Centraal Bureau voor de Statistiek

Rapport

BUS-E Monitor Alleenstaande Ouders

Lisanne van Koperen
Petra Molenaar-Cox
Marina Pool
Annemieke Redeman

29 augustus 2016

samenvatting

Na het in werking treden van de Wet hervorming kindregelingen (WHK) heeft het team Sociale Zekerheid van CBS op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de verstrekking van (bijzondere) bijstand aan nieuw instromende alleenstaande ouders met een toeslagpartner en zonder kostendeler gemonitord.

Dit rapport doet verslag van de kwantitatieve analyses en interviews bij gemeenten die zijn uitgevoerd in het kader van het onderzoek. Beschreven wordt hoe groot de groep nieuw instromende alleenstaande ouders is waarvoor de WHK gevolgen heeft, in welke mate zij beroep doen op bijzondere bijstand, hoe zich dat verhoudt tot andere groepen alleenstaande ouders en hoe gemeenten omgaan met de gevolgen van de WHK voor nieuw instromende alleenstaande ouders.

Bevindingen: In 2015 waren er 2 450 nieuwe alleenstaande ouders zonder kostendeler maar met toeslagpartner die een nieuwe bijstandsuitkering ontvingen. Uit de kwantitatieve analyses blijkt niet dat deze groep bovenmatig veel (bijzondere) bijstand ontvangt. Er is geen eenduidig cijfermatig resultaat gevonden dat er op duidt dat gemeenten extra compenseren voor de gemiste ALO-kop; de onderzoeksgroep werd niet meer of vaker gecompenseerd dan andere groepen alleenstaande ouders.

In de praktijk blijken gemeenten geen onderscheid te kunnen maken tussen groepen alleenstaande ouders zoals in dit onderzoek gedefinieerd. Dat komt doordat zij geen zicht hebben op toeslagpartnerschap. Compensatie voor de ALO-kop via bijzondere bijstand vindt wel plaats, maar wordt breder ingezet dan alleen bij de onderzoeksgroep. Inkomensverlies als gevolg van de nieuw ingevoerde kostendelersnorm leidt ook regelmatig tot compensatie. Gemeenten geven aan vooral maatwerk te leveren en pas te compenseren als een persoon zich meldt met financiële problemen.

CBS Den Haag
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag
Postbus 24500
2490 HA Den Haag
+31 70 337 38 00

www.cbs.nl

projectnummer 300818/03
SES-SOZ
29 augustus 2016

kennisgeving De in dit rapport weergegeven opvattingen zijn die van de auteur(s) en komen niet noodzakelijk overeen met het beleid van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5
- 1.1 Aanleiding 5
- 1.2 Onderzoeksvragen 5

2. Uitvoering van het onderzoek 7
- 2.1 Kwantitatieve analyses 7
- 2.2 Kwalitatieve analyse: interviews 8
- 2.3 Cijfermatige bronnen 9
- 2.4 Bewerking en koppeling van bestanden 9
- 2.5 Opzet rapport 9

3. Nieuwe instroom vier groepen alleenstaande ouders, na WHK 11
- 3.1 Inleiding 11
- 3.2 Omvang groepen alleenstaande ouders 11
- 3.3 Bijzondere en algemene bijstand 13
- 3.4 Redenen voor verstrekken periodieke bijzondere bijstand 17
- 3.5 Samenvattende tabel 21
- 3.6 Conclusie 22

4. Nieuwe instroom, vóór en na invoering WHK 23
- 4.1 Inleiding 23
- 4.2 Bijzondere en algemene bijstand 23
- 4.3 Redenen voor verstrekken bijzondere bijstand 26
- 4.4 Samenvattende tabel 27
- 4.5 Conclusie 28

5. Nieuwe instroom versus zittend bestand, na WHK 29
- 5.1 Inleiding 29
- 5.2 Bijzondere en algemene bijstand 29
- 5.3 Redenen voor verstrekken bijzondere bijstand 32
- 5.4 Aflopen overgangsrecht zittend bestand 33
- 5.5 Samenvattende tabel 34
- 5.6 Conclusie 35

6. Aandachtspunten uit interviews met gemeenten 37

7. Samenvatting en conclusies 39

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 1 januari 2015 is de Wet hervorming kindregelingen (WHK) in werking getreden. Daarbij is de alleenstaande oudernorm in de bijstand vervallen en ontvangen betrokkenen de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) niet meer van de gemeente, maar via de Belastingdienst (in het kindgebonden budget).

De WHK heeft dus gevolgen voor alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering. Doordat het partnerbegrip van de Belastingdienst voor toeslagen (zoals het kindgebonden budget) op punten afwijkt van de alleenstaande oudernorm in de uitkeringsregelingen, is er een groep ouders die tot 2015 bij de bijstandsverlening de norm alleenstaande ouder kreeg uitgekeerd, maar die per 1 januari 2015 niet in aanmerking kwam voor de ALO-kop in het kindgebonden budget, omdat zij naar maatstaven van de Belastingdienst een toeslagpartner hadden. Deze groep bestaat voor een deel uit ouders die ook met de kostendelersnorm te maken krijgen, omdat zij met iemand anders samenwonen (en dus via twee maatregelen minder geld ontvangen).

Voor de groep ouders in de bijstand, die tot 2015 de alleenstaande oudernorm ontving en per 1 januari 2015 géén ALO-kop op het kindgebonden budget van de Belastingdienst kreeg omdat zij een toeslagpartner hadden, was er overgangsrecht. Voor deze afgebakende groep ouders in de bijstand werd de verlaging van de uitkering uitgesteld tot 1 januari 2016.

De vanaf 1 januari 2015 *nieuw instromende* ouders met de norm alleenstaande in de bijstand en met een toeslagpartner bij de belastingdienst vielen buiten het overgangsrecht van een jaar. Zij konden eventueel door gemeenten via de (bijzondere) bijstand worden gecompenseerd.

1.2 Onderzoeksvragen

Op 16 juni 2014 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan de Eerste Kamer toegezegd om in het overgangsjaar 2015 samen met gemeenten en andere partners de verstrekking van (bijzondere) bijstand die wordt uitgegeven als gevolg van de gewijzigde regelgeving aan de *nieuw instromende ouders* met een toeslagpartner en met de norm alleenstaande in de bijstand te monitoren. CBS is door SZW gevraagd om mee te werken aan deze monitoring.

De centrale vragen waarop dit onderzoek antwoord moet geven luiden:

1. *a. Hoe groot is de groep nieuw instromende alleenstaande ouders met toeslagpartner en zonder kostendeler waarvoor de Wet hervorming kindregelingen gevolgen heeft?*
   b. In welke mate doet deze groep een beroep op de (bijzondere) bijstand?
   c. Hoe verhoudt zich dat tot controlegroepen?
2. *Hoe gaan gemeenten om met de gevolgen van de Wet hervorming kindregelingen voor nieuw instromende alleenstaande ouders?*

Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van alle alleenstaande ouders in de bijstand. Zij zijn ingedeeld op basis van het al dan niet hebben van een toeslagpartner (gegeven Belastingdienst) en het al dan niet hebben van een kostendeler (gegeven Bijstandsuitkeringenstatistiek). Op deze wijze ingedeeld bestaan er vier groepen alleenstaande ouders:

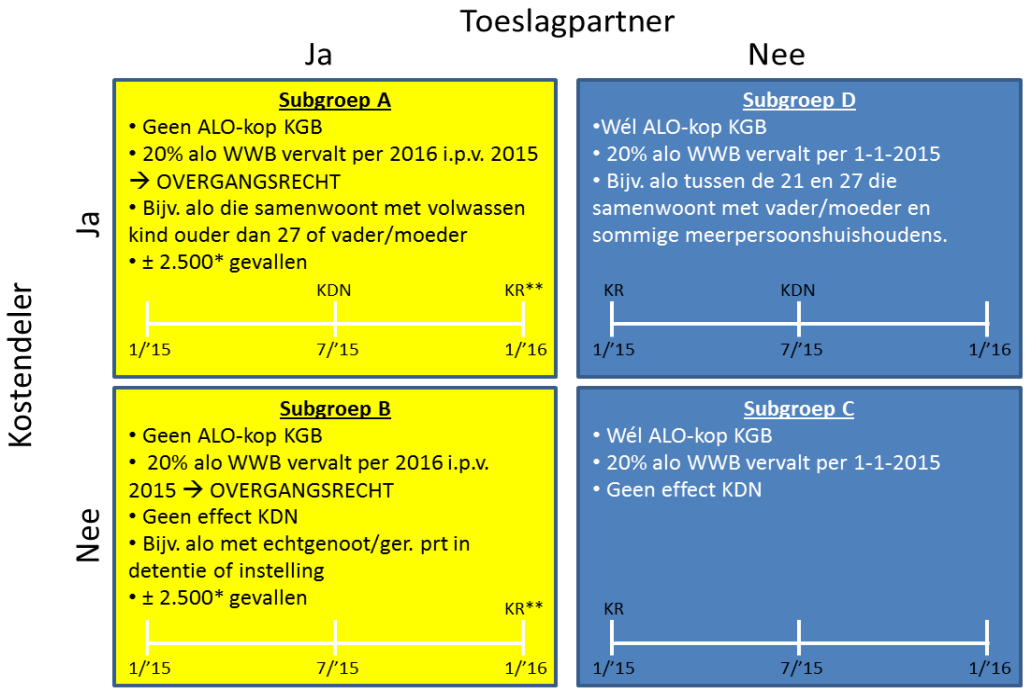
A. met toeslagpartner, met kostendeler
B. met toeslagpartner, zonder kostendeler
C. zonder toeslagpartner, zonder kostendeler

D. zonder toeslagpartner, met kostendeler

De groep alleenstaande ouders die naar maatstaven van de Belastingdienst een toeslagpartner heeft (groepen A en B) bestaat voor een deel uit ouders die ook met de kostendelersnorm te maken krijgen in de bijstand (groep A). Te denken valt bijvoorbeeld aan een alleenstaande moeder die met haar kind inwoont bij haar eigen moeder. Deze persoon heeft een kostendeler (haar eigen moeder) maar had tot 2015 in de bijstand de norm alleenstaande ouder.
De andere helft van deze groep alleenstaande ouders heeft geen kostendeler (groep B). Deze groep bestaat uit ouders die formeel een partner hebben, maar om diverse redenen gescheiden leven van hun partner en bij de bijstandverlening de norm alleenstaande ouder hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan mensen waarvan de partner in detentie zit of in een inrichting.

De onderzoekspopulatie omvat personen die vanaf 1 januari 2015 nieuw instromen in de algemene bijstand, die in de bijstand de leefvorm alleenstaande ouder hebben en die vallen in groep B: zij hebben geen kostendeler, maar staan bij de Belastingdienst wel geregistreerd als persoon met een toeslagpartner. Hiertoe behoren ook mensen die vóór 1 januari 2015 al in de bijstand zaten, maar pas op of na 1 januari alleenstaande ouder zijn geworden.
De andere groepen alleenstaande ouders worden ter controle meegenomen in de analyses.

Figuur 1: Schematisch overzicht alleenstaande ouders in de bijstand



* Schatting gebaseerd op onderzoek ministerie SZW
** Kindregelingen

2. Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee delen:

1. kwantitatieve analyses van de omvang van de groep nieuw instromende alleenstaande ouders met toeslagpartner en zonder kostendeler (groep B), de mate waarin zij een beroep doen op de (bijzondere) bijstand en hoe zich dat verhoudt tot controlegroepen (onderzoeksvraag 1);
2. een kwalitatieve analyse waarbij verschillende gemeenten zijn geïnterviewd over de wijze waarop zij omgaan met alleenstaande ouders in de bijstand (onderzoeksvraag 2).

2.1 Kwantitatieve analyses

Om antwoord te geven op de eerste onderzoeksvraag is de onderzoekspopulatie (groep B) in kaart gebracht. Ter controle van de plausibiliteit van de uitkomsten zijn drie analyses uitgevoerd:

1. vergelijking van de vier groepen alleenstaande ouders uit figuur 1 die de bijstand instroomden na invoering van de WHK ;
2. vergelijking van alleenstaande ouders die de bijstand instroomden vóór en na invoering van de WHK;
3. vergelijking van alleenstaande ouders die de bijstand instroomden na invoering van de WHK met alleenstaande ouders die al een bijstandsuitkering ontvingen op het moment dat de WHK werd ingevoerd (zittend bestand).

Ad 1. Nieuwe instroom vier groepen alleenstaande ouders, na invoering WHK

Om de vier groepen alleenstaande ouders in kaart te brengen is uit de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) de nieuwe instroom alleenstaande ouders geselecteerd (ingangsdatum op of na 1 januari 2015 en leefvorm alleenstaande ouder). Het betreft unieke personen. Personen die al vóór 1 januari 2015 een bijstandsuitkering ontvingen en op of na 1 januari 2015 alleenstaande ouder worden, krijgen op dat moment een nieuwe begindatum. Daardoor worden zij automatisch meegenomen.

De nieuw ingestroomde alleenstaande ouders zijn uitgesplitst naar personen met en zonder kostendeler. Daarnaast heeft CBS beschikking gekregen over het bestand van de Belastingdienst waaruit opgemaakt kan worden of iemand al dan niet een toeslagpartner had. Uit deze twee gekoppelde bestanden is de onderzoekspopulatie van alleenstaande ouders met en zonder een toeslagpartner afgeleid (inclusief de uitsplitsing wel of geen kostendeler). Ook is de aanspraak op de bijstand en de bijzondere bijstand uit de BUS bestanden gehaald. De onderzoeksgroep – subgroep B in figuur 1 – is ter controle afgezet tegen de subgroepen A, C en D.

Ad 2. Nieuwe instroom alleenstaande ouders vóór en na invoering WHK

De tweede analyse bestaat uit dezelfde stappen als de eerste analyse, maar dan voor de maanden januari tot en met juni 2014 en januari tot en met juni 2015. Uit deze analyse komt naar voren hoeveel aanspraak is gedaan op de bijstand en/of de bijzondere bijstand in de eerste helft van 2014, respectievelijk de eerste helft van 2015. Zo kan worden nagegaan wat de verschillen zijn vóór en na invoering van de WHK.

Deze analyse kent een beperking: of er kostendelers zijn was niet bekend in 2014. Daarom kan bij vergelijking met 2014 groep B niet apart onderscheiden worden, wel groepen A + B tezamen (met toeslagpartner, ongeacht of er kostendelers zijn). In deze analyse is daarom een vergelijking gemaakt tussen de nieuw instromende alleenstaande ouders met toeslagpartner in

het eerste half jaar van 2014 (voor WHK) en de nieuw instromende alleenstaande ouders met toeslagpartner in het eerste half jaar van 2015 (na WHK).

Ad 3. Nieuwe instroom alleenstaande ouders versus zittend bestand, na invoering WHK
Alleenstaande ouders die al een bijstandsuitkering ontvingen op het moment dat de WHK werd ingevoerd (het zittend bestand) hadden in 2015 vanwege het overgangsrecht nog niet te maken met de gevolgen van de WHK. Om na te gaan of er verschillen zijn met alleenstaande ouders die de bijstand instroomden na invoering van de WHK, is de nieuwe instroom in 2015 van groepen A + B afgezet tegen het zittend bestand van groepen A + B.[1].

2.2 Kwalitatieve analyse: interviews

Om inzichtelijk te krijgen hoe gemeenten omgaan met de groep nieuw instromende alleenstaande ouders met toeslagpartner maar zonder kostendeler (groep B), zijn bij een aantal gemeenten diepte-interviews afgenomen. Zo is meer inzicht verkregen in de werkwijze die gemeenten hanteren om deze ouders al dan niet te compenseren.

Er waren twee interviewrondes.
De eerste serie interviews is in de zomer van 2015 afgenomen bij een steekproef van twaalf gemeenten, verspreid over het land. Dit zijn zowel grote (twee van de G4), middelgrote als kleinere gemeenten, waaronder één intergemeentelijke sociale dienst. De gemeenten uit de steekproef hebben volgens de bronnen (BUS en Belastingdienst) in het eerste kwartaal van 2015 nieuwe bijstandsgerechtigden die alleenstaande ouder zijn, geen kostendeler hebben en geen ALO-kop krijgen (omdat zij volgens de Belastingdienst een toeslagpartner hebben). Het aantal nieuwe klanten in deze specifieke groep varieerde per interviewgemeente van 5 tot 32.
De eerste diepte-interviews hadden het karakter van een eerste inventarisatie. Zes gemeenten (waaronder de twee G4 en de intergemeentelijke sociale dienst) zijn begin 2016 nogmaals geïnterviewd, zodat zij na afloop van het jaar 2015 konden vertellen hoe een en ander in de praktijk verlopen is. Daarbij werd ook ingegaan op het eindigen van het overgangsrecht voor het zittend bestand.

De open interviews werden afgenomen aan de hand van een gespreksleidraad. Dat wil zeggen dat er een lijst met vragen was, maar dat deze vragen niet noodzakelijk letterlijk en niet altijd in dezelfde volgorde gesteld zijn. De resultaten van de interviews zijn teruggekoppeld aan de gemeenten middels een verslag dat door de interviewer is gemaakt. Dit verslag is ter controle en aanvulling voorgelegd aan de geïnterviewde personen om een zo compleet en correct mogelijk beeld te krijgen. De interviews zijn deels persoonlijk en deels telefonisch afgenomen.
Tijdens de eerste interviews is in elke gemeente gesproken met een beleidsmedewerker en meestal ook met iemand die betrokken is bij de uitvoering. Tijdens de follow-up interviews is met name ingaan op de praktijk (ervaringen) en was de rol van uitvoeringsmedewerkers wat groter.

[1] Idealiter zou de nieuwe instroom in 2015 van groep B moeten worden afgezet tegen het zittend bestand van groep B (dus degenen die wel onder het overgangsrecht vielen), maar dat is niet mogelijk. Het BUS-kenmerk 'Aantal kostendelers' is niet beschikbaar voor het zittend bestand begin 2015. Dit komt doordat het zittend bestand overgangsrecht had, waardoor het aantal kostendelers pas vanaf 1 juli 2015 relevant werd. Het aantal kostendelers is voor het zittend bestand dan ook pas vanaf 1 juli 2015 in BUS opgenomen, voor personen die op dat moment nog in de bijstand zaten. Dit betekent dat de informatie over het aantal kostendelers voor het zittend bestand over heel 2015 niet volledig is.

2.3 Cijfermatige bronnen

Bijstandsuitkeringen (BUS)

Gegevens over bijstandsuitkeringen zijn afkomstig uit de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS). De BUS is een maandstatistiek en bevat informatie die door gemeenten wordt aangeleverd over de in Nederland verstrekte bijstandsuitkeringen en het aantal personen met een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (BBZ).

Het gaat in dit onderzoek om de maandbestanden voor januari tot en met december 2015 (analyses 1 en 3), januari tot en met juni 2015 (analyse 2) en januari tot en met juni 2014 (analyse 2). Er is gebruik gemaakt van registratiebestanden; dit zijn de bestanden zoals CBS ze ontvangt van gemeenten en die niet gecorrigeerd zijn voor administratieve vertraging. In de transactiebestanden, die wel zijn gecorrigeerd voor administratieve vertraging, ontbreken namelijk de gegevens over bijzondere bijstand.

In het onderhavige onderzoek zijn alleen de algemene bijstandsuitkeringen opgenomen die zijn verstrekt aan alleenstaande ouders. Van alle bijstandsuitkeringen zijn de begindatum en eventuele einddatum geregistreerd. De begindatum is gebruikt om die uitkeringen te selecteren die vanaf 1 januari 2015 (respectievelijk 2014) zijn gestart.

Belastingdienst

Verder is gebruik gemaakt van de bestanden met gegevens over toeslagpartners (aanvragergegevens) die beschikbaar worden gesteld aan CBS door de Belastingdienst. Het betreft voorlopige gegevens, die mogelijk later gewijzigd zijn indien achteraf bleek dat ze onjuist waren.

2.4 Bewerking en koppeling van bestanden

Per uitgevoerde analyse zijn de BUS-maandbestanden samengevoegd.

Voor de nieuwe bijstandsontvangers van 2015 is vastgesteld of er een kostendeler aanwezig is met behulp van het kenmerk ‘Aantal kostendelers’ uit de BUS. Het betreft in alle gevallen unieke personen.

Vervolgens is voor elke meting een koppeling gemaakt met bestanden met aanvragergegevens van de Belastingdienst, waaruit opgemaakt kan worden of er een toeslagpartner is. Op basis van het bestand dat hieruit resulteerde is de indeling in groepen A tot en met D (zoals in figuur 1) gemaakt.

In alle analyses zijn BUS-gegevens over periodieke en eenmalige bijzondere bijstand meegenomen. In de BUS ontbreken uitgaven aan bijzondere bijstand die zijn gedaan in het kader van projectmatige verstrekkingen en betalingen in natura. Naar schatting gaat het om 10 procent van het totale bedrag dat aan bijzondere bijstand wordt besteed. Hiermee is in het onderhavige onderzoek geen rekening gehouden. Zie voor meer informatie het CBS-rapport ‘Rapportage bijzondere bijstand 2014’.

2.5 Opzet rapport

De volgende drie hoofdstukken beschrijven de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyses. De resultaten van de interviews worden daarbij steeds gecombineerd met de kwantitatieve resultaten.

Hoofdstuk 3 gaat over de nieuw ingestroomde (na de WHK) alleenstaande ouders in de groepen A, B, C en D. De basisvraag 'Hoe groot is de groep nieuw instromende alleenstaande ouders met toeslagpartner en zonder kostendeler waarvoor de Wet hervorming kindregelingen gevolgen heeft?' wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Daarna volgt een vergelijking van de vier groepen ten aanzien van het beroep dat zij doen op de (bijzondere) bijstand. Ook wordt ingegaan op redenen voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand.

Hoofdstuk 4 beschrijft de nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met een toeslagpartner vóór en na invoering van de WHK (2014 versus 2015). Beide groepen worden vergeleken op verstrekking van (bijzondere) bijstand. Ook hier wordt gekeken naar redenen voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand.

In hoofdstuk 5 wordt een vergelijking gemaakt van de verstrekking van (bijzondere) bijstand tussen de in 2015 nieuwe ingestroomde alleenstaande ouders met toeslagpartner en het zittend bestand.

De vraag hoe gemeenten omgaan met de gevolgen van de Wet hervorming kindregelingen voor nieuw instromende alleenstaande ouders komt in hoofdstukken 3 en 5 steeds aan de orde onder de kopjes 'Informatie uit interviews'.
Aan het eind van elk hoofdstuk is een samenvattende tabel opgenomen. Steeds wordt besloten met een concluderende paragraaf.

Hoofdstuk 6 benoemt een aantal aandachtspunten die naar voren zijn gekomen tijdens de interviews met gemeenten en het afsluitende hoofdstuk 7 bevat een samenvatting en conclusies.

3. Nieuwe instroom vier groepen alleenstaande ouders, na WHK

3.1 Inleiding

In dit onderzoek worden alleenstaande ouders in de bijstand ingedeeld op basis van het al dan niet hebben van een toeslagpartner en het al dan niet hebben van een kostendeler. Dit resulteert in vier groepen alleenstaande ouders:

A. met toeslagpartner, met kostendeler
B. met toeslagpartner, zonder kostendeler
C. zonder toeslagpartner, zonder kostendeler
D. zonder toeslagpartner, met kostendeler

De groep die centraal staat in dit onderzoek is groep B, ofwel de alleenstaande ouders die nieuw de bijstand instromen, volgens de Belastingdienst een toeslagpartner hebben, maar die in de praktijk geen kostendeler hebben omdat hun partner afwezig is (bijvoorbeeld vanwege detentie of opname in een inrichting). Dit hoofdstuk beschrijft de nieuwe instroom in groep B versus de nieuwe instroom in de groepen A, C en D. Zo wordt een beeld geschetst van het verschil tussen uitgangssituaties (groepen) als alleenstaande ouders instromen in de bijstand (Participatiewet) na invoering van de Wet hervorming kindregelingen (WHK).

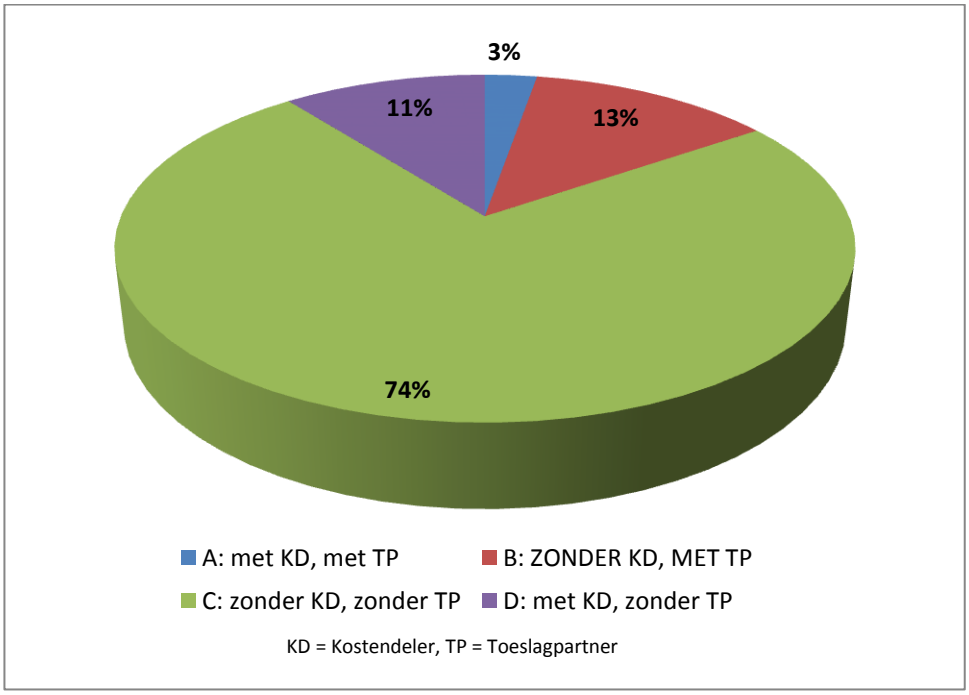
3.2 Omvang groepen alleenstaande ouders

De inschatting van het ministerie van SZW vooraf (op basis van gegevens over 2014) was, dat de groep nieuw instromende alleenstaande ouders met een toeslagpartner, maar zonder kostendeler, (groep B) in 2015 uit circa 2 500 personen zou bestaan.
Uit de kwantitatieve analyses is gebleken dat deze groep in 2015 uit 2 450 personen bestaat. Dit komt overeen met de verwachting en is 13 procent van de in totaal 19 260 alleenstaande ouders die in heel 2015 nieuw zijn ingestroomd in de algemene bijstand (Participatiewet). Zie ook figuur 2.

Ongeveer driekwart van alle nieuw ingestroomde alleenstaande ouders behoort tot groep C. Dit zijn volgens de registraties ‘echt alleenstaande ouders’, in die zin dat zij geen kostendeler en geen toeslagpartner hebben.
De omvang van groep A, alleenstaande ouders met een kostendeler en een toeslagpartner is beperkt (530 personen, 3 procent). Anders dan de eerste schatting deed vermoeden (zie figuur 1) gaat het hier om een situatie die niet vaak voorkomt.[2] In de praktijk vallen alleenstaande ouders die samenwonen met een familielid vaker in groep D, waarbij er géén sprake is van toeslagpartners.

[2] Een toeslagpartner betreft meestal een gehuwde. Uit artikel 3 lid 2 Awir blijkt echter dat ook andere belanghebbenden als toeslagpartner worden aangemerkt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de belanghebbende die samen een koopwoning heeft met een ander die in de BRP op hetzelfde woonadres staat ingeschreven (artikel 3 lid 2 onderdeel d Awir). Dit kan dus ook gelden voor een alleenstaande ouder en een familielid. Situatie: een alleenstaande ouder woont samen met een 30-jarig kind en heeft samen met dat kind een koopwoning. Op dat moment zijn het kind en de alleenstaande ouder toeslagpartners en bestaat er géén recht op de ALO-kop. In de praktijk zal deze situatie niet vaak voorkomen en zullen alleenstaande ouders vaker samenwonen met een ander familielid, waarbij niet aan één van voorwaarden uit artikel 3 Awir wordt voldaan. Dan is er dus géén sprake is van toeslagpartners en kan wel recht bestaan op de ALO-kop.

Figuur 2: Omvang vier groepen nieuw ingestroomde alleenstaande ouders in de bijstand, 2015



Informatie uit interviews

Gemeenten hebben geen zicht op 'groep B'

Een belangrijke notie uit de interviews is dat gemeenten voor de in 2015 nieuw ingestroomde alleenstaande ouders niet beschikken over de informatie wie wel of geen toeslagpartner heeft. De Belastingdienst verstrekt dit gegeven niet aan gemeenten en ook in Suwinet staat deze informatie niet. Voor het zittend bestand heeft de Belastingdienst eind 2014 eenmalig een bestandskoppeling uitgevoerd[3], maar daarna is er geen landelijke informatie-uitwisseling tussen gemeenten en Belastingdienst meer geweest. Dit betekent dat de indeling in groepen A tot en met D die in dit onderzoek wordt gebruikt theoretisch is; zij sluit niet aan bij de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Gemeenten hebben de populatie die centraal staat in dit onderzoek (personen die vanaf 1 januari 2015 nieuw instromen in de algemene bijstand, die geen kostendeler hebben, maar bij de Belastingdienst wel geregistreerd staan als persoon met een toeslagpartner, ofwel groep B) niet in beeld.

Nieuwe klanten in groep B worden voor gemeenten alleen zichtbaar als zij zelf melden dat ze het financieel niet redden en als dan blijkt dat dat komt doordat zij in de praktijk geen toeslagpartner hebben, maar volgens de Belastingdienst wel (waardoor ze de toeslag op het kindgebonden budget mis lopen). In de gemeentelijke uitvoeringspraktijk is de focus veelal breder: alle alleenstaande ouders die geen aanspraak kunnen maken op de alleenstaande-ouderkop (ALO-kop):

> *"Iedereen die zichzelf meldt en die aantoonbaar het verhoogde kind gebonden budget niet ontvangt krijgt compensatie via de bijzondere bijstand."*

[3] Tijdens de eerste serie interviews gaf een aantal gemeenten aan dat de koppeling door de Belastingdienst niet klopte; enerzijds ontbraken daarin naar het idee van gemeenten personen en anderzijds kwamen er te veel naar voren die een toeslagpartner zouden hebben. Over het algemeen kwamen uit de gegevenskoppeling door de Belastingdienst minder alleenstaande ouders met een toeslagpartner naar voren dan verwacht.

In de praktijk hebben zich in 2015 niet zo veel nieuw ingestroomde alleenstaande ouders gemeld met financiële problemen. Een verklaring daarvoor is dat zij wel de kind-toeslag krijgen van de Belastingdienst, in de vorm van een voorschot. De Belastingdienst bekijkt immers altijd achteraf of dat terecht was.[4] De verwachting van gemeenten is dat de Belastingdienst niet altijd terecht het kindgebonden budget verstrekt (omdat er volgens de definitie van de Belastingdienst achteraf toch een toeslagpartner was), zodat deze alleenstaande ouders de mogelijk onterecht verstrekte toeslag moeten terugbetalen, met als gevolg dat er bij gemeenten veel aanvragen om compensatie met terugwerkende kracht kunnen komen. In de praktijk blijken er ook personen te zijn die in 2015 zowel compensatie voor de ALO-kop van de gemeente hebben ontvangen als de toeslag van de Belastingdienst. Beide regelingen zouden elkaar in theorie moeten uitsluiten, maar in de complexiteit van de uitvoering van de wetgeving en het ontbreken van structurele informatie-uitwisseling tussen gemeenten Belastingdienst is dit niet gebeurd. Hierdoor ontvingen betrokkenen per maand circa € 250 te veel. In deze gevallen wordt meestal het te veel ontvangen bijstandsgeld terug gevorderd door de gemeente.

Enkele interviewgemeenten geven expliciet aan dat zij bij alleenstaande ouders wel onderscheid maken tussen wel of niet kostendelers aanwezig. Er wordt gecompenseerd tot de van toepassing zijnde kostendelersnorm. Dit betekent dat iemand met een kostendeler de compensatie krijgt tot het bedrag dat hij of zij zou krijgen met die kostendeler als hij of zij wel een ALO-kop zou krijgen. Dit wordt gedaan omdat anders de uitkering onterecht hoger zou worden voor sommige personen.

Aansluitend op het voorgaande werd aangegeven dat er in gemeenteraden geen aandacht is geweest voor de specifieke groep nieuw instromende ouders met een toeslagpartner bij de Belastingdienst en met de leefvorm alleenstaande ouder in de bijstand. Wel is er aandacht voor alleenstaande ouders in het algemeen.
Er is meer aandacht voor de inkomensgevolgen van de kostendelersnorm; die zijn zichtbaarder, ingrijpender en treffen meer mensen, terwijl alleenstaande ouders weliswaar minder bijstand ontvangen, maar daarvoor (in principe) door de Belastingdienst gecompenseerd worden via de ALO-kop op het kindgebonden budget.

3.3 Bijzondere en algemene bijstand

Gemeenten konden (in 2015) nieuw instromende alleenstaande ouders die de ALO-kop misliepen (omdat zij naar maatstaven van de Belastingdienst een toeslagpartner hadden, maar in de praktijk geen kostendeler) compenseren via de bijzondere bijstand. Geadviseerd werd om dit te doen via de periodieke bijzondere bijstand (de alleenstaande ouder ontvangt dan maandelijks een bedrag ongeveer ter hoogte van het bedrag dat anders via de Belastingdienst zou komen (de ALO-kop)).

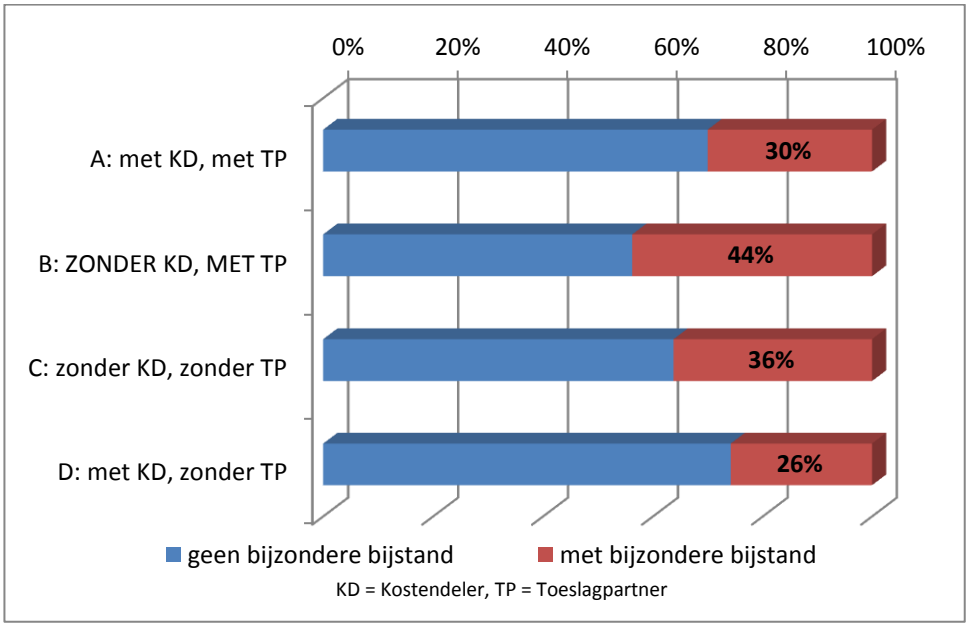
3.3.1 Bijzondere bijstand

Figuur 3 toont, voor de vier groepen alleenstaande ouders die in 2015 de algemene bijstand instroomden, het aandeel personen dat bijzondere bijstand ontving. Dit blijkt het grootst te zijn in groep B, de alleenstaande ouders zonder kostendeler, maar met toeslagpartner (44 procent).

[4] Dit is een discrepantie tussen werkwijzen: op basis van actuele informatie ('dagkoers') van gemeenten versus achteraf terugkijken door de Belastingdienst.

De groepen die wel een kostendeler hebben (A en D) ontvingen het minst vaak bijzondere bijstand.

Figuur 3: Nieuw ingestroomde alleenstaande ouders 2015; aandeel dat bijzondere bijstand ontvangt



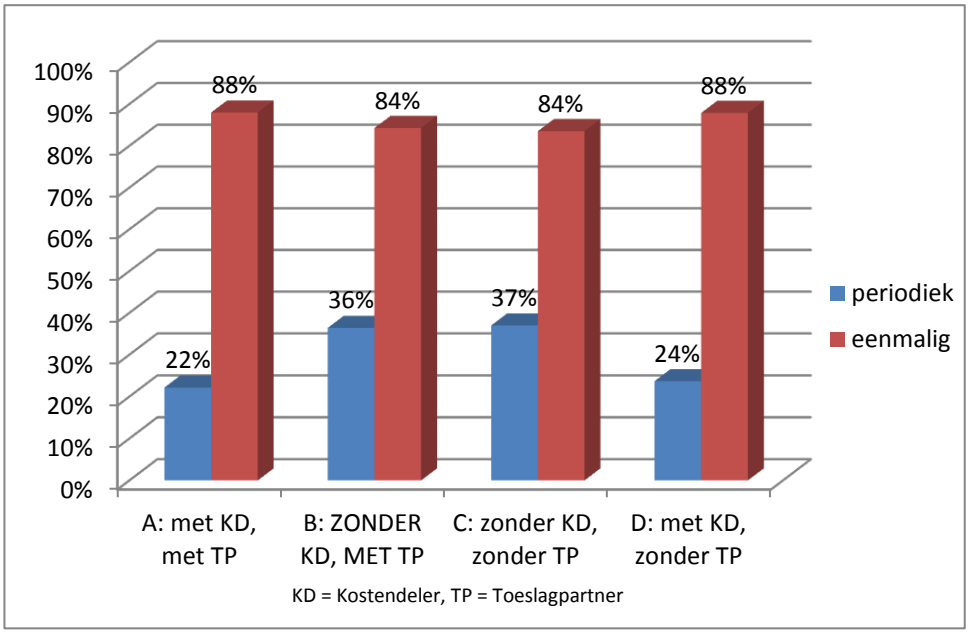
Informatie uit interviews

De meeste gemeenten gaven aan dat zij alleenstaande ouders indien nodig hebben gecompenseerd voor de gemiste ALO-kop via de periodieke bijzondere bijstand, met een vast bedrag (van circa € 254 per maand, 20% van de bijstandsnorm).

Bij uitsplitsing van de groep die bijzondere bijstand ontving naar periodieke en eenmalige bijzondere bijstand[5] (zie figuur 4) blijkt, dat de vier groepen niet zo veel verschillen in het aandeel dat eenmalige bijzondere bijstand ontving (al is dit in de groepen met kostendeler wat groter dan in de groepen zonder kostendeler). Het verschil zit met name in de periodieke bijzondere bijstand; dit aandeel is duidelijk het grootst in groepen B en C (respectievelijk 36 en 37 procent, terwijl in groepen A en D minder dan een kwart periodieke bijzondere bijstand ontving).

[5] Waarbij het mogelijk is dat personen zowel periodiek als eenmalig bijzondere bijstand ontvingen.

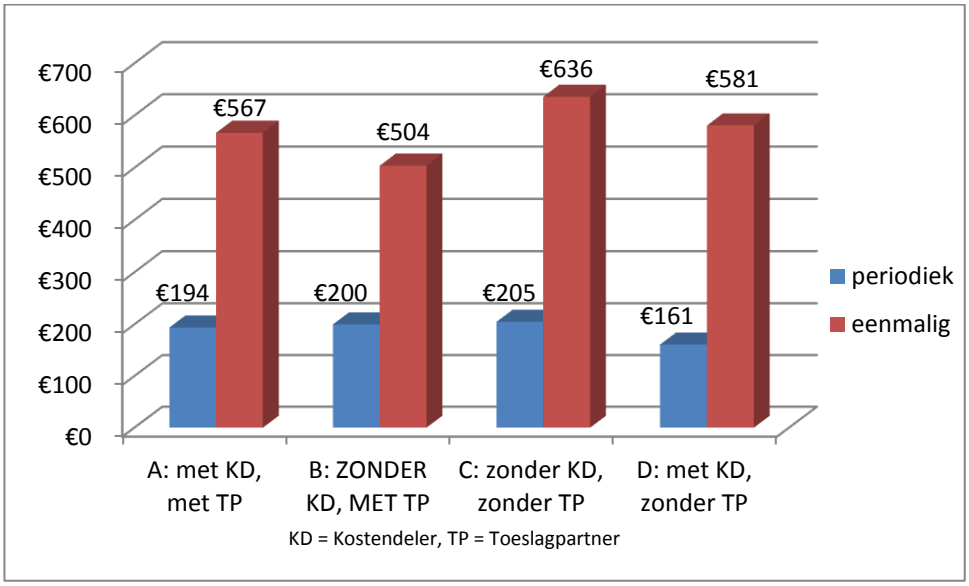
Figuur 4: Nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met bijzondere bijstand 2015



Wel of niet een kostendeler hebben lijkt dus een rol te spelen bij het krijgen van periodieke bijzondere bijstand. Dat groepen B en C hierin op elkaar lijken is logisch; zij hebben beiden geen kostendeler. Dit betekent dat het relatief grote aandeel dat periodieke bijzondere bijstand krijgt niet direct verklaard kan worden door compensatie voor de gemiste ALO-kop. Dit is bij groep C immers in principe niet aan de orde, en toch krijgen zij ook relatief vaak periodieke bijzondere bijstand. Het beeld ondersteunt wel de opmerking van gemeenten dat zij het onderscheid in vier groepen niet kunnen maken. Ook bevestigt dit beeld dat kostendelerschap zichtbaarder is dan toeslagpartnerschap, en als zwaarder wegend argument wordt beschouwd om niet te compenseren.

Vervolgens is gekeken naar het gemiddelde bedrag dat de alleenstaande ouders in 2015 per persoon per keer ontvingen aan periodieke en eenmalige bijzondere bijstand. Zie figuur 5.
Ook hierin is geen aanwijzing te vinden dat groep B (vaker) gecompenseerd wordt voor de gemiste ALO-kop. Zou dat wel (in hoge mate) gebeuren, dan zou men verwachten dat het gemiddelde bedrag dat groep B aan periodieke bijzondere bijstand ontving relatief hoog was. Dat is niet het geval.
De verklaring voor het feit dat compensatie voor de gemiste ALO-kop niet zichtbaar is in de cijfers is, dat er andere redenen voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand zijn die veel meer mensen betreffen, waardoor het effect van compensatie voor de gemiste ALO-kop onzichtbaar is. Hierop gaat paragraaf 3.3 verder in.

Figuur 5: Nieuw ingestroomde alleenstaande ouders 2015: gemiddelde bedrag bijzondere bijstand per persoon per keer



Informatie uit interviews

Dat de cijfers niet duidelijk aangeven dat (met name) groep B via de bijzondere bijstand gecompenseerd wordt voor de gemiste ALO-kop wil niet zeggen dat het in de praktijk niet gebeurt. Dat gebeurt wel degelijk, zeggen gemeenten in de interviews. Daarbij maakt men niet het onderscheid in groepen zoals dit onderzoek doet, het gaat het meestal om maatwerk.

"Compensatie is alleen bedoeld voor uitzonderingsgevallen."

Ook wordt vrijwel altijd eerst gekeken naar voorliggende voorzieningen en wordt bekeken of klanten maatregelen kunnen nemen waardoor zij wel recht krijgen op het kindgebonden budget via de Belastingdienst.

"Soms wordt bekeken of het toeslagpartnerschap ongedaan gemaakt kan worden (zodat er recht op de ALO-kop ontstaat), maar hoe ver kun je daarin gaan? Kan de gemeente de burger meedelen dat scheiding aanvragen een mogelijkheid is om het 'toeslagpartnerschap' ongedaan te maken?"

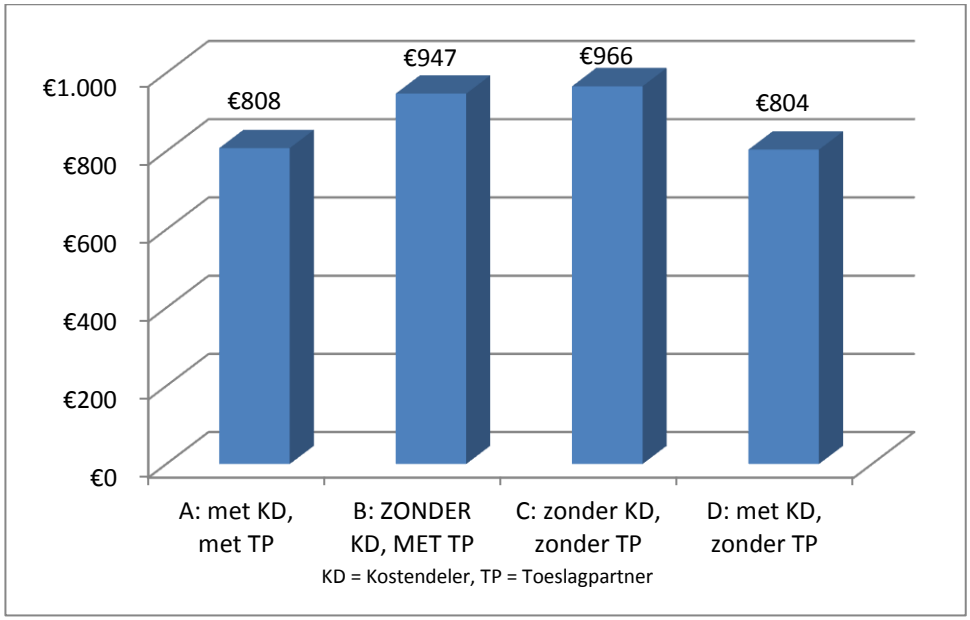
3.3.2 Algemene bijstand

Gemeenten kunnen compenseren voor de gemiste ALO-kop middels bijzondere bijstand, maar zij hebben ook de mogelijkheid om dat te doen via de algemene bijstand (afstemming op grond van art. 18 Participatiewet). Tijdens de interviews heeft een enkele gemeente aangegeven op deze wijze te compenseren (middels een toeslag op de algemene bijstand). Daarom is ook gekeken naar het bedrag aan algemene bijstand dat de vier groepen alleenstaande ouders in 2015 ontvangen hebben.

Het gemiddelde bedrag dat men per persoon per keer heeft ontvangen aan algemene bijstand is in groepen B en C (met gemiddeld rond de € 950) hoger dan in groepen A en D (gemiddeld ruim € 800). Dat is op zich logisch, aangezien groepen A en D een kostendeler hebben en dus te maken krijgen met de kostendelersnorm, waardoor hun uitkering lager is. De bedragen komen voor de groepen zonder kostendeler (B en C) redelijk overeen met de bijstandsnorm (die was

per 1 januari 2015 circa € 961 en per 1 juli circa € 963 per maand). Voor de groepen met kostendeler(s) lijken de bedragen aan de hoge kant (het maximale normbedrag was per 1 januari 2015 € 686 en per 1 juli € 688 per maand). Mogelijk komt dit door maatwerk na toepassen van de kostendelersnorm.

Figuur 6: Nieuw ingestroomde alleenstaande ouders 2015: gemiddelde bedrag algemene bijstand per persoon per keer



Deze cijfers geven geen signaal dat gemeenten in 2015 gecompenseerd hebben voor de gemiste ALO-kop door het verhogen van de algemene bijstand.

3.4 Redenen voor verstrekken periodieke bijzondere bijstand

Er bestaan dus verschillen tussen de vier groepen nieuw ingestroomde alleenstaande ouders in de mate waarin zij periodieke bijzondere bijstand ontvangen en ook in het gemiddelde bedrag dat daarmee gemoeid is. Vooralsnog is er in de kwantitatieve analyses geen aanwijzing gevonden dat dit enkel iets te maken heeft met compensatie voor de gemiste ALO-kop. Dit leidt tot de vraag om welke redenen er periodieke bijzondere bijstand is verleend en hoe de groepen hierin verschillen.

Informatie uit interviews

Gemeenten gaven al aan dat zij indien nodig compenseren voor de gemiste ALO-kop via de periodieke bijzondere bijstand, maar ook dat zij hiervan soms wel, soms niet, een specifieke registratie bijhouden. Ook benadrukten zij dat andere redenen voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand veel meer mensen betreffen. Compensatie voor de ALO-kop is maar een heel klein deel van de in 2015 verstrekte bijzondere bijstand. Een hele grote kostenpost zijn de bewindvoeringskosten. [6] De kosten

[6] Divosa meldt dat gemeenten in 2015 hun budget voor bijzondere bijstand met ruim 500 miljoen euro hebben overschreden. Zij waren met name meer kwijt aan beschermingsbewind voor mensen met schulden en de huisvesting van vluchtelingen met een verblijfstatus. (Bron: persbericht Divosa d.d. 3-3-2016 'Gemeenten overschrijden budget voor bijzondere bijstand met half miljard'.)

voor bewindvoering zijn volgens gemeenten in de afgelopen jaren flink gestegen doordat rechters steeds vaker een bewindvoerder aanwijzen voor mensen met schulden. Ook kosten voor kost en woninginrichting vormen een grote post binnen de bijzondere bijstand. Dit alles heeft tot gevolg dat kosten voor compensatie voor de gemiste ALO-kop, indien uitgekeerd, minder zichtbaar zijn.

De reden voor verstrekking van periodieke (en eenmalige) bijzondere bijstand wordt in de BUS geregistreerd onder kenmerk 17 'Cluster bijzondere bijstand'. Met codes a tot en met m (zie figuur 7) wordt de reden aangeduid.
CBS heeft gemeenten die compensatie voor de alleenstaande ouder-kop in de vorm van bijzondere bijstand wilden realiseren, geadviseerd om in de CBS BUS-rapportage als reden voor het verstrekken van bijzondere bijstand gebruik te maken van code a 'Directe levensbehoeften'. Compensatie voor de gemiste ALO-kop is hier dus niet ondubbelzinnig uit te halen.
De vier grote gemeenten hebben besloten tot een maatwerkoplossing, waarmee het voor CBS op eenduidige wijze mogelijk is te bepalen welke cliënten bij de G4 op deze wijze compensatie krijgen; de bijzondere bijstand compensatie alleenstaande-ouderkop is door hen in de CBS BUS-rapportage in Kenmerk 17 gerapporteerd onder de letter 'z'.

Tijdens interviews is wel twijfel geuit of deze registratie in de uitvoeringspraktijk altijd goed is gegaan.

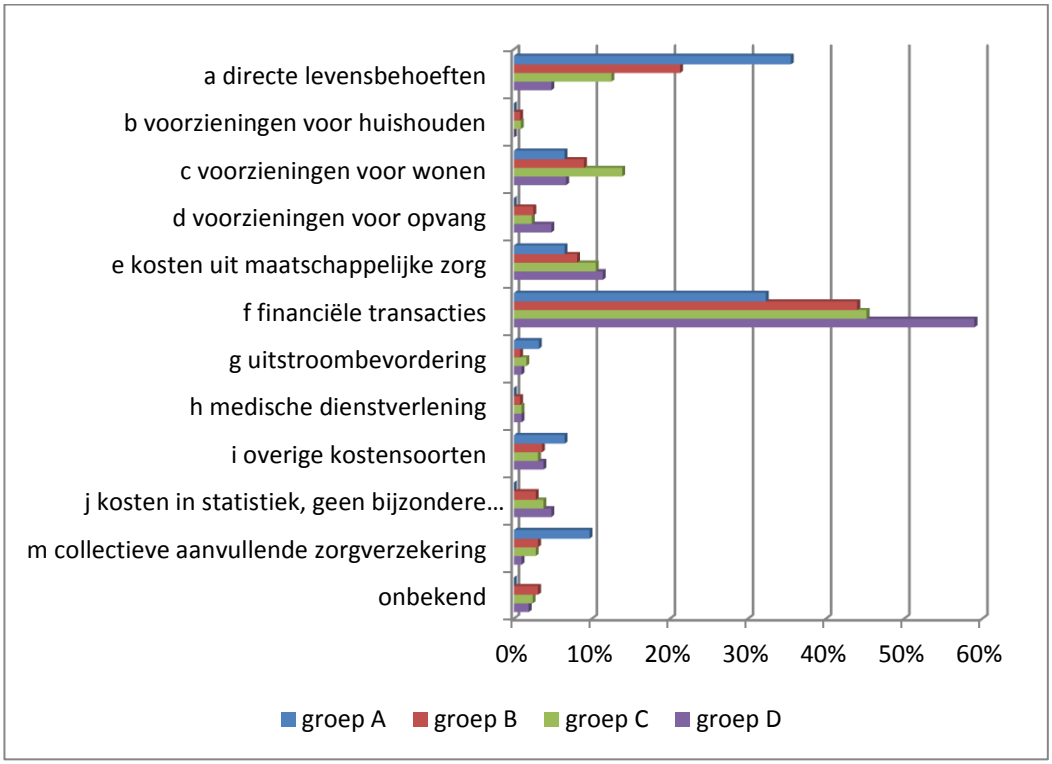
"Mogelijk is de code niet altijd of niet terecht gebruikt. Vermoedelijk zegt de code niks over de werkelijke omvang van de groep. De gemeente krijgt ze niet in beeld."

Vanwege het verschil in registeren tussen de vier grote gemeenten en alle overige gemeenten, worden de redenen voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand voor beide groepen gemeenten apart bekeken.

Figuur 7 toont de redenen voor het verstrekken van *periodieke* bijzondere bijstand aan groepen A tot en met D in 2015, waarbij de vier grote gemeenten zijn uitgesloten. (Let op: groep A is een erg kleine groep, zie tabel 1.)

CBS zal in onderzoek naar Bijzondere Bijstand expliciet navraag doen naar bewindvoeringskosten.

Figuur 7: Gemeenten EXCLUSIEF G4: Reden verstrekken periodieke bijzondere bijstand nieuwe instroom alleenstaande ouders 2015 per groep



Als eerste valt op dat in alle groepen relatief vaak periodieke bijzondere bijstand wordt besteed aan 'financiële transacties' (code f). Dit zijn kosten van financiële verplichtingen die worden aangegaan om zekerheid te krijgen dat van een bepaalde voorziening gebruik kan worden gemaakt. Bijvoorbeeld:

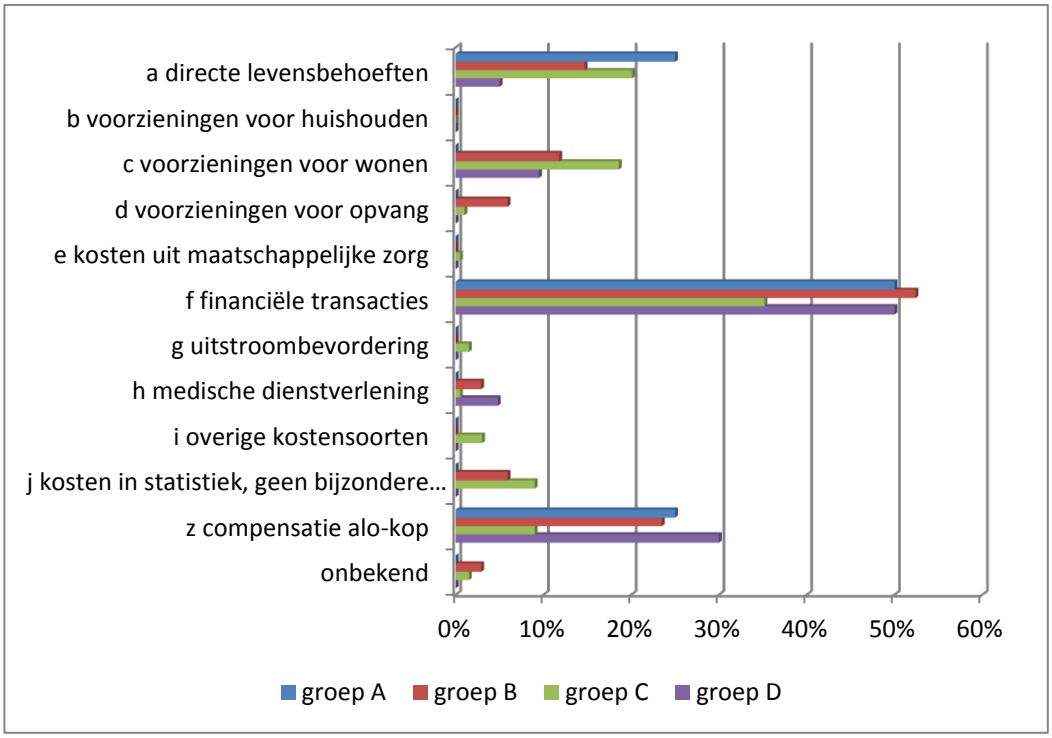
- schuldsanering (als rente en aflossing voor een lening groter zijn dan de aflossingscapaciteit),
- arbeidsongeschiktheids- en ziektekostenverzekering (premies),
- rechtsbijstand.

Bewindvoeringskosten vallen hier ook onder (schuldsanering). Daarvan hebben gemeenten tijdens de interviews aangegeven dat het een heel grote post is binnen de periodieke bijzondere bijstand. De cijfers bevestigen dit dus.

Een andere belangrijke reden voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand zijn directe levensbehoeften (code a). Hieronder valt ook eventuele compensatie voor de gemiste ALO-kop. Wanneer de erg kleine groep A buiten beschouwing wordt gelaten, is de code voor directe levensbehoeften het meest gebruikt (21 procent) bij groep B: de groep die in theorie het vaakst in aanmerking zou moeten komen voor compensatie voor de gemiste ALO-kop. Het is echter niet te zeggen welk deel van code a is toe te schrijven aan compensatie voor de gemiste ALO-kop.

Figuur 8 toont voor uitsluitend de vier grote gemeenten de redenen voor het verstrekken van *periodieke* bijzondere bijstand aan groepen A tot en met D in 2015. Zij hebben compensatie voor de gemiste ALO-kop apart geregistreerd onder code z.[7]

Figuur 8: UITSLUITEND G4: Reden verstrekken periodieke bijzondere bijstand nieuwe instroom alleenstaande ouders 2015 per groep



Ook bij de vier grote gemeenten zijn 'financiële transacties' (code f) de voornaamste reden voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand. Daarnaast blijkt compensatie voor de gemiste ALO-kop (code z) een belangrijke reden te zijn. Daarbij is te zien dat dit – zoals gemeenten zelf al aangaven - niet alleen voorkomt bij groep B. Gemeenten kijken breder, onder andere omdat het gegeven 'toeslagpartner' bij hen onbekend is en omdat ze maatwerk toepassen.
Opvallend is dat, met uitzondering van groep C, bij de vier grote gemeenten naar verhouding minder wordt geregistreerd onder code a dan bij de overige gemeenten.

Informatie uit interviews

Bij deze bevindingen willen zowel de softwareleverancier van de vier grote gemeenten als één van die gemeenten zelf enkele kanttekeningen plaatsen:

- Hoewel de verstrekking van compensatie voor de ALO-kop is gekoppeld aan code z in BUS-kenmerk 17, kan niet uitgesloten worden dat consulenten ook andere codes gebruikt hebben. Het gaat hier om handmatige invoer.
- Code z is niet alleen gebruikt bij nieuw ingestroomde alleenstaande ouders. Er waren zorgen over de hele doelgroep alleenstaande ouders die geen aanspraak konden

[7] Met de aantekening dat het in de praktijk niet mogelijk bleek om het gebruik van code 'z' per 1 januari 2015 door te voeren. Dit is in de periode februari-april 2015 in productie genomen.

maken op de ALO-kop. Dit betekent dat ook bij voorkomende gevallen in het zittend bestand een compensatie verstrekt is, geregistreerd onder code z.[8]

3.5 Samenvattende tabel

In dit hoofdstuk zijn de in 2015 nieuw instroomde alleenstaande ouders in groep B afgezet tegen de nieuwe instroom in de groepen A, C en D. Zo is een beeld geschetst van vier verschillende uitgangssituaties (groepen) als alleenstaande ouders instromen in de bijstand (Participatiewet) na invoering van de WHK.

Tabel 1 toont een samenvatting van alle cijfermatige resultaten van de vergelijking van de vier groepen alleenstaande ouders die in dit hoofdstuk beschreven zijn. De tabel toont achtereenvolgens per groep alleenstaande ouders:

- het aantal dat in 2015 de *algemene bijstand* instroomde,
- het gemiddelde bedrag dat zij per persoon per keer ontvingen aan *algemene* bijstand,
- het aantal en percentage (ten opzichte van het totaal aantal per groep) dat *bijzondere* bijstand heeft ontvangen,
- het aantal en percentage (ten opzichte van het aantal dat bijzondere bijstand heeft ontvangen) dat *periodiek* bijzondere bijstand heeft ontvangen,
- het gemiddelde bedrag dat zij per persoon per keer ontvingen aan *periodieke* bijzondere bijstand,
- het aantal en percentage (ten opzichte van het aantal dat bijzondere bijstand heeft ontvangen) dat *eenmalig* bijzondere bijstand heeft ontvangen,
- het gemiddelde bedrag dat zij per persoon per keer ontvingen aan *eenmalige* bijzondere bijstand.

Tabel 1: Nieuw ingestroomde alleenstaande ouders 2015

	Groep A met KD met TP	Groep B zonder KD met TP	Groep C zonder KD zonder TP	Groep D met KD zonder TP
Algemene bijstand	*(100%)* 530	*(100%)* 2 450	*(100%)* 14 240	*(100%)* 2 040
Gemiddeld bedrag	***€ 808***	***€ 947***	***€ 966***	***€ 804***
Met bijzondere bijstand	*(30%)* 160	*(44%)* 1 070	*(36%)* 5 160	*(26%)* 530
Totaal bijzondere bijstand	160 *(100%)*	1 070 *(100%)*	5 160 *(100%)*	530 *(100%)*
Waarvan Periodiek*	40 *(22%)*	390 *(36%)*	1 910 *(37%)*	130 *(24%)*
Gemiddeld bedrag	***€ 194***	***€ 200***	***€ 205***	***€ 161***
Waarvan eenmalig*	140 *(88%)*	910 *(84%)*	4 310 *(84%)*	460 *(88%)*
Gemiddeld bedrag	***€ 567***	***€ 504***	***€ 636***	***€ 581***

KD = Kostendeler, TP = Toeslagpartner

* De percentages periodieke en eenmalige bijzondere bijstand tellen op tot meer dan 100 procent en de aantallen tellen op tot meer dan het totaal aantal personen dat bijzondere bijstand ontvangt, omdat één persoon zowel periodiek als eenmalig bijzondere bijstand kan ontvangen.

[8] Dit blijkt ook uit de databestanden: ook bij alleenstaande ouders in het zittend bestand (per 1 januari 2015) komt code z voor; in absolute aantallen vaker dan bij nieuw ingestroomde alleenstaande ouders. Dit kan verklaard worden doordat er een groep is aan wie ten onrechte geen overgangsrecht is verleend, mede door het moment van gegevensuitwisseling met de Belastingdienst in 2014 om te bepalen wie daarvoor in aanmerking kwam.

3.6 Conclusie

Onderzoeksvraag 1

In 2015 waren er 2 450 nieuwe alleenstaande ouders zonder kostendeler maar met toeslagpartner (onderzoeksgroep B) die een nieuwe bijstandsuitkering ontvingen. Dit aantal sluit aan bij de verwachting van SZW dat deze groep uit ongeveer 2 500 personen zou bestaan.

Uit de analyse van het aandeel personen in de verschillende groepen dat (periodieke) bijzondere bijstand ontvangt blijkt dat er geen directe aanwijzing te vinden is voor extra compensatie door gemeenten voor de gemiste ALO-kop. Groep B ontving niet het vaakst periodieke bijzondere bijstand en ontving ook niet gemiddeld het hoogste bedrag. Dit was ook het geval bij de algemene bijstand.

De reden voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand (BUS-kenmerk 17) gaf ook geen uitsluitsel op de onderzoeksvraag of gemeenten personen in groep B extra compenseren voor de gemiste ALO-kop. Wel is duidelijk dat de groepen A en B (alleenstaande ouders met toeslagpartner) vaker ondersteund worden in de directe levensbehoefte (code a), de categorie waar de ALO-kop compensatie onder geboekt zou worden. Bij de G4 is de compensatie voor de ALO-kop apart zichtbaar gemaakt onder code z. Hier zien we dat deze compensatie breder wordt ingezet dan alleen voor de onderzoeksgroep, alle groepen alleenstaande ouders ontvangen in meer of mindere mate een compensatie onder code z.

Onderzoeksvraag 2

Uit interviews blijkt dat gemeenten niet goed in beeld hebben of aanvragers al dan niet een toeslagpartner hebben. Zij maken in de uitvoeringspraktijk het onderscheid in de vier groepen niet. De informatie om dit te kunnen doen ontbreekt bij hen.

Gemeenten geven dan ook aan niet standaard te compenseren voor het ontbreken van de ALO-kop. Pas als alleenstaande ouders bij gemeenten aankloppen omdat ze in financiële problemen zijn gekomen, en nadat alle voorliggende voorzieningen zijn bekeken, zal de gemeente overgaan tot compensatie. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar de groepen zoals die in dit onderzoek zijn gedefinieerd, maar lijkt wel onderscheid gemaakt te worden naar het al dan niet aanwezig zijn van een kostendeler.

4. Nieuwe instroom, vóór en na invoering WHK

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de *nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met een toeslagpartner* in het eerste half jaar van 2015 afgezet tegen een vergelijkbare groep in het eerste half jaar van 2014. Hiermee wordt een vergelijking gemaakt van alleenstaande ouders die de bijstand instroomden vóór en na invoering van de Wet Hervorming Kindregelingen (WHK).
De reden dat dit hoofdstuk alle alleenstaande ouders met een toeslagpartner beschrijft (ongeacht of zij een kostendeler hebben) is dat het BUS-kenmerk 'Aantal kostendelers' in 2014 nog niet beschikbaar was. Bij vergelijking met 2014 kan groep B (alleenstaande ouders zonder kostendeler, maar met toeslagpartner) dus niet apart bekeken worden. Daarom worden groepen A en B samen genomen.
In de gesprekken met gemeenten is niet specifiek aandacht besteed aan alleenstaande ouders vóór invoering van de WHK. In dit hoofdstuk is onderzoeksvraag 2 dan ook niet aan de orde en is geen informatie uit interviews opgenomen.

In de eerste helft van 2014 kregen 2 240 alleenstaande ouders met toeslagpartner een nieuwe algemene bijstandsuitkering. In de eerste helft van 2015 waren dat er iets minder: 2 140.

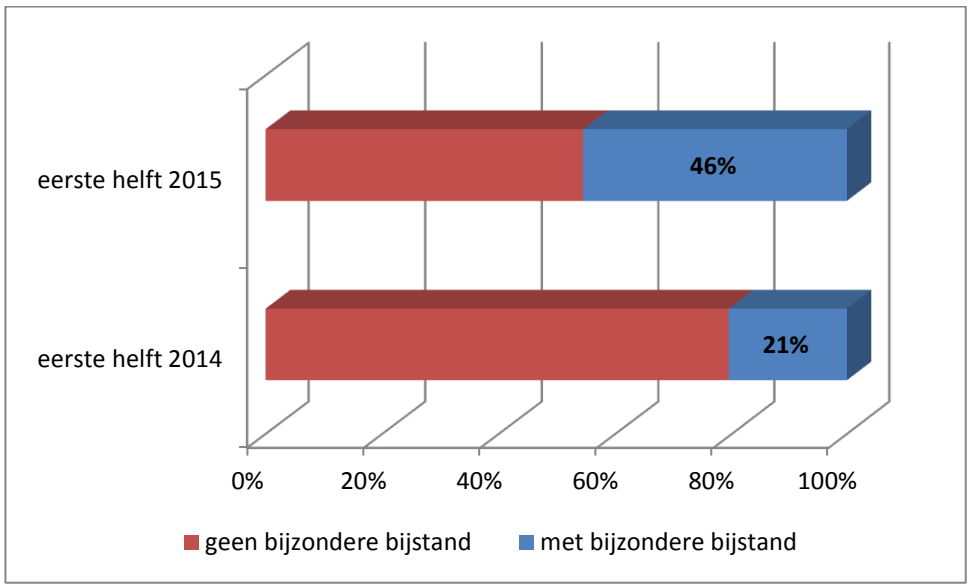
4.2 Bijzondere en algemene bijstand

Gemeenten kunnen compenseren voor een gemiste ALO-kop via de (periodieke) bijzondere bijstand of via de algemene bijstand. Daarom zijn het aandeel dat (periodiek) bijzondere bijstand ontving en de gemiddelde bedragen bijzondere en algemene bijstand voor de nieuwe instroom van het eerste half jaar van 2015 afgezet tegen de nieuwe instroom van het eerste half jaar van 2014.

4.2.1 Aandeel met bijzondