

Periodieke rapportage Tegemoetkoming ouders 2018-2023

Periodieke rapportage Tegemoetkoming ouders

EINDRAPPORT

Auteurs

Wiebe Korf
Nora Leger
Hedwig Rossing

Met medewerking van Miranda Witvliet

Amsterdam, 31 oktober 2025
Publicatienr. 24146

© 2025 Regioplan, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

Infographic	5
Managementsamenvatting.....	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Doel	11
1.3 Vraagstelling.....	12
1.4 Methodologie	14
1.5 Leeswijzer	14
2 Beleidstheorie en analysekader.....	16
2.1 Inleiding.....	16
2.2 Doelstelling artikel 10.....	16
2.3 Beleidstheorie AKW en WKB.....	17
2.4 Beleidstheorie Caribisch Nederland.....	20
2.5 Analyse kader	22
3 Toetsing beleidstheorie	24
3.1 Input.....	24
3.2 Werkzame mechanismen	27
3.3 Output	32
3.4 Outcome	49
3.5 Impact	55
4 Synthese.....	58
4.1 Uitgevoerde evaluatieonderzoeken 2018-2023.....	58
4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid	58
4.3 Overkoepelende observaties.....	61
4.4 Beleidsopties.....	62
4.5 Verbetermogelijkheden	65
Bijlage 1 – Methodologie	68
Bijlage 2 – Analyse kader inclusief bronnen.....	71
Bijlage 3 – Overzicht uitgevoerde evaluatieonderzoeken over de periode 2018-2023	73

Infographic



Periodieke rapportage Tegemoetkoming ouders 2018 - 2023

Onderzoeksvragen

A. In hoeverre is respectievelijk de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag BES doeltreffend en doelmatig?

B. Welke overkoepelende observaties kunnen worden gemaakt vanuit het perspectief van de beleidstheorie, het doelbereik en vanuit het perspectief van ouders?



Doelstelling Tegemoetkoming ouders

- De overheid biedt een financiële tegemoetkoming aan ouders of verzorgers voor de kosten van kinderen.

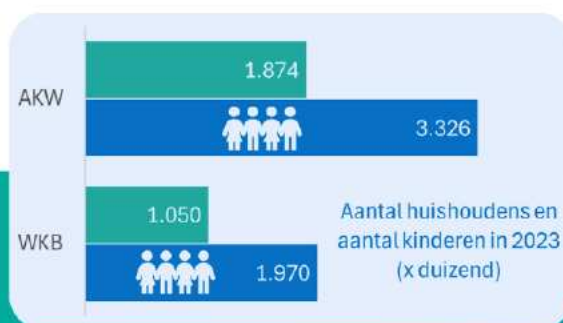


Maatschappelijke doelen

- Bestedingsverschillen tussen huishoudens worden kleiner
- Minder gezinnen onder het bestaansminimum
- Ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden voor kinderen

Instrumenten

- Algemene kinderbijslagwet (AKW)
- Wet op het kindgebonden budget (WKB)
- Wet kinderbijslagvoorziening BES (KBV BES)



Uitgaven gestegen, vooral vanwege verhoging WML in 2023



Kostendekkendheid kindregelingen

- Meer dan 100% kostendekkend voor alleenstaande minima
- Neemt bij andere groepen toe naarmate zij meer kinderen hebben
- Neemt af naarmate kind ouder wordt
- Aanzienlijk lager op BES-eilanden



Conclusies

AKW

- Inkomensafhankelijk, waardoor er zekerheid is voor ouders
- Proces grotendeels geautomatiseerd, waardoor er nauwelijks niet-gebruik is
- Doeltreffend: verkleint verschillen tussen huishoudens met en zonder kinderen
- Doelmatig: lage uitvoeringskosten

Dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen (DKOR):

- Voor ouders met uitwonende kinderen
- Complex en foutgevoelig
- Aanbeveling: overweeg afschaffen of eenvoudiger maken

Dubbele kinderbijslag intensieve zorg (DKIZ):

- Onbekend, bureaucratisch, complex
- Verbeteringen doorgevoerd (verbeteren informatievoorziening, eenvoudiger aanvraagproces, ouders actief benaderen)
- Nader onderzoek naar AKW+ aanbevolen

WKB

- Inkomensafhankelijk, waardoor lage inkomens gericht worden ondersteund
- Niet-gebruik afgenomen van 15% naar 8,5% in 2016-2021
- In de context van het toeslagenstelsel: stapeling van regelingen leidt tot onduidelijkheid en administratieve lasten
- Verbetermogelijkheden om de toegankelijkheid te vergroten
- Terugvorderingen zijn afgenomen, nabetalingen toegenomen
- Kindgebonden budget alleenstaande ouders (ALO-kop) doeltreffend, doelmatigheid niet eenduidig
- Hoge uitvoeringskosten voor SVB bij internationale gezinsbijslagen (AKW+WKB)

KBV BES

- Inkomensafhankelijke regeling
- Verhoging van 350% in 2018-2023
- Dekt 23% tot 52% van de kosten voor kinderen, verschillen per eiland
- Behoeft aan aanvullende inkomensafhankelijke toeslag voor grote gezinnen en gezinnen met oudere kinderen
- Behoeft aan gerichte ondersteuning voor alleenstaande ouders, ouders van kinderen met intensieve zorgbehoeften en gezinnen met een migratieachtergrond





Management- samenvatting

Managementsamenvatting

Ouders en verzorgers ontvangen financiële tegemoetkomingen voor de kosten voor de verzorging en opvoeding van kinderen. Vanuit de rijksoverheid gaat het om verschillende financiële tegemoetkomingen die vrij besteedbaar zijn. Het gaat hierbij om de Algemene kinderbijslagwet (AKW), de Wet op het kindgebonden budget (WKB) en de Wet kinderbijslagvoorziening BES (KBV BES). Het tegemoetkomen van ouders wordt bekostigd vanuit artikel 10 van de Rijksbegroting van SZW. Hierin staan de budgetten voor de kindregelingen op basis waarvan ouders tegemoetkomingen ontvangen. Kinderopvangtoeslag maakt geen onderdeel uit van artikel 10, en daarmee van deze periodieke rapportage.

Deze periodieke rapportage gaat over de periode 2018-2023. De vorige periodieke rapportage, genaamd 'Beleidsdoorlichting artikel 10 Tegemoetkoming ouders', ging over de periode 2013-2017.

De hoofdvragen van het onderzoek zijn:

- In hoeverre is respectievelijk de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslagvoorziening BES doeltreffend en doelmatig?
- Welke overkoepelende observaties kunnen worden gemaakt vanuit het perspectief van de beleidstheorie, het doelbereik en vanuit het perspectief van ouders?

Budgettaire grondslag

Uit de jaarverslagen van SZW komt naar voren dat de totale uitgaven aan artikel 10 stegen van 5,5 miljard euro in 2018 tot 8,2 miljard in 2023. De uitgaven voor de kinderbijslagvoorziening BES stegen relatief gezien het hardst van alle drie de instrumenten, maar ook het kindgebonden budget steeg harder in vergelijking met de kinderbijslag.

Tabel S.1 Gerealiseerde uitgaven artikel 10 in miljoenen euro

Regeling	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AKW	3.360	3.635	3.648	3.678	3.935	4.369
WKB	2.130	2.297	2.899	2.842	2.909	3.824
KBV BES	1,857	3,239	4,486	4,433	5,597	8,350
Totaal	5.492	5.935	6.551	6.524	6.849	8.201

Bron: jaarverslagen SZW 2018-2023

Beleidstheorie

De beleidstheorie is het 'verhaal' van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot de beoogde resultaten zal leiden. De gereconstrueerde beleidstheorie van artikel 10 beschrijft *de doelen* van het beleid (outcome, impact), *de instrumenten* (input) die worden ingezet, *hoe* de instrumenten tot resultaat leiden (werkzame mechanismen), *de directe uitkomsten* (output) en de relevante *contextfactoren*. Voor Europees Nederland bestaat de beleidstheorie uit de volgende onderdelen:

- Input:** AKW en WKB.
- Werkzame mechanismen:** door de regelingen worden gezinnen tegemoetgekomen in de kosten voor de verzorging en opvoeding van kinderen, ouders worden naar draagkracht ondersteund ten behoeve van uitgaven gerelateerd aan het hebben van kinderen.
- Output:** ouders met kinderen krijgen een tegemoetkoming die aansluit bij hun situatie en die past bij hun kosten voor kinderen.
- Outcome:** bestedingsverschillen tussen huishoudens worden kleiner, minder gezinnen leven onder het bestaansminimum en er zijn ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden voor alle kinderen.
- Impact:** er is op maatschappelijk niveau financiële ruimte voor (het krijgen van) kinderen, er is gelijkere draagkracht en economische stabiliteit, er is sprake van kansgelijkheid.
- Context:** de context speelt een belangrijke rol, zoals politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, conjunctuur, crises en aanpalend beleid.

De beleidstheorie voor Caribisch Nederland ziet er anders uit omdat de instrumenten, de doelen, en de contextfactoren wezenlijk verschillen van de beleidstheorie van Europees Nederland:

- **Input:** KBV BES.
- **Werkzame mechanismen:** door de regeling worden gezinnen tegemoetgekomen in de kosten voor de verzorging en opvoeding van kinderen, ouders worden naar gezinssituatie en de economische situatie per eiland ondersteund ten behoeve van uitgaven gerelateerd aan het hebben van kinderen.
- **Output:** ouders met kinderen krijgen een tegemoetkoming die aansluit bij hun situatie en die past bij hun kosten voor kinderen.
- **Outcome:** bestedingsverschillen tussen huishoudens en eilanden worden kleiner, minder gezinnen leven onder het bestaansminimum en er zijn ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden voor alle kinderen.
- **Impact:** er is op maatschappelijk niveau financiële ruimte voor (het krijgen van) kinderen, er is gelijkere draagkracht en economische stabiliteit, er is sprake van kanselijkheid en de armoedeproblematiek neemt af.
- **Context:** de context speelt een belangrijke rol, zoals conjunctuur, stijgende prijzen, de hoge cost-of-living, het ontbreken van objectieve inkomensgegevens, crises en aanpalend beleid.

Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

Harde uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet mogelijk, omdat meetbare normen voor de hoogte van de overheidsbijdrage aan de kosten van kinderen moeilijk te formuleren zijn. Er zijn echter wel zachtere uitspraken te doen over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Het grootste gedeelte van de uitvoering van de kindregelingen verloopt zonder grote knelpunten, waarbij de uitvoeringskosten in balans zijn. De afhandeling van de aanvragen verloopt grotendeels geautomatiseerd. Hierbij gaat het om de uitvoering van de AKW en de WKB. De uitvoering van dubbele kinderbijslag en gezinsbijslagen met een internationale component kennen meer uitvoeringsproblemen. Hierbij geldt dat deze regelingen relatief veel uitvoeringscapaciteit kosten in verhouding met de omvang van de doelgroep. Ook is de uitvoering voor sommige doelgroepen complex en foutgevoelig. Over knelpunten in de uitvoering en uitvoeringskosten van de KBV BES is onvoldoende bekend om uitspraken over te doen.

Er is sprake van verschillende doelgroepen ouders en kinderen en van verschillende typen instrumenten die worden ingezet om de beleidsdoelen te bereiken. De inkomensafhankelijke AKW sluit goed aan bij de doelstelling om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderen en daarmee de verschillen tussen huishoudens met en huishoudens zonder kinderen te verkleinen. Over de mate waarin dit gebeurt zijn vooraf geen doelen gesteld. De andere twee maatschappelijke doelstellingen zijn om een bestaansminimum te waarborgen en om te waarborgen dat alle kinderen zich kunnen ontwikkelen en ontplooiën. Hoewel de kindregelingen hier wel een bijdrage aan leveren, zijn deze doelstellingen van meer factoren afhankelijk.

Op basis van de kostendekkendheid constateren we dat de vormgeving van de AKW en de WKB mogelijk doeltreffender en doelmatiger kan door de kostendekkendheid voor paren en alleenstaanden meer in balans te brengen. Dit kan door de tegemoetkoming voor paren onder minima te verhogen. Het verlagen van de ALO-kop zonder alternatieve vergoeding is niet wenselijk omdat het kindgebonden budget een rol speelt in de inkomensondersteuning van deze groep. Ook kan het verhogingsbedrag voor kinderen vanaf 12 jaar worden verhoogd om meer tegemoet te komen aan hogere kosten voor oudere kinderen. Dit is reeds in gang gezet. De bedragen voor tweede en verdere kinderen in het kindgebonden budget zouden kunnen worden verlaagd, aangezien er sprake is van schaalvoordelen.

Op Caribisch Nederland zijn er in de onderzoeksperiode veel wijzigingen doorgevoerd als het gaat om met name de hoogte van de kinderbijslag. De mix aan instrumenten is echter beperkter. Er is een inkomensafhankelijke regeling, met dubbele kinderbijslag voor ouders/verzorgers van kinderen met een intensieve zorgbehoefte. Er is behoefte aan een aanvullende inkomensafhankelijke toeslag voor grote gezinnen en gezinnen met oudere kinderen. Ook is er behoefte aan gerichte ondersteuning van alleenstaande ouders, ouders van kinderen met intensieve zorgbehoeften en gezinnen met een migratieachtergrond. Feit is dat het invoeren van een gerichte, inkomensafhankelijke regeling voornamelijk niet mogelijk is, vanwege het ontbreken van een objectieve inkomensregistratie.

Over de kinderbijslagvoorziening BES is niet alle informatie bekend. Er ontbreekt informatie over de aantallen, uitvoeringskosten, knelpunten, misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit maakt het beeld over doeltreffendheid en doelmatigheid incompleet. In de vorige beleidsdoorlichting werd de toentertijd recente invoering van de Wet kinderbijslagvoorziening BES, op

1 januari 2016, als reden opgevoerd voor de beperkte informatie. We stellen vast dat het beeld ook in deze periodieke rapportage nog beperkt is.

Aanbevelingen

Op basis van de synthese geven we de volgende verbetermogelijkheden:

- Opvolging geven aan aanbevelingen uit de evaluatieonderzoeken gerelateerd aan het tegemoetkomen van ouders.
- Kostendekkendheid meer in balans brengen. Dit kan door de tegemoetkoming voor paren onder minima te verhogen. De bedragen voor tweede en verdere kinderen zouden kunnen worden verlaagd bij huishoudtypes vanaf het niveau WML, gezien de schaalvoordelen.
- Meer focus op minima. Het kindgebonden budget kwam in de onderzochte periode voor een groot deel terecht bij mensen die tussen modaal en twee keer modaal verdienen, wat mogelijkheden biedt om meer te focussen op minima. Dit is reeds in gang gezet.

Daarnaast doen we de volgende suggesties voor vervolgonderzoek:

- Er ontbreekt informatie over de aantallen, uitvoeringskosten, knelpunten, misbruik en oneigenlijk gebruik van de Kinderbijslagvoorziening BES. Het ontbreken van deze informatie maakt het lastig om de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen. Voor een volgende RPE verdient het aanbeveling om dit nader in kaart te brengen.
- Er ontbreekt informatie over de uitvoeringskosten van het kindgebonden budget (2018, 2019, 2021-2023) de internationale gezinsbijslagen en over de uitvoeringskosten en knelpunten in de uitvoering van de ALO-kop. Het ontbreken van deze informatie maakt het lastig om de doelmatigheid te beoordelen. Bij een volgende periodieke rapportage adviseren wij om meer informatie over uitvoeringskosten uit te vragen bij de Dienst Toeslagen.
- Er is weinig informatie bekend over de AKW+. Alleen het aantal huishoudens dat hier gebruik van maakt is bekend. Tegelijkertijd zijn er signalen dat de SVB veel vragen over deze regeling krijgt, zowel van ouders als gemeenten. Een apart onderzoek naar de AKW+ valt daarom te overwegen.
- De uitvoeringskosten voor gezinsbijslagen met een internationale component zijn hoog. Een deel hiervan kan wellicht worden ondervangen. Aanknopingspunten hiervoor zijn reeds in kaart gebracht. We constateren echter dat er geen oplossing is voorhanden die de knelpunten volledig wegnemen. Dit vraagt om een oplossing op stelselniveau.

Overzicht beleidsopties

Het opnemen van een beleidsoptieoptie die gepaard gaat met een besparing van 20 procent op de budgettaire grondslag is een vast onderdeel van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. In dit onderzoek zijn beleidsopties geïnventariseerd bij wijze van mogelijke knoppen om aan te draaien om tot een besparing van 20 procent te komen. Besparingsopties zijn:

1. Het verlagen van de kinderbijslag. Hierdoor neemt het inkomensafhankelijke deel van de kindregelingen af. Lage inkomens zouden dan gecompenseerd moeten worden, bijvoorbeeld door verhoging van het kindgebonden budget. Deze optie sluit niet goed aan bij het doel om alle ouders of verzorgers tegemoet te komen. Te overwegen valt om een tweede en volgend kindbedrag in te stellen voor de kinderbijslag dat lager is dan het huidige bedrag, gezien de schaalvoordelen bij meerdere kinderen. Dit zou echter de complexiteit van de tegemoetkoming van ouders vergroten en de voorspelbaarheid verminderen.
2. Het verlagen van het kindgebonden budget. Dit kan op meerdere manieren. Een evenredige verlaging voor alle groepen treft lage inkomens het hardst, dit is daarom niet wenselijk. De verhogingsbedragen voor tweede en volgende kinderen kunnen verlaagd worden vanwege schaalvoordelen. Andere opties zijn het verlagen van de inkomensgrens, het verhogen van het afbouwpercentage of het verlagen van de vermogensgrens. Dit zijn knoppen waaraan momenteel gedraaid wordt na het invoeren van een intensiveringspakket per 2024. Het verlagen van de inkomensgrens en het verhogen van het afbouwpercentage nemen echter wel weer een stijging van de armoedeval en marginale druk met zich mee, die met name terecht komt bij groepen met lagere inkomens.
3. Aanpassingen voor alleenstaande ouders. De kostendekkendheid is voor alleenstaande ouders met een minimuminkomen (bijstand/WML) hoger dan 100%. Dit is echter ook de groep met de meeste armoedeproblematiek, waardoor de gevolgen van aanpassingen eerst moeten worden onderzocht.
4. Het afschaffen van de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen. De dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen is op onderdelen complex, er bestaat een alternatieve financiering en de uitvoeringskosten zijn relatief hoog in verhouding met de kleine doelgroep die wordt bediend. Het is daarom aan te bevelen om te overwegen om de regeling af te schaffen.



1. Inleiding

Aanleiding, doel, vraagstelling en
methodologie

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ouders en verzorgers ontvangen financiële tegemoetkomingen voor de kosten voor de verzorging en opvoeding van kinderen. Vanuit de rijksoverheid gaat het om verschillende financiële tegemoetkomingen die vrij besteedbaar zijn. Het onderstaande kader geeft een overzicht van de drie instrumenten.

Algemene kinderbijslagwet (AKW): voor ouders of verzorgers van kinderen tot 18 jaar. De AKW wordt uitgevoerd door de SVB. Er kan recht bestaan op AKW als iemand verzekerd is via de volksverzekeringen. Bijzonderheden:

- Het recht vervalt voor ouders wier kind niet voldoet aan de Leerplichtwet.
- De hoogte van de kinderbijslag is afhankelijk van de leeftijd van het kind.
- Bij ziekte of handicap, of omdat het kind niet thuis woont om onderwijsredenen, kan onder voorwaarden sprake zijn van dubbele kinderbijslag.
- Alleenstaanden en alleenverdienende ouders van thuiswonende kinderen met ziekte of handicap komen onder voorwaarden in aanmerking voor een extra tegemoetkoming.

Wet op het kindgebonden budget (WKB): voor ouders of verzorgers van kinderen tot 18 jaar die recht hebben op kinderbijslag, afhankelijk van inkomen en vermogen. De WKB wordt uitgevoerd door de Dienst Toeslagen en SVB (bij gezinnen waarbij een internationale component aanwezig is en Nederland moet aanvullen). De hoogte is afhankelijk van het aantal kinderen, de leeftijd van de kinderen, het (gezamenlijke) inkomen, het vermogen van de ouders en de huishoudsamenstelling van de ouder die het kindgebonden budget ontvangt.

Wet kinderbijslagvoorziening BES (KBV BES): voor ouders of verzorgers van kinderen tot 18 jaar die ingezetene zijn van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De KBV BES wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Caribisch Nederland (RCN). De kinderbijslagvoorziening BES is onafhankelijk van het inkomen. Per kind wordt een bedrag uitgekeerd.

Het tegemoetkomen van ouders¹ wordt bekostigd vanuit artikel 10 van de Rijksbegroting van SZW. Hierin staan de budgetten voor de kindregelingen op basis waarvan ouders tegemoetkomingen ontvangen. Hoewel de kinderopvangtoeslag ook een tegemoetkoming voor ouders is, maakt dit geen deel uit van deze periodieke rapportage. De kinderopvangtoeslag valt namelijk niet onder artikel 10.

Artikel 10 correspondeert met thema 4, onderdeel tegemoetkoming ouders van de Strategische Evaluatieagenda (SEA) van SZW. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek² (RPE) dienen thema's van de SEA van SZW periodiek te worden geëvalueerd in de vorm van een periodieke rapportage. Het ministerie van SZW heeft Regioplan gevraagd om in het kader van deze periodieke rapportage een syntheses studie uit te voeren naar de tegemoetkoming van ouders over de periode 2018-2023. Regioplan voert het onderzoek als onafhankelijk onderzoeksbureau uit.

1.2 Doel

Evalueren doeltreffendheid en doelmatigheid

Het doel van het periodiek evaluatieonderzoek is om inzicht te krijgen in de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling en de effecten van het beleid. Hierbij gaat het om de doelmatigheid en doeltreffendheid (zie kader).

¹ Waar we in dit rapport 'ouders' schrijven, bedoelen we alle ouders en verzorgers die zorg dragen voor kinderen. Naast biologische ouders zijn dit bijvoorbeeld pleegouders of grootouders die dagelijkse zorg hebben over hun kleinkinderen.

² Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022: [wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970](https://wetten.nl/Regeling-Regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-2022-BWBR0046970) (overheid.nl)

Doeltreffendheid van beleid: de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.

Doelmatigheid van beleid: de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.

Bron: Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022

Het doel is niet om nieuwe kennis op te halen maar om met bestaande kennis over de inzet van het beleidsinstrumentarium uitspraken te kunnen doen over de effecten van het gevoerde beleid en de mate waarin het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. De onderzoeksperiode van deze periodieke rapportage betreft 2018 tot en met 2023. Na 2023 zijn er (naast indexatie van bedragen) echter verschillende ontwikkelingen geweest in de tegemoetkoming van ouders. Relevante wijzigingen in de tegemoetkoming van ouders sinds 2023 zijn:

- verhoging van het maximumbedrag aan kindgebonden budget met 750 euro per jaar per 1 januari 2024³;
- het gelijktrekken van het tweede- (en verdere-) kindbedrag aan het eerste-kindbedrag per 1 januari 2024 in het kindgebonden budget⁴;
- de verhoging van de kinderbijslagvoorziening BES van 130 dollar naar 220 dollar per maand per 1 januari 2024⁵;
- de automatische toekenning van dubbele kinderbijslag voor intensieve zorg (DKIZ) voor ouders van een kind met een Wlz-indicatie per 1 juli 2024⁶;
- het opheffen van de uitsluitingsgrond voor samenloop van kinderbijslagvoorziening BES met studiefinanciering per 1 juli 2024⁷;
- het wegnemen van het knelpunt waarbij alleenstaande ouders die op één adres woonden met bloedverwanten gekort werden op toeslagen of deze misliepen (de ALO-kop) door een wijziging van de AWIR per 1 januari 2025⁸;
- verhoging van het afbouwpercentage van het kindgebonden budget per 1 januari 2025 naar 7,10 procent, met verdere stapsgewijze verhogingen tot 2028 tot een piek van 8,50 procent⁹.
- gerechtelijke uitspraken op het gebied van het extra bedrag aan kinderbijslag (AKW+) en de uitvoering van de kinderbijslagwet en de Wet op het kindgebonden budget in specifieke internationale situaties.¹⁰

1.3 Vraagstelling

Hoofdvragen

Het onderzoek is vierledig, namelijk gericht op het geven van een overzicht van uitgevoerde evaluatieonderzoeken, het beschrijven van de beleidstheorie, het doorlichten van het beleid op doeltreffendheid en doelmatigheid en het maken van overkoepelende observaties. Het onderzoek heeft daarbij de volgende hoofdvragen:

- A. In hoeverre is respectievelijk de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslagvoorziening BES doeltreffend en doelmatig?
- B. Welke overkoepelende observaties kunnen worden gemaakt vanuit het perspectief van de beleidstheorie, het doelembereik en vanuit het perspectief van ouders?

Deelvragen

Voor de vier onderdelen zijn hieronder de deelvragen uitgewerkt. Bij de deelvragen geldt dat waar mogelijk en relevant gezocht wordt naar een antwoord per regeling.

³ Kamerstukken II 2023/2024, 36557, nr. 2.

⁴ Memorie van Toelichting Begroting XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2024.

⁵ Staatsblad 2024, 6.

⁶ Kamerstukken II 2022/2023, 36385, nr. 2.

⁷ Kamerstukken II 2023/2024, 36557, nr. 2.

⁸ Memorie van Toelichting Begroting XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2024.

⁹ Kamerstukken II, 2024/2025, 36606, nr. 2.

¹⁰ CRvB 18 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:746; CRvB 30 maart 2023, ECLI:NL: CRVB:2023:540 en ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL: RVS:2024:2924

1. Overzicht van uitgevoerde evaluatieonderzoeken

- 1.1. Welke evaluatieonderzoeken gerelateerd aan de tegemoetkoming van ouders met resultaten binnen de periode 2018-2023 zijn er uitgevoerd?
- 1.2. In welke mate worden in deze evaluatieonderzoeken uitspraken gedaan over de doelmatigheid en doeltreffendheid?
- 1.3. Wat zijn samengevat de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen inzake de betreffende regelingen?
- 1.4. Welke doorsnijdende thema's en ontwikkelingen zijn in de bevindingen van de evaluaties, rapporten en beschrijvende analyses te herkennen?
- 1.5. Wat zijn uit de individuele evaluaties verkregen inzichten in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven?

2. Beleidstheorie

- 2.1. Hoe zag in de periode 2018-2023 het beleid eruit en hoe heeft het zich ontwikkeld?
- 2.2. Welke beleidsmatige aanpassingen van de regeling hebben plaatsgevonden sinds de laatste beleidsdoorlichting? Gevraagd wordt een meerjarige beschrijving van de ontwikkeling van de gehanteerde beleidstheorie, het ingezette beleidsinstrumentarium en de uitvoering van het beleid.
- 2.3. In hoeverre zijn de aanbevelingen van de vorige beleidsdoorlichting opgevolgd (voor Europees Nederland)?
- 2.4. In de beleidsdoorlichting van 2018 is een beleidstheorie opgesteld. Is aanpassing van de beleidstheorie nodig?
 - 2.4.1. Zijn er ontwikkelingen die aanpassing van de beleidstheorie vragen?
 - 2.4.2. Zijn er aanvullingen op de beleidstheorie te maken?
- 2.5. Welke voorstellen voor aanpassing van de beleidstheorie kunnen worden gedaan?

3. Doorlichting op doeltreffendheid en doelmatigheid

Bereik

- 3.1. Hoeveel ouders hebben een financiële tegemoetkoming ontvangen? Om hoeveel kinderen ging dit in totaal? Hoe zag de gezinssamenstelling (aantal en leeftijdscohorten) en inkomenssituatie (inkomensgroepen) eruit?
- 3.2. Met welke uitgaven ging het beleid in de bestudeerde periode gepaard? Gevraagd wordt een meerjarig overzicht van de relevante uitgaven op de Rijksbegroting en, indien van toepassing, een indicatie van de financiële gevolgen van het beleid voor de maatschappij.
- 3.3. Hoe groot is het niet-gebruik geweest in de onderzoeksperiode? Bij welke groepen ouders was er sprake van niet-gebruik? Welke oorzaken voor het niet-gebruik zijn er aan te wijzen?
- 3.4. In welke mate sluit de systematiek van de regeling (voorwaarden, criteria, eisen, bedragen, betaalfrequentie) aan bij de situatie, het doenvermogen en behoeften van (diverse groepen) ouders? Hoe ervaren de diverse groepen ouders de uitvoering, systematiek en hoogte van de regeling?
- 3.5. In welke mate (cijfermatig onderbouwd) bieden de regelingen (excl. de KBV BES) over de onderzoeksperiode voor diverse groepen ouders een tegemoetkoming in de kosten van kinderen?
- 3.6. In welke mate draagt het beleid bij aan de armoedeval?
- 3.7. Heeft het beleid (onverwachte) externe neveneffecten (bijv. misbruik/oneigenlijk gebruik etc.) gehad? Welke (externe) invloeden zijn er de afgelopen jaren geweest die van invloed zijn op de doeltreffendheid van het beleid en het doelbereik? Denk daarbij aan de ontwikkelingen op het gebied van de kinderopvang.

Uitvoering

- 3.8. Doen zich knelpunten voor in de uitvoering van de betreffende regeling? Zo ja, welke onderdelen van de regeling zijn het meest belastend voor de uitvoering (uitgedrukt in aantal fte)?
- 3.9. Hoe verhouden de uitvoeringskosten van de kindregelingen zich tot het budgettaire belang van de regelingen?

4. Overkoepelende observaties

- 4.1. Welke relaties tussen de bevindingen voortkomend uit beantwoording van hoofdvraag A kunnen worden gelegd met de beleidstheoretische vertrekpunten en inzichten?
- 4.2. Er is sprake van verschillende doelgroepen ouders en kinderen en van verschillende typen instrumenten (mix) die worden ingezet om de beleidsdoelen te bereiken. Hoe verhoudt de huidige mix van instrumenten (inkomensafhankelijke AKW, inkomensafhankelijk WKB en de KBV BES) zich tot de te bereiken doelen? In hoeverre is dit, mede in het licht van de beantwoording van vraag A, de optimale mix om de doelstellingen te bereiken?
- 4.3. Welke gevolgen heeft het ontbreken van een mix aan instrumenten voor Caribisch Nederland? In hoeverre worden daarmee de beleidsdoelen afdoende bereikt?
- 4.4. In hoeverre is er strijdigheid in de doelen of instrumenten? In geval van strijdigheid, op welke manier? Is dat een bewuste keuze van de wetgever geweest? Welke invloed heeft dit op het doelbereik?
- 4.5. Hoe verhoudt de huidige mix aan instrumenten zich tot de genoemde maatschappelijke effecten (ontplooiing kinderen, solidariteit tussen ouders en niet-ouders)?

- 4.6. In hoeverre is er een andere instrumentenmix denkbaar waarmee de doeltreffendheid en de doelmatigheid worden vergroot? Denk daarbij ook aan instrumenten buiten de sociale zekerheid (fiscaliteit, directe financiering, doelsubsidies) om ouders (financieel) te ondersteunen en tegemoet te komen in de kosten van kinderen?
- 4.7. Welke lessen zijn er voor het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen en bij een besparing van 20 procent op de budgettaire grondslag?
- 4.8. In hoeverre zijn de hoeveelheid en de kwaliteit van de uitgevoerde evaluaties afdoende voor het beoordelen van doeltreffendheid en doelmatigheid?
- 4.9. In hoeverre zijn de doelstellingen te evalueren? Ontbreken er bronnen? Zo ja, op welke wijze zou het inzicht in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid nog verder vergroot kunnen worden?

1.4 Methodologie

Onafhankelijke uitvoering Periodieke Rapportage

Regioplan heeft het onderzoek als onafhankelijk onderzoeksbureau uitgevoerd. Dat wil zeggen dat wij onafhankelijk zijn in het uitvoeren en rapporteren. Met een synthesestudie als uitgangspunt, hebben we onderstaande onderzoeksfases doorlopen. Om de onafhankelijkheid verder te waarborgen zoals in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek is voorgeschreven, heeft het ministerie van SZW een begeleidingscommissie ingesteld. In deze begeleidingscommissie namen vertegenwoordigers plaats van verschillende SZW-directies (Stelsel en Volksverzekeringen, ASEA, FEZ), het ministerie van Financiën, de Dienst Toeslagen en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Daarnaast heeft het ministerie van SZW een onafhankelijke deskundige betrokken, in de persoon van prof. dr. Robert Vonk. Hij heeft tijdens het onderzoek al inbreng geleverd rond de bijeenkomsten van de begeleidingscommissie en stelt een eindoordeel op over de validiteit van het eindrapport voor de Kamer.

Overzicht van onderzoeksfases

In deze paragraaf beschrijven we beknopt hoe we het onderzoek hebben aangepakt. In bijlage 1 gaan we in meer detail in op de methodologie. Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

1. **Inventarisatie en beoordeling van het evaluatiemateriaal.** We inventariseerden drie soorten bronnen: evaluatieonderzoeken, bronnen die de context van het beleid schetsen en cijfermatige informatie. Hierbij hebben we ons gebaseerd op openbare informatie en we hebben de SVB en de Dienst Toeslagen gevraagd om niet-openbare gegevens te delen die ook tijdens het vorige periodiek onderzoek beschikbaar zijn gesteld. De evaluatieonderzoeken hebben we vervolgens beoordeeld, waarbij we gebruik hebben gemaakt van de effectladder die is gebaseerd op de Maryland Scientific Methods Scale (SMS).¹¹ Tevens hebben we gekeken in hoeverre de informatie compleet was voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.
2. **Reconstructie van de beleidstheorie.** Om de beleidstheorie te reconstrueren hebben we het vorige periodieke onderzoek als startpunt gebruikt. Vervolgens hebben we een deskstudie uitgevoerd naar de beleidsontwikkelingen in de onderzoeksperiode en hebben we beleidsmedewerkers en uitvoerders geïnterviewd. Voor het opstellen van de beleidstheorie hebben we Realistisch Evalueren van Pawson en Tilley (1997) als kapstok gebruikt. Dit lichten we nader toe in hoofdstuk 2.
3. **Analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid.** Langs de verschillende onderdelen van de beleidstheorie hebben we doeltreffendheid en doelmatigheid geanalyseerd met behulp van de geïnventariseerde en opgevraagde bronnen. Tevens hebben we de kostendekkendheid van het tegemoetkomen van ouders onderzocht.
4. **Synthese van doelmatigheid en doeltreffendheid.** Tot slot hebben we de resultaten van de analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid overkoepelend gesynthetiseerd. Hierbij hebben we conclusies getrokken uit de analyse. Ook hebben we besparingsopties geïnventariseerd, een vast onderdeel van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022. Afsluitend hebben we een werksessie met beleidsmedewerkers georganiseerd waarin resultaten zijn teruggekoppeld en knelpunten en de besparingsopties nader zijn besproken.

1.5 Leeswijzer

Het verdere rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 beschrijven we de beleidstheorie en het analysekader. In hoofdstuk 3 vindt u de resultaten van het onderzoek: de uitwerking van de tegemoetkoming ouders in de praktijk langs de lijnen van de beleidstheorie. In hoofdstuk 4 hebben we de resultaten gesynthetiseerd, toetsen we de beleidstheorie en geven we een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid. In de bijlagen vindt u een toelichting op de methodologie, een uitgebreid analysekader en het overzicht van gebruikt evaluatiemateriaal.

¹¹ Farrington, D., Gottfredson, D., Sherman, L.W., & Welsh, B. (2002). 'Maryland Scientific Methods Scale.' In L.W. Sherman et al. (Eds.), *Evidence-based crime prevention* (p. 13-21). London: Routledge en vertaling van Van Yperen et. al en SEO (2017).

2. Beleidstheorie en analysekader

2 Beleidstheorie en analysekader

2.1 Inleiding

Introductie van de beleidstheorie

De beleidstheorie is het ‘verhaal’ van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot de beoogde resultaten zal leiden. In een notendop betekent het dat in een beleidstheorie *de doelen* van het beleid uiteen worden gezet, *de instrumenten* worden beschreven die worden ingezet om deze doelen te behalen, inclusief de verwachte werkzaamheid via *de werkzame mechanismen*, en dat relevante *contextfactoren* buiten de invloedssfeer van het beleid in kaart worden gebracht.

Voor dit periodiek evaluatieonderzoek hebben we de Realistische Evaluatie van Pawson en Tilley (1997) als kapstok gebruikt, omdat deze onderzoeksbenadering een manier biedt om met complicerende elementen om te gaan. Een van die complicerende factoren in dit onderzoek is dat het behalen van de maatschappelijke doelen van de tegemoetkoming van ouders niet alleen wordt bepaald door het beleid, maar ook door individuele en maatschappelijke factoren. Een andere complicerende factor is dat studies naar de effectiviteit van beleidsinstrumenten die worden ingezet ter tegemoetkoming van ouders beperkt beschikbaar zijn (en ook lastig uitvoerbaar). Pawson en Tilley (1997) stellen dat evaluaties van interventies primair de vraag moeten beantwoorden *What works for whom in what circumstances and in what respects, and how?* In een Realistische Evaluatie wordt via een mix van kwalitatieve en kwantitatieve bronnen in kaart gebracht in hoeverre werkzame mechanismen (geïdentificeerd in de beleidstheorie) in de praktijk plaatsvinden en daarmee in hoeverre er sprake is van een *aannemelijk* doeltreffend beleid.

Eén begrotingsartikel, twee beleidstheorieën

Als het gaat om ‘wat werkt voor wie in welke omstandigheden’, geldt daarmee dat dit op alle punten anders is in Caribisch Nederland dan in Europees Nederland. En hoewel de kinderbijslagvoorziening BES onder hetzelfde begrotingsartikel valt als de andere twee voorzieningen en er overlap is in de doelen, ziet de beleidstheorie er daardoor anders uit. Daarom hebben we voor Caribisch Nederland een aparte beleidstheorie opgesteld.

2.2 Doelstelling artikel 10

Verschillende doelen van artikel 10

De algemene doelstelling van het tegemoetkomen van ouders op grond van artikel 10 uit de Rijksbegroting luidt¹²:

De overheid biedt een financiële tegemoetkoming aan ouders of verzorgers voor de kosten van kinderen.

Uit de doelstelling van het kindgebonden budget komt een extra doel, dat nevensgeschikt is aan de algemene doelstelling, namelijk het bieden van inkomensondersteuning. Al vanaf de invoering van het kindgebonden budget is een belangrijk verschil met de kinderbijslag dat het kindgebonden budget gebaseerd is op draagkracht.¹³ Waar dit eerder werd vertaald in het doel om lagere inkomens te ondersteunen,¹⁴ wordt nu vaker gesproken over het ondersteunen van gezinnen met lage en middeninkomens¹⁵ of het naar draagkracht ondersteunen van ouders.¹⁶ Omdat er geen heldere of eenduidige afbakening is van welke ouders precies tot lagere, midden- of hogere inkomens behoren, kiezen we er in deze evaluatie voor om te spreken over een tegemoetkoming op basis van draagkracht.

Met de algemene doelstelling hangen de volgende maatschappelijke doelen samen:

- het verkleinen van het bestedingsverschil tussen huishoudens met kinderen en huishoudens zonder kinderen;^{17 18}
- het waarborgen van een bestaansminimum en het tegengaan van armoede;¹⁹
- het waarborgen dat alle kinderen zich kunnen ontwikkelen en ontplooiën.^{20 21}

¹² Jaarverslagen SZW, 2018-2023.

¹³ Kamerstukken I 2006-2007, 30912.

¹⁴ Kamerstukken II 2012-2013, 33716, nr. 3.

¹⁵ Jaarverslag SZW 2018.

¹⁶ Staatsblad 2007, 418.

¹⁷ Vonk, G. J. (2005). De rechtgrond van kinderregelingen in de sociale zekerheid. *Kind en sociale zekerheid*. J. Berghman, S. Klosse, en G. Vonk (red.), Den Haag, Uitgave van de SVB, 108-133 plus redactioneel commentaar.

¹⁸ Kamerstukken 2003-2004, 29287, nr. 2.

¹⁹ Memorie van Toelichting Begroting XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021.

²⁰ Kamerstukken I 2019-2020, 35010, nr. M.

²¹ Kamerstukken II 2023-2024, 36410-XV, nr. 65.

Koopkracht geen op zichzelf staand doel

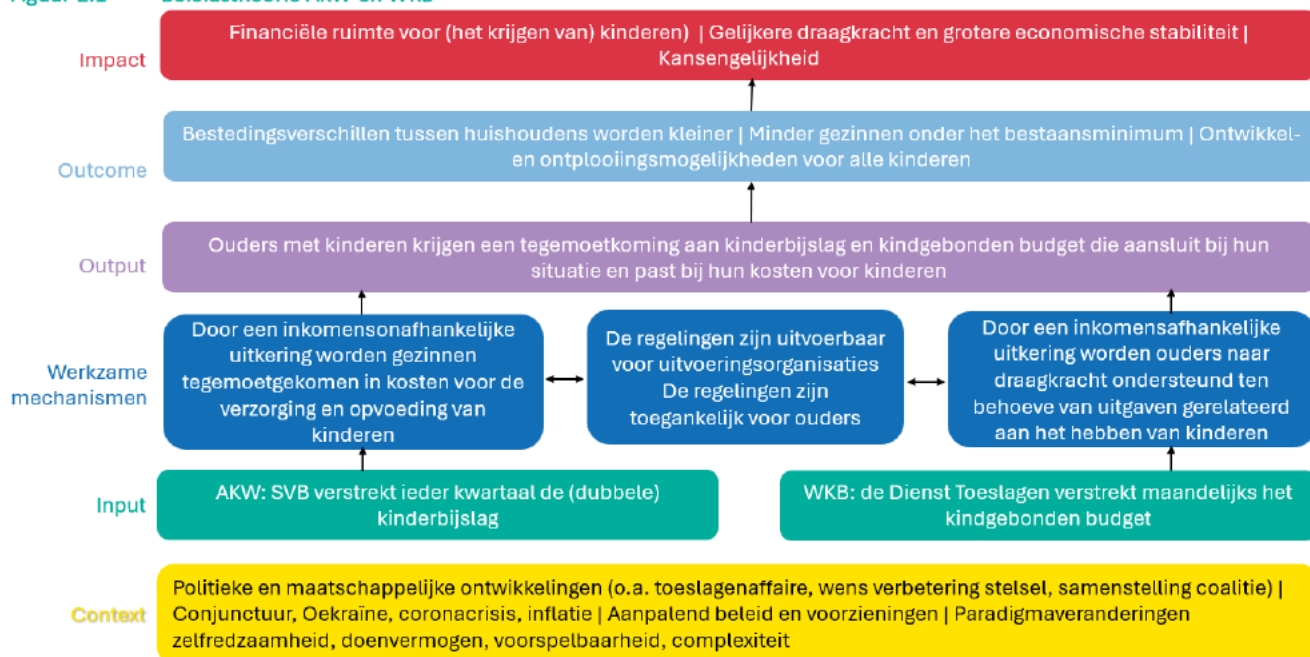
De instrumenten (en wijzigingen ervan) worden niet alleen ingezet ten behoeve van deze doelen, maar worden ook regelmatig ingezet als koopkrachtinstrument.²² Hoewel de doelen in grote mate samenhangen met koopkracht, is het bevorderen van koopkracht op zichzelf geen doel van artikel 10 of één van de instrumenten.

2.3 Beleidstheorie AKW en WKB

Schematische weergave beleidstheorie

Figuur 2.1 geeft een overzicht van de beleidstheorie voor de onderdelen AKW en WKB. De doelen zijn in de beleidstheorie opgedeeld in de meetbare *output* (de directe resultaten die voortkomen uit de inzet van instrumenten), de *outcome* (het effect dat de directe resultaten teweegbrengen) en de *impact* die het beleid op langere termijn sorteert. Daaronder beschrijven we welke instrumenten hiervoor ingezet worden (de *input*), en via welke *werkzame mechanismen* deze instrumenten tot de doelen leiden. De verschillende onderdelen beschrijven we vervolgens uitgebreid onder de figuur.

Figuur 2.1 Beleidstheorie AKW en WKB



Input

De input bestaat uit de instrumenten om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderen: de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Via de kinderbijslag verstrekt de overheid ieder kwartaal de (dubbele) kinderbijslag aan alle ouders. De hoogte van de kinderbijslag is afhankelijk van de leeftijd van het kind, waarbij de kinderbijslag hoger is voor kinderen vanaf 12 jaar, en nog eens vanaf 16 jaar. Wanneer er sprake is van extra kosten vanwege intensieve zorg of omdat het kind niet thuis woont vanwege een opleiding of ziekte, wordt de kinderbijslag verdubbeld. Dit zijn de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen (DKOR) en dubbele kinderbijslag intensieve zorg (DKIZ). Voor alleenstaande en alleenverdienende ouders in deze laatste groep is er nog een extra bedrag aan kinderbijslag mogelijk. Dit wordt de AKW+ genoemd. In het geval ouders te verwijten valt dat het kind niet voldoet aan de Leerplichtwet, kan het recht op kinderbijslag vervallen.

Via het kindgebonden budget verstrekt de Dienst Toeslagen maandelijks het kindgebonden budget aan ouders. Het kindgebonden budget betreft een voorschot, dat berekend wordt op basis van voorlopige gegevens. Pas wanneer de benodigde gegevens bekend zijn (zoals jaarinkomen), wordt het kindgebonden budget definitief berekend. De hoogte van het kindgebonden budget was tijdens de onderzoeksperiode afhankelijk van het aantal kinderen (minder geld voor kinderen na het eerste kind), de leeftijd van de kinderen (meer geld voor oudere kinderen), het gezamenlijke inkomen en het vermogen (minder of geen geld vanaf bepaalde grenzen), en de huishoudsituatie (lagere inkomens- en vermogensgrenzen voor alleenstaanden dan voor paren) van de ouder die het kindgebonden budget ontvangt.

²² Bijvoorbeeld in het Jaarverslag SZW 2023: 'Om de koopkracht voor gezinnen te verbeteren, werden bovendien vanaf 2023 het kindgebonden budget, de zorgtoeslag en huurtoeslag verhoogd.' Het woord koopkracht wordt niet altijd letterlijk gebruikt, in sommige gevallen wordt gekozen voor andere formuleringen, zoals 'steun in de rug'.

Werkzame mechanismen

De werkzame mechanismen beschrijven hoe de kinderbijslag en het kindgebonden budget leiden tot de doelen. De kinderbijslag is een inkomensafhankelijke uitkering. De kinderbijslag staat vast en is niet afhankelijk van het inkomen. In bepaalde situaties is er een extra of dubbele tegemoetkoming mogelijk, en bij oudere kinderen gaat het bedrag omhoog. Alleen in het geval er niet aan de Leerplichtwet voldaan wordt, kan het recht op kinderbijslag vervallen. Bij het eerste kind ontvangen ouders automatisch een bericht dat zij kinderbijslag kunnen aanvragen, bij een tweede kind wordt de kinderbijslag automatisch toegekend. Doordat de regeling (grotendeels) simpel en voorspelbaar is en de bekendheid groot is, weten ouders wat ze aan kinderbijslag kunnen verwachten en kunnen ze erop bouwen. Doordat de kinderbijslag er is, ontvangen alle ouders een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van de verzorging en opvoeding van hun kinderen die aansluit bij hun gezinssituatie.

Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke uitkering. De regeling ondersteunt naar draagkracht. Doordat de regeling ouders met een lager inkomen en alleenstaande ouders meer kindgebonden budget biedt dan ouders met een hoger inkomen of paren, kunnen ouders in iedere situatie uitgaven bekostigen die horen bij het hebben van kinderen.

Onder deze werkzame mechanismen liggen twee belangrijke aannames:

- uitvoeringsorganisaties kunnen de regelingen uitvoeren;
- de regelingen zijn toegankelijk voor ouders.

Output

Het bestaan van de regelingen moet er allereerst toe leiden dat ouders kinderbijslag en kindgebonden budget krijgen. Specifieker zouden ze ertoe moeten leiden dat alle rechthebbende ouders exact de tegemoetkoming ontvangen waar ze recht op hebben in hun specifieke situatie. De regelingen zouden niet moeten leiden tot een onvoorzien effect zoals niet-gebruik. Daarnaast moeten de regelingen ertoe leiden dat de tegemoetkoming in verhouding staat tot de kosten die gepaard gaan met het verzorgen van kinderen.

Outcome

Als ouders de tegemoetkoming krijgen waar ze recht op hebben, die bij hun situatie past en die overeenkomstig is met hun uitgaven voor kinderen, leidt dit tot het volgende:

- Bestedingsverschillen tussen huishoudens worden verkleind. Door de kinderbijslag vindt een herverdeling plaats van personen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen. Daarnaast vindt door het kindgebonden budget een herverdeling plaats van (onder andere) gezinnen met hogere inkomens naar gezinnen met lagere inkomens.
- Alle kinderen kunnen leven op of boven het niveau van het bestaansminimum.
- Alle kinderen hebben ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden. Doordat ouders die in een inkomenssituatie zitten die gepaard gaat met lage ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden een inkomensafhankelijke tegemoetkoming krijgen, worden hun kinderen deze mogelijkheden geboden.

Omdat het inkomensafhankelijke deel een afbouwpercentage kent, blijft werken lonen en leidt de regeling vervolgens niet tot het onvoorziene effect dat ouders minder snel geneigd zijn om (meer) te werken omdat ze beter af zijn in hun huidige situatie.

Impact

Doordat er een bestaansminimum is, bestedingsverschillen zijn verkleind en verschillen in ontwikkel- en ontplooiingskansen zijn verkleind:

- hebben ouders financiële ruimte voor de kosten van kinderen en nemen ze dit ook mee in de overweging om een gezin te stichten of uit te breiden;
- neemt de economische stabiliteit toe doordat de draagkracht van een groter deel van de bevolking is toegenomen;
- neemt de kansengelijkheid toe, aangezien kinderen opgroeien vanuit een meer gelijkwaardige uitgangspositie.

Context

De tegemoetkoming van ouders staat niet op zichzelf. Contextfactoren kunnen op verschillende manieren van invloed zijn op de mate waarin de overheid erin slaagt ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderen. Zo spelen politieke-bestuurlijke ontwikkelingen, zoals de politieke samenstelling van een kabinet, de financiële ruimte die een kabinet heeft en de nadruk die een kabinet wil leggen op thema's als bestaanszekerheid, kinderarmoede en gezinnen een rol in de context van de tegemoetkoming van ouders. Ook ontwikkelingen in aanpalend beleid, veranderingen in de uitvoeringspraktijk en de manier waarop de overheid in brede zin kijkt naar de relatie tussen overheid en burger zijn van invloed op de mate

waarin de doelen van artikel 10 gehaald worden. Ook niet-beleidsmatige, exogene contextfactoren doen ertoe. Denk hierbij aan conjunctuur, inflatie, de coronacrisis, of de Russische agressie-oorlog tegen Oekraïne. Hieronder gaan we iets dieper in op een aantal belangrijke contextfactoren:

- **Politieke ontwikkelingen: wens tot hervorming stelsel.** Vanaf de invoering van het toeslagenstelsel speelt de politieke wens om het stelsel te verbeteren. Sinds een aantal jaar speelt ook de nadrukkelijke wens om het stelsel te hervormen. Het ontbreekt daarbij niet aan inzichten of beleidsopties om het stelsel op andere manieren in te delen (bijvoorbeeld de Rapportage toeslagen en doenvermogen: alternatieven voor het toeslagenstelsel getoetst vanuit burgerperspectief (2020)²³, de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel (2020)²⁴, het bouwstenenrapport voor een beter belastingstelsel (2020)²⁵, de IBO Toeslagen deelonderzoeken 1 (2019)²⁶ en 2 (2020)²⁷, het Eindrapport IBO-vereenvoudiging sociale zekerheid (2023)²⁸, de verkenning Alternatief voor toeslagen: een hoge heffingskorting (2024)²⁹ en het Onderzoek naar aanknopingspunten voor de vereenvoudiging van gezinsbijslagen (2025)³⁰). Omdat steeds meer mensen afhankelijk zijn geworden van toeslagen en omdat oplossingen vaak neerkomen op een gelijktijdige hervorming van het belastingstelsel, bleven grote wijzigingen in het stelsel uit. Hoewel onderdeel van het bredere toeslagenstelsel, wordt separaat gewerkt aan alternatieven voor de kinderopvangtoeslag. De langgekoesterde wens om het stelsel van financiële regelingen en toeslagen te hervormen en het evenzo langdurige onvermogen om tot hervorming over te gaan, zijn een belangrijk onderdeel van de context van deze periodieke rapportage.

Ontwikkelingen 2023 tot heden

Het kabinet-Rutte IV had de ambitie om het toeslagenstelsel af te schaffen. Hiertoe inventariseerde dit kabinet de mogelijkheden met de 'Aanpak afschaffen toeslagenstelsel'. Onderzoek naar een gelijktijdige hervorming van het belastingstelsel en onderzoek naar alternatieven en beleidsopties voor het kindgebonden budget maakten hier deel van uit. Hierbij is ook de mogelijkheid tot het samengaan van het kindgebonden budget met de kinderbijslag meegenomen. De coalitiepartijen van het kabinet-Schoof hadden in het hoofdlijnenakkoord opgenomen dat 'Stapsgewijs wordt gewerkt aan verbeteringen in sociale zekerheid, financiële regelingen en de toeslagen [...]. Wetgeving wordt voorbereid voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel.' De eerste stappen zijn ook tijdens het Kabinet-Schoof uitgebleven en, na de val van het kabinet-Schoof, overgelaten aan een volgend kabinet. Wel kwam het kabinet-Schoof met het Wetsvoorstel Verbetermaatregelen toeslagen waarmee beoogd werd om met verschillende, relatief kleine maatregelen, verbeteringen aan te brengen aan het huidige toeslagenstelsel door het gebruiksvriendelijker, eenvoudiger en minder foutgevoelig te maken.

Veranderingen in de kindregelingen moeten daarom worden gezien tegen de achtergrond van een mogelijke toekomstige stelselwijziging. Enerzijds kan deze toekomstige stelselwijziging grote aanpassingen in de huidige regelingen juist hebben verhinderd, vanuit de gedachte dat fundamentele problemen pas kunnen worden opgelost via een integrale hervorming. Anderzijds is het ook mogelijk dat de aangekondigde stelselwijziging juist aanleiding gaf tot ingrijpende wijzigingen in de bestaande regelingen, omdat het uitblijven van structurele oplossingen leidde tot steeds omvangrijkere reparaties.

- **Politieke ontwikkelingen: kleur van het kabinet.** De politieke samenstelling van kabinetten en mate van aandacht voor kinderen en gezinnen speelt een rol in de manier waarop de tegemoetkoming van ouders vorm krijgt. In de kabinetten-Rutte III en IV was er meer aandacht voor gezinnen en kinderarmoede dan in de kabinetten-Rutte I en II, waarin de kindregelingen soms weinig aandacht kregen. Dit kan, zonder iets te veranderen aan wat op papier het doel van de regelingen is, ervoor zorgen dat de kindregelingen voor bredere doelen worden ingezet, zoals het repareren van koopkracht of gezinsbevordering, hetgeen weer gevolgen heeft voor de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid.
- **Conjunctuur, corona, inflatie, Oekraïne.** De doeltreffendheid en doelmatigheid van de tegemoetkoming van ouders wordt in sterke mate beïnvloed door economische schommelingen en externe crises die daarop van invloed zijn. Door dat deze factoren de waarde van geld veranderen, veranderen ze ook de effectiviteit van de regelingen. Zo namen tijdens de coronapandemie onzekerheden over werk en inkomen op korte termijn toe door een periode van laagcon-

²³ Dijksterhuis, C., & Van Baaren, A. (2020, november). Toeslagen en doenvermogen: alternatieven voor het toeslagenstelsel getoetst vanuit burgerperspectief. Bijlage bij Kamerstuk II, 31 066, V.

²⁴ Eindrapportage: Alternatieven voor het toeslagenstelsel (2020). Ministerie van Financiën.

²⁵ Bouwstenen voor een beter belastingstelsel (2020). Ministerie van Financiën.

²⁶ IBO Toeslagen deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het huidige toeslagenstelsel (2019). Ministerie van Financiën.

²⁷ IBO Toeslagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk: Alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel (2020). Ministerie van Financiën.

²⁸ Eindrapport IBO-vereenvoudiging sociale zekerheid (2023). Ministerie van SZW.

²⁹ Van Berkel, K. & Van Vuuren, D. (2024). Alternatief voor toeslagen: een hoge heffingskorting. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

³⁰ Ecorys (2025). Onderzoek naar aanknopingspunten voor de vereenvoudiging van gezinsbijslagen. Rotterdam: Ecorys.

junctuur, gevolgd door hoogconjunctuur en arbeidsmarktkrapte. Dit had negatieve financiële gevolgen voor huishoudens.³¹ Ook had corona gevolgen voor de onderwijskwaliteit³² en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen.³³ De nasleep van corona ging gepaard met nieuwe schokken door de Russische agressie-oorlog tegen Oekraïne en de daaruit voortvloeiende energiecrisis, die zich vertaalde in hoge inflatie en sterk stijgende kosten van levensonderhoud. Ouders kregen te maken met koopkrachtverliezen, die met name terechtkwamen bij lagere inkomens. Deze financiële schommelingen stimuleerden het kabinet om inkomensondersteuning te bieden om de koopkrachtverliezen tegen te gaan met instrumenten die daar vanwege hun gerichtheid geschikt voor zijn, zoals het kindgebonden budget.

- **Toeslagenaffaire en paradigmaveranderingen.** In de afgelopen jaren, waaronder in de periode 2018-2023, heeft er mede door de Toeslagenaffaire een verandering plaatsgevonden in het denken over beleid, dienstverlening en de relatie tussen burger en overheid. Een van de kernproblemen is dat het stelsel lange tijd gebaseerd was op een veronderstelde mate van zelfredzaamheid en doenvermogen die in de praktijk niet bij alle burgers aanwezig is, waardoor niet iedereen die recht heeft op inkomensondersteuning deze ook krijgt. Er is meer aandacht gekomen voor het bereik van regelingen, niet-gebruik, en de verschillende drempels die inkomensondersteuningsregelingen kennen. Gekeken naar de tegemoetkoming van ouders, springt met name het kindgebonden in het oog door de voorschotsystematiek en de hoge mate waarin dit leidt tot (mogelijke hoge) terugvorderingen. Door meer aandacht te hebben voor complexiteit en toegankelijkheid kan de tegemoetkoming van ouders doeltreffender en doelmatiger worden.

2.4 Beleidstheorie Caribisch Nederland

Figuur 2.2 geeft een overzicht van de beleidstheorie voor de kinderbijslagvoorziening BES. De werking van het beleid is in de beleidstheorie opgedeeld in de meetbare *output* (de directe resultaten die voortkomen uit de inzet van instrumenten), de *outcome* (het effect dat de directe resultaten teweegbrengen) en de *impact* die het beleid op langere termijn sorteert. Daaronder beschrijven we welke instrumenten hiervoor ingezet worden (de *input*), en via welke *werkzame mechanismen* deze instrumenten tot de doelen leiden. De *context* van de BES-eilanden is toegevoegd.

Figuur 2.2 Beleidstheorie kinderbijslagvoorziening BES



Input

De input bestaat uit het instrument om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderen: de kinderbijslagvoorziening BES. De kinderbijslagvoorziening BES voorziet in een inkomensafhankelijke bijdrage voor ouders en verzorgers van kinderen tot 18 jaar op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De hoogte van de uitkering is niet afhankelijk van de leeftijd van het

³¹ Van Horssen, C., & Verberk-de Kruik, M. (2020). Peiling coronacrisis: financiële gevolgen voor huishoudens. Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud).

³² Inspectie van het Onderwijs (2021). Technisch rapport primair onderwijs. Bovensectoraal themaonderzoek 16 maanden coronacrisis.

³³ Van der Klis, A. & Junge, C. (2024). De gevolgen van de coronaperiode op de taal- en sociaal-emotionele ontwikkeling van jonge kinderen in de gemeente Utrecht. Utrecht: Universiteit Utrecht. T

kind of van het inkomen en vermogen van ouders (zoals bij de instrumenten voor Europees Nederland wel het geval is). De hoogte van de uitkering verschilt per eiland en voor ouders in de onderstand gelden er verhogingsbedragen. Voor ouders met kinderen met een intensieve zorgbehoefte was er in 2022 en 2023 een eenmalige tegemoetkoming voor de kosten van hun kinderen.

Werkzame mechanismen

De werkzame mechanismen beschrijven hoe de kinderbijslagvoorziening BES leidt tot de doelen. De kinderbijslagvoorziening BES is een inkomensonafhankelijke uitkering. Voor ouders in de onderstand is er een extra toelage vanuit het Besluit onderstand BES, dat geen onderdeel is van de kindregelingen. Doordat de regeling simpel en voorspelbaar is en de bekendheid groot is, weten ouders wat ze aan kinderbijslagvoorziening BES kunnen verwachten en kunnen ze erop bouwen. Doordat de kinderbijslagvoorziening BES er is, ontvangen alle ouders een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van de verzorging en opvoeding van hun kinderen die aansluit bij hun gezinssituatie en de economische situatie per eiland. Daarnaast wordt de inkomenspositie van ouders verbeterd.

Onder deze werkzame mechanismen liggen twee belangrijke aannames:

- uitvoeringsorganisaties kunnen de regelingen uitvoeren;
- de regeling is toegankelijk voor ouders.

Output

Het bestaan van de regeling moet er allereerst toe leiden dat ouders kinderbijslagvoorziening BES krijgen. De regeling zou niet moeten leiden tot een onvoorzien effect zoals niet-gebruik. Daarnaast moeten de regelingen ertoe leiden dat de tegemoetkoming in verhouding staat tot de kosten die gepaard gaan met het verzorgen van kinderen.

Outcome

Als ouders de tegemoetkoming krijgen waar ze recht op hebben, die bij hun situatie past en die overeenkomt met hun uitgaven voor kinderen, leidt dit tot het volgende:

- Bestedingsverschillen tussen huishoudens worden verkleind. Door de kinderbijslagvoorziening BES vindt een herverdeling plaats van personen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen. Ook bestedingsverschillen tussen eilanden worden verkleind, doordat de kinderbijslagvoorziening BES per eiland verschilt.
- Alle kinderen kunnen leven op het niveau van het bestaansminimum.
- Alle kinderen hebben ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden. Doordat ouders die in een inkomenssituatie zitten die gepaard gaat met lage ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden een inkomensafhankelijke tegemoetkoming krijgen, worden hun kinderen deze mogelijkheden geboden.

Impact

Doordat er een bestaansminimum is voor ouders met kinderen, bestedingsverschillen zijn verkleind en verschillen in ontwikkel- en ontplooiingskansen zijn verkleind:

- hebben ouders financiële ruimte voor de kosten van kinderen en nemen ze dit ook mee in de overweging om een gezin te stichten of uit te breiden;
- neemt de economische stabiliteit toe doordat de draagkracht van een groter deel van de bevolking is toegenomen;
- neemt de kanselijkheid toe aangezien kinderen opgroeien vanuit een meer gelijkwaardige uitgangspositie.
- neemt de armoedeproblematiek af. Armoede in Caribisch Nederland is een complex en hardnekkig probleem dat leidt tot verschillende negatieve gevolgen. De kinderbijslagvoorziening BES voorkomt deze negatieve gevolgen gezinnen met kinderen.

Context

De tegemoetkoming van ouders in Caribisch Nederland staat niet op zichzelf. Zo spelen politieke en maatschappelijke ontwikkelingen een rol in de context van de tegemoetkoming van ouders. Hierin zijn naast overeenkomsten ook verschillen waarneembaar met Europees Nederland. Hieronder noemen we aantal belangrijke contextfactoren:

- **Conjunctuur, cost of living en inflatie.** De economische context op de BES-eilanden wordt gekenmerkt door een relatief hoge *cost of living* in vergelijking met Europees Nederland. Door de afhankelijkheid van geïmporteerde goederen zijn huishoudens sterk gevoelig voor prijsstijgingen. Tegelijkertijd zijn de lonen gemiddeld lager, waardoor de koopkracht structureel onder druk staat. De conjunctuur op de eilanden is bovendien smal: economische schokken of toeristische fluctuaties kunnen relatief grote gevolgen hebben voor inkomens en bestaanszekerheid.

- **Ontbreken objectieve inkomensgegevens, wens inkomensafhankelijke regeling.** Op de BES-eilanden ontbreken in de huidige uitvoeringspraktijk objectieve, actuele inkomensgegevens waarmee eenvoudig een inkomensafhankelijke regeling kan worden vormgegeven. De beperkte beschikbaarheid van betrouwbare inkomensgegevens vormt een structurele belemmering voor de politieke en beleidsmatige wens om, naast of in plaats van de huidige kinderbijslagvoorziening, een gerichte inkomensafhankelijke regeling in te richten. Daarnaast ontvangen huishoudens met hogere inkomens momenteel hetzelfde bedrag als lagere inkomens, terwijl de inkomensverschillen op de eilanden aanzienlijk kunnen zijn.
- **Verschillen met Europees Nederland en tussen eilanden.** De aandacht voor sociaaleconomische verschillen tussen de BES-eilanden en Europees Nederland, en tussen de eilanden onderling, beïnvloeden de mate waarin de huidige tegemoetkoming van ouders doeltreffend kan zijn. Zoals ook in de onderzoeksaanvraag staat, komt het bijvoorbeeld in Caribisch Nederland relatief vaker dan in Europees Nederland voor dat iemand anders dan de ouder(s) het kind opvoedt en kinderbijslag ontvangt. Ook komen er tussen eilanden prijsverschillen voor. Het is de vraag of een uniforme regeling voldoende rekening kan houden met deze sociaaleconomische verschillen.
- **Toeslagenaffaire en paradigmaverandering.** Hoewel de toeslagenaffaire minder directe effecten heeft gehad dan in Europees Nederland, kunnen indirecte effecten wel degelijk van invloed zijn op de doeltreffendheid van de kinderbijslagvoorziening BES, zowel in de periode 2018-2023 als in de toekomst. Zo kan meer aandacht voor eenvoud, uitvoerbaarheid en doenvermogen leiden tot regelingen die beter aansluiten bij burgers. Anderzijds kan de keuze voor eenvoud leiden tot weinig gerichte regelingen, wat het risico op minder doelmatig regelingen vergroot.

2.5 Analyse kader

Op basis van de beleidstheorie hebben we het onderstaande analysekader uitgewerkt. In bijlage 2 is dit analysekader aangevuld met de bronnen per indicator.

Tabel 2.1 Indicatoren bij de beleidstheorie tegemoetkoming ouders

Niveau	Indicator
Input	Beleidsontwikkelingen kindregelingen Ontwikkeling uitgaven
Mechanisme	Knelpunten uitvoering Toegankelijkheid voor ouders Redenen niet-gebruik Risico's, fraude en fouten
Output	Aantal ouders en bedragen Niet-gebruik Uitvoeringskosten Fraude en handhaving Kostendekkendheid
Outcome	Bestedingsverschillen tussen huishoudens Aantal gezinnen onder het bestaansminimum Ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden van kinderen Armoedeval/marginale druk
Impact	Financiële ruimte voor kinderen Economische stabiliteit Vergrote kanselijkheid

3

3. Toetsing beleidstheorie

3 Toetsing beleidstheorie

In dit hoofdstuk lichten we het beleid door op doeltreffendheid en doelmatigheid. We doen dit langs de verschillende onderdelen uit de beleidstheorie: *input*, *werkzame mechanismen*, *output*, *outcome* en *impact*. We beschrijven hier alleen de context wanneer we verbanden zien die van belang zijn.

3.1 Input

In deze paragraaf beschrijven we veranderingen als het gaat om de instrumenten van Artikel 10. Welk beleid vormde de input? We kijken naar beleidsontwikkelingen en ontwikkelingen in de uitgaven.

Tabel 3.1 Onderdelen input uit het analysekader

Niveau	Indicator
Input	Beleidsontwikkelingen kindregelingen
	Ontwikkeling uitgaven

3.1.1 Beleidsontwikkelingen kindregelingen

Beleidsontwikkelingen op een rij

Tussen 2018 en 2023 heeft de wetgever de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslagvoorziening BES op verschillende punten gewijzigd. Tabel 3.2 geeft deze beleidsontwikkelingen kort weer.

Tabel 3.2 Tijdlijn beleidsontwikkelingen 2018-2023

Regeling	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AKW	-	- Verhoging AKW (+ €89 per jaar) - Verhoging AKW+ (+ €89 per jaar) - Verruiming voorwaarden DKIZ	- Aanpassing voorwaarden 16- en 17-jarigen - Niet-indexeren AKW (verschil is 1.3 procent)	-	-	-
WKB	- Verhoging tweede-kindbedrag (+ €71 per jaar)	- Herstelactie hernieuwd recht	- Herstelactie hernieuwd recht - Verhoging inkomensgrens kindgebonden budget voor paren (met €16.750 tot €38.131 per jaar) - De aanpassingen van dit jaar aan de AKW gelden ook voor de WKB	- Herstelactie hernieuwd recht - Verhoging maximumbedrag vanaf het derde kind (+ €617 per jaar)	- Verhoging maximumbedrag tweede en verdere kinderen (+ €70 per kind per jaar) - Positieve uitzondering koppelingsbeingsel verblijfstatus	- Verhoging maximumbedrag vanaf het derde kind (+ €468 per jaar) - Verhoging alle kindbedragen (+ €356 per jaar) - Verhoging extra tegemoetkoming voor alleenstaande ouders (+ €356 per jaar) - Oplossing knelpunt noodopvang
KBV BES	-	- Verhoging KBV BES (+ 50% bovenop inflatiecorrectie, van \$40/\$42 naar \$62/\$64 per maand)	- Verhoging KBV BES (+ \$20 per maand)	- Verhoging KBV BES (+ \$2 per kind per maand)	- Verhoging KBV BES (+ \$10 per maand) - Eenmalig bedrag KBV BES DKIZ	- Verhoging KBV BES (+ \$20 per maand) - Tweede eenmalige bedrag KBV BES DKIZ

Hieronder lichten we de verschillende wijzigingen uit bovenstaande tabel toe.

2018:

- **Verhoging tweede-kindbedrag kindgebonden budget.** Het tweede-kindbedrag van het kindgebonden budget is verhoogd met 71 euro per jaar om de inkomenspositie van gezinnen met lage en middeninkomens te ondersteunen.

2019:

- **Verhoging kinderbijslag en extra tegemoetkoming kinderbijslag (AKW+).** Per 1 januari 2019 is de kinderbijslag met 88,75 euro per jaar verhoogd om gezinnen extra te ondersteunen en de inkomenspositie van gezinnen structureel te verbeteren, conform het regeerakkoord.

- **Aanpassing voorwaarden extra tegemoetkoming kinderbijslag (AKW+).** In de Verzamelwet SZW 2019³⁴ is geregeld dat per 1 januari 2019 de voorwaarden zijn verruimd om in aanmerking te kunnen komen voor de AKW+ bij thuiswonende kinderen wegens intensieve zorg. Hierdoor kan een ouder, die gedurende een gedeelte van het jaar alleenstaand is, recht verkrijgen op het extra bedrag aan kinderbijslag.
- **Herstelactie kindgebonden budget.** Begin 2019 is de Tweede Kamer door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën geïnformeerd³⁵ over een ommissie in de uitvoering van het kindgebonden budget. Dit betrof de toekenning aan ouders die hernieuwd recht hadden op kindgebonden budget, na dit recht eerder verloren te hebben. De aanvraag van deze ouders had automatisch opnieuw moeten worden opgestart, maar hierin voorzag het systeem van Belastingdienst/Toeslagen³⁶ niet. Ouders krijgen over die jaren in totaal 420 miljoen euro kindgebonden budget nabetaald. De ommissie in het systeem is medio 2019 verholpen en in de tweede helft van 2019 heeft circa een derde van de herstelbetalingen plaatsgevonden. De herstelactie liep door in 2020 en 2021.
- **Verhoging kinderbijslagvoorziening BES.** In reactie op het onderzoek³⁷ naar een ijkpunt voor de bestaanszekerheid voor Caribisch Nederland heeft het kabinet besloten de kinderbijslagvoorziening BES per 1 januari 2019 met 50 procent te verhogen om een bijdrage te leveren aan de verbetering van de leefomstandigheden in Caribisch Nederland. Op Bonaire steeg het maandelijkse bedrag per kind van 40 naar 62 Amerikaanse dollar. Op Sint Eustatius en Saba is het bedrag van 42 dollar verhoogd tot 64 dollar per maand per kind.

2020:

- **Aanpassing voorwaarden kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen.** De eisen die in de kinderbijslag werden gesteld aan 16- en 17-jarigen vervielen per 1 januari 2020. Het ging om de bijverdiengrens en het verlies van het recht op tegemoetkomingen wanneer het kind ging studeren aan het hoger onderwijs.³⁸ Door het vervallen van deze eisen behouden 16- en 17-jarigen het recht op kinderbijslag en kindgebonden budget. Dit is geregeld via een amendement op de Verzamelwet SZW 2020.³⁹ De dekking hiervoor is gevonden in het niet indexeren van de kinderbijslagbedragen in 2020.
- **Verhoging inkomensgrens kindgebonden budget voor paren.** Het kindgebonden budget voor paren met middeninkomens is vanaf 2020 met bijna 500 miljoen euro omhooggegaan door de gezamenlijke inkomensgrens op te schuiven met 16.750 naar 38.131 euro. Hierdoor krijgen meer ouderparen recht op kindgebonden budget en ontving een deel van de ouderparen die al kindgebonden budget kregen een hoger bedrag. Het kabinet beoogde hiermee om conform regeerakkoord ouders met middeninkomens extra te ondersteunen.
- **Herstelactie kindgebonden budget.** De in 2019 ingezette herstelactie liep in 2020 door. In 2020 is circa 294 miljoen euro uitbetaald. Wat resteerde was circa 25 miljoen euro aan herstelbetalingen waar Belastingdienst/Toeslagen nog onvoldoende gegevens van ouders had om tot uitbetaling over te gaan. In 2021 liep de herstelactie hierom door.
- **Verhoging kinderbijslagvoorziening BES.** In de voortgangsrapportage ijkpunt bestaanszekerheid Caribisch Nederland⁴⁰ kondigde het kabinet een volgende stap aan om de inkomenspositie van inwoners van Caribisch Nederland te verbeteren. Het ging om een verhoging van de kinderbijslagvoorziening BES per 1 januari 2020 van 20 dollar per maand, voor een verdubbeling van de kinderbijslagvoorziening BES ten opzichte van 2018.

2021:

- **Verhoging maximumbedrag in het kindgebonden budget vanaf het derde kind.** Per 1 januari 2021 is het maximumbedrag in het kindgebonden budget vanaf het derde kind verhoogd met 617 euro per jaar. Dit betrof een intensivering van in totaal 150 miljoen euro. Door het inkomensafhankelijke karakter van het kindgebonden budget kwam deze maatregel specifiek ten goede aan gezinnen met een laag of middeninkomen, mits zij voldeden aan de voorwaarden voor het kindgebonden budget. De maatregel maakte daarmee deel uit van de ambitie om kinderen in armoede beter te bereiken en het aantal huishoudens met kinderen dat onder de armoedegrens leeft te verlagen.
- **Afronding herstelactie kindgebonden budget.** De in 2019 ingezette herstelactie liep in 2021 door. In 2021 is 45 miljoen euro uitbetaald. In de afronding van de herstelactie en naar aanleiding van vragen van burgers bleken nog enkele groepen die eerder niet een beeld waren recht te hebben op een nabetaling. Ook deze groepen zijn in 2021 hersteld. Af rondend is er nog een bedrag van 4 miljoen euro gereserveerd voor de laatste nog uit te voeren betalingen. Deze zijn meegenomen in het reguliere proces van Toeslagen, waarmee de hersteloperatie vrijwel afgerond was.

³⁴ Tweede Kamer, 2018-2019, 34977, nr. 2

³⁵ Tweede Kamer, 2018-2019, 35010, nr. 6

³⁶ Tijdens de onderzoeksperiode zijn de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen 'ontvlochten', waarbij de Dienst Toeslagen een zelfstandig directoraat-generaal binnen het ministerie van Financiën is geworden. Bron: Kamerstuk 31066 nr. 1204. Vergaderjaar 2022-2023.

³⁷ Tweede Kamer, 2017-2018, 34775, nr. 45

³⁸ Tweede Kamer, 2019-2020, 35470, nr. 194

³⁹ Tweede Kamer, 2019-2020, 35275, nr. 2

⁴⁰ Tweede Kamer, 2018-2019, 35000, nr. 61

- **Verhoging kinderbijslagvoorziening BES.** De kinderbijslagvoorziening BES is per 1 januari 2021 verhoogd met 2,4 procent naar rato van de extra middelen voor de verhoging van het kindgebonden budget vanaf het derde kind in Europees Nederland. Aangezien er in Caribisch Nederland geen voorziening voor kindgebonden budget is, is de kinderbijslag verhoogd. Dit kwam neer op 2 dollar per kind per maand.

2022:

- **Intensivering kindgebonden budget.** In 2022 is het maximumbedrag voor het kindgebonden budget voor het tweede kind en verdere kinderen verhoogd met 70 euro per jaar. De genomen maatregelen maakten daarmee deel uit van de ambitie om kinderen in armoede beter te bereiken en het aantal huishoudens met kinderen dat onder de armoedegrens leeft te verlagen.
- **Positieve uitzondering koppelingsbeginsel kindgebonden budget.** Gezinnen met kinderen waarin een van de partners geen verblijfstatus heeft, hebben geen recht op kindgebonden budget. Dat dit ook geldt voor kinderen die Nederlands zijn of een verblijfsrecht hebben, was een onvoorzien gevolg van de doorwerking van het koppelingsbeginsel. Vanaf 2022 is voor een dergelijke situatie in het kindgebonden budget een uitzondering op de doorwerking van het koppelingsbeginsel opgenomen. Hiermee werd het onvoorziene gevolg verholpen.
- **Verhoging kinderbijslagvoorziening BES.** Per 1 juli 2022 is de kinderbijslagvoorziening BES verhoogd met 10 dollar per maand om de inkomens in Caribisch Nederland te verhogen en toe te werken naar meer bestaanszekerheid op Caribisch Nederland.
- **Eenmalig bedrag kinderbijslagvoorziening BES DKIZ.** Vooruitlopend op de invoering van een regeling voor Dubbele Kinderbijslag Intensieve Zorg op Caribisch Nederland hebben ouders op Caribisch Nederland met kinderen die veel zorg nodig hebben vanwege een fysieke of psychische aandoening een tegemoetkoming gekregen voor de kosten. De tegemoetkoming bedroeg een eenmalige verdubbeling van de kinderbijslag. De regeling was bedoeld als overbrugging tot de verdubbeling van de kinderbijslag ingevoerd kan worden.

2023:

- **Intensivering kindgebonden budget.** In 2023 is het maximumbedrag kindgebonden budget vanaf het derde kind structureel verhoogd, tot aan het niveau van het maximumbedrag voor het tweede kind. Verder zijn alle kindbedragen en de extra tegemoetkoming voor alleenstaande ouders verhoogd. Vanaf 2024 worden deze laatste verhogingen echter wel geleidelijk afgebouwd tot 2028, waarna een deels structurele verhoging zal resteren.
- **Verhoging extra tegemoetkoming kindgebonden budget voor alleenstaande ouders.** In 2023 is de alleenstaande-ouderkop (ALO-kop) met 356 euro per jaar verhoogd.⁴¹
- **Oplossing knelpunt noodopvang toeslagen.** Per 1 januari 2023 is de feitelijke situatie leidend gemaakt voor ouders die in de noodopvang verblijven. Dit betekent concreet dat een ouder, die door huiselijk geweld in de noodopvang terecht komt, voortaan recht heeft op kinderbijslag en het kindgebonden budget. Daarnaast heeft deze ouder voortaan ook recht op de alleenstaande-ouderkop. De toeslagen sluiten hiermee beter aan op de feitelijke situatie. Daarmee werd een belangrijk knelpunt binnen de toeslagen opgelost.
- **Verhoging kinderbijslagvoorziening BES.** Om de bestaanszekerheid in Caribisch Nederland te versterken voor huishoudens met kinderen is de kinderbijslagvoorziening BES per 1 januari 2023 beleidsmatig verhoogd met 20 dollar per kind per maand, bovenop de inflatiecorrectie.
- **Tweede eenmalig bedrag kinderbijslagvoorziening BES DKIZ.** Vooruitlopend op de invoering van een regeling voor Dubbele Kinderbijslag Intensieve Zorg op Caribisch Nederland hebben ouders op Caribisch Nederland met kinderen die veel zorg nodig hebben vanwege een fysieke of psychische aandoening een eenmalige tegemoetkoming gekregen voor de kosten. De regeling is bedoeld als overbrugging tot de verdubbeling van de kinderbijslag ingevoerd kan worden.

Jaarlijkse indexering

Naast deze beleidsmatige wijzigingen werd jaarlijks (de hierboven genoemde uitzondering in 2020 daargelaten) een inflatiecorrectie toegepast op de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslagvoorziening BES door de bedragen en in het geval van het kindgebonden budget ook de vermogensgrens en het afbouwpunt, te indexeren.

3.1.2 Ontwikkelingen in uitgaven

Uitgaven begrotingsartikel 10

Uit de jaarverslagen van SZW komt naar voren dat de totale uitgaven aan artikel 10 stegen van 5,5 miljard euro in 2018 tot 8,2 miljard in 2023. De uitgaven voor de kinderbijslagvoorziening BES stegen relatief gezien het hardst van alle drie de instrumenten, maar ook het kindgebonden budget steeg harder in vergelijking met de kinderbijslag.

⁴¹ Vanaf 2024 wordt ook deze verhoging geleidelijk afgebouwd tot 2028.

Tabel 3.3 Gerealiseerde uitgaven artikel 10 in miljoenen euro

Regeling	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AKW	3.360	3.635	3.648	3.678	3.935	4.369
WKB	2.130	2.297	2.899	2.842	2.909	3.824
KBV BES	1,857	3,239	4,486	4,433	5,597	8,350
Totaal	5.492	5.935	6.551	6.524	6.849	8.201

Bron: jaarverslagen SZW 2018-2023

3.2 Werkzame mechanismen

In deze paragraaf gaan we in op de werkzame mechanismen van het begrotingsartikel. We gaan in op de veronderstelde aannames die leiden tot het bereiken van de doelen. Hierbij benoemen we welke knelpunten er (kunnen) optreden. We gaan in op de aannames benoemd in de beleidstheorie:

- uitvoeringsorganisaties kunnen de regelingen uitvoeren;
- de regelingen zijn toegankelijk voor ouders.

Daarbij kijken we ook naar redenen voor niet-gebruik en risico's op fraude en fouten.

Tabel 3.4 Onderdelen werkzame mechanismen uit het analysekader van paragraaf 2.5

Niveau	Indicator
Mechanisme	Knelpunten uitvoering
	Toegankelijkheid voor ouders
	Redenen niet-gebruik
	Risico's, fraude en fouten

3.2.1 Uitvoering van de regelingen

De uitvoering van de kindregelingen functioneert over het algemeen goed.⁴² Voor alle toeslagen, dus ook voor kindgebonden budget, geldt dat deze voor veel mensen goed werkt, maar ook voor grote groepen niet goed werkt.⁴³ In bijzondere situaties, zoals bij verhogingsbedragen, zijn er knelpunten aan te wijzen, met name doordat hier een kleine groep wordt bediend terwijl er een relatief hoge uitvoeringslast is. In deze subparagraaf gaan we in op de uitvoering van de regelingen en de knelpunten die er spelen. Hierbij merken we op dat er een verkenning is geweest naar alternatieven voor het toeslagenstelsel.⁴⁴ Hierbij werd geconstateerd dat een stap naar van een fundamentele hervorming kan liggen in het komen tot één vereenvoudigde regeling met één wettelijk kader. Dit zou de kindregelingen met name makkelijker moeten maken voor ouders, maar een vereenvoudigde regeling kan ook leiden tot voordelen voor de uitvoering. Een transitie naar een nieuw stelsel zou hierbij wel een (tijdelijke) grotere belasting van de uitvoeringsorganisaties betekenen.

Kinderbijslag

De kinderbijslag wordt uitgevoerd door de SVB. Hierbij geldt dat het proces grotendeels geautomatiseerd verloopt nadat kinderen zijn aangegeven bij de gemeente. De gemeente geeft de geboorte dan door aan de SVB. Ouders krijgen vervolgens een brief waarin staat dat de aanvraag klaar staat. Zij kunnen de kinderbijslag daarna via de website van de SVB aanvragen. Bij een volgende geboorte van een kind in hetzelfde gezin verloopt de toekenning van kinderbijslag automatisch. Hieronder gaan we in op de uitvoering van de dubbele kinderbijslag:

- **Dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg.** De DKIZ wordt uitgevoerd door de SVB en CIZ. Ouders die DKIZ willen ontvangen moeten hiervoor een aanvraag indienen via de website van de SVB.⁴⁵ Als ouders voor hun kind al een Wlz-indicatie hebben dan moeten ouders wel een aanvraag indienen, maar wordt op de SVB website meteen vermeld dat het CIZ hierover een positief advies zal geven. Als ouders voor hun kind geen Wlz-indicatie hebben, moeten zij ook een aanvraag indienen bij de SVB en vraagt de SVB het CIZ om advies. Het CIZ stuurt ouders die een aanvraag indienen voor een kind zonder Wlz-indicatie een medisch vragenformulier. Buiten de onderzoeksperiode is er een wijziging aangebracht in de DKIZ: deze wordt voor ouders van een kind met een Wlz-indicatie automatisch toegekend per 1 juli 2024.⁴⁶
- **Dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen.** De DKOR wordt ook uitgevoerd door de SVB.⁴⁷ De regeling bedient een kleine doelgroep en is daarmee bewerkelijk en op onderdelen foutgevoelig in de uitvoering. Voor drie van de vijf doelgroepen is de regeling relatief eenvoudig uit te voeren, hierbij gaat het om eilandbewoners, maritieme academies en

⁴² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024). Stand van de uitvoering sociale zekerheid.

⁴³ Ministerie van Financiën (2024). Eindrapport Toekomst Toeslagen.

⁴⁴ Ministerie van Financiën (2024). Eindrapport Toekomst Toeslagen.

⁴⁵ CentERdata (2020). Onderzoek uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg

⁴⁶ Kamerstukken II 2022/2023, 36385, nr. 2.

⁴⁷ De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek (2020). Evaluatie dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen.

binnenvaartschippers. Voor de groep topsporters geldt dat zij niet vanwege onderwijs uitwonend zijn, maar vanwege hun topsport. Het wettelijk kader is hier dubbelzinnig en daardoor niet helder voor de uitvoering. Het meest complex voor de uitvoering is de groep met een zeldzame mbo-opleiding. De definitie van ‘zeldzame opleidingen’ wordt als arbitrair ervaren, met een lijst opleidingen die jaarlijks met veel inspanning gemaakt moet worden en foutgevoelig is. Gezien het kleine aantal ouders dat gebruikmaakt van de regeling, vraagt het naar verhouding veel uitvoeringscapaciteit. Door het lage volume bouwt de uitvoering weinig expertise en routine op, met het risico op fouten als gevolg.

- **AKW+.** De AKW+ wordt eveneens uitgevoerd door de SVB.⁴⁸ Zij krijgen veel vragen van ouders en gemeenten over het recht op AKW+ omdat bijstandsgezinnen hier nooit voor in aanmerking komen en alleenstaanden altijd, ongeacht hun inkomen.

Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget wordt uitgevoerd door de Dienst Toeslagen.⁴⁹ Zij krijgen een signaal van de SVB als iemand recht heeft op kinderbijslag. Tussen 2013 en 2019 was er sprake van een omissie in de uitvoering waardoor ouders onterecht geen kindgebonden budget ontvingen.⁵⁰ Het kindgebonden budget werd na een stopzetting niet automatisch hervat wanneer de rechthebbende weer aan de voorwaarden voldeed voor automatische toekenning. Deze omissie is hierna hersteld en het systeem is aangepast. Hieronder gaan we in op de uitvoering van de ALO-kop:

- **Alleenstaande-ouderkop.** De ALO-kop is een verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders. De uitvoering valt daarmee onder de reguliere uitvoering van het kindgebonden budget door de Dienst Toeslagen. In het onderzoek naar de effectiviteit van de alleenstaande-ouderkop uit 2023 is geen onderzoek gedaan naar het uitvoeringsproces en eventuele knelpunten in de uitvoering.⁵¹ Uit interviews met de Dienst Toeslagen komt naar voren dat de registratie van partners niet altijd even goed gaat, wat kan leiden tot niet-gebruik of onterechte toekenningen en terugvorderingen. De Dienst Toeslagen moet er tijd aan besteden om individuele situaties te reconstrueren. Het gaat hierbij om paren waarvan partners verhuisd zijn, samengestelde gezinnen of co-ouders, nareizende partners van stasthouders en onvrijwillig elders verblijvende partners. Per 1 januari 2026 worden mensen met een noodgedwongen elders verblijvende partner als alleenstaanden behandeld.⁵²

Internationale uitvoering gezinsbijslagen

Een klein deel van het kindgebonden budget (en de kinderopvangtoeslag) wordt door de SVB uitgekeerd. Dit gebeurt onder andere in de situatie waarin ouders naast de Nederlandse ‘gezinsbijslagen’ (kinderbijslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) ook nog recht hebben op vergelijkbare buitenlandse uitkeringen, waarbij een ander land voorrang heeft om de gezinsbijslagen uit te betalen.⁵³ Het andere land betaalt in dat geval de buitenlandse gezinsbijslagen volledig uit, waarbij de SVB dit bedrag aanvult als het bedrag aan Nederlandse gezinsbijslagen hoger is. Het beoordelen van de internationale situatie en het berekenen van een eventuele aanvulling is complex en vergt veel capaciteit van de SVB, aangezien dit handmatig uitgevoerd moet worden. Dit brengt (relatief) hoge uitvoeringslasten en -kosten met zich mee. In de interviews komt naar voren dat de uitvoeringskosten voor de SVB horend bij het internationale kindgebonden budget hoog zijn en een onevenredig groot beslag op de organisatie leggen. Daarnaast heeft zowel de Centrale Raad van Beroep als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan die inhoudt dat alleen de Dienst Toeslagen bevoegd is om besluiten te nemen over het kindgebonden budget. Daarmee is de huidige uitvoeringspraktijk in internationale aanvulsituaties niet conform de huidige wetgeving. Het kabinet bereidt wetgeving voor om deze contra legem-situatie op te heffen.

Kinderbijslagvoorziening BES

De uitvoering van de kinderbijslagregeling in Caribisch Nederland is belegd bij de Rijksdienst Caribisch Nederland.⁵⁴ De RCN-unit SZW keert namens het ministerie sociale verzekeringen uit om bij te dragen aan bestaanszekerheid.⁵⁵ De opzet van de regeling is eenvoudig: ouders of verzorgers van kinderen tot 18 jaar kunnen een aanvraag indienen, waarna het

⁴⁸ Knelpuntenbrief. Sociale Verzekeringsbank. Bijlage – Stand van de uitvoering juni 2021.

⁴⁹ Tijdens de onderzoeksperiode zijn de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen ‘ontvlochten’, waarbij de Dienst Toeslagen een zelfstandig directoraat-generaal binnen het ministerie van Financiën is geworden. Bron: Kamerstuk 31066 nr. 1204. Vergaderjaar 2022-2023.

⁵⁰ Kok, L., Heil, L., Athmer, J., van Eijkel, R., Cuelenaere, B., & Elsen, M. (2022). Evaluatie toeslagenstelsel: Evaluatie Awir, uitvoering en dienstverlening Toeslagen. SEO Economisch Onderzoek / Centerdata.

⁵¹ SEO (2023). Doelen en effectiviteit van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget.

⁵² Rijksbegroting 2025. XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid 3.10 Artikel 10 Tegemoetkoming ouders.

⁵³ Bijvoorbeeld op basis van de verordening voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de EU-lidstaten (Verordening (EG) nr. 883/2004) of een verdrag met dat andere land.

⁵⁴ Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buiren, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam.

⁵⁵ <https://www.rijksdienstcn.com/sociale-zaken-werk>

bedrag maandelijks wordt uitbetaald. De RCN-unit is ook verantwoordelijk voor de beoordeling en uitbetaling van aanvullende regelingen zoals de eenmalige tegemoetkoming vooruitlopend op de structurele invoering van de dubbele kinderbijslag voor zorgintensieve kinderen. De (medische) toetsing van de aanvraag voor dubbele kinderbijslag gebeurt door de desbetreffende afdelingen van het Openbaar Lichaam: Volksgezondheid in samenwerking met het Sociaal Domein.⁵⁶

Knelpunten waar uitvoerders tegenaan lopen zijn onder andere capaciteitsproblemen en het ontbreken van een efficiënt geautomatiseerd systeem, met de nodige vertragingen als gevolg.⁵⁷ Veel handelingen, zoals controles en mutaties, moeten handmatig worden uitgevoerd, wat de doorlooptijd belemmert. Ook is er sprake van knelpunten in de samenwerking met externe instanties zoals de IND en Burgerzaken, vooral bij de verificatie van verblijfsstatussen en inschrijving. Dit heeft direct invloed op de snelheid van de beoordeling van (her)aanvragen. Tot slot zeggen de uitvoerders dat digitalisering en automatisering van het proces noodzakelijk zijn om de regeling toekomstbestendig te maken.

3.2.2 Toegankelijkheid voor ouders

Om de doelen te bereiken, moeten de regelingen toegankelijk zijn voor ouders. We gaan in deze paragraaf daarom eerst in op de perspectieven van ouders op de kindregelingen. Daarnaast is de toegankelijkheid van de regelingen afhankelijk van het doenvermogen van ouders. Hierbij geldt dat de regelingen bestaan in de context van andere wet- en regelgeving. Als het gaat om het doenvermogen, dan speelt vooral de context van het huidige toeslagenstelsel een rol. Dit is met name van belang voor het kindgebonden budget, dat een toeslag is. We gaan daarom in op de context van het toeslagenstelsel en daaraan gerelateerd (aannames over) het doenvermogen van ouders. Vervolgens gaan we in op redenen om de regelingen niet te gebruiken. Tot slot gaan we in op risico's op fouten en fraude bij de regelingen.

Perspectieven van ouders op kindregelingen

Uit een kwalitatief onderzoek naar de perspectieven van ouders op kindregelingen blijkt dat het huidige systeem van kindregelingen niet altijd aansluit bij de realiteit van gezinnen met beperkte financiële ruimte of verminderde regie. In het rapport *Met de burger aan de tekentafel – perspectieven van ouders op kindregelingen* uit 2024 komt naar voren dat ouders grote verschillen ervaren in hun afhankelijkheid van regelingen. Waar sommige ouders de tegemoetkomingen als een extraatje zien, zeggen anderen dat zij zonder deze ondersteuning eenvoudigweg niet kunnen rondkomen. Dit laat zien dat financiële zelfredzaamheid binnen de doelgroep sterk uiteenloopt en voor een aanzienlijke groep precair is. Daarnaast roepen beleidsvoorstellen die veel controle of administratieve handelingen van hen vragen, zoals het zogenoemde 'lockersysteem', weerstand op.⁵⁸ Ouders vinden dergelijke systemen complex en ondoorzichtig. Sommige ouders benadrukten ook dat de extra verantwoordelijkheid en hoge administratieve daadkracht voor velen mogelijk te complex zullen zijn.⁵⁹

Context: het toeslagenstelsel

Het rapport *Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen* uit 2022 laat zien dat het huidige toeslagenstelsel is ontworpen vanuit het beeld van een burger die in staat is om zelfstandig zijn financiën te beheren, wijzigingen tijdig door te geven, en overzicht te houden over rechten en plichten. In de praktijk blijkt dit uitgangspunt voor veel mensen niet realistisch.

Het toeslagenstelsel gaat impliciet uit van een burger die een stabiele levenssituatie heeft en in staat is om zelfstandig haar of zijn verplichtingen na te komen. Wanneer er iets verandert in iemands persoonlijke situatie (zoals een scheiding of ziekte) kan dat invloed hebben op het recht op, of de hoogte van, toeslagen. Daarom is het belangrijk dat burgers zulke wijzigingen doorgeven. In de praktijk blijkt echter dat mensen hier in moeilijke perioden vaak niet aan denken. In zulke omstandigheden kan het doenvermogen van mensen worden beperkt, bijvoorbeeld door financiële zorgen of emotionele belasting. Het rapport stelt dat ook financiële stress blijkt samen te hangen met hoe mensen hun ervaring met toeslagen

⁵⁶ Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buiren, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam.

⁵⁷ Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buiren, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam.

⁵⁸ Het lockeridee: "Bij dit idee krijgen ouders een, inkomensonafhankelijk, vast budget per kind. Dit budget is verspreid over meerdere 'lockers': categorieën waar ouders budget aan kunnen besteden zoals sport, schoolspullen of cultuur. De locker is 'leeg' als het budget voor die categorie op is. In dit geval kan je als ouder niet extra budget aanspreken voor die categorie uitgaven. Budgetten toegewezen aan een bepaalde categorie zijn alleen beschikbaar voor uitgaven binnen die categorie. Als geld binnen het budget voor bijvoorbeeld sport over is, kan dan niet worden overgeheveld naar bijvoorbeeld schoolspullen. Het idee is dat ouders eerst zelf het geld uitgeven en dit vervolgens declareren bij de Sociale Verzekeringsbank. Ouders maken declaraties door facturen en bonnetjes te bewaren en deze in te voeren bij een online portaal. Op dit portaal kunnen ouders ook zien hoeveel budget ze nog over hebben per locker, om zo inzicht te krijgen in de mogelijkheden die het budget nog biedt. Ouders moeten het budget zelf aanvragen." Met de burger aan de tekentafel. Een onderzoek naar de perspectieven van ouders op kindregelingen, theRevolution, februari 2024, 11.

⁵⁹ theRevolution (2024). Met de burger aan de tekentafel. Een onderzoek naar de perspectieven van ouders op kindregelingen,

beoordelen: hoe groter de financiële stress, hoe negatiever die ervaring vaak is. Omdat financiële stress allerlei verschillende oorzaken kan hebben, is het lastig om hier binnen het toeslagenstelsel zelf gericht op in te grijpen of verbeteringen in aan te brengen.

Verder benadrukt het rapport dat het werken met voorschotten en terugvorderingen zorgt voor onzekerheid bij burgers. Deze onzekerheid leidt tot stress en het vermijden van aanvragen of wijzigingen, wat het doenvermogen onder druk zet. De evaluatie signaleert ook niet-gebruik van toeslagen als structureel probleem. Niet-gebruik kan onbewust plaatsvinden of bewust. Mogelijke oorzaken zijn volgens het rapport:

- gebrek aan kennis;
- moeite met aanvragen;
- het niet nodig of niet de moeite waard vinden van het aanvragen gezien de hoogte van de toeslag;
- angst voor terugvordering;
- verlies van vertrouwen in het systeem.

In het laatste hoofdstuk van het rapport wordt expliciet aanbevolen om beter aan te sluiten bij de behoeften van burgers met beperkte regie en vaardigheden. Er wordt gepleit voor vereenvoudiging, voorspelbaarheid en een betrouwbaardere uitvoering, zodat het systeem beter past bij de verschillende situaties waarin burgers zich bevinden.⁶⁰

Cognitieve schaarste en doenvermogen

Uit het rapport *Rapportage toeslagen en doenvermogen alternatieven voor het toeslagenstelsel* blijkt eveneens dat het huidige toeslagenstelsel veel vergt van het doenvermogen van burgers.⁶¹ Burgers ontvangen een voorschot op basis van schattingen, waarna pas later een definitieve afrekening plaatsvindt. Dit vereist een voortdurende afstemming tussen actuele omstandigheden en toeslagen, iets wat in de praktijk tot stress, fouten en terugvorderingen kan leiden. Volgens het rapport gaat beleid daarbij regelmatig uit van het idee dat wanneer mensen iets weten of begrijpen, ze er ook naar kunnen handelen. De rapportage wijst erop dat deze aanname problematisch is: mensen beschikken in de praktijk niet altijd over het vermogen om hun intenties in actie om te zetten, zeker onder stressvolle omstandigheden. Het rapport beschrijft dat veel verantwoordelijkheid bij burgers wordt gelegd, terwijl ze tegelijkertijd kampen met cognitieve schaarste en stress. Dit maakt het moeilijk om tijdig te reageren of wijzigingen goed door te geven.

Onder doenvermogen verstaan we het vermogen om intenties daadwerkelijk om te zetten in gedrag, ook wanneer dat langdurige administratieve en cognitieve inspanningen vereist. In de praktijk blijkt dat ouders, zelfs wanneer ze het goede willen doen, belemmerd worden door ingewikkelde regels, hoge bewijslasten en korte deadlines. Dit geldt met name voor ouders met een lager inkomen, flexibele arbeid of beperkte digitale en taalvaardigheden. Er is volgens het rapport sprake van een mismatch tussen beleidsverwachtingen en het feitelijke doenvermogen van ouders. Waar beleid vaak uitgaat van rationeel, consistent en foutloos gedrag, is dit in werkelijkheid lang niet altijd haalbaar. De rapportage stelt dat deze overschatting van doenvermogen heeft bijgedragen aan de problematiek rondom de uitvoering van het toeslagenstelsel.⁶²

3.2.3 Redenen voor niet-gebruik

Gezien de context van het toeslagenstelsel gaan we eerst in op algemene redenen voor het niet gebruiken van toeslagen. Vervolgens gaan we in op de redenen die spelen bij de regelingen die vallen onder het tegemoetkomen van ouders. In deze subparagraaf gaan we alleen in op de redenen voor niet-gebruik, omdat dit inzicht geeft in knelpunten bij de veronderstelde werkzame mechanismen. De aantallen waarin niet-gebruik voorkomt staan beschreven in de volgende paragraaf als output.

Toeslagen algemeen

Het artikel "Waarom laten mensen toeslagen liggen?" onderzoekt op basis van vragenlijstonderzoek en straatinterviews waarom mensen die recht hebben op toeslagen deze toch niet aanvragen. Het onderzoek laat zien dat het niet-gebruik van toeslagen veel zegt over de grenzen aan zelfredzaamheid en doenvermogen van burgers. Redenen voor niet-gebruik lopen uiteen van onzekerheid over het eigen recht en een gebrek aan kennis, tot angst voor terugvorderingen en wantrouwen richting de overheid. Eerdere negatieve ervaringen met de Belastingdienst/Dienst Toeslagen spelen hierin een grote rol.⁶³

⁶⁰ SEO en Centerdata (2022). Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen.

⁶¹ Ministerie van Financiën (2020), *Rapportage toeslagen en doenvermogen alternatieven voor het toeslagenstelsel*, getoetst vanuit burgerperspectief.

⁶² Ministerie van Financiën (2020), *Rapportage toeslagen en doenvermogen alternatieven voor het toeslagenstelsel*, getoetst vanuit burgerperspectief.

⁶³ Simonse, O., Dillen, L.F. van, Dijk, W. van & Dijk, E. van (2024), *Waarom laten mensen toeslagen liggen?* Gerôn: Tijdschrift over ouder worden & samenleving 31(1).

Daarnaast worden ook de administratieve lasten genoemd. Het aanvragen van toeslagen wordt vaak als ingewikkeld en tijdrovend ervaren. Sommigen vinden het “te veel gedoe” of zijn bang iets verkeerd te doen. Daarmee laat dit onderzoek zien dat doenvermogen in de praktijk ook afhankelijk is van kennis, stress, systeemvertrouwen en overzicht. Ook de zelfredzaamheid blijkt begrensd. Mensen handelen soms niet uit onvermogen, maar ook uit bewuste vermindering van contact met systemen die ze als bedreigend of ingewikkeld ervaren. De onderzoekers beschrijven dit gedrag aan de hand van het COM-B-model (Capability, Opportunity, Motivation – Behaviour). Het model maakt zichtbaar dat gedrag zoals het aanvragen van een toeslag slechts tot stand komt als capaciteiten, mogelijkheden en motivatie tegelijk aanwezig zijn. Dit is voor lang niet iedereen vanzelfsprekend.⁶⁴

Kinderbijslag

De kinderbijslag wordt in de meeste gevallen automatisch toegekend aan ouders. Het niet-gebruik wordt zeer laag ingeschat.^{65,66} Er zijn daarom geen redenen aan te wijzen voor niet-gebruik. Voor de dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg of om onderwijsredenen zijn wel redenen voor niet-gebruik aan te wijzen.

- **Dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg.** Het aanvraagproces vraagt veel van ouders, die uitgebreide informatie moeten aanleveren over de aard en de omvang van de zorg. Ouders ervaren het proces bovendien vaak als belastend en weinig ondersteunend, mede doordat de regeling in haar huidige vorm niet altijd goed aansluit bij hun leefwereld. De communicatie over voorwaarden en beoordelingscriteria blijkt in de praktijk regelmatig onduidelijk, wat leidt tot onzekerheid en terughoudendheid bij het aanvragen van de regeling. Daarnaast bestaat er spanning tussen de behoefte aan maatwerk en het streven naar gelijke behandeling. Vergelijkbare situaties kunnen verschillend beoordeeld worden, wat leidt tot onvrede en een gevoel van willekeur.⁶⁷
- **Dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen.** Voor de meeste doelgroepen wordt een laag niet-gebruik verwacht doordat de regeling goed bekend is. Dat geldt niet voor de groep met een zeldzame mbo-opleiding, waar aanzienlijk niet-gebruik wordt verwacht. Dit komt doordat uitwonende mbo-studenten met een zeldzame opleiding binnen de groep mbo-studenten een minderheid vormt. Ouders worden veelal niet door de opleiding geïnformeerd, wat bij de andere doelgroepen wel gebeurt.⁶⁸

Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget wordt in automatisch toegekend door de Dienst Toeslagen wanneer ouders kinderbijslag ontvangen en al een andere toeslag ontvangen. Toch ontstaan ook hier knelpunten, met name bij bijzondere huishoudsituaties of in situaties⁶⁹ of wanneer er iets verandert in de gezinssituatie. In die gevallen moeten ouders actief controleren of ze het juiste bedrag ontvangen en zo nodig wijzigingen doorgeven of bezwaar maken. Niet alle ouders zijn op de hoogte van hun rechten of beschikken over voldoende kennis van het systeem om hierin adequaat te handelen. Ook het feit dat de regeling onderdeel is van een breder pakket aan inkomensondersteunende maatregelen draagt bij aan de complexiteit en het risico op verwarring of niet-gebruik.

Een aantal bijzondere situaties, waarin een toeslagenontvanger op papier een partner heeft, maar de partner in de praktijk niet kan bijdragen in de zorg en kosten van het kind (zoals vermissing, detentie, of een partner van een erkende vluchteling die niet in Nederland verblijft), wordt in de toekomst opgelost met wetsvoorstel Verbetermaatregelen toeslagen.⁷⁰ In deze situaties zal een uitzondering op het partnerbegrip gelden, waardoor de ontvanger van het kindgebonden budget ook de ALO-kop ontvangt. De inwerkingtreding van de wet staat gepland op 1 januari 2026, maar het voorstel ligt eind oktober 2025 nog voor behandeling bij de Tweede Kamer.

ALO-kop

In de uitvoering van de alleenstaande-ouderkop doen zich verschillende knelpunten voor die maken dat de regeling niet altijd goed aansluit bij de leefwereld van ouders. Zo vallen bepaalde groepen buiten de regeling, ook al functioneren ze feitelijk als alleenstaand ouder. Het gaat bijvoorbeeld om ouders met een partner in detentie of in het buitenland, of ouders die tijdelijk (noodgedwongen) samenwonen met familieleden. Hoewel zij de volledige zorg voor hun kind dragen, worden ze op basis van formele criteria niet als alleenstaand erkend, waardoor ze geen recht hebben op de ALO-kop. Zo-

⁶⁴ Simonse O., Dillen L.F. van, Dijk W. van & Dijk E. van (2024), Waarom laten mensen toeslagen liggen? Gerön: Tijdschrift over ouder worden & samenleving 31(1).

⁶⁵ Rijksoverheid (2023). IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid - Moeilijk makkelijker maken.

⁶⁶ Significant APE (2023). Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een syntheses studie.

⁶⁷ CentERdata (2020). Onderzoek uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg.

⁶⁸ De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek (2020). Evaluatie dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen.

⁶⁹ SEO en Centerdata (2022). Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen.

⁷⁰ Kamerstukken II 2024-2025, 36799, nr. 2.

als eerder aangegeven, wordt met het wetsvoorstel Verbetermaatregelen toeslagen een deel van deze problematiek opgelost. Een risico van de ALO-kop dat beschreven wordt in de evaluatie van de ALO-kop dat de regeling relatief veel kennis en regelvermogen van ouder vergt. De regeling sluit daarmee onvoldoende aan bij ouders met beperkte regie, vaardigheden of stabiliteit.^{71,72}

Redenen voor niet-gebruik kinderbijslagvoorziening BES

De meest voorkomende reden voor niet-gebruik van de kinderbijslag op de BES-eilanden is onbekendheid van de regeling.⁷³ Ook zijn er praktische drempels. Daarnaast spelen wantrouwen, verwarring over rechten, beperkte digitale vaardigheden en onduidelijkheid over de aanvraag een rol bij niet-gebruik. Niet-gebruik komt vooral voor bij specifieke groepen, waaronder migranten en laaggeletterde ouders, waarbij drempels als taalbarrières, beperkte bekendheid en administratieve obstakels een rol spelen.

3.2.4 Risico op fouten en fraude

In deze subparagraaf bespreken we de risico's of fouten en fraude bij de regelingen. We gaan alleen in op de risico's, omdat die inzicht geven in knelpunten bij de veronderstelde werkzame mechanismen. De aantallen signalen staan beschreven in de volgende paragraaf als output.

Kinderbijslag

In een risicoanalyse⁷⁴ van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de kinderbijslag wordt geconcludeerd dat de risico's voor fouten en fraude in de kinderbijslag zeer beperkt zijn. De kinderbijslagregeling biedt immers niet veel mogelijkheden om fouten te maken of te frauderen. Ook neemt de SVB verschillende maatregelen om het risico te verminderen. Toch blijft er een restrisico op misbruik en oneigenlijk gebruik bestaan. Het gekwantificeerde restrisico van de kinderbijslag werd in 2022 geschat op 7,9 miljoen euro. Dat betrof 0,19 procent van de uitgaven aan kinderbijslag en ligt onder de gemaximeerde grens van 3 procent.

Kindgebonden budget

In een risicoanalyse⁷⁵ van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van het kindgebonden budget wordt beschreven dat de risico's die bij de kinderbijslag horen ook automatisch aan het kindgebonden budget kleven, gezien het feit dat de toekenning van het kindgebonden budget automatisch plaatsvindt bij toekenning van de kinderbijslag. Daarnaast kent het kindgebonden budget nog specifieke risico's op misbruik of oneigenlijk gebruik, zoals de voorschotsystematiek en de afhankelijkheid van ouders om de juiste gegevens aan te leveren. De Dienst Toeslagen heeft verschillende maatregelen genomen om het risico zo klein mogelijk te maken. Toch blijft er een restrisico op misbruik en oneigenlijk gebruik bestaan. Het gekwantificeerde restrisico van het kindgebonden budget werd in 2022 geschat op een bedrag tussen 5,5 miljoen en 7,1 miljoen euro⁷⁶.

Kinderbijslagvoorziening BES

Het onderzoek naar de kinderbijslagvoorziening BES uit 2025 geeft geen antwoord op de onderzoeksvraag of er misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvindt.

3.3 Output

In deze paragraaf bekijken we de resultaten van de regelingen. We gaan in op de aantallen en de bedragen die hiermee gemoeid zijn, het niet-gebruik, de uitvoeringskosten en fraude en handhaving. Tot slot presenteren we de resultaten van ons onderzoek naar de kostendekkendheid van de regelingen.

⁷¹ SEO (2023). Doelen en effectiviteit van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget

⁷² SEO (2022). Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen

⁷³ Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buijen, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam.

⁷⁴ Risicoanalyse (M&O). Kinderbijslag (2022). Den Haag: ministerie van SZW. Niet openbaar.

⁷⁵ M&O Beschrijving 2019 Wet op het kindgebonden budget (2019). Niet openbaar.

⁷⁶ Bijlage I Restrisico's M&O beschrijving 2019 Wet op het kindgebonden budget (2019). Niet openbaar.

Tabel 3.5 Onderdelen output uit het analysekader van paragraaf 2.5

Niveau	Indicator
Output	Aantal ouders en bedragen
	Niet-gebruik
	Uitvoeringskosten
	Fraude en handhaving
	Kostendekkendheid

3.3.1 Aantallen en bedragen kinderbijslag

Aantallen, uitgaven en kwartaalbedragen kinderbijslag

Het aantal huishoudens dat tussen 2019 en 2023 kinderbijslag ontving, bleef nagenoeg hetzelfde (1.886.274 in 2019 en 1.874.326 in 2023). Het aantal kinderen waarvoor kinderbijslag werd ontvangen, veranderde evenmin nauwelijks (3.343.953 in 2019 en 3.334.844 in 2023). De totale uitgaven aan kinderbijslag stegen in diezelfde periode van 3,6 miljard naar 4,3 miljard euro.

De kinderbijslag maakt onderscheid naar verschillende leeftijdscategorieën, waarbij het bedrag voor oudere kinderen hoger is. Voor kinderen van 12 tot 17 jaar geldt het basisbedrag, dat tussen 2019 en 2023 steeg van 315 naar 380 euro. Voor kinderen van 0 tot en met 5 jaar oud geldt 70 procent van dat bedrag, voor kinderen van 6 tot en met 11 jaar geldt 85 procent van dat bedrag.

De aantallen telkinderen⁷⁷ zijn vrijwel gelijk aan de aantallen in de reguliere populatie en volgen de ontwikkeling tussen 2018 en 2023 behalve in de categorie 16- tot 17-jarigen. In deze categorie is een stijging te zien in het aantal telkinderen voor kinderbijslag van 389.157 in 2018 tot 392.147 in 2023. Het aantal kinderen in de populatie daalde echter van 416.164 tot 392.875 kinderen, waarbij het verschil in 2018 aanzienlijk was, en in 2023 bijna nihil. Dit laatste komt doordat in 2020 de voorwaarden voor 16- en 17-jarigen zijn verruimd.

In de onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen van het aantal huishoudens, het aantal telkinderen, de kwartaalbedragen en de uitgaven die horen bij de kinderbijslag over de periode 2019⁷⁸ tot en met 2023 opgenomen.

Tabel 3.6 Aantal huishoudens, telkinderen, kwartaalbedragen en uitgaven AKW, 2019-2023*

AKW		2019	2020	2021	2022	2023
Aantal huishoudens**		1.886.274	1.885.699	1.875.501	1.871.388	1.874.326
Telkinderen*** (totaal)		3.343.953	3.344.512	3.326.108	3.321.567	3.326.218
Uitgaven AKW (mln)		€3.613	€3.631	€3.654	€3.906	€4.337
Categorie 0-5 jaar	Aantal*	1.040.627	1.037.438	1.036.337	1.042.469	1.042.887
	Kwartaalbedrag	€220,73	€221,49	€224,12	€240,00	€265,73
	Uitgaven (mln)	€922	€921	€932	€1.004	€1.113
Categorie 6-11 jaar	Aantal*	1.128.884	1.122.904	1.113.293	1.107.359	1.105.556
	Kwartaalbedrag	€268,03	€268,95	€272,14	€291,43	€322,67
	Uitgaven (mln)	€1.213	€1.210	€1.214	€1.294	€1.432
Categorie 12-17 jaar	Aantal*	1.174.443	1.184.170	1.176.478	1.171.739	1.177.775
	- waarvan 16-17 jr	389.187	409.155	403.354	394.956	392.147
	Kwartaalbedrag	€315,33	€316,41	€320,17	€342,86	€379,61
	Uitgaven (mln)	€1.478	€1.499	€1.508	€1.608	€1.793

* Cijfers over 2018 zijn niet beschikbaar doordat de SVB vanaf 2019 een andere registratiesystematiek hanteert. Hiermee is het niet mogelijk om cijfers van 2018 aan te leveren die vergelijkbaar zijn met de cijfers vanaf 2019.

** Het aantal betreft een jaargemiddelde.

*** Dit is het aantal keren dat er kinderbijslag wordt verstrekt. Wanneer er dubbele kinderbijslag wordt verstrekt, wordt dit twee keer meegeteld.

Bron: SVB (opgevraagde gegevens)

⁷⁷ Een telkind is een eenheid die aangeeft hoe vaak er kinderbijslag uitgekeerd wordt, en niet het aantal kinderen. Dubbele kinderbijslag telt twee keer (twee telkinderen), terwijl het om één kind gaat.

⁷⁸ Cijfers over 2018 zijn niet beschikbaar doordat de SVB vanaf 2019 een andere registratiesystematiek hanteert. Hiermee is het niet mogelijk om cijfers van 2018 aan te leveren die vergelijkbaar zijn met de cijfers vanaf 2019.

Toekenningen kinderbijslag

De kinderbijslag wordt toegekend aan de rechthebbende ouder(s) en uitgekeerd aan de aanvrager. In het geval er twee ouders zijn, kunnen zij in principe zelf onderling bepalen wie de kinderbijslag aanvraagt en op welke rekening de kinderbijslag wordt bijgeschreven. Vrijwel alle eerste aanvragen zijn digitaal en worden geautomatiseerd afgehandeld.

In de meest voorkomende situatie hoeft er alleen voor het eerste kind kinderbijslag aangevraagd en vastgesteld te worden vanwege de verzekeringsvaststelling van de aanvragende ouder. Bij het tweede en de volgende kinderen wordt de kinderbijslag automatisch toegekend op basis van signalen die de SVB ontvangt uit de Basis Registratie Personen (BRP). Als sprake is van de geboorte van een kind in het buitenland en iemand is rechthebbende op grond van de Europese verordening of een verdrag dan moet de kinderbijslag altijd worden aangevraagd.

Het aantal toekenningen van de kinderbijslag fluctueerde tussen 2019 en 2023, met als laagste aantal 114 duizend toekenningen in 2021 en met als hoogste aantal 122 duizend toekenningen in 2020. De kinderbijslag wordt in bijna twee derde van de gevallen toegekend aan een vrouwelijke aanvrager. Dit aandeel verandert niet over tijd.

Tabel 3.7 Toekenningen kinderbijslag naar geslacht aanvrager, 2019-2023*

	2019	2020	2021	2022	2023
Man	42.728	43.493	42.615	44.306	44.026
Vrouw	71.744	78.264	71.359	74.057	76.751
Totaal	114.472	121.757	113.974	118.363	120.777
Aandeel man	37%	36%	37%	37%	36%
Aandeel vrouw	63%	64%	63%	63%	64%

* Cijfers over 2018 zijn niet beschikbaar doordat de SVB vanaf 2019 een andere registratiesystematiek hanteert. Hiermee is het niet mogelijk om cijfers van 2018 aan te leveren die vergelijkbaar zijn met de cijfers vanaf 2019.

Bron: SVB (opgevraagde gegevens)

Aantallen dubbele kinderbijslag

Ouders krijgen dubbele kinderbijslag voor thuiswonende kinderen die intensieve zorg nodig hebben of voor kinderen die vanwege ziekte, handicap of om onderwijsredenen niet thuis wonen. Het totaal aantal kinderen waarvoor ouders dubbele kinderbijslag kregen, is tussen 2019 en 2023 gestegen van 33.083 tot 41.398. Deze stijging wordt volledig verklaard door de stijging in het aantal thuiswonende kinderen dat intensieve zorg nodig heeft, van 29.811 in 2019 tot 38.427 in 2023. Zowel het aantal uitwonende kinderen vanwege ziekte of handicap en het aantal uitwonende kinderen om onderwijsredenen daalde juist tussen 2019 en 2023.

De uitgaven veranderden naargelang de aantallen (met inbegrip van indexering), met een stijging van de totale uitgaven van 75,2 miljoen euro in 2019 tot 114,4 miljoen euro in 2023). In onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen van de aantallen en uitgaven van de dubbele kinderbijslagregelingen (DKIZ en DKOR) over de periode 2019 tot en met 2023 opgenomen.

Tabel 3.8 Aantal kinderen en uitgaven naar regeling dubbele kinderbijslag, 2019-2023*

		2019	2020	2021	2022	2023
Aantal kinderen	Intensieve zorg-inwonend	29.811	31.860	31.758	33.821	38.427
	Ziekte / handicap uitwonend	2.045	1.934	1.933	1.997	1.918
	Scholing – uitwonend	1.227	1.152	1.111	1.062	1.053
	Totaal	33.083	34.946	34.802	36.880	41.398
Uitgaven (mln)	Intensieve zorg-inwonend	€68,3	€73,1	€74,2	€84,8	€106,7
	Ziekte / handicap uitwonend	€3,9	€3,8	€3,9	€4,4	€4,8
	Scholing – uitwonend	€2,9	€2,7	€2,6	€2,6	€2,8
	Totaal	€75,2	€79,7	€80,7	€91,8	€114,4

* Cijfers over 2018 zijn niet beschikbaar doordat de SVB vanaf 2019 een andere registratiesystematiek hanteert. Hiermee is het niet mogelijk om cijfers van 2018 aan te leveren die vergelijkbaar zijn met de cijfers vanaf 2019.

Bron: SVB (opgevraagde gegevens)

Aantallen AKW+

Alleenstaande en alleenverdienende ouders met een kind dat intensieve zorg nodig heeft, hebben recht op een extra bedrag aan kinderbijslag, de AKW+. Dit bedrag steeg tussen 2018 en 2023 van 2.040,19 naar 2.687,38 euro. Het aantal huishoudens dat AKW+ heeft ontvangen steeg tussen 2019 en 2023 van 9.585 naar 13.904. Als gevolg hiervan stegen de uitgaven aan AKW+ tussen 2019 en 2023 van 21 miljoen naar 37 miljoen euro. In onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen

van de aantallen, jaarbedragen en uitgaven horend bij het extra bedrag aan kinderbijslag (AKW+) over de periode 2018 tot en met 2023 opgenomen.

Tabel 3.9 Aantal huishoudens, jaarbedragen en uitgaven AKW+, 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal huishoudens*	-	9.585	10.447	10.377	11.081	13.904
Jaarbedragen	€2.040,19	€2.163,22	€2.200,64	€2.225,29	€2.298,28	€2.687,38
Uitgaven (mln)	-	€21	€23	€23	€26	€37

* Dit zijn de aantallen per jaar waarover AKW+ ontvangen is (in het jaar erna).

Bron: SVB (opgevraagde gegevens) en Algemene Kinderbijslagwet

Stopzettingen kinderbijslag

In 2019 voldeden 339 kinderen één of meerdere kwartalen niet aan de voorwaarden waardoor hun ouders geen recht hadden op kinderbijslag. In 2023 was dit aantal opgelopen tot 421. Voor het overgrote gedeelte komt dit doordat ouders niet voldoende bijdragen aan het onderhoud. Bij het overige deel gaat het om ouders die het recht op kinderbijslag kwijtraken vanwege schoolverzuim of om herstelmeldingen schoolverzuim. De aantallen naar reden over de periode 2019-2023 staan in de volgende tabel.

Tabel 3.10 Stopzettingen kinderbijslag naar reden, 2019-2023*

	2019	2020	2021	2022	2023
Schoolverzuim	13	16	22	18	10
Herstelmeldingen schoolverzuim	4	6	6	5	3
Onvoldoende onderhoudsbijdrage ouders	322	424	326	268	229

* Cijfers over 2018 zijn niet beschikbaar doordat de SVB vanaf 2019 een andere registratiesystematiek hanteert. Hiermee is het niet mogelijk om cijfers van 2018 aan te leveren die vergelijkbaar zijn met de cijfers vanaf 2019.

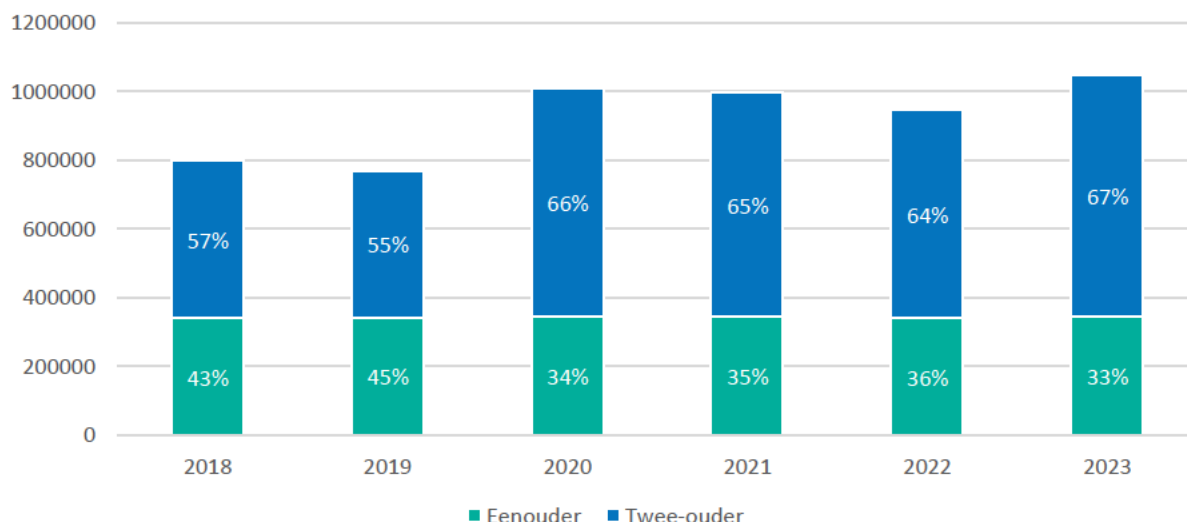
Bron: SVB (opgevraagde gegevens)

3.3.2 Aantallen en bedragen kindgebonden budget

Aantallen, uitgaven en gemiddelde bedragen kindgebonden budget

Tussen 2018 en 2023 is het totaal aantal huishoudens dat kindgebonden budget ontving gestegen van 798.000 naar 1.050.000 huishoudens. Dit is bijna volledig toe te schrijven aan de stijging in het aantal twee-ouderhuishoudens door de verhoging van de inkomensgrens voor paren in 2020. Het aantal twee-ouderhuishoudens steeg van 457.000 tot 705.000, terwijl het aantal één-ouderhuishoudens nagenoeg gelijk bleef.

Figuur 3.1 Aantal ontvangers kindgebonden budget naar huishoudtype, 2018-2023



Het aantal kinderen waar ouders kindgebonden budget voor kregen, steeg van 1.479.000 tot 1.970.000. De uitgaven stegen harder dan het aantal huishoudens of het aantal kinderen: tussen 2018 en 2023 stegen de totale uitgaven aan kindgebonden budget van 2 miljard tot 3,6 miljard euro.

In de onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen van de aantallen en uitgaven van het kindgebonden budget over de periode 2018 tot en met 2023 opgenomen. In deze tabel worden het aantal huishoudens, de gemiddelde hoogte van de WKB per kind en de uitgaven uitgesplitst naar leeftijd van het kind.

Tabel 3.11 Aantal huishoudens, telkinderen, uitgaven en gemiddelde bedragen kindgebonden budget, 2018-2023

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal twee-ouderhuishoudens		457.000	424.000	665.000	653.000	607.000	705.000
Aantal één-ouderhuishoudens		341.000	343.000	345.000	344.000	340.000	344.000
Aantal huishoudens totaal		798.000	767.000	1.010.000	997.000	946.000	1.050.000
Aantal kinderen		1.479.000	1.422.000	1.847.000	1.850.000	1.774.000	1.970.000
Uitgaven WKB (mln)		€2.061	€2.041	€2.505	€2.634	€2.576	€3.566
Aantal huishoudens, jaarbedrag en uitgaven uitgesplitst naar leeftijdscategorie							
Categorie 0-5 jaar	Aantal*	441.000	421.000	590.000	588.000	554.000	629.000
	Hoogte WKB**	€1.116	€1.148	€1.061	€1.160	€1.195	€1.509
	Uitgaven (mln)	€492	€484	€626	€682	€662	€949
Categorie 6-11 jaar	Aantal*	508.000	489.000	632.000	636.000	610.000	680.000
	Hoogte WKB**	€1.249	€1.298	€1.228	€1.301	€1.331	€1.678
	Uitgaven (mln)	€635	€635	€776	€828	€812	€1.141
Categorie 12-15 jaar	Aantal*	356.000	343.000	417.000	421.000	414.000	453.000
	Hoogte WKB**	€1.625	€1.664	€1.630	€1.670	€1.688	€2.099
	Uitgaven (mln)	€579	€571	€680	€703	€699	€951
Categorie 16-17 jaar	Aantal*	174.000	169.000	208.000	205.000	196.000	208.000
	Hoogte WKB**	€2.043	€2.083	€2.032	€2.053	€2.060	€2.525
	Uitgaven (mln)	€355	€352	€423	€421	€404	€525

* Gemiddeld per jaar

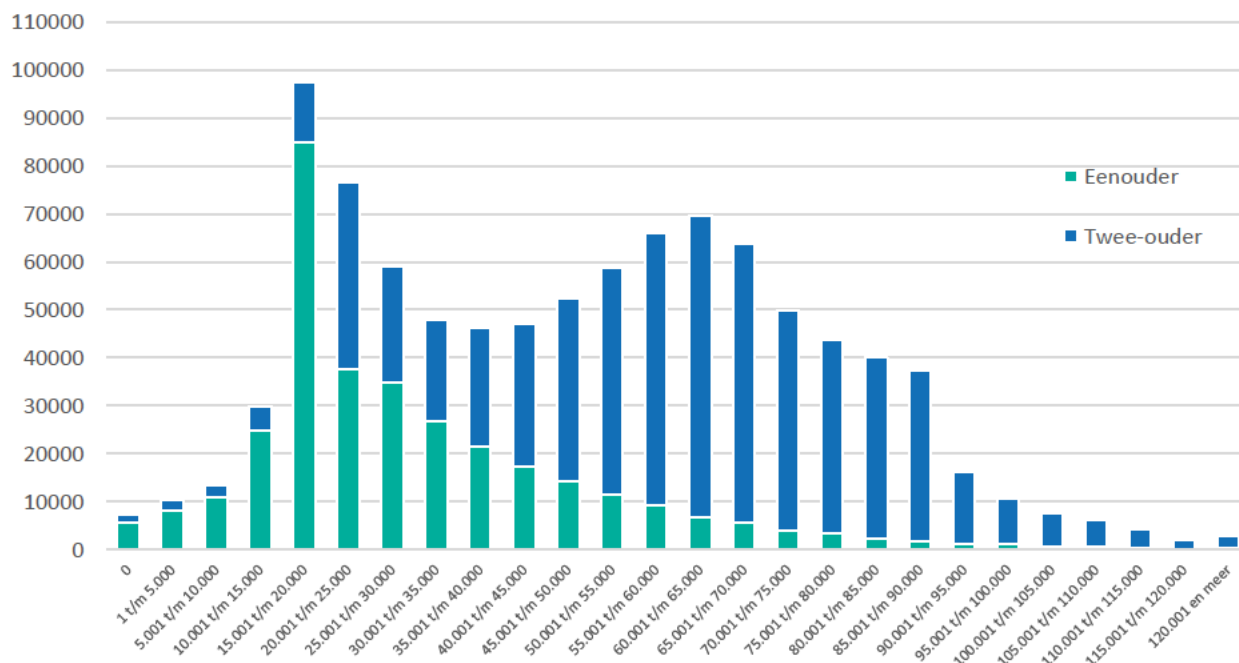
** Gemiddelde bedrag dat iemand voor een kind in de betreffende leeftijdscategorie ontvangt per jaar, los van de andere parameters (rangorde kind, huishoudsamenstelling)

Bron: SZW (opgevraagde gegevens)

Inkomen van ontvangers kindgebonden budget

In onderstaande figuur is te zien bij welke inkomens het kindgebonden budget in 2023 terechtkwam naar huishoudsituatie. Ongeveer 39 procent van alle ontvangers van het kindgebonden budget had een inkomen onder het WML (25.070 euro voor alleenstaanden, 50.139 euro voor tweeverdieners).

Figuur 3.2 Ontvangers kindgebonden budget naar huishoudtype en inkomen, 2023



Bron: Dienst Toeslagen (opgevraagde gegevens)



Bedragen kindgebonden budget

De hoogte van het kindgebonden budget is afhankelijk (geweest) van verschillende factoren: of het kind het eerste, tweede of derde en verdere kind is, de leeftijd van het kind, het inkomen en het vermogen van de ouders, en of de ouders alleenstaand zijn of niet. Hieronder bespreken we eerst de bedragen en vervolgens de vermogens- en inkomensgrenzen en afbouwparameters. De ontwikkelingen over de periode 2018-2023 heen staan gepresenteerd in tabellen 3.11 en 3.12.

In 2018 kende het kindgebonden budget een eerste-kindbedrag van 1.152 euro, een tweede-kindbedrag van 977 euro, en een bedrag van 288 euro voor derde en verdere kinderen. Het verschil tussen het bedrag voor het eerste kind en het bedrag voor het derde en verdere kind daalde in 2021, toen de bedragen voor derde en verdere kinderen werden verhoogd. In 2021 bedroeg het eerste-kindbedrag 1.204 euro, het tweede-kindbedrag 1.022 euro, en het derde-kindbedrag 919 euro. In 2023 werden alle kindbedragen structureel verhoogd en werd het bedrag voor het derde en verdere kind gelijkgetrokken met het bedrag voor het tweede kind. Het eerste-kindbedrag in 2023 betrof 1.653 euro, het bedrag voor het tweede en verdere kind bedroeg 1.532 euro.

Het verhogingsbedrag voor kinderen tussen 12 en 15 jaar steeg tussen 2018 en 2023 geleidelijk van 236 naar 267 euro. Het verhogingsbedrag voor kinderen van 16 en 17 jaar steeg tussen 2018 en 2023 geleidelijk van 421 naar 476 euro. Het bedrag dat alleenstaande ouders jaarlijks per kind ontvangen, steeg geleidelijk van 3.101 euro in 2018 naar 3.285 euro in 2022. Tussen 2022 en 2023 was er (mede) dankzij een verhoging van het bedrag een aanzienlijke stijging zichtbaar, tot 3.848 euro in 2023.

In de volgende tabel zijn de ontwikkelingen van de bedragen per kind, de afbouwgrenzen en het afbouwpercentage, en de vermogensgrenzen weergegeven over de periode 2018 tot en met 2023.

Tabel 3.12 Jaarbedragen en verhogingsbedragen, 2018-2023

Kindbedragen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eerste-kindbedrag	€1.152	€1.166	€1.185	€1.204	€1.220	€1.653
Tweede-kindbedrag	€977	€989	€1.005	€1.022	€1.106	€1.532
Derde- (en verder) kindbedrag	€288	€292	€297	€919	€1.001	€1.532
Verhogingsbedragen						
Verhogingsbedrag 12-15 jaar	€236	€239	€243	€247	€251	€267
Verhogingsbedrag 16 en 17 jaar	€421	€427	€434	€441	€447	€476
Alleenstaande ouderkop	€3.101	€3.139	€3.190	€3.242	€3.285	€3.848

Bron: SZW (opgevraagde gegevens)

Inkomensgrens en afbouwpercentage

Het kindgebonden budget kent een inkomensgrens, die gekoppeld is aan het minimumloon. Vanaf deze grens wordt het bedrag aan kindgebonden budget verminderd met een percentage van het inkomen boven deze grens. Tussen 2018 en 2023 was dit percentage 6,75 procent. Dat betekent dat 6,75 procent van elke euro die boven de inkomensgrens verdient wordt, van het kindgebonden budget afgaat. De inkomensgrens voor alleenstaanden steeg van 20.451 euro in 2018 naar 25.070 euro in 2023. Voor paren steeg de inkomensgrens een stuk harder dankzij de verhoging van de inkomensgrens in 2020.⁷⁹ Tussen 2018 en 2023 steeg de inkomensgrens voor paren van 20.451 naar 43.397 euro. De stijging in 2023 is gekoppeld aan de verhoging van het minimumloon in dat jaar.

In onderstaande tabel zijn de inkomensgrenzen en het afbouwpercentage weergegeven tussen 2018 en 2023.

Tabel 3.13 Inkomensgrenzen en afbouwpercentage, 2018-2023

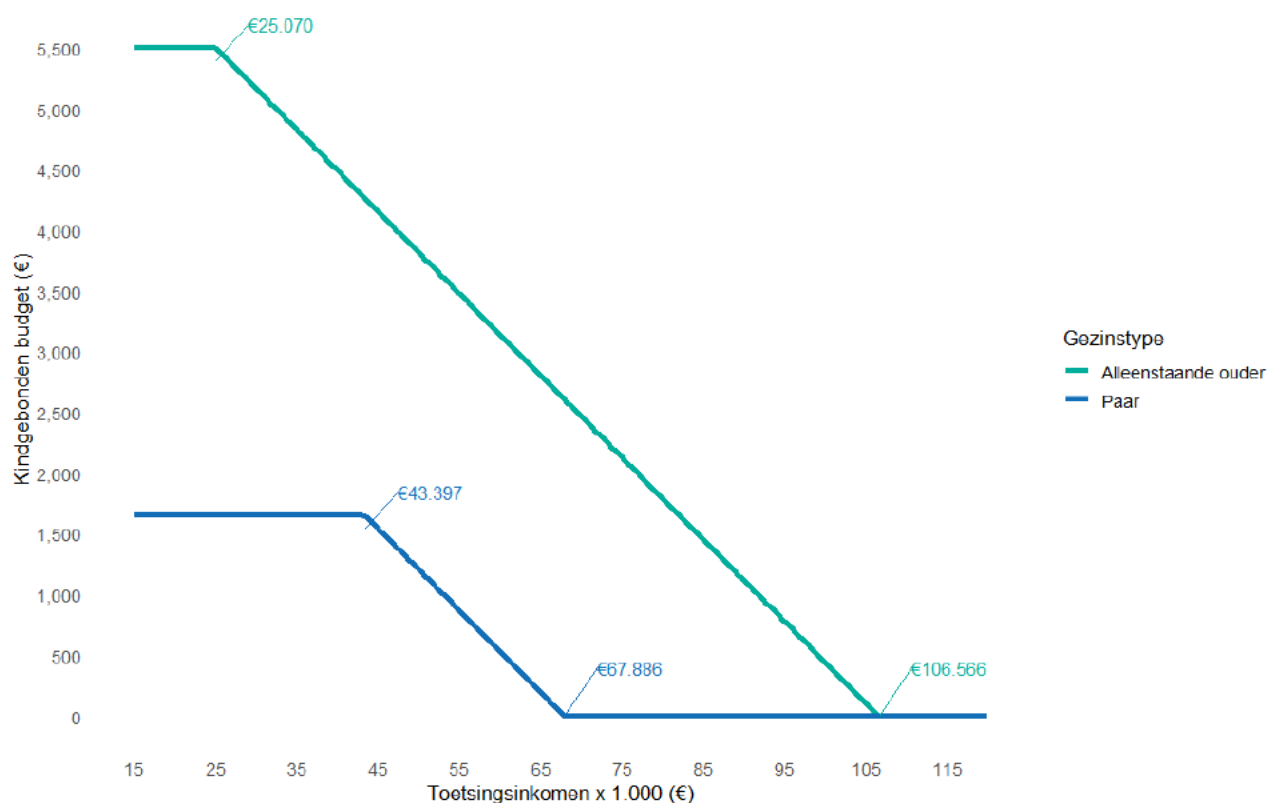
Afbouwpercentage en -grenzen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomensgrens (alleenstaanden)	€20.451	€20.941	€21.431	€21.835	€22.356	€25.070
Inkomensgrens (paren)	€20.451	€20.941	€38.181	€38.853	€39.596	€43.397
Afbouwpercentage	6,75%	6,75%	6,75%	6,75%	6,75%	6,75%

Bron: SZW (opgevraagde gegevens)

In de onderstaande grafiek staat het afbouwtraject van het kindgebonden budget in 2023 weergegeven voor een paar en een alleenstaande met één kind van 0-11 jaar.

⁷⁹ Kamerstukken II 2017/18, 35 010, nr.2.

Figuur 3.3 Afbouwtraject kindgebonden budget, 2023, voor een huishouden met één kind van 0-11 jaar



Vermogensgrens

Het kindgebonden budget kent naast een inkomensgrens ook een vermogensgrens. Deze vermogensgrens is een harde grens en kent dus geen afbouwpercentage. Ouders met een vermogen boven deze grens, krijgen geen kindgebonden budget. Dit is onafhankelijk van hun inkomen. De vermogensgrenzen stegen tussen 2018 en 2023 van 113.415 naar 127.582 euro (voor een alleenstaande) en voor paren van 143.415 naar 161.329 euro. Deze stijging is een inflatiecorrectie.

Tabel 3.14 Vermogensgrenzen, 2018-2023

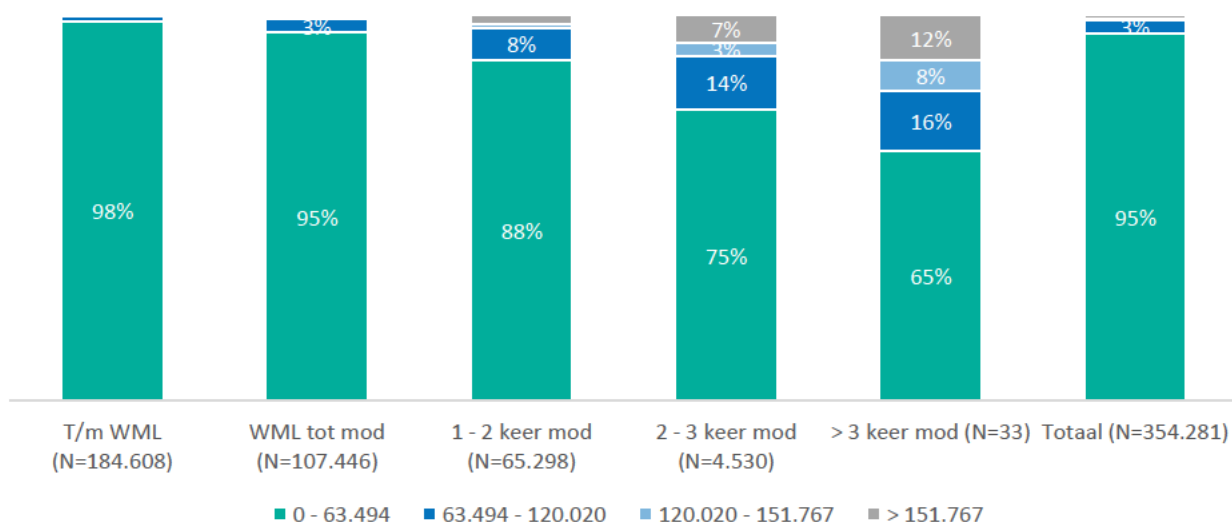
Vermogensgrenzen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Vermogensgrens alleenstaande	€113.415	€114.776	€116.613	€118.480	€120.020	€127.582
Vermogensgrens paar	€143.415	€145.136	€147.459	€149.820	€151.766	€161.329

Bron: SZW

Verhouding vermogen en inkomen

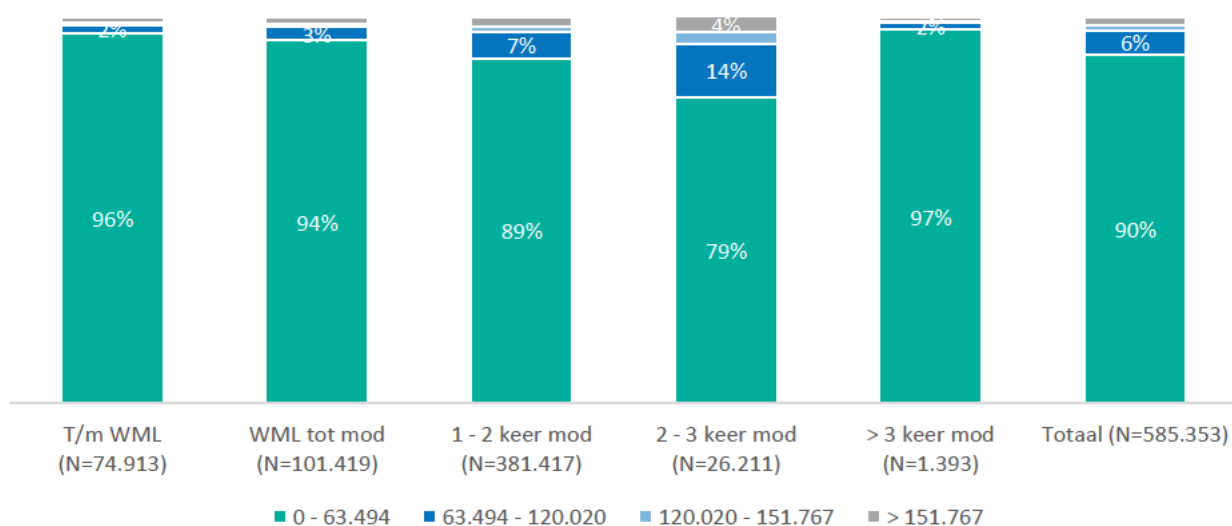
Van de 1.019.061 huishoudens die (afgezien van vermogen) in 2022 recht hadden op kindgebonden budget, zaten er 18.356 boven de vermogensgrens, wat neerkomt op 1,8 procent. Hun (automatische) aanvraag voor kindgebonden budget is afgewezen of hun kindgebonden budget is stopgezet in verband met een te hoog vermogen. In onderstaande figuren staan per huishoudtype het aantal mensen per vermogensgroep inkomen in 2022 weergegeven.

Figuur 3.4 Vermogen onder alleenstaanden naar inkomensgroep, 2022



Bron: SZW en Dienst Toeslagen (opgevraagde gegevens)

Figuur 3.5 Vermogen onder tweeverdieners naar inkomensgroep, 2022



Bron: SZW en Dienst Toeslagen (opgevraagde gegevens)

Verrekeningen kindgebonden budget

Het kindgebonden budget kent een voorschotsystematiek. Het kindgebonden budget wordt verstrekt op basis van geschatte inkomensgegevens. Deze schatting wordt door de Dienst Toeslagen gedaan op basis van aangeleverde gegevens van burgers. Bij wijzigingen in de situatie van ouders (een verandering in inkomen, vermogen, of bijvoorbeeld een voorgenomen scheiding) is de Dienst Toeslagen afhankelijk van de ouders die de wijzigingen tijdig moeten doorgeven.

Achteraf wordt de hoogte van het kindgebonden budget definitief bepaald. Dit kan leiden tot een ongewijzigde vaststelling van het kindgebonden budget. Maar wanneer de schatting en het daadwerkelijke inkomen niet overeenkomen, bijvoorbeeld doordat wijzigingen niet zijn doorgegeven, kan een verrekening plaatsvinden. In het geval van een onderschatting van het inkomen, betreft dit een terugvordering. In geval van een overschatting een nabetaling.

Het aandeel ongewijzigde toekenningen bedroeg ongeveer 50 procent in 2018, zoals te zien in tabel 3.14. Na een daling in 2020 naar 44 procent en een stijging naar 54 procent in 2022, kwam het aandeel in 2023 weer op 50 procent uit. Het aandeel terugvorderingen was 26 procent in 2018. Na zowel te zijn gedaald als gestegen, daalde het aandeel in 2023 naar het laagste aandeel tot nu toe, 17 procent. Het aandeel nabetalingen steeg tussen 2018 en 2023 van 24 procent naar 33 procent, met een knik in 2022.

Tabel 3.15 Ongewijzigde toekenningen, nabetalings en terugvorderingen, 2018-2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ongewijzigde toekenningen*	50,3%	50,2%	43,6%	50,7%	53,9%	49,5%
Terugvorderingen	25,6%	23,5%	27,0%	19,4%	21,8%	17,3%
Nabetalingen	24,1%	26,3%	29,4%	30,0%	24,3%	33,1%

* dit bedraagt ook verschillen onder de doelmatigheidsgrens⁸⁰

Bron: Dienst Toeslagen (opgevraagde gegevens)

Hoogte terugvorderingen en nabetalings

Nabetalingen en terugvorderingen kunnen verschillende groottes aannemen. Met name hoge terugvorderingen kunnen leiden tot inkomensonzekerheid en schuldenproblematiek. Zoals te zien in tabel 3.16 daalde het aandeel kleine terugvorderingen tussen 2018 en 2023 van meer dan een derde tot nihil. Dit komt doordat verschillen onder de 98 euro sinds 2021 niet meer teruggevorderd hoeven te worden. Alle andere aandelen stijgen hierdoor automatisch. Deze stijging is echter niet evenredig verdeeld over de categorieën. Met name de terugvorderingen van meer dan 500 euro stijgen harder dan te verklaren door de afname in de categorie 1 tot 100 euro.

Zoals ook te zien in de onderstaande tabel, daalde het aandeel lage nabetalings tussen 2018 en 2023 van 32 procent tot 20 procent. Het aandeel nabetalings tussen 101 en 500 euro bleef nagenoeg gelijk, en de hogere nabetalings (500 euro en hoger) stegen allen tussen 2018 en 2023.

Tabel 3.16 Terugvorderingen en nabetalings naar hoogte, 2018-2023

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Terugvorderingen	1 - 100 euro	33,6%	34,5%	27,8%	0,5%	0,5%	0,0%
	101 - 500 euro	46,9%	45,1%	48,1%	64,4%	62,4%	58,4%
	501 - 1000 euro	12,5%	12,8%	15,6%	22,2%	23,9%	24,9%
	1001 - 5000 euro	7,0%	7,7%	8,5%	12,9%	13,3%	16,2%
	> 5000 euro	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%
Nabetalingen	1 - 100 euro	31,5%	33,1%	24,8%	24,0%	23,9%	19,6%
	101 - 500 euro	43,2%	43,0%	43,5%	42,7%	41,6%	43,5%
	501 - 1000 euro	14,9%	14,4%	17,7%	17,7%	17,3%	18,4%
	1001 - 5000 euro	10,4%	9,5%	13,9%	15,7%	17,3%	17,8%
	> 5000 euro	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%

Bron: Dienst Toeslagen (opgevraagde gegevens)

3.3.3 Aantallen en bedragen tegemoetkoming ouders buitenland

Aantallen uitgaven internationale gezinsbijslagen

Een klein deel van het kindgebonden budget (en de kinderopvangtoeslag) wordt door de SVB uitgekeerd. Dit gebeurt in de situatie waarin ouders naast de Nederlandse 'gezinsbijslagen' (kinderbijslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) ook nog recht hebben op vergelijkbare buitenlandse uitkeringen, waarbij een ander land voorrang heeft om de gezinsbijslagen uit te betalen. Of en hoeveel kinderbijslag en kindgebonden budget er aan deze groep wordt uitbetaald, hangt af van veel factoren zoals of een ouder in Nederland woont of werkt, het inkomen, het land waar het kind woont, het woonland van de ouder(s) en het eventuele werk van de partner en de hoogte van de gezinsbijslag die het andere land uitbetaalt.

Het totaal aantal kinderen waarvoor ouders een uitkering van een internationale gezinsbijslag⁸¹ kregen steeg licht, van 41.292 in 2019 naar 42.434 in 2023. Het totaal uitgekeerde bedrag steeg van 39 miljoen naar 45 miljoen euro. Het aantal kinderen waarvoor ouders een aanvulling op het kindgebonden budget steeg harder dan voor de kinderbijslag, van 10.623 naar 14.616 in diezelfde periode. Ook de uitgaven stegen harder dan bij de kinderbijslag, van 8 miljoen naar 12 miljoen euro. Tabel 3.17 geeft de ontwikkelingen weer van de aantallen en de uitgaven van de (buitenland)gevallen waarin de SVB een aanvulling in de kinderbijslag of het kindgebonden budget uitbetaalt, uitgesplitst naar EU+EER, verdragslanden en het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

⁸⁰ Terugvorderingen hoeven niet altijd terugbetaald te worden. In 2021 is er een doelmatigheidsgrens geïntroduceerd met de Wet verbetering uitvoerbaarheid toeslagen. Terugvorderingen onder 98 euro hoefden niet te worden terugbetaald. In 2022 en 2023 bleef de grens 98 euro.

⁸¹ Het gaat hier alleen over de aantallen en bedragen die de SVB uitkeert. Voor de AKW is dat zowel het volledige bedrag als Nederland het preferente land is, als de aanvulling op gezinsbijslagen van andere landen. Voor de WKB zijn dat alleen de aanvullingen. De Dienst Toeslagen betaalt WKB voor kinderen in het buitenland waarvoor Nederland het preferente land is.

Tabel 3.17 Uitkeringen internationale gezinsbijslagen door de SVB, 2019-2023*

Land		2019	2020	2021	2022	2023
EER** en Zwitserland	Aantal kinderen AKW	35.029	34.035	33.670	35.251	36.825
	Uitgekeerd bedrag AKW (mln)	€33	€31	€31	€34	€39
	Aantal kinderen WKB	6.683	7.943	8.528	9.561	10.618
Overig***	Uitgekeerd bedrag WKB (mln)	€6	€8	€8	€7	€9
	Aantal kinderen AKW	5.395	4.891	4.513	4.340	4.528
	Uitgekeerd bedrag AKW (mln)	€5	€5	€4	€5	€5
	Aantal kinderen WKB	3.932	3.834	3.561	3.157	2.971
Caribisch deel Koninkrijk der Nederlanden	Uitgekeerd bedrag WKB (mln)	€2	€2	€2	€2	€2
	Aantal kinderen AKW	869	823	838	958	1.081
	Uitgekeerd bedrag AKW	€672.393	€650.461	€756.107	€979.692	€1.175.354
	Aantal kinderen WKB	8	5	4	2	1
Totaal AKW	Uitgekeerd bedrag WKB	€147	€554	€3.585	€-3.509	€0
	Uitgekeerd bedrag (mln)	€39	€37	€36	€39	€45
Totaal WKB	Aantal kinderen	41.292	39.748	39.022	40.549	42.434
	Uitgekeerd bedrag (mln)	€8	€10	€11	€9	€12
	Aantal kinderen	10.623	11.781	12.093	12.719	13.590

* Cijfers over 2018 zijn niet beschikbaar doordat de SVB vanaf 2019 een andere registratiesystematiek hanteert. Hiermee is het niet mogelijk om cijfers van 2018 aan te leveren die vergelijkbaar zijn met de cijfers vanaf 2019.

** EU en IJsland, Noorwegen, Liechtenstein

*** Landen waarmee Nederland een verdrag heeft afgesloten en volkenrechtelijke organisaties

Bron: SVB (opgevraagde gegevens)

3.3.4 Aantallen en bedragen kinderbijslagvoorziening BES

De kinderbijslagvoorziening voor de BES-eilanden is in 2016 ingevoerd.⁸² Sinds de invoering is de hoogte fors toegenomen (zie tabel 3.18). De bedragen worden per kind uitgekeerd. Daarnaast geldt er een extra toelage voor ouders in de onderstand. Deze toelage verschilt voor het eerste kind en volgende kinderen (zie tabel 3.19). Verder is bekend dat in april 2025 er 5.023 kinderen waren op Bonaire, 720 kinderen op Sint-Eustatius en 372 kinderen op Saba. De gezinssamenstelling is weergegeven in tabel 3.20. Hierin is te zien dat er relatief veel alleenstaande ouders zijn op de BES-eilanden.

Tabel 3.18 Maandelijkse kinderbijslag per kind

	2018	2023	2024
Bonaire	\$40	\$131	\$225
Sint-Eustatius	\$42	\$128	\$216
Saba	\$42	\$129	\$225

Bron: Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES, 2025

Tabel 3.19 Extra toelage voor ouders in de onderstand, in dollars (USD)

		2018	2023	2024
Bonaire	Eerste kind	\$58,50	\$88,83	\$114,83
	Vanaf tweede kind	\$30,33	\$45,50	\$60,67
Sint-Eustatius	Eerste kind	\$73,67	\$104,00	\$125,67
	Vanaf tweede kind	\$39,00	\$54,17	\$65,00
Saba	Eerste kind	\$69,33	\$104,00	\$125,67
	Vanaf tweede kind	\$36,83	\$54,17	\$65,00

Bron: Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES, 2025

Tabel 3.20 Gezinssamenstelling

		Aantal kinderen					Totaal
		1	2	3	4	5+	
Bonaire	Alleenstaande	21%	11%	3%	1%	0%	37%
	Paar	30%	23%	7%	2%	1%	62%
	Overig	1%	0%	0%	0%	0%	1%
Sint-Eustatius	Alleenstaande	19%	12%	2%	1%	0%	34%
	Paar	29%	28%	4%	3%	0%	65%
	Overig	1%	0%	0%	0%	0%	1%
Saba	Alleenstaande	28%	18%	4%	1%	0%	52%
	Paar	21%	18%	5%	1%	0%	46%
	Overig	2%	0%	0%	0%	0%	2%

Bron: Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES, 2025

⁸² Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buiren, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam.

3.3.5 Niet-gebruik

Niet-gebruik kinderbijslag

Ouders worden geautomatiseerd gewezen op het recht op kinderbijslag na aangifte van een kind bij de gemeente. Het niet-gebruik van kinderbijslag wordt zeer laag ingeschat, namelijk op 0,5 procent.⁸³ Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het gaat om een schatting, omdat niet-gebruik lastig is vast te stellen. Voor dubbele kinderbijslag valt meer te zeggen over niet-gebruik:

- **Dubbele kinderbijslag intensieve zorg.** Ouders van kinderen met een Wlz-indicatie hebben automatisch recht op DKIZ als zij een aanvraag indienen. Toch blijkt dat niet alle ouders hier gebruik van maken. Eind 2018 ging het om ongeveer 1.600 kinderen met een Wlz-indicatie waarvan de ouders géén DKIZ ontvingen.⁸⁴ Een mogelijke oorzaak is dat sommige van deze kinderen uitwonend zijn, waardoor het recht op DKIZ vervalt. Maar ook ouders van thuiswonende kinderen met Wlz-indicatie maken niet altijd gebruik van de regeling. Er zijn ook ouders van kinderen zonder Wlz-indicatie die geen aanvraag doen of deze niet afronden. Hierbij onderscheidt het onderzoek naar de uitvoering van de DKIZ twee groepen. De eerste groep dient geen aanvraag in. Op basis van een modelmatige analyse met CBS-microdata wordt geschat dat ongeveer 1.350 kinderen (ondergrens) een hoge kans op een positief advies hebben, maar dat de ouders nooit een aanvraag hebben ingediend. In deze groep zijn jongens, jonge kinderen (4 tot 7 jaar) en laagopgeleide ouders oververtegenwoordigd. De tweede groep heeft de aanvraag niet afgerond. Ongeveer 1.500 ouders per kwartaal zetten hun aanvraag niet door. Dit komt neer op ongeveer een derde van de aanvragen. Vooral alleenstaande ouders en ouders met een lager opleidingsniveau zijn oververtegenwoordigd in deze groep. Zij haken mogelijk af vanwege de complexiteit van het aanvraagproces, onduidelijkheid over formulieren of digitale barrières. Per 1 juli 2024 (buiten de onderzoeksperiode) is de DKIZ echter aangepast: ouders van een kind met een Wlz-indicatie hoeven geen aparte aanvraag meer te doen. De SVB kan de dubbele kinderbijslag automatisch toekennen.
- **Dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen.** De evaluatie van de DKOR uit 2020 geeft geen basis om harde uitspraken over niet-gebruik te doen. Op basis van het onderzoek concluderen de onderzoekers dat de regeling bij de meeste doelgroepen goed bekend is, waardoor ze voor deze groepen een laag niet-gebruik verwachten. Dit geldt niet voor de groep met een zeldzame mbo-opleiding, waar aanzienlijk niet-gebruik wordt verwacht. Dit komt doordat uitwonende mbo-studenten met een zeldzame opleiding binnen de groep mbo-studenten een minderheid vormen. Ouders worden veelal niet door de opleiding geïnformeerd, wat bij de andere doelgroepen wel gebeurt.⁸⁵

Niet-gebruik kindgebonden budget

Voor het kindgebonden budget is het niet-gebruik in de periode van 2016 tot 2021 gedaald.⁸⁶ In 2016 maakte bijna 15 procent van de rechthebbende huishoudens er geen gebruik van, maar in 2021 was dit percentage gedaald tot 8,5 procent. Dit komt neer op ongeveer 99.000 huishoudens. Een gemiddeld huishouden dat in 2021 geen kindgebonden budget aanvraagde, miste daarmee zo'n 84 euro per maand aan inkomensondersteuning. Deze daling in niet-gebruik lijkt samen te hangen met beleidsmaatregelen, zoals een hersteloperatie naar aanleiding van een beleidsdoorlichting in 2018 en een automatische koppeling vanaf 2019 tussen het kindgebonden budget en het ontvangen van andere toeslagen. Hierdoor wordt het budget automatisch toegekend aan huishoudens die al een andere toeslag ontvangen.

Toch bestaat er ook bij het kindgebonden budget een aanzienlijke groep langdurige niet-gebruikers. Van de huishoudens die tussen 2018 tot en met 2021 in alle jaren recht hadden op het kindgebonden budget, vroeg bijna 30 procent gedurende die hele periode de toeslag niet aan. Deze groep liep gemiddeld 130 euro per maand mis, wat zich in vier jaar vertaalt naar een gemiste ondersteuning van ruim 6.200 euro per huishouden. Ook hier geldt dat het grootste deel van de huishoudens die alsnog een aanvraag deden, dit deden na het eerste jaar van niet-gebruik. Na drie jaar was de instroom tot vrijwel nul teruggelopen.

Opvallend is dat eenoudergezinnen structureel lager niet-gebruik kennen dan andere huishoudens. In 2021 vroeg slechts 5,3 procent van deze groep geen kindgebonden budget aan, wat aanzienlijk lager is dan het landelijk gemiddelde van niet-gebruik van toeslagen. Dit lage niet-gebruik kan mogelijk worden verklaard door het bestaan van de alleenstaande-ouderkop: een vast bedrag van 3.240 euro per jaar dat alleenstaande ouders bovenop het reguliere kindgebonden budget ontvangen. Daardoor missen deze huishoudens bij niet-gebruik een fors bedrag, in 2021 gemiddeld 265 euro per maand. Daartegenover staat dat paren met kinderen aanzienlijk vaker geen gebruikmaakten van hun recht: bijna 10 procent vroeg het budget in 2021 niet aan. Het gemiddelde gemiste bedrag lag aanzienlijk lager dan bij eenoudergezinnen.

⁸³ Rijksoverheid (2023). IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid - Moeilijk makkelijker maken.

⁸⁴ CentERdata (2020). Onderzoek uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg.

⁸⁵ De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek (2020). Evaluatie dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen.

⁸⁶ CPB (2025). Onbenut recht: Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorg-toeslag en het kindgebonden budget.

Bij zelfstandigen (huishoudens met inkomen uit winst) lag het niet-gebruik in 2021 op 12,7 procent, wat duidelijk boven het gemiddelde ligt. Hoewel dit percentage sinds 2016 is gedaald, blijft het opvallend hoog. Deze groep liep gemiddeld 100 euro per maand mis aan ondersteuning. Onder bijstandsgerechtigden daarentegen was het niet-gebruik minder dan 1 procent. De automatische toekenning van toeslagen aan huishoudens die al bijstand ontvangen lijkt hierin een bepalende factor te zijn.

Bij de groep ouders die net hun eerste kind krijgen, ligt het niet-gebruik relatief hoog: bijna 16 procent vroeg het kindgebonden budget niet aan, dit percentage is dubbel zo hoog als het landelijke gemiddelde. Dit verschil is minder uitgesproken bij de geboorte van een volgend kind. Een mogelijke verklaring die de auteurs geven is dat ouders in de eerste periode na de geboorte nog niet op de hoogte zijn van hun rechten. Tegelijkertijd is het bedrag dat zij mislopen relatief laag — gemiddeld 22 euro per maand — wat wijst op een beperkte directe financiële impact in deze fase. Maar hoe langer men geen gebruik maakt van de toeslag, hoe kleiner de kans is dat men deze alsnog aanvraagt.

Niet-gebruik kinderbijslagvoorziening BES

Het niet-gebruik van de kinderbijslag op de BES-eilanden is procentueel gezien laag.⁸⁷ Op Bonaire en Sint-Eustatius is het niet-gebruik 5 procent, op Saba is dit hoger met 9 procent niet-gebruik.

3.3.6 Uitvoeringskosten

Uitvoeringskosten kinderbijslag

De totale uitvoeringskosten voor de kinderbijslag zijn tussen 2019 en 2023 gestegen van 78 miljoen tot 106 miljoen euro. De kosten per huishouden zijn in die periode eveneens gestegen, van 41 tot 57 euro. De uitvoeringskosten van de kinderbijslag als aandeel van de uitkeringslasten zijn tussen 2019 en 2023 gelijk gebleven op 2 procent. De stijging in de uitvoeringskosten worden verklaard door reguliere loon- en prijsontwikkelingen en een hoger kostenniveau door verhoging van WaU-middelen.⁸⁸ Dit zijn kosten voor meer maatwerk en individuele dienstverlening, ingegeven vanuit het Werk aan Uitvoering-programma (WaU). In 2022 waren de uitvoeringskosten hoger door een tijdelijke herijking van de kostenverdeel-systeematiek, waarbij de toegerekende kosten van de kindregelingen stegen. In 2023 is deze herijking herzien, waardoor de kosten per huishouden weer daalden ten opzichte van 2022. De uitvoeringskosten horend bij de kinderbijslag worden gepresenteerd in de volgende tabel.

Tabel 3.21 Uitvoeringskosten kinderbijslag, 2019-2023*

	2019	2020	2021	2022	2023
Uitvoeringskosten (mln)	€78	€81	€74	€117	€106
Aantal klanten	1.892.387	1.879.282	1.870.802	1.869.831	1.874.662
Uitkeringslasten (mln)	€3.628	€3.657	€3.679	€3.929	€4.365
% van de uitkeringslasten	2%	2%	2%	3%	2%
Kosten per ontvangend huishouden per jaar	€41	€43	€40	€63	€57

* Cijfers over 2018 zijn niet beschikbaar doordat de SVB vanaf 2019 een andere registratiesystematiek hanteert. Hiermee is het niet mogelijk om cijfers van 2018 aan te leveren die vergelijkbaar zijn met de cijfers vanaf 2019.

Bron: SVB (opgevraagde gegevens)

Uitvoeringskosten kindgebonden budget

Het overgrote deel van het kindgebonden budget wordt uitgekeerd door de Dienst Toeslagen. De uitvoeringskosten voor het kindgebonden budget voor de Dienst Toeslagen kwamen in 2020 uit op 34 euro per uitkering⁸⁹, voor een totaal van 34 miljoen euro. Dit is ongeveer 1,4 procent van de totale uitkeringslasten.

⁸⁷ Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buiren, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam.

⁸⁸ SUWI-Jaarverslag 2023.

⁸⁹ Kok, L., Heil, L., Athmer, J., van Eijkel, R., Cuelenaere, B., & Elsen, M. (2022). Evaluatie toeslagenstelsel: Evaluatie Awir, uitvoering en dienstverlening Toeslagen. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek en Centerdata.

Voor deze periodieke rapportage hebben wij vergelijkbare informatie opgevraagd bij de SVB en de Dienst Toeslagen als tijdens de vorige periodieke rapportage. De aangeleverde informatie van de SVB is gedetailleerder. We gaan in deze rapportage dan ook dieper in op de uitvoeringskosten die horen bij het deel van het kindgebonden budget dat de SVB uitvoert dan het deel dat Dienst Toeslagen uitvoert, ondanks het feit dat het deel dat Dienst Toeslagen uitvoert, in absolute aantallen vele malen groter is.

Een klein deel van het kindgebonden budget (en de kinderopvangtoeslag) wordt door de SVB uitgekeerd. Dit gebeurt in de situatie waarin ouders naast de Nederlandse ‘gezinsbijslagen’ (kinderbijslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) ook nog recht hebben op vergelijkbare buitenlandse uitkeringen, waarbij een ander land voorrang heeft om de gezinsbijslagen uit te betalen.⁹⁰ Het andere land betaalt in dat geval de buitenlandse gezinsbijslagen volledig uit, waarbij de SVB dit bedrag aanvult als het bedrag aan Nederlandse gezinsbijslagen hoger is. Of en hoeveel kindgebonden budget er aan deze groep wordt uitbetaald, hangt af van veel factoren zoals of een gerechtigde in Nederland woont of werkt, het inkomen van de gerechtigde, het land waar het kind woont, het woonland en het eventuele werk van de partner en de hoogte van de gezinsbijslag die het andere land uitbetaalt. Hierdoor fluctueert het aantal gerechtigden en de hoogte van de gemiddelde uitkering sterk. Vanwege de complexiteit in de vaststelling van het recht op gezinsbijslag en het relatief geringe aantal kinderen is dit een situatie die hoge uitvoeringskosten met zich meebrengt.

De uitvoeringskosten voor de SVB horend bij het kindgebonden budget worden gepresenteerd in tabel 3.22. Het gaat hier om de gezamenlijke uitvoeringskosten voor de WKB en WKO, die door de SVB samen worden gepresenteerd. De totale uitvoeringskosten zijn tussen 2019 en 2023 gestegen van 7 miljoen tot 9 miljoen euro. De kosten per huishouden zijn in die periode eveneens gestegen, van 790 tot 1.069 euro. Als percentage van de totale uitkeringslasten zijn de kosten juist licht gedaald, van 50 procent naar 46 procent. Hierbij moet aangetekend worden dat dit geen rechte trend is, het percentage heeft in de tussenliggende jaren zowel hoger dan 58 procent als lager dan 46 procent geleefd.

Tabel 3.22 Uitvoeringskosten WKB/WKO met internationale component door SVB, 2019-2023*

	2019	2020	2021	2022	2023
Uitvoeringskosten WKB/WKO (mln)	€7	€6	€7	€10	€9
Aantal klanten WKB/WKO	8.569	7.241	7.595	8.265	8.955
Uitkeringslasten WKB/WKO (mln)**	€13	€13	€12	€15	€15
% van de uitkeringslasten	50%	43%	58%	67%	63%
Kosten per ontvangend huishouden per jaar	790	818	957	1.228	1.069

* Cijfers over 2018 zijn niet beschikbaar doordat de SVB vanaf 2019 een andere registratiesystematiek hanteert. Hiermee is het niet mogelijk om cijfers van 2018 aan te leveren die vergelijkbaar zijn met de cijfers vanaf 2019.

** De uitkeringslasten verschillen van de uitkeringslasten gepresenteerd in tabel 3.17, omdat hier ook de uitkeringslasten van de WKO meegerekend zijn.

Bron: SVB (opgevraagde gegevens)

Uitvoeringskosten kinderbijslagvoorziening BES

Het onderzoek naar de kinderbijslagvoorziening BES uit 2025⁹¹ geeft geen antwoord op de onderzoeksvraag wat de kosten van de uitvoering zijn geweest.

3.3.7 Fraude en handhaving

Kinderbijslag

Tussen 2018 en 2023 daalde het aantal onderzoekswaardige signalen⁹² van zo’n 500 naar ongeveer 200, zoals te zien is in tabel 3.23. De afschaffing van de voorwaarden voor 16- en 17-jarigen in 2020 heeft geleid tot een afname van het aantal overtredingen, dat daarna stabiel bleef rond 1800 overtredingen per jaar. In 2019 was een piek van 9000 overtredingen te

⁹⁰ Bijvoorbeeld op basis van de verordening voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de EU-lidstaten (Verordening (EG) nr. 883/2004) of een verdrag met dat andere land.

⁹¹ Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buiren, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam

⁹² Voorheen werd door SZW het begrip fraudesignalen gebruikt voor overtredingen. Het begrip fraude dekt echter de lading niet om dat het niet alleen overtredingen met opzet betreft, maar ook gevallen waarin mensen een foutje hebben gemaakt. Zodoende wordt het begrip fraude niet meer in deze context gebruikt en wordt er niet meer gesproken over fraudesignalen of fraudevorderingen, maar over onderzoekswaardige signalen en vorderingen.

zien, wat ook resulteerde in een piek in het benadelingsbedrag, dat tussen 2018 en 2023 licht steeg. Het aantal waarschuwingen dat werd uitgedeeld bleef gelijk, maar het aantal boetes en het boetebedrag kromp met meer dan twee derde. De incassoratio daalde ook, van 63 procent in 2018 tot 38 procent in 2023.

Tabel 3.23 Opsporing, sanctionering, benadelingsbedragen en incassoratio kinderbijslag, 2018-2023

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
Opsporing	Onderzoekswaardige signalen (x 1.000)	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2
	Geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000)	2,2	9	3,0	1,9	1,9	1,8
	Totaal benadelingsbedrag (x 1 mln euro)	1,5	4,9	2,3	1,7	1,7	1,7
Sanctionering	Aantal waarschuwingen (x 1.000)	3,1	8,6	3,9	2,5	3,0	3,1
	Aantal boetes (x 1.000)	1,0	1,6	0,6	0,4	0,3	0,3
	Totaal boetebedrag (x € 1 mln)	0,3	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1
Terugvordering	Incassoratio vorderingen (boete + benadelingsbedrag)	63%	62%	51%	66%	56%	38%

Bron: SZW Jaarverslagen

Kindgebonden budget

Specifieke gegevens over aanpassingen als gevolg van fraude bij het kindgebonden budget ontbreken. Wel is het zo dat kinderbijslag een voorwaarde is voor het recht op kindgebonden budget. Wanneer het recht op kinderbijslag vervalt (als gevolg van fraude), vervalt ook het recht op kindgebonden budget, waar van toepassing met terugwerkende kracht. Verder is het kindgebonden budget onderhevig aan regulier toezicht van Toeslagen, met de daarbij horende nabetalingen en terugvorderingen. Ongeveer 1 procent van de onderzoekswaardige signalen die Dienst Toeslagen over mogelijk oneigenlijk gebruik of misbruik ontvangt, gaan over kindgebonden budget. Het opvolgen hiervan is onderdeel van reguliere prioritering van signalen voor alle Toeslagen.

Kinderbijslagvoorziening BES

Het onderzoek naar de kinderbijslagvoorziening BES uit 2025 geeft geen antwoord op de onderzoeksvraag of er misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvindt.

3.3.8 Kostendekkendheid

Introductie

In deze paragraaf wordt de kostendekkendheid van de tegemoetkoming voor ouders beschreven. De kostendekkendheid is de maat die aangeeft welk deel van de kosten van kinderen door de kinderbijslag en het kindgebonden budget worden 'gedekt'. De kostendekkendheid wordt uitgedrukt in een percentage door de kosten van kinderen af te zetten tegen het ontvangen bedrag aan kinderbijslag en kindgebonden budget. De kosten van kinderen zijn gebaseerd op de minimumbudgetten van het Nibud, in bijlage 1.3 staat welke kosten hier wel en welke kosten hier niet onder vallen.

Door voor verschillende huishoudsamenstellingen (inkomen, leeftijd kinderen, aantal kinderen) de kostendekkendheid te berekenen, krijgen we inzicht in:

- de kostendekkendheid van de kindregelingen;
- de mate waarin de kostendekkendheid van de kindregelingen verschilt tussen huishoudens;
- de mate waarin er schaalvoordelen optreden bij grotere gezinnen.

Voorbeeldberekening kostendekkendheid 2023

Uit de minimumbegrotingen van het Nibud komt naar voren dat een alleenstaande zonder kind per maand (minstens) 1.359 euro aan uitgaven heeft. Voor een alleenstaande met één kind in de leeftijd van 0-5 jaar is dat 1.731 euro. Het verschil, 372 euro, geeft de kosten van het kind weer.

Per kind in de leeftijd 0-5 jaar krijgen ouders 89 euro aan kinderbijslag, omgerekend naar maandbedragen. Zo ook een alleenstaande ouder met één kind. Een alleenstaande ouder met een kind van 0-5 jaar krijgt hiernaast 138 euro aan kindgebonden budget per maand plus de alleenstaande-ouderkop, omgerekend 320 euro per maand. Het totaal aan ontvangsten vanuit kindregelingen is 547 euro per maand.

Wanneer we de kosten van het kind (372 euro) afzetten tegen de ontvangsten (547 euro), komen we op een kostendekkendheid van 147 procent.

Tabellen 3.24, 3.25 en 3.26 laten de kostendekkendheid zien van verschillende huishoudtypes in 2018 en 2023 in Europees Nederland. In de beschrijving beperken we ons tot 2023. In hoofdstuk 4 beschrijven we vervolgens welke conclusies we hieruit trekken wat betreft doeltreffendheid en doelmatigheid en welke beleidsopties de kostendekkendheid evenwichtiger kunnen maken.

Kostendekkendheid tegemoetkoming ouders in Europees Nederland langs de lijn van leeftijd

Zoals te zien in tabel 3.24 is de kostendekkendheid van de tegemoetkoming voor alleenstaande ouders op het niveau bijstand en Wet minimumloon (WML) hoger dan 100 procent. De kostendekkendheid voor alleenstaande ouders is ook fors hoger dan voor tweeverdieners op bijstandsniveau, op WML, of met een mediaan inkomen. Wanneer het inkomen tweemaal of driemaal de mediaan bedraagt, is er sprake van een omgekeerd effect en is de kostendekkendheid juist hoger voor tweeverdieners. De kostendekkendheid neemt voor elk type huishouden af naarmate het inkomen hoger ligt, tot aan de maximale inkomensgrens. Wanneer de maximale inkomensgrens eenmaal is bereikt, blijft de kostendekkendheid op een bepaald niveau, ongeacht het inkomen.

Daarnaast daalt de kostendekkendheid naarmate het kind ouder is. Dit betekent dat de verhogingen in kinderbijslag en kindgebonden budget geen gelijke tred houden met de toename in kosten die oudere kinderen met zich meenemen. Dit geldt op bijstandsniveau en het niveau WML meer voor alleenstaande ouders dan voor tweeverdieners.

Tabel 3.24 Kostendekkendheid in Europees Nederland voor verschillende huishoudtypes naar leeftijd kind, 2018 en 2023

	2018		2023	
	Tweeverdiener	Alleenstaande ouder	Tweeverdiener	Alleenstaande ouder
Bijstand				
1 Kind (0-5 jaar)	96%	168%	81%	147%
1 Kind (6-11 jaar)	80%	133%	69%	123%
1 Kind (12-15 jaar)	64%	107%	59%	102%
1 Kind (16-17 jaar)	67%	107%	60%	102%
WML				
1 Kind (0-5 jaar)	40%	168%	67%	147%
1 Kind (6-11 jaar)	37%	133%	58%	123%
1 Kind (12-15 jaar)	29%	107%	51%	102%
1 Kind (16-17 jaar)	32%	107%	52%	102%
Mediaan				
1 Kind (0-5 jaar)	40%	115%	32%	95%
1 Kind (6-11 jaar)	37%	92%	30%	81%
1 Kind (12-15 jaar)	29%	76%	26%	69%
1 Kind (16-17 jaar)	28%	78%	25%	70%
2x Mediaan				
1 Kind (0-5 jaar)	40%	27%	32%	24%
1 Kind (6-11 jaar)	37%	25%	30%	23%
1 Kind (12-15 jaar)	29%	22%	26%	21%
1 Kind (16-17 jaar)	28%	23%	25%	21%
3x Mediaan				
1 Kind (0-5 jaar)	40%	27%	32%	24%
1 Kind (6-11 jaar)	37%	25%	30%	23%
1 Kind (12-15 jaar)	29%	22%	26%	21%
1 Kind (16-17 jaar)	28%	21%	25%	21%

Bron: Eigen berekeningen op basis van minimumbegrotingen van het Nibud

Kostendekkendheid tegemoetkoming ouders in Europees Nederland langs de lijn van aantal kinderen

Tabel 3.25 laat eenzelfde globaal beeld zien als de vorige tabel. De kostendekkendheid van de tegemoetkoming voor alleenstaande ouders op het niveau bijstand en WML is hoger dan 100 procent. De kostendekkendheid voor alleenstaande ouders is fors hoger dan voor tweeverdieners op bijstandsniveau, op WML, of met een mediaan inkomen. Wanneer het inkomen tweemaal of driemaal de mediaan bedraagt, is er sprake van een omgekeerd effect en is de kostendekkendheid juist hoger voor tweeverdieners.

Daarnaast laat tabel 3.25 zien dat de kostendekkendheid toeneemt naargelang het aantal kinderen, behalve voor alleenstaande ouders op het niveau bijstand of WML. Dit laat zien dat de schaalvoordelen die optreden bij het hebben van meer kinderen, groter zijn dan het verschil tussen het eerste- en tweede-kindbedrag van het kindgebonden budget. Als de bedragen in het kindgebonden budget in grotere mate zouden afnemen dan de extra kosten per kind, zou de kostendek-

kendheid gelijk blijven of afnemen. Dat is dus niet het geval. Dat de kostendekkendheid bij alleenstaande ouders op bijstandsniveau en niveau WML wel afnemen, ligt aan de verhouding tussen het bedrag voor een extra kind en de alleenstaande ouderkop. Doordat de alleenstaande ouderkop een relatief groot deel van de totale ontvangsten vormt in verhouding met het bedrag voor een extra kind, begint de kostendekkendheid hoog en neemt deze vervolgens af. Deze afname vlakkt uiteindelijk af: tussen één en twee kinderen betreft het verschil 15 procentpunt, tussen drie en vier kinderen betreft de afname nog maar drie procentpunt.

Tabel 3.25 Kostendekkendheid in Europees Nederland voor verschillende huishoudtypes naar aantal kinderen, 2018 en 2023

	2018		2023	
	Tweeverdiener	Alleenstaande ouder	Tweeverdiener	Alleenstaande ouder
Bijstand				
1 Kind (6-11 jaar)	80%	133%	69%	123%
2 Kinderen (6-11 jaar)	83%	114%	77%	108%
3 Kinderen (6-11 jaar)	72%	99%	81%	103%
4 Kinderen (6-11 jaar)	67%	88%	81%	100%
WML				
1 Kind (6-11 jaar)	37%	133%	58%	123%
2 Kinderen (6-11 jaar)	54%	113%	71%	108%
3 Kinderen (6-11 jaar)	53%	99%	77%	103%
4 Kinderen (6-11 jaar)	52%	88%	78%	100%
Mediaan				
1 Kind (6-11 jaar)	37%	92%	30%	81%
2 Kinderen (6-11 jaar)	40%	88%	35%	82%
3 Kinderen (6-11 jaar)	39%	80%	37%	84%
4 Kinderen (6-11 jaar)	39%	74%	40%	85%
2x Mediaan				
1 Kind (6-11 jaar)	37%	25%	30%	23%
2 Kinderen (6-11 jaar)	40%	41%	35%	36%
3 Kinderen (6-11 jaar)	39%	45%	37%	51%
4 Kinderen (6-11 jaar)	39%	47%	37%	58%
3x Mediaan				
1 Kind (6-11 jaar)	37%	25%	30%	23%
2 Kinderen (6-11 jaar)	40%	31%	35%	29%
3 Kinderen (6-11 jaar)	39%	34%	37%	32%
4 Kinderen (6-11 jaar)	39%	36%	37%	34%

Bron: Eigen berekeningen op basis van minimumbegrotingen van het Nibud

Kostendekkendheid Tegemoetkoming ouders in Europees Nederland voor voorbeeldhuishoudens

Naast berekeningen voor eerdergenoemde huishoudsamenstellingen hebben we ook de kostendekkendheid voor een aantal voorbeeldhuishoudens berekend. Bij deze huishoudens zijn dezelfde soort trends te zien als in de vorige twee splitsingen naar leeftijd van kinderen of het aantal kinderen.

Tabel 3.26 Kostendekkendheid in Europees Nederland voor verschillende huishoudtypes, 2018 en 2023

	2018		2023	
	Tweeverdiener	Alleenstaande ouder	Tweeverdiener	Alleenstaande ouder
Bijstand				
2 kinderen (0-5, 6-11 jaar)	89%	123%	83%	118%
2 kinderen (12-15, 16-17 jaar)	68%	91%	64%	88%
3 kinderen (0-5, 6-11, 12-15 jaar)	67%	93%	73%	97%
WML				
2 kinderen (0-5, 6-11 jaar)	57%	123%	76%	118%
2 kinderen (12-15, 16-17 jaar)	49%	91%	60%	88%
3 kinderen (0-5, 6-11, 12-15 jaar)	50%	93%	70%	97%
Mediaan				
2 kinderen (0-5, 6-11 jaar)	41%	95%	35%	88%
2 kinderen (12-15, 16-17 jaar)	31%	73%	28%	69%
3 kinderen (0-5, 6-11, 12-15 jaar)	35%	76%	32%	79%
2x Mediaan				
2 kinderen (0-5, 6-11 jaar)	41%	43%	35%	38%
2 kinderen (12-15, 16-17 jaar)	31%	40%	28%	36%
3 kinderen (0-5, 6-11, 12-15 jaar)	35%	44%	32%	48%
3x Mediaan				
2 kinderen (0-5, 6-11 jaar)	41%	31%	35%	29%
2 kinderen (12-15, 16-17 jaar)	31%	26%	28%	25%
3 kinderen (0-5, 6-11, 12-15 jaar)	35%	32%	32%	29%

Bron: Eigen berekeningen op basis van minimumbegrotingen van het Nibud

Kostendekkendheid Kinderbijslagvoorziening BES⁹³

In de rapportage onderzoek kinderbijslagvoorziening BES (2025) wordt onderscheid gemaakt tussen twee leeftijdscategorieën bij de kostendekkendheidsanalyse: 1. Kinderen onder de 12 jaar: de kosten zijn relatief lager: minder schoolkosten, kleding is goedkoper, en er zijn nog beperkte vervoers- en vrijetijdskosten. 2. Kinderen van 12 jaar en ouder: de kosten nemen aanzienlijk toe door o.a. middelbare school, vervoer, voeding en hogere uitgaven voor kleding en activiteiten.

De kostendekkendheid van de kinderbijslag geeft weer welk deel van de werkelijke kosten van kinderen wordt gedekt door de kinderbijslag, al dan niet aangevuld met onderstand. Voor deze berekeningen is gebruikgemaakt van de voorbeeldbegrotingen van het Nibud, waarin de uitgaven voor kinderen van 8 en 13 jaar als representatief zijn genomen. Volgens zijn deze kosten afgezet tegen de hoogte van de kinderbijslag in de periode 2013-2024.

Uit de analyse blijkt dat de kostendekkendheid de afgelopen jaren aanzienlijk is gestegen. Op Bonaire nam deze toe van 6,9 procent in 2013 naar 41,8 procent in 2024 voor gezinnen die naast kinderbijslag ook onderstand ontvangen. Voor gezinnen zonder onderstand steeg de dekking van 0 procent naar bijna 30 procent. Op Sint-Eustatius is een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar: van 9 procent in 2013 naar 53 procent in 2024 met onderstand, en van 0 procent naar 36,5 procent zonder onderstand. Saba laat eveneens een stijgende lijn zien, zij het op een lager niveau: van 5,5 procent in 2013 naar 33,3 procent in 2024 met onderstand, en van 0 procent naar 23,2 procent zonder onderstand.

De onderzoekers van de evaluatie benadrukken dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de eilanden. Sint-Eustatius kent in 2024 de hoogste kostendekkendheid, terwijl Saba achterblijft met de laagste waarden. Bonaire bevindt zich tussen deze uitersten in. Naast verschillen tussen eilanden speelt ook de leeftijd van de kinderen een cruciale rol. Gezinnen met kinderen van 12 jaar en ouder hebben structureel een lagere kostendekkendheid dan gezinnen met jongere kinderen. Dit verschil komt doordat de kosten voor voeding, kleding, onderwijs en vervoer bij oudere kinderen aanzienlijk hoger liggen en doordat er één bedrag is voor alle leeftijden (in tegenstelling tot Europees Nederland).

Hoewel de verhogingen van de kinderbijslag sinds 2016 een duidelijke verbetering hebben opgeleverd, concluderen de onderzoekers dat de regeling nog steeds niet kostendekkend is. De kinderbijslag dekt slechts een beperkt deel van de werkelijke kosten van kinderen, zeker bij oudere kinderen en in gezinnen zonder aanvullende steun via de onderstand. Daardoor blijft de kans op financiële druk en kinderarmoede aanwezig, vooral bij alleenstaande ouders en gezinnen met een groter aantal kinderen.

⁹³ Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buiren, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam.

Tabel 3.27 Maandelijkse uitgaven (alleenstaande ouder, 1 kind, in dollars)

Jaar	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
2013	\$533	\$597	\$734
2018	\$560	\$625	\$771
2023	\$641	\$684	\$884
2024	\$658	\$699	\$903

Bron: Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES (2025)

Tabel 3.28 Kosten van één en twee kinderen, onder vs. boven 12 jaar

Eiland	Kosten eerste kind <12	Kosten tweede kind <12	Kosten eerste kind ≥12	Kosten tweede kind ≥12
Bonaire	\$641	\$592	\$898	\$849
Sint Eustatius	\$684	\$380	\$799	\$495
Saba	\$884	\$802	\$1105	\$1023

Bron: Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES (2025)

Tabel 3.29 Gemiddelde kostendekkendheid per eiland (2013–2024)

Jaar	Bonaire - met onderstand	Bonaire - zonder onderstand	Sint Eustatius - met onderstand	Sint Eustatius - zonder onderstand	Saba - met onderstand	Saba - zonder onderstand
2013	6,9%	0,0%	9,0%	0,0%	5,5%	0,0%
2018	16,2%	9,3%	18,8%	7,9%	11,6%	5,1%
2023	27,2%	17,8%	36,1%	21,1%	22,1%	13,6%
2024	41,8%	29,8%	53,0%	36,5%	33,3%	23,2%

Bron: Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES (2025)

3.4 Outcome

Het doel van de kindregelingen om ouders of verzorgers een financiële tegemoetkoming te bieden voor de kosten van kinderen, hangt samen met een aantal maatschappelijke doelen (zie beleidstheorie, hoofdstuk 2). Dit zijn het verkleinen van het bestedingsverschil tussen huishoudens met kinderen en huishoudens zonder kinderen, het waarborgen van een bestaansminimum en het tegengaan van armoede en het waarborgen dat alle kinderen zich kunnen ontwikkelen en ontplooiën. In deze paragraaf bekijken we hoe indicatoren voor deze maatschappelijke doelen zich hebben ontwikkeld in de onderzoeksperiode. Ook bekijken we in hoeverre deze ontwikkelingen te linken zijn aan de kindregelingen.

Tabel 3.30 Onderdelen outcome uit het analysekader van paragraaf 2.5

Niveau	Indicator
Outcome	Bestedingsverschillen tussen huishoudens Aantal gezinnen onder het bestaansminimum Ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden van kinderen Armoedeval/marginale druk

3.4.1 Bestedingsverschillen tussen huishoudens

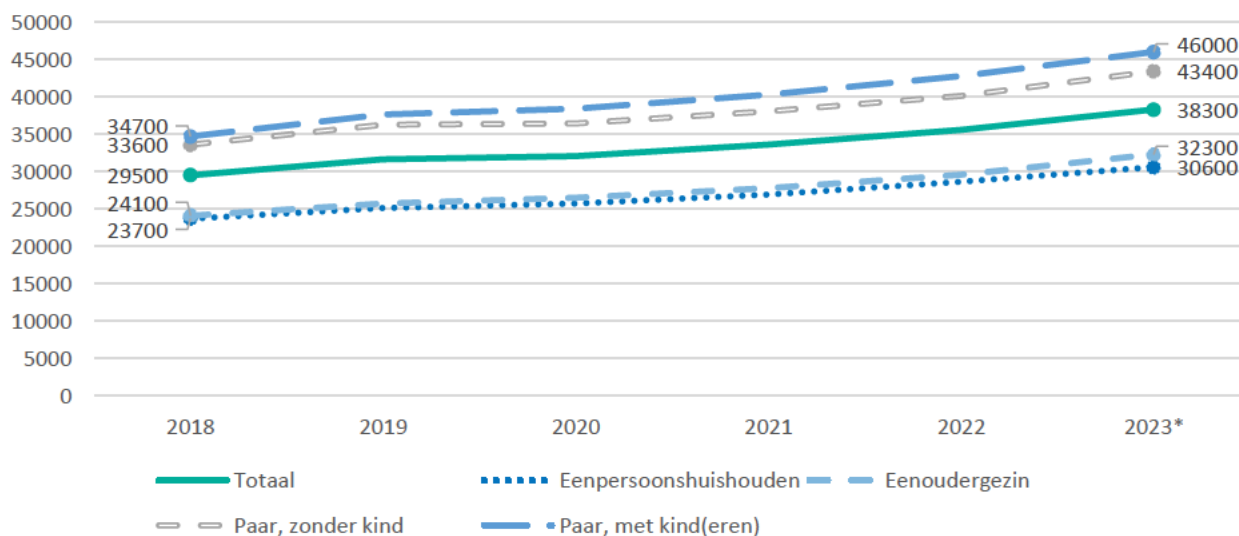
Besteedbaar inkomen

Om bestedingsverschillen tussen huishoudens goed in beeld te brengen, kijken we naar het besteedbare inkomen van particuliere huishoudens. Hierbij gebruiken we het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen, waarbij is gecorrigeerd voor verschillen in huishoudgrootte en -samenstelling.

Het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen is het grootst voor paren met kinderen (zie figuur 3.6). Ook paren zonder kind hebben een hoger gestandaardiseerd besteedbaar inkomen dan particuliere huishoudens in totaal. Eenpersoonshuishoudens en eenoudergezinnen hebben een lager gestandaardiseerd besteedbaar inkomen. Verschillen in het gestandaardiseerd inkomen worden daarmee vooral bepaald door het aantal volwassenen in een huishouden.

Voor alle particuliere huishoudens steeg het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen met 30 procent tussen 2018 en 2023. Bij huishoudens met kinderen was er sprake van een grotere stijging, namelijk 33 procent voor paren met kinderen en 34 procent voor eenoudergezinnen.

Figuur 3.6 Gemiddeld gestandaardiseerd besteedbaar inkomen** van huishoudens in euro's in Nederland, 2018-2023



* Voorlopige cijfers.

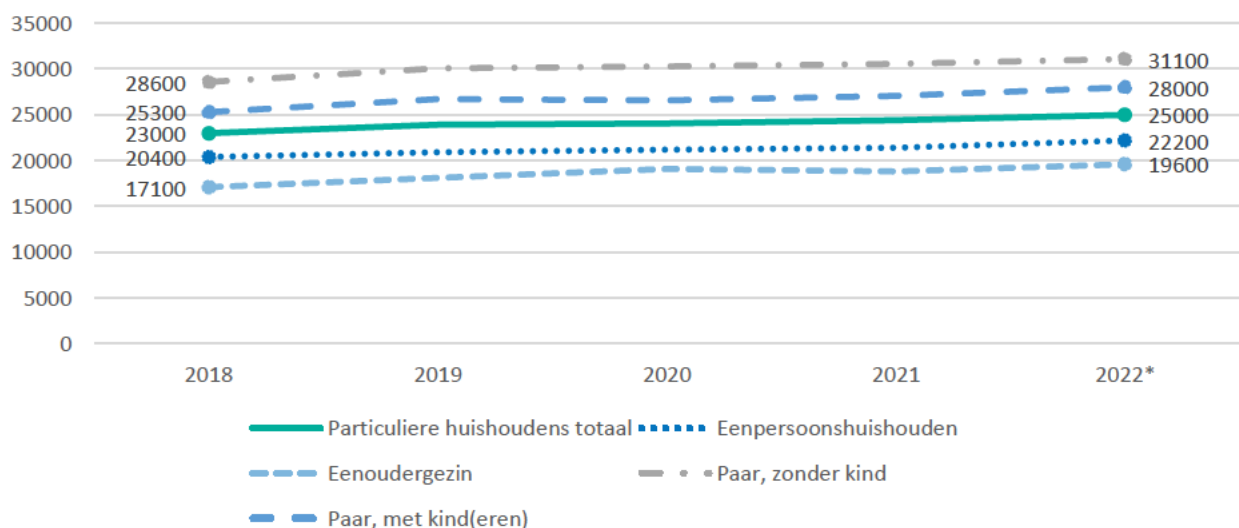
** Het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen is het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Het is hiermee een maat voor de welvaart van (de leden van) een huishouden. Het besteedbaar inkomen is het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen.

Bron: CBS Statline (2024), Welvaart van particuliere huishoudens

In Caribisch Nederland geldt ook dat paren een hoger gestandaardiseerd besteedbaar inkomen hebben dan particuliere huishoudens in totaal. Ook geldt dat alleenstaanden een lager gestandaardiseerd besteedbaar inkomen hebben dan paren. Het verschil met Europees Nederland is echter dat in Caribisch Nederland huishoudens met kinderen een lager gestandaardiseerd besteedbaar inkomen hebben dan huishoudens zonder kinderen, dat is zowel bij paren als bij alleenstaanden het geval.

Voor alle particuliere huishoudens steeg het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen met 9 procent tussen 2018 en 2023. Ook in Caribisch Nederland is sprake van een procentueel grotere stijging bij huishoudens met kinderen, namelijk 11 procent voor paren met kinderen en 15 procent voor eenoudergezinnen.

Figuur 3.7 Gemiddeld gestandaardiseerd besteedbaar inkomen** van huishoudens in dollars op Caribisch Nederland, 2018-2022



* Voorlopige cijfers.

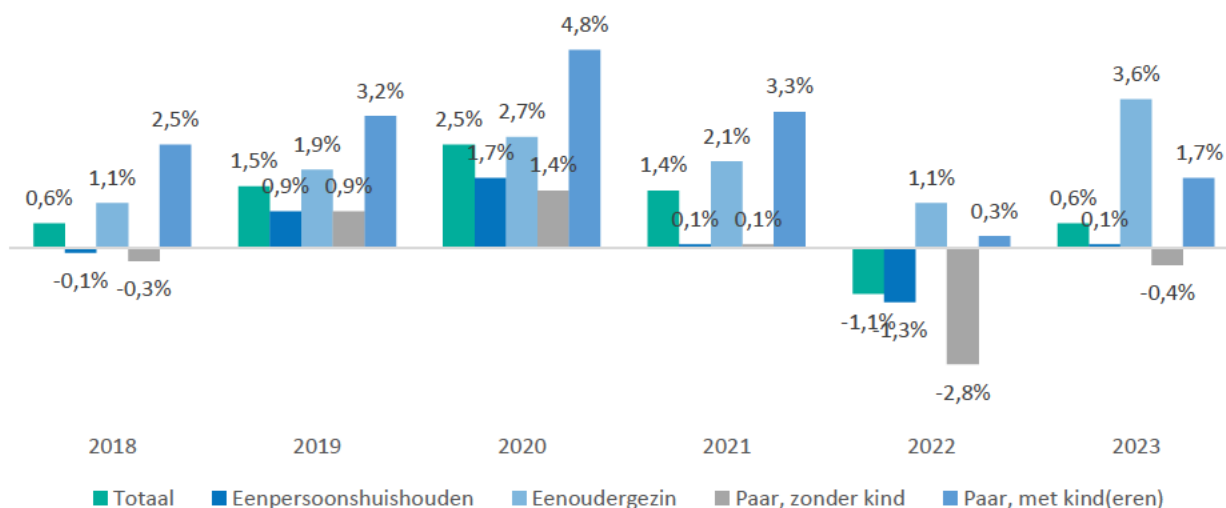
** Het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen is het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van het huishouden. Het is hiermee een maat voor de welvaart van (de leden van) een huishouden. Het besteedbaar inkomen is het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen.

Bron: CBS Statline (2024), Caribisch NL; inkomens van particuliere huishoudens

Koopkrachtontwikkeling Europees Nederland

De ontwikkeling van bestedingsverschillen wordt goed zichtbaar wanneer het besteedbaar inkomen wordt gecorrigeerd met prijsontwikkelingen, dit is de koopkrachtontwikkeling. Figuur 3.8 toont de mediane koopkrachtontwikkeling in Nederland tussen 2018 en 2023. Hierbij ligt de koopkrachtontwikkeling van huishoudens met kinderen hoger dan de totale koopkrachtontwikkeling, en dus dat van huishoudens zonder kinderen. De koopkracht was gedurende de hele periode positief onder huishoudens met kinderen, terwijl in 2018 en 2022 de koopkrachtontwikkeling negatief was voor huishoudens zonder kinderen. In 2022 en 2023 was de koopkrachtontwikkeling van eenoudergezinnen hoger dan bij paren met kinderen. In de voorgaande jaren was dat andersom.

Figuur 3.8 Mediane koopkrachtontwikkeling* in Nederland, 2018-2023, naar gezinssamenstelling



* Het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen gedefleerd met behulp van de consumentenprijsindex, waardoor inkomens in de tijd vergelijkbaar worden. Indien het gestandaardiseerde inkomen sterker stijgt dan de prijzen, neemt de koopkracht toe. De koopkracht wordt gebruikt om de (reële) ontwikkeling van het inkomen vast te stellen, maar kan ook worden gebruikt voor het vaststellen van (ontwikkelingen in) welvaartsverschillen tussen huishoudens. De koopkrachtontwikkeling is de verandering in koopkracht in twee opeenvolgende jaren. De mediane koopkrachtontwikkeling is de middelste van de naar grootte gerangschikte veranderingen in koopkracht van personen. Dit betekent dat precies de helft van de populatie een lagere of even grote verandering in koopkracht ondervindt.

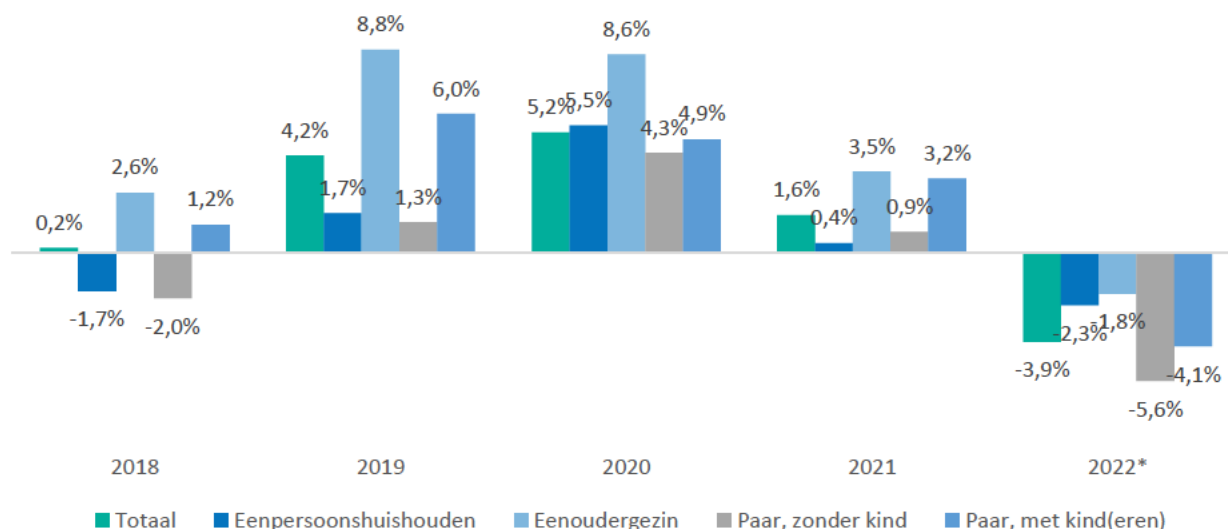
Bron: CBS Statline, Koopkrachtontwikkeling personen; huishoudenskenmerken, 2018-2023

Koopkrachtontwikkeling BES

De koopkrachtontwikkeling op Caribisch Nederland is weergegeven in figuur 3.9. De koopkrachtontwikkeling was gedurende de gehele periode het hoogst voor eenoudergezinnen. De koopkrachtontwikkeling was in 2022 voor alle huishoudtypes negatief. Dit komt mede door hoge inflatie.⁹⁴ Voor uitkeringsontvangers op Bonaire en Sint-Eustatius verbeterde de koopkracht wel, door de stijging van uitkeringen en een energietoeslag.

⁹⁴ CBS (2024). Koopkrachtverlies Caribisch Nederland in 2022.

Figuur 3.9 Mediane koopkrachtontwikkeling** in Caribisch Nederland, 2018-2022, naar gezinssamenstelling



* Voorlopige cijfers.

** Het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen gedefinieerd met behulp van de consumentenprijsindex, waardoor inkomens in de tijd vergelijkbaar worden. Indien het gestandaardiseerde inkomen sterker stijgt dan de prijzen, neemt de koopkracht toe. De koopkracht wordt gebruikt om de (reële) ontwikkeling van het inkomen vast te stellen, maar kan ook worden gebruikt voor het vaststellen van (ontwikkelingen in) welvaartsverschillen tussen huishoudens. De koopkrachtontwikkeling is de verandering in koopkracht in twee opeenvolgende jaren. De mediane koopkrachtontwikkeling is de middelste van de naar grootte gerangschikte veranderingen in koopkracht van personen. Dit betekent dat precies de helft van de populatie een lagere of even grote verandering in koopkracht ondervindt.

Bron: CBS Statline, Caribisch NL; koopkrachtontwikkeling personen in particuliere huishoudens, 2018-2022

Koopkracht en kostendekkendheid minima Europees Nederland

Tussen 2018 en 2022 was de koopkracht van eenoudergezinnen met bijstand, kinderbijslag en kindgebonden budget groter dan die van minimagezinnen met paren.⁹⁵ Daarnaast is de koopkracht bij minimagezinnen afhankelijk van het aantal kinderen, waarbij geldt: hoe meer kinderen, hoe lager de koopkracht. Onder minima met kinderen geldt dat eenoudergezinnen met één kind de hoogste koopkracht hebben.

De analyse van de kostendekkendheid (paragraaf 3.3.8) laat zien dat bestedingsverschillen kleiner worden tussen mensen met kinderen: lagere inkomens krijgen meer tegemoetkoming dan hogere inkomens.

3.4.2 Aantal gezinnen onder het bestaansminimum

Volgens de beleidstheorie zouden de kindregelingen eraan bij moeten dragen dat het aantal gezinnen onder het bestaansminimum afneemt. Dit is vooral het doel voor de BES-eilanden, waar de inkomenspositie, bestaanszekerheid en leefomstandigheden onder grotere druk staan dan in Europees Nederland. In deze subparagraaf kijken we naar het armoedepercentage onder kinderen als indicatie voor kinderen onder het bestaansminimum. Vervolgens gaan we in op kinderarmoede op de BES-eilanden.

Armoede onder minderjarige kinderen in Europees Nederland gedaald

In 2018 leefde 9 procent van de kinderen in Nederland onder de armoedegrens (zie figuur 3.10). Dit is gedaald naar 4 procent in 2023. De daling van armoede onder de Nederlandse bevolking wordt door CBS⁹⁶ verklaard door onder andere loonstijgingen in 2019, het pakket aan coronasteunmaatregelen in 2020 en energiemaatregelen en koopkrachtverhogende maatregelen in 2022 en 2023. Hierbij gaat het in 2023 onder andere om de verhoging van het minimumloon.

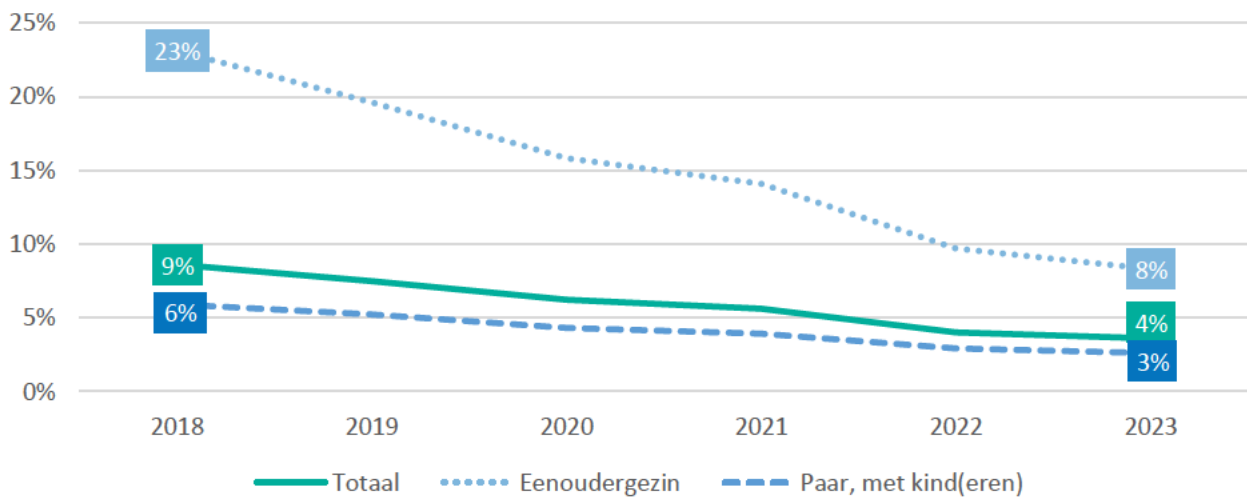
In figuur 3.10 zien we dat de armoede onder eenoudergezinnen harder is gedaald dan de totale afname van armoede onder kinderen. In 2018 leefde bijna een kwart (23%) van de kinderen in een eenoudergezin onder de armoedegrens, in 2023 is dit gedaald naar 8 procent. In diezelfde periode hebben we in ons onderzoek naar kostendekkendheid van de kindregelingen (zie paragraaf 4.3.8) gezien dat de kostendekkendheid voor eenoudergezinnen in de bijstand of op het minimumloon enorm is toegenomen, tot boven de 100 procent. De ALO-kop is echter alleen in 2023 flink verhoogd (17% ten opzichte van 2022, zie tabel 3.12). In de daaraan voorafgaande jaren (2018-2022) is de ALO-kop nauwelijks verhoogd.

⁹⁵ CBS (2023), Armoede en sociale uitsluiting. Den Haag: CBS.

⁹⁶ CBS (2024). Nieuwe armoedemeting: 540 duizend mensen arm in 2023.

Daarmee is de afname van armoede onder kinderen in eenoudergezinnen niet toe te schrijven aan de aanpassing van de kindregelingen.

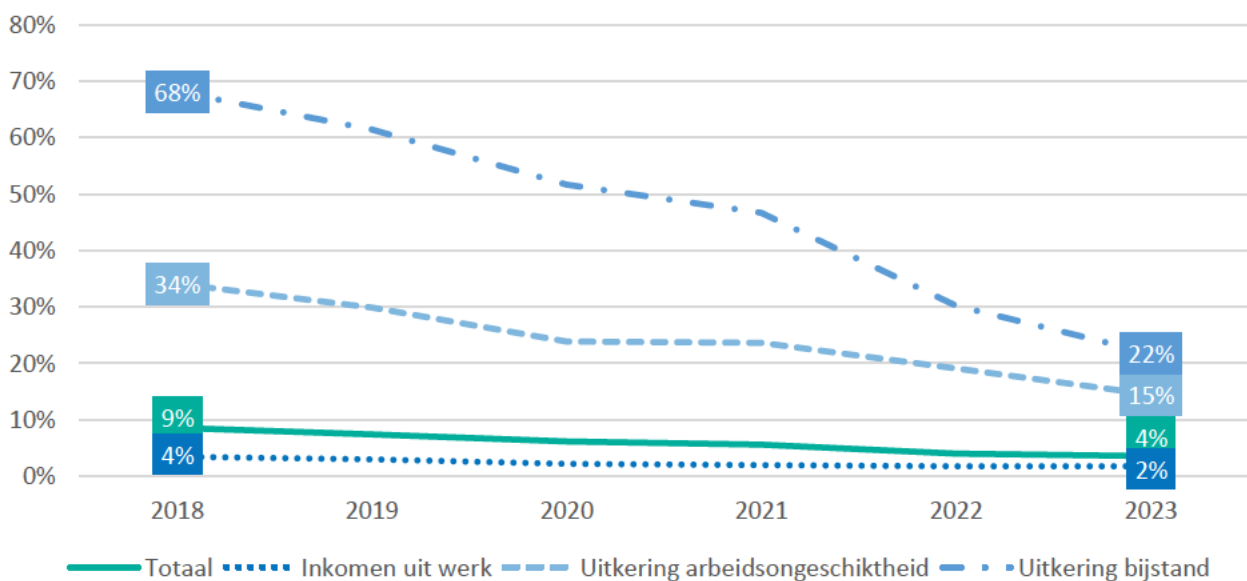
Figuur 3.10 Armoede in Nederland onder minderjarige kinderen, 2018-2023, naar gezinssamenstelling



Bron: CBS Statline, Armoede in Nederland 2018-2023, Armoede onder minderjarige kinderen

Figuur 3.11 toont dat armoede onder kinderen het grootst is in gezinnen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. In 2018 leefde meer dan twee derde (68%) van de kinderen in een bijstandsgesin onder de armoedegrens. Dit percentage is relatief sterk gedaald, naar 22 procent in 2023.

Figuur 3.11 Armoede in Nederland onder minderjarige kinderen, 2018-2023, naar inkomstenbron ouders

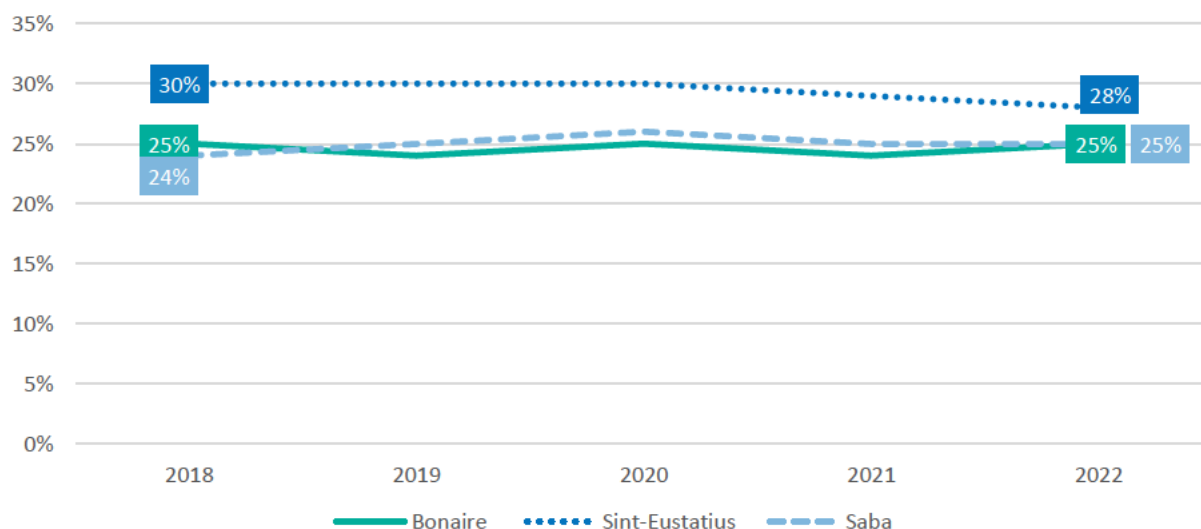


Bron: CBS Statline, Armoede in Nederland 2018-2023, Armoede onder minderjarige kinderen

Armoederisico op de BES-eilanden

In 2018 maakte meer dan een kwart van de kinderen in Caribisch Nederland deel uit van een huishouden met armoederisico (zie figuur 3.12). Op Sint-Eustatius lag dit aandeel hoger dan op Bonaire en Saba. In 2022 was het beeld nagenoeg hetzelfde.

Figuur 3.12 Minderjarigen met armoederisico, 2018-2022, naar eiland



Bron: CBS, Monitor Brede Welvaart Caribisch Nederland 2018-2022, minderjarigen met armoederisico

De onderzoeken van de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman^{97 98} bevestigen dit beeld. Ondanks verhogingen van het wettelijk minimumloon, de uitkeringen en de kinderbijslag op de eilanden, blijft het risico van huishoudens op armoede hoog, waarbij alleenstaande ouders die de monden van meerdere kinderen moeten voeden extra risico lopen.

3.4.3 Ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden van kinderen

De relatie tussen armoede en ontwikkel- en ontplooiingsmogelijkheden

Uit het rapport van de Kinderombudsman⁹⁹ blijkt dat kinderen die opgroeien in armoede op alle vlakken in hun leven worden beperkt in hun ontwikkeling en dat het beleid tot en met 2017 onvoldoende aansloot bij de behoeftes van kinderen. Het welvaartsniveau van ouders is één van de factoren die samenhangt met kansen voor kinderen om zich te ontwikkelen.¹⁰⁰ Kinderen van ouders met een lager inkomen presteren minder goed op school dan andere kinderen.¹⁰¹ Deze verschillen kunnen lang doorwerken en negatieve gevolgen hebben voor hun kansen op de arbeidsmarkt.

Situatie op de BES-eilanden

Uit gezamenlijk onderzoeken van de Kinderombudsman en de Nationale ombudsman^{102 103} kwam naar voren dat armoede in Caribisch Nederland een complex en hardnekkig probleem is. Caribisch Nederlandse jongeren die opgroeien in armoede belanden vaak in een vicieuze cirkel van problemen. Opgroeien in armoede bepaalt in grote mate de kansen voor de toekomst van jongeren door de grote negatieve gevolgen die armoede heeft voor de ruimte die ouders hebben om hun kinderen voldoende zorg, liefde en aandacht te geven.

De inspanningen om de inkomenspositie te verbeteren, waaronder het verhogen van de kinderbijslag, hebben het risico op deze negatieve gevolgen nog niet tenietgedaan. De Kinderombudsman en de Nationale ombudsman vragen speciaal aandacht voor alleenstaande ouders die rond of onder de armoedegrens leven en ouders met een kind met een beperking. Zij moeten extra kosten maken en het regelen van opvang vormt een probleem, waardoor het vermogen om te werken onder druk komt te staan. Sinds 2022 krijgen ouders met kinderen die veel zorg nodig hebben vanwege een fysieke of

⁹⁷ Nationale ombudsman en de Kinderombudsman (2020). Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan. Den Haag: Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.

⁹⁸ Nationale ombudsman en de Kinderombudsman (2022). Caribische kinderen van de rekening. Den Haag: Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.

⁹⁹ Wiersma, M. & Kooi, C. van der (2017). Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede. Den Haag: Kinderombudsman.

¹⁰⁰ Veer, I., Van den Hof, M., Roseboom, T. & Van Gaalen, R. (2023). Vooral kinderen uit bijstandsgezinnen geen kansrijke start. Den Haag: CBS.

¹⁰¹ Zumbuehl, M., Dillingh, R. (2020). Ongelijkheid van het jonge kind. Den Haag: CPB.

¹⁰² Nationale ombudsman en de Kinderombudsman (2020). Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan. Den Haag: Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.

¹⁰³ Nationale ombudsman en de Kinderombudsman (2022). Caribische kinderen van de rekening. Den Haag: Nationale ombudsman en de Kinderombudsman.

psychische aandoening een eenmalige tegemoetkoming (een verdubbeling van de kinderbijslag). De regeling is bedoeld als overbrugging tot de DKIZ ingevoerd kan worden, hetgeen verwacht wordt op 1 juli 2026.¹⁰⁴

3.4.4 Armoedeval en marginale druk

Inkomensafhankelijke regelingen vergroten armoedeval en marginale druk

Een consequentie van het tegemoetkomen van ouders naar draagkracht is dat wijzigingen in de regelingen een effect hebben op de armoedeval en marginale druk. In theorie geldt dat hoe hoger de marginale druk en armoedeval, hoe minder motivatie er is om (meer) te werken. Omdat ouders vaak met meerdere, inkomensafhankelijke regelingen te maken hebben, is de kans op een hoge marginale druk of armoedeval voor hen groot.

Het kindgebonden budget kent tussen 2018 en 2023 een ongewijzigd afbouwpercentage van 6,75 procent vanaf een bepaald inkomen. Voor ouders met een inkomen boven deze grens gaat is de marginale druk stabiel over tijd. De samenstelling van deze groep is echter veranderd: door de verhogingen van de kindbedragen en de verhoging van de ALO-kop is de groep ouders die nog kindgebonden budget ontvangt, groter geworden. Voor de groep die dankzij de verhogingen weer recht heeft gekregen op het kindgebonden budget is de marginale druk gestegen.

Het opschuiven van de inkomensgrens voor paren in 2020 heeft ook een effect gehad op de marginale druk voor sommige ouders. Voor de groep die sinds 2020 onder de inkomensgrens zit, is de marginale druk afgenomen. Dit betrof met name paren op het inkomenstraject tussen het minimumloon en een modaal inkomen.¹⁰⁵ Voor de groep ouders die door het opschuiven van de afgouw grens weer in aanmerking komt voor kindgebonden budget, is de marginale druk toegenomen.

3.5 Impact

Doordat er een bestaansminimum is, bestedingsverschillen zijn verkleind en verschillen in ontwikkel- en ontplooiingskansen zijn verkleind, zouden volgens de beleidstheorie (zie hoofdstuk 2) ouders de financiële ruimte hebben voor kinderen en zou de economische stabiliteit en kansengelijkheid toe moeten nemen. In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre dit het geval is.

Tabel 3.31 Onderdelen impact uit het analysekader van paragraaf 2.5

Niveau	Indicator
Impact	Financiële ruimte voor kinderen
	Economische stabiliteit
	Kansengelijkheid

3.5.1 Financiële ruimte voor kinderen

Kindregelingen dragen bij aan de ruimte voor kinderen, maar andere factoren spelen ook mee

In de vorige paragrafen hebben we gezien dat de kindregelingen eraan bijdragen dat de bestedingsverschillen tussen huishoudens voor een deel worden verkleind (paragraaf 3.4.1) en dat de kindregelingen voor een deel van de minimahuishoudens kostendekkend zijn (paragraaf 3.4.2). Voor de hogere inkomens zijn de kindregelingen niet kostendekkend, maar ze komen ouders wel tegemoet in de kosten voor kinderen. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de kindregelingen bijdragen aan het bieden van financiële ruimte voor (het krijgen van) kinderen. Daar staat echter tegenover dat de leeftijd waarop mensen hun eerste kind krijgen steeds hoger wordt en het aantal kinderen afneemt.¹⁰⁶ Hoewel het inkomen en het krijgen van kinderen positief samenhangen¹⁰⁷, speelt er meer mee bij mensen met een kinderwens. Zo blijkt uit onderzoek¹⁰⁸ dat veel mensen wachten met het krijgen van kinderen tot ze een partner, vaste baan of een eigen huis hebben. De huidige krapte op de woningmarkt speelt daarmee een rol. Dat geldt ook voor de arbeidsmarkt die voor bepaalde groepen van de bevolking veelal flexibel werk biedt. Mensen blijven het ouderschap uitstellen tot ze zekerheid ervaren. De kindregelingen bieden dit ten dele: de kinderbijslag en kinderbijslagvoorziening BES zijn onafhankelijk van het

¹⁰⁴ Staatscourant 2025, 31465.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2018/19, 31 322, nr. 387, Onderzoek herallocatie middelen artikel 10 Tegemoetkoming Ouders. De effecten van een evenwichtiger herverdelen van de tegemoetkomingen in de kosten van kinderen, Bijlage bij Jaarverslag SZW 2018.

¹⁰⁶ CBS Statline (2023). Geboorte kerncijfers 1950-2022.

¹⁰⁷ Van Wijk, D. (2023). Later een eerste kind door slechte economische omstandigheden? DEMOS 39-6.

¹⁰⁸ Verweij, R. & Stulp, G. (2019). Eerst zekerheid, dan pas kinderen. Sociale vraagstukken.; Verweij, R. (2019). Understanding childlessness: Unravelling the link with genes and socio-environment. Rijksuniversiteit Groningen.

inkomen en daarmee een zekerheid. Het kindgebonden budget kent meer onzekerheid doordat het een inkomensafhankelijke toeslag is. Dit laat zien dat bij de afwegingen om te kiezen voor het krijgen van kinderen niet alleen de kindregelingen een rol spelen, maar inkomenszekerheid in het geheel en het hebben van een stabiele leefomgeving.

3.5.2 Economische stabiliteit

De tegemoetkoming van ouders heeft op verschillende manieren invloed op de economische stabiliteit, zowel van individuele gezinnen als de economie op macroniveau. Omdat causale verbanden in de literatuur ontbreken, geven we een algemene beschrijving van de werking van de tegemoetkoming van ouders tussen 2018 en 2023.

Stabiliteit voor gezinnen

Voor gezinnen vormt de tegemoetkoming van ouders een stabiele inkomensbron die helpt om schommelingen in het huishoudinkomen op te vangen. Door de automatische indexering bewegen de bedragen mee met prijsontwikkelingen, waardoor gezinnen hun koopkracht deels kunnen behouden bij inflatie. Daarmee bieden de regelingen een zekere buffer tegen inkomensschokken, maar hun stabiliserende werking hangt af van de economische context en de mate waarin de kosten van kinderen veranderen. Andere inkomensondersteunende maatregelen, zoals tijdelijke coronasteun, energiecompensatie en verhoging van het minimumloon, zijn van invloed op de economische stabiliteit voor gezinnen. Tegelijkertijd verkleinen ze ook het aandeel van de tegemoetkoming van ouders.

Stabiliteit op macroniveau

Op macroniveau draagt de tegemoetkoming van ouders ook bij aan economische stabiliteit. Ten eerste wordt de bestedingscapaciteit van gezinnen vergroot, vooral bij lage en middeninkomens. Daarnaast zorgt de tegemoetkoming ervoor dat er brede economische draagkracht is. Hierdoor zijn consumptieniveaus minder gevoelig voor conjunctuurschommelingen. Met name in de periode 2021-2023 vond de tegemoetkoming van ouders plaats in een periode van hoogconjunctuur, met een relatief hoge inflatie, grote stijging in de *cost-of-living* in Caribisch Nederland, grote begrotingsruimte en significante inkomensondersteunende maatregelen. Het is de vraag of het mogelijk is om dit ook te doen in een periode van mindere conjunctuur.

3.5.3 Kansengelijkheid

Net als in de vorige paragraaf ontbreken in de literatuur causale verbanden tussen de tegemoetkoming ouders en kansengelijkheid. Wel weten we hoe verschillende groepen denken over de tegemoetkoming van ouders. Kindregelingen dragen in algemene zin bij aan kansengelijkheid door inkomensverschillen tussen gezinnen met en zonder kinderen te verkleinen. Het verkleinen van de inkomensverschillen en het vergroten van de kansengelijkheid wordt maatschappelijk gezien vaak als rechtvaardiger beschouwd. Wel zijn er verschillen van mening over tot welk niveau deze bestedingsverschillen verlaagd zouden moeten worden om tot dezelfde kansen te komen, en verschillen van mening over de wisselwerking tussen het bieden van gelijke kansen en de eigen verantwoordelijkheid.¹⁰⁹ Zo zijn er mensen die vinden dat de tegemoetkoming alleen naar uitgaven voor kinderen zou moeten gaan en mensen die vinden dat het krijgen van kinderen een eigen keuze is en dat de overheid mensen daarin niet tegemoet zou hoeven komen. Verder weten we hoe verschillende groepen denken over het beperken van kinderarmoede en gevolgen die uit kinderarmoede voortvloeien. Dit wordt, zowel politiek als maatschappelijk, breed gezien als overheidsverantwoordelijkheid waarin de tegemoetkoming van ouders een duidelijke rol in inneemt, zowel vanuit sociale cohesie als vanuit gelijke kansen voor kinderen.

het beperken van kinderarmoede en de negatieve gevolgen daarvan

¹⁰⁹ Peeters, F., Rempt, G., Swaak, M. & Tetteroo, K. (2024). Met de burger aan de tekentafel. Een onderzoek naar de perspectieven van ouders op kindregelingen. Den Haag: theRevolution.

4

4. Synthese

Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

4 Synthese

4.1 Uitgevoerde evaluatieonderzoeken 2018-2023

Overzicht uitgevoerde evaluatieonderzoeken

De volgende evaluatieonderzoeken gerelateerd aan de tegemoetkoming van ouders met resultaten binnen de periode 2018-2023 zijn uitgevoerd:

- Evaluatie dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen (DKOR), De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek, juli 2020.
- Onderzoek uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg, CentERdata, november 2020.
- Rapportage toeslagen en doenvermogen alternatieven voor het toeslagenstelsel, getoetst vanuit burgerperspectief, ministerie van Financiën, november 2020.
- Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen, SEO, november 2022.
- Eindrapport IBO-vereenvoudiging sociale zekerheid, Rijksoverheid, maart 2023.
- Doelen en effectiviteit van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget, SEO Economisch onderzoek, mei 2023.
- Onbenut recht: Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget, Centraal Planbureau, maart 2025.
- Onderzoek Kinderbijslagvoorziening BES, MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam, mei 2025.

Oordeel uitgevoerde evaluatieonderzoeken

Er zijn acht onderzoeken en evaluaties uitgevoerd met betrekking tot de kindregelingen en de onderzoeksperiode. Sommige onderzoeken hebben direct betrekking op onderdelen van de kindregelingen, zoals onderzoeken naar de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen, de dubbele kinderbijslag intensieve zorg, de alleenstaande ouderkop en de kinderbijslagvoorziening BES. Andere onderzoeken gaan over toeslagen en het toeslagenstelsel, wat de context is van met name het kindgebonden budget. Dit zijn onderzoeken naar het doenvermogen, de evaluatie van het toeslagenstelsel, de vereenvoudiging van sociale zekerheid en het niet-gebruik van toeslagen. De onderzoeken zijn over het algemeen van goede kwaliteit om doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen. Het gaat hierbij om zachte uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid, harde uitspraken zijn niet mogelijk doordat meetbare normen voor de hoogte van de overheidsbijdrage aan de kosten van kinderen ontbreken.

Er ontbreekt op bepaalde vlakken informatie die een rol kan spelen bij het beoordelen van doeltreffendheid en doelmatigheid:

- Het onderzoek naar de kinderbijslagvoorziening BES uit 2025¹¹⁰ geeft geen antwoord op de onderzoeksvraag wat de kosten van de uitvoering zijn geweest. Ook de onderzoeksvraag of er misbruik en oneigenlijk gebruik plaatsvindt blijft onbeantwoord.
- Er ontbreekt informatie over de uitvoeringskosten van de ALO-kop. Deze informatie kan inzicht geven in de doelmatigheid van het beleid.
- Over AKW+ is op basis van de huidige bronnen alleen informatie beschikbaar over het aantal huishoudens dat hiervan gebruikmaakt. Hierdoor zijn geen uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van AKW+ mogelijk.

In bijlage 3 staat een overzicht met een korte samenvatting van de onderzoeken en uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid. De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen inzake de betreffende regelingen zijn verwerkt in hoofdstuk 3. Hieronder gaan we in op doorsnijdende thema's en ontwikkelingen en verkregen inzichten in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ingezette beleidsinstrumenten.

4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In het vorige periodieke onderzoek werd geconstateerd dat harde uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid niet mogelijk zijn omdat het moeilijk is om meetbare normen voor de hoogte van de overheidsbijdrage aan de kosten van kinderen te formuleren. Dat geldt nog steeds. Het is echter wel mogelijk om zachtere uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid te doen. We gaan hier per regeling op in.

¹¹⁰ Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buiren, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam

AKW/kinderbijslag

Het aanvraagproces bij kinderbijslag is grotendeels geautomatiseerd, waarbij ouders actief worden benaderd bij de geboorte van hun eerste kind. Hierdoor is er nauwelijks niet-gebruik. Het doelbereik wordt daarmee behaald. De regeling wordt onafhankelijk van het inkomen uitgekeerd, waardoor er zekerheid is voor de ouders en een beperkt risico op fouten en terugvorderingen. De regeling sluit goed aan bij het doel om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderen en daarmee de verschillen tussen huishoudens met en zonder kinderen te verkleinen. Gelet op het bereik van de regeling zijn de uitvoeringslasten in verhouding. De uitvoering, waarbij de afhandeling van aanvragen is geautomatiseerd, kent tevens weinig knelpunten. Op dit vlak is de regeling dan ook doelmatig. De uitvoeringskosten van de kinderbijslag zijn in de onderzoeksperiode echter wel gestegen, als gevolg van reguliere loon- en prijsontwikkelingen en een hoger kostenniveau door meer maatwerk en individuele dienstverlening ingegeven vanuit het Werk aan Uitvoering-programma (WaU). Gezien deze verklaring, is het niet realistisch om te veronderstellen dat de regeling doelmatiger kan door terug te gaan naar uitvoeringskosten aan het begin van de onderzoeksperiode.

De dubbele kinderbijslag kent een eigen doeltreffendheid en doelmatigheid:

- **Dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen (DKOR).** Uit de evaluatie van de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen (DKOR) volgt dat deze regeling grotendeels doeltreffend is. Ouders ontvangen financiële steun, maar de regeling is voor sommige doelgroepen complex en foutgevoelig. Ook is er sprake van niet-gebruik en zijn er andere overheidsregelingen beschikbaar. Wat betreft doelmatigheid staan de kosten voor de uitvoering en controle niet in verhouding tot het aantal begunstigten en de hoogte van de financiële tegemoetkoming. Er wordt aanbevolen te overwegen om de regeling af te schaffen of aanpassingen te doen om de regeling eenvoudiger en daarmee doeltreffender en doelmatiger te maken.
- **Dubbele kinderbijslag intensieve zorg (DKIZ).** In het onderzoek naar de uitvoering van de dubbele kinderbijslag intensieve zorg staat dat de regeling aansluit bij het doel om ouders van een kind met een intensieve zorgvraag tegemoet te komen in de meerkosten die dat met zich meebrengt. De doelgroep wordt echter niet volledig bereikt. Er zijn ouders die geen aanvraag indienen of afhaken in het proces, wat de doeltreffendheid vermindert. Niet-gebruik wordt op 10 procent ingeschat. Verbetermogelijkheden in de uitvoering hebben volgens het onderzoek zowel betrekking op het automatisch informeren en het actief monitoren van ouders uit de potentiële doelgroep. Hierop is in 2024 de wet gewijzigd, waarbij de aanvraagprocedure is vereenvoudigd.¹¹¹ Over de kosten van de uitvoering en knelpunten bij de uitvoering worden in het onderzoek geen uitspraken gedaan.
- **AKW+.** Alleenstaande en alleenverdienende ouders met een kind dat intensieve zorg nodig heeft, hebben recht op een extra bedrag aan kinderbijslag, de AKW+. Het ontbreekt aan informatie om conclusies te trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van AKW+.

WKB/Kindgebonden budget

Het niet-gebruik van het WKB is relatief laag, zeker in vergelijking met andere toeslagen. Dit wijst op een goede toegankelijkheid van de regeling. Het niet-gebruik is afgenomen in de periode 2016-2023 van 15 procent naar 8,5 procent. Deze afname is waarschijnlijk toe te schrijven aan de herstelacties en aanpassingen in het uitvoeringsproces. Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke regeling, waardoor lage inkomens gericht worden ondersteund. Een deel van de midden- en hoge inkomens hebben echter ook recht op kindgebonden budget.¹¹² Het is daarmee de vraag of de huidige inkomensgrens, het afbouwpercentage en de vermogensgrens aansluiten bij het doel van de regeling. Hierbij merken we op dat bij het wijzigen van de WKB tot intensivering in verband met koopkrachtondersteuning, middeninkomens expliciet worden benoemd als doelgroep.¹¹³

Het gebruik van het actuele inkomen voor het vaststellen van toeslagen leidt tot terugvorderingen en inkomensonzekerheid. Dit heeft negatieve gevolgen voor huishoudens, want niet strookt met de doelstelling van bestaanszekerheid. In de onderzoeksperiode is het aantal terugvorderingen afgenomen en is het aantal nabetalingen toegenomen. Dit komt waarschijnlijk door de relatief hoge indexeringen. Daarnaast is in 2023 het 'Massaal Automatisch Continueren' (MAC) aangepast door de Dienst Toeslagen om het aantal en de hoogte van terugvorderingen te beperken.¹¹⁴ Het aandeel hoge terugvorderingen (terugvorderingen van meer dan 500 euro) neemt echter toe. De oorzaak hiervan is meerledig: enerzijds daalt het aandeel lage terugvorderingen en blijven de lastige, complexe zaken, die vaak een hoge terugvordering kennen, voorsnog onopgelost. Daarnaast zijn de bedragen vrijwel elk jaar toegenomen, wat de kans dat een terugvordering in de

¹¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 385, nr. 2.

¹¹² Het aantal ontvangers van kindgebonden budget heeft relatief vaak een inkomen tussen één en twee keer modaal. Bron: SEO en Centerdata (2022). Evaluatie toeslagensysteem: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen.

¹¹³ Memorie van Toelichting wijziging Wet op het kindgebonden budget (2023).

¹¹⁴ Dienst Toeslagen. Jaarrapportage 2023.

categorie '500 euro of hoger' valt, groter maakt. Sinds 2023 hebben het Kabinet en Dienst Toeslagen verschillende maatregelen genomen om hoge terugvorderingen te voorkomen.^{115 116}

Het kindgebonden budget is een toeslag, waardoor de uitvoering ervan plaatsvindt in de context van het toeslagenstelsel. De stapeling van regelingen kan leiden tot onduidelijkheid en administratieve lasten. Er zijn verbetermogelijkheden om de toegankelijkheid te vergroten, maar het niet gebruik is relatief laag vergeleken met andere toeslagen.

Het IBO-rapport over de verkenning naar de vereenvoudiging van sociale zekerheid (2023) waarschuwt voor de gevaren van een nadruk op doelmatigheid in de vormgeving en uitvoering van beleid. Dit leidde, in combinatie met andere factoren, ook tot een nadruk op opsporing en handhaving. In de toekomst zou er meer aandacht moeten zijn voor eenvoud, uitvoerbaarheid en doenlijkheid. Hierbij wordt opgemerkt dat er weinig gevallen zijn waar eenvoud kan worden vergroot zonder dat de doelmatigheid wordt geraakt.

We gaan in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van onderdelen van de **alleenstaande ouderkop (ALO-kop)**. De delen van de ALO-kop worden volgens het onderzoek hiernaar grotendeels behaald.¹¹⁷ Het doel om de prikkels om te gaan werken vanuit de bijstand te vergroten is gehaald. Dat geldt ook voor het doel om een tegemoetkoming te geven in het levensonderhoud van alleenstaande ouders. Het doel om op minimumniveau te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan is volgens de auteurs niet volledig gehaald. Om doelmatig te zijn moet de ALO-kop terechtkomen bij ouders die de inkomensondersteuning nodig hebben en moet de ALO-kop niet hoger zijn dan nodig is om de doelstellingen te bereiken. Het onderzoek naar de ALO-kop laat zien dat de resultaten een gemengd beeld geven als het gaat om doelmatigheid. Er is daarom geen eenduidig eindoordeel over doelmatigheid. Hieronder gaan wij bij de kostendekkendheid verder in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ALO-kop binnen de kindregelingen.

Gezinsbijslagen met internationale component

Bij ouders waarbij er sprake is van een samenloop met buitenlandse uitkeringen worden de 'gezinsbijslagen' (kinderbijslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) aangevuld als deze volgens het buitenlands recht lager zijn dan de Nederlandse gezinsbijslagen. De uitvoeringskosten hiervan zijn hoog, zeker in verhouding met de relatief kleine groep waar dit betrekking op heeft, en niet doelmatig. De hoge uitvoeringskosten worden veroorzaakt door complexiteit in de (internationale) regelgeving, de combinatie van twee wettelijke stelsels die bij elkaar samenkomen bij één uitvoerder en afhankelijkheid van gegevens van internationale zusterorganen. Dit wordt gezien als een knelpunt waar geen makkelijke oplossingen voor beschikbaar zijn.

Kinderbijslagvoorziening BES

Deze inkomensafhankelijke regeling is in de periode 2018-2023 flink verhoogd, namelijk met 350 procent. De beleidsdoelstelling wordt volgens de evaluatie van de regeling gedeeltelijk behaald. De kinderbijslag voorkomt geen armoede, maar verzacht de gevolgen ervan. Aanvullend beleid is nodig om gezinnen bestaanszekerheid te bieden. De hoogte van de kinderbijslag wordt als ontoereikend ervaren. Er is tevens ruimte om het niet-gebruik te verminderen. Dat geldt in grotere mate ook voor de dubbele kinderbijslag voor zorgintensieve gezinnen. Er zijn mogelijkheden om tot verbetering van de samenwerking te komen en om de informatie-uitwisseling tussen relevante stakeholders te verbeteren. Verder is er behoefte aan een aanvullende inkomensafhankelijke toeslag voor grote gezinnen en gezinnen met oudere kinderen. Ook is er behoefte aan gerichte ondersteuning voor alleenstaande ouders, ouders van kinderen met intensieve zorgbehoeften en gezinnen met een migratieachtergrond.

Kostendekkendheid Europees Nederland

Voor de mate van kostendekkendheid van de tegemoetkoming ouders bestaan geen normen voor doeltreffendheid (bijvoorbeeld dat de kostendekkendheid 100% zou moeten zijn). Dit maakt het lastig om harde uitspraken te doen over de doeltreffendheid in verschillende situaties.

De kostendekkendheid is voor een groep alleenstaande ouders hoger dan 100 procent, met name waar het gaat om alleenstaande ouders in de bijstand of met een minimumloon. Dit lijkt niet in lijn met het idee dat het gaat om een tegemoetkoming in kosten voor kinderen. Wel past dit bij inkomensondersteuning. Bij bestedingsverschillen tussen huishoudens en gezinnen onder het bestaansminimum hebben we gezien dat alleenstaande ouders vaker minder te besteden

¹¹⁵ Dienst Toeslagen (2024). Stand van de uitvoering 2023.

¹¹⁶ Kamerstukken II, 2024/2025, 31066, nr. 144.

¹¹⁷ SEO (2023). Doelen en effectiviteit van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget.

hebben en dat kinderen vaker onder de armoedegrens leven. Dit kan een reden zijn om alleenstaanden meer tegemoet te komen.

Binnen de doelstelling van de kindregelingen is het de vraag of de hogere kostendekkendheid passend is. In het onderzoek naar de doelen van de ALO-kop wordt echter geconcludeerd dat de tegemoetkoming wel aansluit bij de doelen hiervan. Hierbij gaat het om het doel om de prikkels om te gaan werken vanuit de bijstand te vergroten en het doel om een tegemoetkoming te geven in het levensonderhoud van alleenstaande ouders. Het doel om op minimumniveau te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan is niet volledig gehaald.

Dat de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen voor alleenstaande ouders en paren in grote mate van elkaar verschilt, zorgt in de lage inkomensgroepen voor een disbalans. Het is de vraag of paren dan niet ook meer inkomensondersteuning zouden moeten krijgen, of dat de vergoeding voor alleenstaande ouders te hoog is.

Voor alle huishoudtypes daalt de kostendekkendheid naarmate kinderen ouder zijn. Voor huishoudtypes met een kostendekkendheid die bij oudere kinderen onder de 100 procent komt (alle huishoudtypes behalve alleenstaande ouders op niveau bijstand of WML), betekent dit dat de verhogingsbedragen niet hoog genoeg zijn om de extra kosten die gepaard gaan met oudere kinderen te dekken.

Het idee is dat de kosten van een extra kind relatief afnemen naarmate er meer kinderen in het gezin zijn, omdat er kosten gedeeld kunnen worden. Dit is de reden dat er een verschil is tussen de bedragen in het kindgebonden budget tussen eerste en verdere kinderen. De constatering dat de kostendekkendheid toeneemt bij meer kinderen is een indicatie dat het schaalvoordeel groter is dan het verschil in bedragen tussen eerste en verdere kinderen.

De vormgeving van de AKW en de WKB kan mogelijk doeltreffender en doelmatiger door de kostendekkendheid voor paren en alleenstaanden meer in balans te brengen. Ook kan het verhogingsbedrag voor kinderen vanaf 12 jaar worden verhoogd om meer tegemoet te komen aan hogere kosten voor oudere kinderen. De bedragen voor tweede en verdere kinderen zouden kunnen worden verlaagd, aangezien er sprake is van schaalvoordelen.

Kostendekkendheid Caribisch Nederland

De kostendekkendheid van de kinderbijslagvoorziening BES is in de onderzochte periode toegenomen, maar ligt, zeker gezien het welvaartsniveau op de eilanden, aanzienlijk lager dan in Europees Nederland. Het verder verhogen van de KBV BES zou de regeling meer in lijn brengen met de kostendekkendheid in Europees Nederland. Daarbij wordt er nu één bedrag voor alle leeftijden gehanteerd. De onderzoekers van de evaluatie van de KBV BES bevelen aan om te overwegen de kinderbijslag verder te differentiëren, bijvoorbeeld door hogere bedragen toe te kennen voor oudere kinderen of alleenstaande ouders, en de hoogte van de regeling nauwer te koppelen aan de werkelijke kosten van levensonderhoud op de eilanden.

4.3 Overkoepelende observaties

Doelgroepen en instrumenten

Er is sprake van verschillende doelgroepen ouders en kinderen en van verschillende typen instrumenten die worden ingezet om de beleidsdoelen te bereiken. De inkomensafhankelijke AKW sluit goed aan bij de doelstelling om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderen en daarmee de verschillen tussen huishoudens met en huishoudens zonder kinderen te verkleinen. In de inkomensafhankelijke WKB zitten meerdere knoppen om aan te draaien als het gaat om het bereiken van de doelen.

Op basis van de kostendekkendheid constateren we dat de vormgeving van de AKW en de WKB mogelijk doeltreffender en doelmatiger kan door de kostendekkendheid voor paren en alleenstaanden meer in balans te brengen. Dit kan door de tegemoetkoming voor paren onder minima te verhogen. Het significant verlagen van de ALO-kop zonder alternatieve vergoeding voor de groep minima is niet wenselijk omdat de ALO-kop een grote rol speelt in hun inkomensondersteuning. Ook kan het verhogingsbedrag voor kinderen vanaf 12 jaar worden verhoogd om meer tegemoet te komen aan hogere kosten voor oudere kinderen. Dit is reeds in gang gezet. De bedragen voor tweede en verdere kinderen zouden kunnen worden verlaagd bij huishoudtypes vanaf het niveau WML, aangezien er bij deze huishoudens sprake is van schaalvoordelen. Dit is nog geen onderdeel van beleid.

In Caribisch Nederland is de mix aan instrumenten beperkter. Er is een inkomensafhankelijke regeling, met dubbele kinderbijslag voor ouders/verzorgers van kinderen met een intensieve zorgbehoefte. Er is in Caribisch Nederland behoefte aan een aanvullende inkomensafhankelijke toeslag voor grote gezinnen en gezinnen met oudere kinderen.¹¹⁸ Feit is dat het invoeren van een inkomensafhankelijke regeling voornamelijk nog niet mogelijk is, vanwege het ontbreken van een objectieve inkomensregistratie. Daarnaast is er behoefte aan gerichte ondersteuning van alleenstaande ouders, ouders van kinderen met intensieve zorgbehoeften en gezinnen met een migratieachtergrond.

Over de kinderbijslagvoorziening BES is niet alle informatie bekend. Er ontbreekt informatie over de aantallen, uitvoeringskosten, knelpunten, misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit maakt het beeld over doeltreffendheid en doelmatigheid incompleet. In de vorige beleidsdoorlichting werd de toentertijd recente invoering van de Wet kinderbijslagvoorziening BES, op 1 januari 2016, als reden opgevoerd voor de beperkte informatie. We stellen vast dat het beeld ook in deze periodieke rapportage nog beperkt is.

Uitkomsten en doelstellingen

Het vorige periodieke onderzoek suggereerde om normen te formuleren voor de mate van kostendekkendheid van de tegemoetkoming van kinderen in verschillende huishoud- en financiële situaties. Dit maakt het mogelijk om harde uitspraken te doen over de doeltreffendheid. Het ontbreken van normen geeft echter de ruimte aan de politiek om de uitkomst te wegen en te bepalen of deze wenselijk is.

Er zit een disbalans in de kostendekkendheid voor paren en voor alleenstaanden. Het lijkt erop dat voor alleenstaanden de nadruk sterker ligt op armoedebestrijding. Dit is echter niet opgenomen in de algemene doelstelling van de kindregelingen om ouders tegemoet te komen in de kosten van kinderen. Het gaat verder dan dat: er is sprake van inkomensondersteuning om armoede tegen te gaan. Het sluit wel aan bij de gerelateerde maatschappelijke doelen om een bestaansminimum te waarborgen en om armoede tegen te gaan. Het is aan te raden om de doelstelling van de kindregelingen hier ook op aan te passen.

4.4 Beleidsopties

Knoppen om aan te draaien

Een van de doelen van dit evaluatieonderzoek is om mogelijkheden in kaart te brengen voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige stelsel. Een vast onderdeel van de periodieke evaluatie is het formuleren van één of meerdere beleidsopties, waarvan ten minste één variant een besparing van 20 procent realiseert. In dit onderzoek zijn beleidsopties geïnventariseerd bij wijze van knoppen om aan te draaien. Deze opties zijn gebaseerd op de bevindingen uit dit onderzoek, waaronder de kostendekkendheid (zie paragraaf 3.3.8), de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen, en inzichten uit externe bronnen waarin alternatieven voor het kindregelingen- en toeslagstelsel worden besproken. Voorbeelden hiervan zijn het IBO Toeslagen deelonderzoek 1 (2019¹¹⁹), de Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel (2020¹²⁰), het Eindrapport Toekomst Toeslagen (2024¹²¹) en de Uitkomsten verkenning Toekomst Kindregelingen (2024¹²²). De opties hebben we in een werksessie voorgelegd aan medewerkers van beleid en uitvoering. Op basis van het onderzoek geven we aan in hoeverre de opties haalbaar en wenselijk zijn, en met welke gevolgen rekening dient te worden gehouden.

De hieronder gepresenteerde opties zijn berekend op basis van prijsniveau 2023.

Knop 1: verlagen kinderbijslag

Door de kinderbijslag te verlagen, neemt het deel van de kindregelingen dat inkomensafhankelijk is af. Hierdoor neemt de kostendekkendheid voor alle groepen af. Om te voorkomen dat de kostendekkendheid van ouders met lage inkomens tekortschiet, moet het kindgebonden budget worden verhoogd bij deze optie. Deze optie sluit niet goed aan bij het doel van het tegemoetkomen van alle ouders of verzorgers voor de kosten van kinderen. Aan de andere kant geeft het wel meer mogelijkheden om ouders met lage inkomens verder te ondersteunen, wanneer het kindgebonden budget wordt verhoogd. De opbrengsten van het verlagen van de kinderbijslag op basis van aantallen uit 2023 staan weergegeven in de onderstaande tabel.

¹¹⁸ Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buijen, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam.

¹¹⁹ IBO Toeslagen deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het huidige toeslagenstelsel (2019). Ministerie van Financiën.

¹²⁰ Eindrapportage Alternatieven voor het Toeslagenstelsel (2020). Ministerie van Financiën.

¹²¹ Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel (2024). Ministerie van Financiën, SZW, VWS & BZK.

¹²² Uitkomsten verkenning Toekomst Kindregelingen (2024). Ministerie van SZW.

Tabel 4.1 Opbrengsten bij het verlagen van de kinderbijslag in 2023*

Kinderbijslag verlagen met	Opbrengsten 2023	% van uitgaven in 2023
10%	€ 434 mln	5%
20%	€ 867 mln	11%
30%	€ 1301 mln	16%
40%	€ 1735 mln	21%
50%	€ 2169 mln	26%

* Een belangrijke kanttekening is dat in deze tabel bedragen uit 2023 zijn gebruikt, omdat dit het einde van de onderzoeksperiode was. Deze rapportage is echter in 2025 uitgevoerd. Door tussentijdse (beleids-)wijzigingen wijken de bedragen in deze tabel af van de actuele bedragen.

We hebben bij het onderzoeken van de kostendekkendheid gezien dat er een voordeel is wanneer ouders meerdere kinderen hebben. Te overwegen valt daarom om een tweede en volgend kindbedrag in te stellen voor de kinderbijslag dat lager is dan het huidige bedrag. Hiermee kan de kostendekkendheid gelijkgetrokken worden met het percentage bij één kind. Dit zou echter de complexiteit van de tegemoetkoming van ouders vergroten en de voorspelbaarheid verminderen.

Knop 2: verlagen kindgebonden budget

Het verlagen van het kindgebonden budget kan op meerdere manieren; er zijn meerdere knoppen om aan te draaien met elk hun eigen gevolgen. De eerste mogelijkheid is om het kindgebonden budget evenredig voor alle groepen te verlagen. Dit geeft een vergelijkbare besparing met het verlagen van de kinderbijslag. Dit is echter geen wenselijke optie, omdat op deze manier lage inkomens het hardst geraakt worden.

Tabel 4.2 Opbrengsten bij het verlagen van het kindgebonden budget in 2023*

Kindgebonden budget verlagen met	Opbrengsten 2023	% van uitgaven in 2023
10%	€ 357 mln	5%
20%	€ 713 mln	11%
30%	€ 1.070 mln	16%
40%	€ 1.426 mln	21%
50%	€ 1.783 mln	26%

* Een belangrijke kanttekening is dat in deze tabel bedragen uit 2023 zijn gebruikt, omdat dit het einde van de onderzoeksperiode was. Deze rapportage is echter in 2025 uitgevoerd. Door tussentijdse (beleids-)wijzigingen wijken de bedragen in deze tabel af van de actuele bedragen.

Om het kindgebonden budget te verlagen kan ook gekeken worden naar de kindbedragen en naar de verhogingsbedragen. Tijdens het onderzoeken van de kostendekkendheid hebben we gezien dat de kosten toenemen naarmate kinderen ouder worden. De kostendekkendheid neemt hiermee af. Het is daarom niet wenselijk om de verhogingsbedragen voor kinderen van 12-15 jaar of 16 en 17 jaar te verlagen. Het valt eerder te overwegen om deze bedragen te verhogen. Dit is reeds beleid, vanaf 2024 ontvangen huishoudens met oudere kinderen € 400 euro extra per kind.¹²³

We hebben bij het onderzoeken van de kostendekkendheid ook gezien dat er een voordeel is wanneer ouders meerdere kinderen hebben. Het tweede en volgende kindbedrag kan daarom verlaagd worden, zodat de kostendekkendheid in lijn is met het percentage bij één kind.

Andere opties om het kindgebonden budget te verlagen zijn het verlagen van de inkomensgrens, het verhogen van het afbouwpercentage of het verlagen van de vermogensgrens. Dit zijn knoppen waaraan momenteel gedraaid wordt na het invoeren van een intensiveringspakket per 2024. Het verlagen van de inkomensgrens en het verhogen van het afbouwpercentage nemen echter wel weer een stijging van de armoedeval en marginale druk met zich mee, die met name terechtkomt bij groepen met lagere inkomens.

Per 2025 wordt het inkomensafbouwpercentage aangepast, om de regeling meer te richten op de lage en (lage) middeninkomens. Het afbouwpercentage is toegenomen van 6,75 procent in 2024 naar 7,10 procent in 2025. Het percentage zal stapsgewijs verhoogd worden naar 8,5 procent in 2028.¹²⁴ Daarnaast is er een wetsvoorstel in behandeling om het afbouwpercentage voor inkomens vanaf € 60.000 te verhogen naar 12,8 procent.¹²⁵

Ook zijn er reeds plannen om de vermogensgrens voor het kindgebonden budget te verlagen. Deze grens is gelijk aan die van de zorgtoeslag. De vermogensgrens wordt verlaagd naar 113.000 voor alleenstaanden en 150.000 voor paren.¹²⁶

¹²³ Rijksbegroting 2024.

¹²⁴ Kamerstuk 36606. Nr. 3.

¹²⁵ Rijksbegroting 2026.

¹²⁶ Voorjaarsnota 2025.

Knop 3: aanpassingen voor alleenstaande ouders

Een derde knop waarop een aanpassing mogelijk is, zijn de verhogingsbedragen voor alleenstaande ouders. In het onderzoek hebben we gezien dat de tegemoetkoming voor alleenstaanden onder minima (bijstand en WML) niet in verhouding is met de kostendekkendheid voor paren. Aan de andere kant zorgt dit wel voor kleinere verschillen in het besteedbare inkomen tussen deze groepen. Het aantal gezinnen onder de armoedegrens is in de onderzoeksperiode flink afgenomen onder eenouderhuishoudens. Daarmee is dit een knop waar niet zomaar aan gedraaid kan worden.

Op de AKW+ hebben we binnen dit onderzoek onvoldoende zicht gekregen om de effecten hiervan goed in beeld te hebben. Het is daarom onduidelijk wat de gevolgen zijn van een eventuele verlaging van AKW+.

Knop 4: afschaffen dubbele kinderbijslag

De dubbele kinderbijslag is een knop die op het geheel van het begrotingsartikel weinig oplevert (zie tabel 4.3). Het afschaffen van de dubbele kinderbijslag intensieve zorg is niet wenselijk, aangezien de ouders die deze ondersteuning ontvangen dit goed kunnen gebruiken. De regeling sluit aan bij de doelstelling. In de evaluatie van de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen wordt aanbevolen om te overwegen deze regeling af te schaffen. Dit zou in 2023 € 2,8 miljoen schelen, een laag bedrag op de gehele begroting. Van beide regelingen is echter niet bekend wat de uitvoeringskosten zijn. De evaluaties concluderen wel dat de uitvoeringskosten relatief hoog zijn in verhouding tot de kleine doelgroep die wordt bediend. Dit komt onder andere door complexiteit van de regelingen. Het is daarom aan te bevelen om te onderzoeken wat de daadwerkelijke uitvoeringskosten zijn en wat het afschaffen van de regelingen daarmee werkelijk oplevert.

Tabel 4.3 Opbrengsten bij het afschaffen van de dubbele kinderbijslag in 2023

Regeling	Opbrengsten 2023	% van uitgaven in 2023
DKIZ-inwonend	€ 106,7 mln	1,3%
DKIZ-uitwonend	€ 4,8 mln	0,1%
DKOR	€ 2,8 mln	0,0%

Knop 5: aanpassingen aan de kinderbijslagvoorziening BES

Het is niet wenselijk om de kinderbijslagvoorziening BES te verlagen. Deze regeling is in 2016 ingevoerd om ouders en verzorgers financieel te ondersteunen in de kosten van het levensonderhoud van kinderen en om bij te dragen aan het verbeteren van het bestaansminimum. Gedurende de onderzoeksperiode is de regeling sterk verhoogd. De kostendekkendheid van deze regeling is voor mensen met een minimuminkomen echter lager dan in Europees Nederland. Daarbij zijn de uitgaven voor de BES-eilanden relatief laag in verhouding tot de gehele begroting van artikel 10.

Richtingen voor draaien aan knoppen

Het draaien aan de knoppen heeft gevolgen voor ouders, waardoor goed naar de gevolgen moet worden gekeken. Zonder een stelselherziening waarbij de kindregelingen worden samengevoegd, zoals verkend in het Eindrapport Toekomst Toeslagen (2024), zijn er grofweg twee opties om 20 procent te besparen op de kindregelingen:

1. **Inkomensafhankelijker en gericht.** In deze variant vindt een uitruil plaats tussen de kinderbijslag en het kindgebonden budget: de kinderbijslag wordt verlaagd, terwijl het kindgebonden budget wordt verhoogd. De tegemoetkoming wordt dan sterker inkomensafhankelijk en gericht. Deze besparing zorgt voor negatieve inkomenseffecten die meer terechtkomen bij gezinnen met hogere inkomens dan bij gezinnen met lagere inkomens. Mogelijkheden hierbij zijn om het kindgebonden budget tevens sneller af te bouwen. Hoewel de besparing doelgericht is, worden bestaande knelpunten die met name aan het kindgebonden budget kleven (terugvorderingen, niet-gebruik en marginale druk) in deze variant vergroot.
2. **Inkomensafhankelijker en zekerder.** Ook in deze variant vindt een uitruil plaats tussen de kinderbijslag en het kindgebonden budget, maar in tegenovergestelde richting van variant 1: het kindgebonden budget wordt verlaagd, terwijl de kinderbijslag wordt verhoogd. Hierdoor wordt de regeling minder afhankelijk van inkomen, wat meer zekerheid biedt voor ouders. Deze besparing zorgt voor negatieve inkomenseffecten die meer terecht bij gezinnen met lagere inkomens dan bij gezinnen met hogere inkomens. Hoewel de maatregelen zowel lagere als hogere inkomens raakt, is het voordeel dat veel problematiek rond het kindgebonden budget (zoals terugvorderingen en marginale druk) in deze variant wordt beperkt doordat de nadruk op de kinderbijslag ligt.

Intensiveringsmogelijkheden

Naast besparingsmogelijkheden zijn er ook mogelijkheden om te intensiveren. Hiertoe zijn voor een deel reeds plannen gemaakt. Het kabinet-Schoof I heeft besloten om een pakket koopkrachtmaatregelen te treffen gericht op het bevorderen

van de koopkracht en het voorkomen het oplopen van armoede.¹²⁷ Een structurele verhoging van het kindgebonden budget maakt deel uit van dit pakket. Dit bestaat onder andere uit:

- het verhogen van de kindbedragen: € 750 extra voor het eerste kind en € 883 extra vanaf het tweede kind;
- het verhogen van de kindbedragen voor oudere kinderen met € 400 extra per kind.

Tijdens de werksessie zijn ook andere intensiveringsmogelijkheden besproken. Zo zou de duur van de tegemoetkoming van ouders kunnen worden verhoogd tot kinderen 21 jaar zijn, ouders blijven immers tot die leeftijd financieel verantwoordelijk voor hun kinderen. Hierbij zou dan rekening moeten worden gehouden met studiefinanciering en de sociaal-economische situatie van het kind. Een andere optie die werd genoemd is het geven van een startbedrag bij de geboorte van een kind of om bij de ingang van andere levensfasen een extra tegemoetkoming te geven, zoals het starten op de middelbare school. Deze opties gaan echter gepaard met een complexiteitsverhoging voor de uitvoeringsorganisaties.

4.5 Verbetermogelijkheden

Opvolgen aanbevelingen uit evaluatieonderzoeken

Er zijn relatief veel evaluatieonderzoeken uitgevoerd die betrekking hebben op de periode 2018-2023. Deze evaluatieonderzoeken bevatten regelmatig eigen aanbevelingen waarmee de kindregelingen verbeterd kunnen worden. Een startpunt voor verbetermogelijkheden is om deze aanbevelingen op te volgen. Hieronder sommen we de aanbevelingen uit de evaluatierapporten samengevat op. Hierbij gaan we niet in op opties voor het verbeteren van het toeslagenstelsel als geheel.

- Aanbevelingen uit de evaluatie van de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen (DKOR)¹²⁸:
 - Het wordt aanbevolen om te overwegen om de DKOR af te schaffen, omdat het systeem complex is en omdat er een alternatieve financiering bestaat.
 - Een andere optie is de regeling eenvoudiger te maken. Hiervoor worden concrete opties gegeven in de evaluatie.
- Aanbevelingen uit het onderzoek naar de uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg (DKIZ)¹²⁹:
 - Actief informeren van ouders van kinderen met een Wlz-indicatie over het bestaan van DKIZ en monitoren of zij hiervan gebruikmaken.
 - Informeren van zorgverleners over de DKIZ en de meest betrokken groepen professionals vragen om ouders hiervan op de hoogte te brengen.
 - In het aanvraagproces meer aandacht besteden aan ouders die hun aanvraag niet afronden, bijvoorbeeld door deze groep ouders na te bellen.

Buiten de onderzoeksperiode is er een wijziging aangebracht in de DKIZ: deze wordt voor ouders van een kind met een Wlz-indicatie automatisch toegekend per 1 juli 2024.¹³⁰

- Aanbevelingen uit het onderzoek naar niet-gebruik van het Centraal Planbureau¹³¹:
 - Beleid om niet-gebruik verder tegen te gaan kan onder andere gericht worden op zelfstandigen omdat zij een hoger niet-gebruik hebben.
 - Aangiftedata van de Belastingdienst kan worden gebruikt om mensen gericht te informeren dat zij mogelijk recht hebben op toeslag.
 - Er zijn verschillende mogelijkheden voor vervolgonderzoek.
- Aanbevelingen uit de evaluatie kinderbijslagvoorziening BES¹³²:
 - Er zijn verschillende mogelijkheden voor vervolgonderzoek.
 - Versterk de inkomensondersteuning gericht op kwetsbare groepen.
 - Verbeter toegankelijkheid en communicatie.
 - Maak de uitvoering toekomstbestendig.
 - Ondersteun brede ontwikkelingskansen via complementair beleid.
 - Veranker structurele monitoring en evaluatie.
- In het onderzoek naar de effectiviteit van de alleenstaande ouderkop¹³³ worden geen directe aanbevelingen gedaan. Wel wordt geconcludeerd dat het doel om op minimumniveau te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan niet volledig is gehaald. Hier kunnen verbeteringen voor worden getroffen.

¹²⁷ Rijksbegroting 2024.

¹²⁸ De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek (2020). Evaluatie dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen.

¹²⁹ CentERdata (2020). Onderzoek uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg

¹³⁰ Kamerstukken II 2022/2023, 36385, nr. 2.

¹³¹ CPB (2025), Onbenut recht: Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorg-toeslag en het kindgebonden budget.

¹³² Griffith-Lendering, M., Hellings, E., Van Buijen, K., Mak, M. & Nanna, J. (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES. Willemstad: MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam.

¹³³ SEO (2023). Doelen en effectiviteit van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget.

Aanbevelingen die in absolute termen de grootste veranderingen teweegbrengen zouden hierbij prioriteit moeten hebben aangezien deze de doeltreffendheid en doelmatigheid het meest verbeteren. Zo zou het verminderen van het niet-gebruik van het kindgebonden budget met een klein aandeel een groter effect hebben op de doeltreffendheid dan het eenvoudiger maken van de DKOR. Tegelijkertijd is er sprake van een spanning tussen wat in theorie de meeste impact heeft en wat in de praktijk uitvoerbaar is. Kleine, gerichte maatregelen zijn vaak eenvoudiger te realiseren dan algemene aanpassingen.

Kostendekkendheid meer in balans brengen

De vormgeving van de AKW en de WKB kan mogelijk doeltreffender en doelmatiger door de kostendekkendheid voor paren en alleenstaanden meer in balans te brengen. Dit kan door de tegemoetkoming voor paren onder minima te verhogen. Het verlagen van de ALO-kop zonder alternatieve vergoeding is niet wenselijk doordat het kindgebonden budget een rol speelt in de inkomensondersteuning van deze groep.

Ook kan het verhogingsbedrag voor kinderen vanaf 12 jaar worden verhoogd om meer tegemoet te komen aan hogere kosten voor oudere kinderen. Dit is reeds in gang gezet. De bedragen voor tweede en verdere kinderen in het kindgebonden budget zouden kunnen worden verlaagd bij huishoudtypes vanaf het niveau WML, aangezien er sprake is van schaalvoordelen. Er zou ook kunnen worden overwogen om bij de kinderbijslag onderscheid te maken tussen eerste en tweede en verdere kinderen. Deze laatste twee wijzigingen zouden echter de complexiteit van de tegemoetkoming van ouders vergroten en de voorspelbaarheid verminderen. Met name het onderscheiden van bedragen bij de kinderbijslag zou afbreuk doen aan de eenvoud van de regeling. In het beleid vanaf 2023 is, vergeleken met deze twee wijzigingen, een omgekeerde beweging zichtbaar: het tweede- (en verdere-) kindbedrag in het kindgebonden budget zijn gelijkgetrokken aan het eerste-kindbedrag.

Meer focus op minima

Het kindgebonden budget komt voor een groot deel terecht bij mensen die tussen modaal en twee keer modaal verdienen. Er zijn daarmee mogelijkheden om meer te focussen op de lagere inkomensgroepen. Dit is reeds in gang gezet; om het oplopen van armoede te voorkomen zijn maatregelen genomen. Het gaat hierbij onder andere om het verhogen van de kindbedragen en het extra verhogen van de kindbedragen voor oudere kinderen. Ook is het afbouwpercentage verhoogd en de vermogensgrens verlaagd. Daarnaast wordt het afbouwpercentage extra verhoogd bij een extra inkomensgrens die wordt toegevoegd. Dit sluit aan bij de conclusies van dit onderzoek dat er ruimte is om te besparen door de inkomensgrens te verlagen, het afbouwpercentage te verhogen en de vermogensgrens te verlagen van het kindgebonden budget.

Suggesties voor vervolgonderzoek

Op de volgende onderwerpen ontbreekt informatie, waardoor het interessant is om hier voor een volgende periodieke rapportage onderzoek naar te doen:

- Er ontbreekt informatie over de aantallen, uitvoeringskosten, knelpunten, misbruik en oneigenlijk gebruik van de Kinderbijslagvoorziening BES. Het ontbreken van deze informatie maakt het lastig om de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen. Voor een volgende RPE verdient het aanbeveling om dit nader in kaart te brengen.
- Er ontbreekt informatie over de uitvoeringskosten van het kindgebonden budget (2018, 2019, 2021-2023), de internationale gezinsbijslagen en over de uitvoeringskosten en knelpunten in de uitvoering van de ALO-kop.¹³⁴ Het ontbreken van deze informatie maakt het lastig om de doelmatigheid te beoordelen. Het verdient aanbeveling om dit nader in kaart te brengen.
- Er is weinig informatie bekend over de AKW+. Alleen het aantal huishoudens dat hier gebruik van maakt is bekend. Tegelijkertijd zijn er signalen dat de SVB veel vragen over deze regeling krijgt, zowel van ouders als van gemeenten. Een apart onderzoek naar de AKW+ valt daarom te overwegen.
- De uitvoeringskosten voor gezinsbijslagen met een internationale component zijn hoog. Een deel hiervan kan wellicht worden ondervangen. Aanknopingspunten hiervoor zijn al in kaart gebracht.¹³⁵ We constateren echter dat er geen oplossing voorhanden is die de knelpunten volledig wegnemen. Dit vraagt om een oplossing op stelselniveau.

Voor deze periodieke rapportage hebben wij vergelijkbare informatie opgevraagd bij de SVB en de Dienst Toeslagen als tijdens de vorige periodieke rapportage. Hierdoor is meer bekend over de uitvoeringskosten van de SVB dan over de uitvoeringskosten bij de Dienst Toeslagen. Voor een volgende periodieke rapportage is het raadzaam om te inventariseren of er bij de Dienst Toeslagen meer informatie beschikbaar is over de uitvoeringskosten en de mogelijkheden om dit op eenzelfde manier weer te geven als tabellen over de uitvoeringskosten van de SVB.

¹³⁴ De ALO-kop wordt uitgevoerd binnen de reguliere uitvoering van het kindgebonden budget. Het is echter de vraag of hierbij meer wijzigingen en meer klantcontact komen kijken, waardoor de uitvoering toch anders verloopt dan bij het kindgebonden budget zonder ALO-kop.

¹³⁵ Ecorys (2025). Onderzoek naar aanknopingspunten voor de vereenvoudiging van gezinsbijslagen. Rotterdam: Ecorys.

B

Bijlagen

Bijlage 1 – Methodologie

Overzicht van onderzoeksfases

In deze paragraaf beschrijven we hoe we het onderzoek hebben aangepakt. Het onderzoek bestond uit vier fases:

1. inventarisatie en beoordeling van het evaluatiemateriaal;
2. reconstructie van de beleidstheorie;
3. analyse van de doelmatigheid en doeltreffendheid;
4. synthese van doelmatigheid en doeltreffendheid.

Hieronder beschrijven we deze fases.

B1.1 Inventarisatie en beoordeling van het evaluatiemateriaal

Inventarisatie evaluatiemateriaal

We inventariseerden drie soorten bronnen:

- evaluatieonderzoeken;
- bronnen die de context van het beleid schetsen;
- cijfermatige beleidsinformatie.

Deze bronnen haalden we op uit de onderzoeksaanvraag, via een algemene websearch, uit een gerichte zoekopdracht op websites als tweedekamer.nl, rijksfinancien.nl, rijksoverheid.nl en websites van uitvoeringsorganisaties SVB en de Dienst Toeslagen, uit de referenties in andere bronnen en via leden van de begeleidingscommissie. Daarnaast hebben we de opdrachtgever en (via de opdrachtgever) de SVB en de Dienst Toeslagen gevraagd om niet-openbare gegevens die ook tijdens een eerdere periodieke rapportage beschikbaar zijn gesteld.

Beoordeling bronnen langs de effectladder

Vervolgens is het beschikbare evaluatiemateriaal getoetst op kwaliteit en bruikbaarheid. Een toets van de kwaliteit en de bruikbaarheid van de afzonderlijke evaluatiestudies is van belang om onderbouwde uitspraken te doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de tegemoetkoming voor ouders. Hiervoor hebben we de effectladder gehanteerd (zie figuur B.1) die is gebaseerd op de Maryland Scientific Methods Scale (SMS).¹³⁶ Met behulp van de effectladder hebben we de evaluaties ingedeeld in de mate waarin inzicht wordt gegeven in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid. Hierbij kijken we welke onderzoeksmethoden zijn gebuikt. Wanneer deze aansluiten bij een van de niveaus van de effectladder, delen we het onderzoek bij dit niveau in. Door deze methode te gebruiken, hebben we systematisch in beeld kunnen brengen wat de kwaliteit en de bruikbaarheid van de bronnen is.

Figuur B.1 Kwaliteit van (beleids)onderzoek volgens de effectladder



Bron: Maryland Scientific Methods Scale (Farrington et al., 2002) en vertaling van Van Yperen et al. en SEO (2017)

¹³⁶ Farrington, D., Gottfredson, D., Sherman, L.W., & Welsh, B. (2002). 'Maryland Scientific Methods Scale.' In L.W. Sherman et al. (Eds.), *Evidence-based crime prevention* (p. 13-21). London: Routledge en vertaling van Van Yperen et. al en SEO (2017).

Witte-vlekkenanalyse

Hierna hebben we het evaluatiemateriaal beoordeeld op de mate waarin er sprake is van dekking. Hiervoor hebben we per regeling de beschikbare bronnen ingedeeld en gekeken welke gegevens we per jaar over de te onderzoeken periode tot onze beschikking hadden. Uit deze analyse kwamen geen grote kennislacunes naar voren.

Opstellen overzicht bronmateriaal

Op basis van bovenstaande stappen hebben we een overzicht opgesteld met uitgevoerde evaluatieonderzoeken. De bronnen dienden vervolgens als input voor de synthese. Het overzicht is opgenomen in bijlage 3.

B1.2 Reconstructie van de beleidstheorie

Deskstudie beleidsontwikkelingen 2018-2023

Om de beleidstheorie te kunnen reconstrueren, startten we met een deskstudie naar de beleidsontwikkelingen tussen 2018 en 2023. Hiervoor bestudeerden we bronnen over de opzet en de ontwikkeling van het beleid, waaronder:

- de Rijksbegroting over de jaren 2018-2023 voor artikel 10;
- de jaarverslagen van SZW;
- de uitwerking van de Strategische Evaluatie Agenda van artikel 10;
- relevante Kamerstukken over het tegemoetkomen van ouders.

De uitkomsten van de deskstudie hebben we per jaar op een rij gezet en in tijdlijntabel gevat, zie hiervoor hoofdstuk 3.

Interviews beleidsmedewerkers (5x) en uitvoerders (3x)

Vervolgens interviewden we beleidsmedewerkers van de ministeries (SZW en Financiën) en medewerkers van uitvoeringsorganisaties (SVB en Dienst Toeslagen). Op basis van de onderzoeksvragen en de beleidsontwikkelingen stelden we van tevoren semigestructureerde interviewleidraden op. Het doel van de interviews was tweeledig:

- ophalen van (delen) van de beleidstheorie die niet op papier te vinden is/zijn. Uit ervaring weten we dat het vaak voorkomt dat beschikbare documentatie geen volledig beeld geeft van de beleidstheorie. Met de interviews wilden we het deel van de theorie ophalen dat zich in de hoofden van beleidsmakers bevindt en zo de elementen completeren die onvoldoende uit de deskstudie naar voren komen;
- ophalen van signalen vanuit beleid en uitvoering over verwachte effecten en een kwalitatieve inschatting van de doelmatigheid van het beleid.

Uitwerken beleidstheorie

De volgende stap was het uitwerken van de beleidstheorie. Aan de hand van de beleidstheorie die tijdens de vorige beleidsdoorlichting is opgesteld, de deskstudie en de interviews hebben we de verschillende onderdelen van de beleidstheorie beschreven en schematisch weergegeven in een figuur, zie hiervoor hoofdstuk 2. De werking van het beleid is in de beleidstheorie opgedeeld in de meetbare output (de directe resultaten die voortkomen uit de inzet van instrumenten), de outcome (het effect dat de directe resultaten teweegbrengen) en de impact die het beleid op langere termijn sorteert. Daaronder beschrijven we welke instrumenten hiervoor ingezet worden (de input), en via welke werkzame mechanismen deze instrumenten tot de doelen leiden.

B1.3 Analyse van de doeltreffendheid, kostendekkendheid, en doelmatigheid

Analyse doeltreffendheid

Aan de hand van de bronnen uit het analysekader hebben we per regeling de verschillende onderdelen uit de beleidstheorie vastgesteld en beoordeeld in hoeverre er aanwijzingen zijn dat de onderdelen, zoals we die in de beleidstheorie verwachten, zich in de praktijk ook daadwerkelijk voordoen.

Analyse kostendekkendheid

Voor elk huishoudtype hebben we de ontvangen kinderbijslag en het kindgebonden budget berekend voor de jaren 2013, 2018 en 2023. Hierna hebben we kosten van kinderen berekend. Dit hebben we gedaan door de uitgaven te vergelijken van huishoudtypes met en zonder kinderen in de minimumbudgetten van het Nibud die op verzoek van Regioplan zijn opgesteld. Het verschil tussen de uitgaven van een huishouden met kinderen en een huishouden zonder kinderen, vormen de kosten van kinderen.

Deze methode om naar de kosten van kinderen te kijken heeft een normatief karakter. Hierbij gaat het niet om daadwerkelijke uitgaven aan kinderen, maar wat ouders op grond van de richtlijnen ten minste uit zouden moeten geven aan kinderen.

Het Nibud heeft zich bij deze minimumbudgetten beperkt tot onvermijdbare uitgaven, onderverdeeld in:

- vaste lasten als huur¹³⁷, gas/licht, kinderopvang, telefoon en verzekeringen;
- reserveringsuitgaven als kleding en inboedel;
- huishoudelijke uitgaven zoals voeding, schoonmaakartikelen en persoonlijke verzorging;
- uitgaven aan sociale participatie zoals contributies en abonnementen, kosten voor bezoek, vakantie/uitgaan en recreatief vervoer.

Minder noodzakelijke zaken als huisdieren, roken en huishoudelijke dienstverlening zijn niet in deze minimumbudgetten opgenomen.

Analyse doelmatigheid

Om de doelmatigheid in kaart te brengen, hebben we allereerst de beschikbare bronnen onder de loep genomen. Hierin werd de doelmatigheidsvraag vrijwel niet gesteld dan wel beantwoord. Voor het beantwoorden van de doelmatigheidsvraag hebben we dan ook met name geput uit de analyse van de kostendekkendheid en het oordeel van direct betrokkenen bij (de uitvoering van) het beleid, dat zowel in de interviews als in de werksessie (die in de volgende paragraaf wordt besproken) naar voren is gekomen.

B1.4 Synthese van de doelmatigheid en doeltreffendheid

Overkoepelende synthese

Vervolgens hebben we de resultaten van de analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid gesynthetiseerd aan de hand van de beleidstheorie. We hebben alle gesignaleerde ontwikkelingen, aanwezige onderdelen en ontbrekende onderdelen gespiegeld aan de eerder opgestelde beleidstheorie. Eerst hebben we de bevindingen uit de resultatenketen op een rij gezet en gekeken in welke mate de keten gevolgd is. Leidt input tot output, en op welke manier? Leidt output vervolgens tot outcome en daarna tot impact? Waar in de resultaatketen gaat het goed, waar loopt het mis, welke werkzaam mechanisme hapert? Hierna zijn we gekomen tot een oordeel van de doeltreffendheid en doelmatigheid en hebben we verbeteruggesties voor beleid opgesteld.

Werksessie beleidsmedewerkers

Tot slot hebben we een werksessie georganiseerd met medewerkers vanuit beleid en uitvoeringsorganisaties. Samen hebben we gereflecteerd op uitkomsten van de rapportage en verschillende beleidsopties besproken. Het opnemen van een optie die gepaard gaat met een besparing van 20 procent op de budgettaire grondslag is een vast onderdeel van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. In deze sessie bespraken we opties voor een besparing van 20 procent. De focus lag op het inventariseren van knoppen om aan te draaien en om de wenselijkheid hiervan te bespreken. Hiernaast wierpen we in de sessie vragen op over knelpunten en verbetermogelijkheden die we kunnen meegeven voor een doelmatiger en doeltreffender (uitvoering van het) beleid.

¹³⁷Het Nibud heeft voor de verschillende huishoudtypes de uitgaven aan huur berekend. Meer kinderen, betekent meer uitgaven aan huur, en ook oudere kinderen gaan gepaard met hogere huuruitgaven. Een complicatie hierbij is dat de huurtoeslag, die afhankelijk is van de hoogte van de huur, deze verschillen dempt. Doordat we echter in de analyse van kostendekkendheid het inkomen buiten beschouwing laten, zouden we deze demping niet mee kunnen nemen. Om dit op te lossen hebben we de huurtoeslag voor alle huishoudtypen van de huuruitgaven afgetrokken.

Bijlage 2 – Analysekader inclusief bronnen

Niveau	Indicator	Bron
Input	Beleidsontwikkelingen kindregelingen	- Kamerstukken - Interviews beleidsmedewerkers en uitvoerders - Onderzoek herallocatie middelen artikel 10 Tegemoetkoming Ouders, oktober 2019
	Ontwikkeling uitgaven	Rijksbegroting over de jaren 2018-2023 voor artikel 10
Mechanisme	Knelpunten uitvoering	- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024). Stand van de uitvoering sociale zekerheid - Ministerie van Financiën (2024). Eindrapport Toekomst Toeslagen - SEO en Centerdata (2022). Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen - CentERdata (2020). Onderzoek uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg - SEO (2023). Doelen en effectiviteit van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget - MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES - Jaarverslagen SZW - Interview beleidsmedewerkers en uitvoerders
	Toegankelijkheid voor ouders	- theRevolution (2024). Met de burger aan de tekentafel. Een onderzoek naar de perspectieven van ouders op kindregelingen - SEO en Centerdata (2022). Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen - Ministerie van Financiën (2020). Rapportage toeslagen en doenvermogen alternatieven voor het toeslagenstelsel, getoetst vanuit burgerperspectief - Afdeling Buitengewone Zaken (2023). Verbetering dienstverlening voor burgers met laag doenvermogen
	Redenen niet-gebruik	- Simonse O., Dillen L.F. van, Dijk W. van & Dijk E. van (2024). Waarom laten mensen toeslagen liggen? Gerón: Tijdschrift over ouder worden & samenleving 31(1) - Rijksoverheid (2023). IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid - Moeilijk makkelijker maken - Significant APE (2023). Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie - CentERdata (2020). Onderzoek uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg - De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek (2020). Evaluatie dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen - SEO en Centerdata (2022). Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen - SEO (2023). Doelen en effectiviteit van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget - MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES
	Fraude en handhaving	- Risicoanalyse (M&O). Kinderbijslag (2022). Den Haag: ministerie van SZW. Niet openbaar - M&O Beschrijving 2019 Wet op het kindgebonden budget (2019). Niet openbaar - SEO (2023). Doelen en effectiviteit van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget - SEO (2022). Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen

Niveau	Indicator	Bron
Output	Aantal ouders en be- dragen	- Opgevraagde cijfers SVB, Dienst Toeslagen en SZW - MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES
	Niet-gebruik	- CPB (2025), Onbenut recht: Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorg-toeslag en het kindgebonden budget - CentERdata (2020), Onderzoek uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg - SEO (2023), Doelen en effectiviteit van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget - Significant APE (2023), Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW - Een synthesestudie - De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek (2020), Evaluatie dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen - MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES - Rijksoverheid (2023). IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid – Moeilijk makkelijker maken
	Uitvoeringskosten	- Opgevraagde cijfers SVB - SEO en Centerdata (2022). Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen
	Fraude en handhaving	Jaarverslagen SZW
	Kostendekkendheid	- Eigen berekeningen op basis van Nibud - MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam (2025). Onderzoek kinderbijslagvoorziening BES
Outcome	Bestedingsverschillen tussen huishoudens	- CBS (2023), Armoede en uitsluiting bij kinderen. Den Haag: CBS - CBS Statline, Koopkrachtontwikkeling personen; huishoudenskenmerken - Centraal Planbureau (2024), Verschillen tussen hand-to-mouthhuishoudens in Nederland - Eigen onderzoek kostendekkendheid
	Aantal gezinnen onder het bestaansminimum	- CBS (2024), Armoede in Nederland, 2018-2023 - CBS (2023), Armoede en uitsluiting bij kinderen. Den Haag: CBS - CBS, Monitor Brede Welvaart Caribisch Nederland - Nationale ombudsman (2020) Het maakt niet uit waar je wieg heeft gestaan - Nationale ombudsman, Kinderombudsman (2022), Caribische kinderen van de rekening
	Ontwikkel- en ontplooi- ingsmogelijkheden van kinderen	- CBS (2023), Vooral kinderen uit bijstandsgezinnen geen kansrijke start. Den Haag: CBS - Centraal Planbureau (2020). Ongelijkheid van het jonge kind. Den Haag: CPB - Nationale ombudsman (2020) Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan - Nationale ombudsman, Kinderombudsman (2022), Caribische kinderen van de rekening - Kinderombudsma (2017). Alle kinderen kansrijk. Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede
	Armoedeval/marginale druk	- Stimulansz (2019). Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval - Tabellen marginale druk, Financiën - Onderzoek herallocatie middelen artikel 10 Tegemoetkoming Ouders
Impact	Financiële ruimte voor kinderen	- Eigen berekeningen kostendekkendheid op basis van Nibud - Van Wijk, D. (2023). Later een eerste kind door slechte economische omstandigheden? DEMOS 39-6 - Verweij, R. & Stulp, G. (2019). Eerst zekerheid, dan pas kinderen. Sociale vraagstukken.; Verweij, R. (2019). Understanding childlessness: Unravelling the link with genes and socio-environment. Rijksuniversiteit Groningen
	Economische stabiliteit	<i>Uit voorgaande analyses</i>
	Kansengelijkheid	<i>Uit voorgaande analyses</i> - theRevolution (2024). Met de burger aan de tekentafel. Een onderzoek naar de perspectieven van ouders op kindregelingen

Bijlage 3 – Overzicht uitgevoerde evaluatieonderzoeken over de periode 2018-2023

Korte samenvatting regelingen	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Oordeel effectladder
Evaluatie dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen (DKOR), De Beleidsonderzoekers en Verwonderzoek, juli 2020			
Wanneer ouders een kind hebben dat vanwege onderwijs uitwonend is kunnen zij, onder bepaalde voorwaarden, dubbele kinderbijslag krijgen. In dit rapport is onderzocht in welke mate de regeling bekend is, welke kosten ouders extra maken omdat hun kind niet thuis woont en in hoeverre de DKOR hierbij aansluit en welke verbetermogelijkheden er zijn.	Grotendeels doeltreffend: ouders ontvangen financiële steun, maar de regeling is complex en foutgevoelig. Er is sprake van niet-gebruik. Daarnaast zijn er andere overheidsregelingen beschikbaar.	De kosten voor uitvoering en controle staan niet in verhouding tot het aantal begunstigen en de hoogte van de financiële tegemoetkoming, wat de doelmatigheid verlaagt.	Niveau 4
Onderzoek uitvoering dubbele kinderbijslag intensieve zorg, CentERdata, november 2020			
Dit onderzoek richt zich op de evaluatie van de regeling dubbele kinderbijslag intensieve zorg (DKIZ). Het onderzoekt of deze regeling effectief is in het compenseren van ouders voor de extra kosten die gepaard gaan met de intensieve zorgbehoefte van hun kind.	De regeling komt tegemoet aan het doel om ouders van een kind met een intensieve zorgvraag tegemoet te komen in de meerkosten die dit met zich meebrengt. De doelgroep wordt echter niet volledig bereikt. Er zijn ouders die geen aanvraag indienen of afhaken in het proces, wat de doeltreffendheid vermindert. Niet-gebruik wordt op 10% ingeschat.	Verbetermogelijkheden in de uitvoering hebben zowel betrekking op het automatisch informeren en het actief monitoren van ouders uit de potentiële doelgroep.	Niveau 4
Rapportage toeslagen en doenvermogen alternatieven voor het toeslagenstelsel, getoetst vanuit burgerperspectief, ministerie van Financiën, november 2020			
Dit onderzoek richt zich op het verkennen van alternatieve modellen voor het Nederlandse toeslagenstelsel, waarbij vooral gekeken wordt naar hoe het huidige systeem het doenvermogen van burgers beïnvloedt. Het onderzoekt welke gedragsfactoren en praktische obstakels er spelen bij het aanvragen, wijzigen en terugvorderen van toeslagen. Hierbij worden zowel de ervaringen van burgers als de inzichten van professionals en gedragswetenschappers gebruikt om te bepalen hoe het systeem gebruiksvriendelijker en rechtvaardiger kan worden ingericht.	Het huidige toeslagenstelsel is complex en moeilijk toegankelijk voor veel burgers, waardoor niet iedereen optimaal profiteert van de regeling. Mensen met lage inkomens of een migratieachtergrond ondervinden extra moeilijkheden bij het navigeren door het systeem.	-	Niveau 2
Evaluatie toeslagenstelsel: evaluatie AWIR, uitvoering en dienstverlening toeslagen, SEO, november 2022			
Dit onderzoek evalueert het Nederlandse toeslagenstelsel, met bijzondere aandacht voor de uitvoering en dienstverlening van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Er wordt geanalyseerd of het wettelijk kader en de praktische uitvoering aansluiten bij de draagkracht van burgers en ook wordt onderzocht in hoeverre de transparantie en het gebruiksgemak voor toeslagontvangers verbeterd zijn. Daarbij worden zowel kwantitatieve gegevens als kwalitatieve inzichten gebruikt om te bepalen welke beleidsaanpassingen nodig zijn om terugvorderingen en administratieve lasten te verminderen en de menselijke maat te herstellen.	Het niet-gebruik van het WKB is relatief laag, wat wijst op een goede toegankelijkheid. Het gebruik van actueel inkomen voor het vaststellen van toeslagen leidt tot terugvorderingen en inkomensonzekerheid. Dit heeft negatieve gevolgen voor huishoudens, wat niet strookt met de doelstelling van bestaanszekerheid. Een kwart van de huishoudens vindt de informatievoorziening onduidelijk, wat het beleidsdoel van een eenvoudig en begrijpelijk systeem ondermijnt.	De hoge uitvoeringskosten van het toeslagenstelsel zijn mede te wijten aan de complexiteit van de WKB. De inkomensafhankelijkheid van het WKB zorgt ervoor dat inkomensschattingen en wijzigingen tot veel administratieve verwerking en correcties leiden. Twee derde van de toeslagontvangers geeft aan ook zonder toeslagen rond te kunnen komen, wat de vraag oproept of regelingen altijd effectief worden ingezet.	Niveau 4

Korte samenvatting regelingen	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Oordeel effectladder
Eindrapport IBO-verenvoudiging sociale zekerheid, Rijksoverheid, maart 2023			
Dit rapport richt zich op het vereenvoudigen van het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel zodat het systeem beter aansluit bij de behoeften van de burger. Er wordt uitvoerig onderzocht hoe de complexiteit het gebruik van sociale zekerheid belemmert, vooral voor kwetsbare groepen. Aan de hand van gesprekken, enquêtes en data-analyse worden beleidsopties en aanbevelingen gepresenteerd om het stelsel eenvoudiger, voorspelbaarder en effectiever te maken.	De AKW wordt als doeltreffend beschouwd, met een laag niet-gebruik (0,5%). Het kindgebonden budget (WKB) heeft een hoger niet-gebruik (7%), wat wijst op verbeterpotentieel in de toegankelijkheid en bekendheid.	De nadruk op doelmatigheid in de vormgeving en uitvoering van beleid, resulteerde ook in een nadruk op opsporing en handhaving. In de toekomst moet er meer aandacht zijn voor eenvoud, uitvoerbaarheid en doenlijkheid. Er zijn weinig gevallen waar de eenvoud kan worden vergroot zonder dat de doelmatigheid wordt geraakt.	Niveau 4
Doelen en effectiviteit van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget, SEO Economisch onderzoek, mei 2023			
Dit rapport evalueert de doelen en effectiviteit van de Alleenstaande Ouderkop (ALO-kop) als onderdeel van het kindgebonden budget, die bedoeld is om alleenstaande ouders financieel te ondersteunen en belemmeringen om te gaan werken te verminderen. Het rapport onderzoekt in hoeverre de beoogde effecten, zoals het verbeteren van de inkomenspositie en het voorkomen van armoede, daadwerkelijk zijn gerealiseerd sinds de invoering van de ALO-kop in 2015.	De doelen van de ALO-kop worden grotendeels bereikt. Het doel om de prikkels om te gaan werken vanuit de bijstand te vergroten is gehaald. Dat geldt ook voor het doel om een tegemoetkoming te geven in het levensonderhoud van alleenstaande ouders. Het doel om op minimumniveau te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan is niet volledig gehaald.	Om doelmatig te zijn moet de ALO-kop terecht komen bij ouders die de inkomensondersteuning nodig hebben en moet de ALO-kop niet hoger zijn dan nodig is om de doelstellingen te bereiken. Geen eenduidig eindoordeel over doelmatigheid: de resultaten geven een gemengd beeld.	Niveau 4
Onbenut recht: Een onderzoek naar het niet-gebruik van de huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget, Centraal Planbureau, maart 2025			
In dit onderzoek wordt het niet-gebruik van huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget door huishoudens die hier wél recht op hebben onderzocht. Het rapport laat zien dat het niet-gebruik van het kindgebonden budget tussen 2016 en 2021 is gedaald van bijna 15% naar 8,5%, mede dankzij beleidsmaatregelen zoals de hersteloperatie in 2018 en de automatische toekenning sinds 2019.	Het kindgebonden budget wordt steeds beter benut, vooral door eenoudergezinnen en bijstandsgerechtigden. Automatische toekenning van kindgebonden budget aan ouders die recht hebben op kinderbijslag en andere toeslagen verkleint niet-gebruik en draagt bij aan een doeltreffende regeling. Een knelpunt is de groep zelfstandigen, zij hebben een hoger niet-gebruik. De omvang van het gemiste bedrag per huishouden bij niet-gebruik van het kindgebonden budget is aanzienlijk, vooral bij eenoudergezinnen.	-	Niveau 4
Onderzoek Kinderbijslagvoorziening BES, MGL Research, IndigoBlue Consult en Economisch Bureau Amsterdam, mei 2025			
In 2016 werd de kinderbijslagvoorziening ingevoerd op de BES-eilanden, met als doel ouders en verzorgers financieel te ondersteunen in de kosten van levensonderhoud van kinderen en bij te dragen aan het verbeteren van het bestaansminimum. De regeling is geëvalueerd om inzicht te krijgen in de werking ervan, ervaringen van betrokkenen, kostendekkendheid en mogelijke verbeterpunten. Kwalitatieve inzichten uit interviews met ouders, uitvoerders en maatschappelijke organisaties zijn gecombineerd met een cijfermatige analyse.	De beleidsdoelstelling wordt gedeeltelijk behaald. De kinderbijslag voorkomt geen armoede, maar verzacht de gevolgen ervan. Aanvullend beleid is nodig om gezinnen bestaanszekerheid te bieden. De hoogte van de kinderbijslag wordt als ontoereikend ervaren. Er is ruimte om het niet-gebruik te verminderen. Dat geldt in grotere mate ook voor de dubbele kinderbijslag voor zorg-intensieve gezinnen.	Mogelijkheden tot verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen relevante stakeholders.	Niveau 4

Regioplan

Transformatorweg 38
1014 AK Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl



REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT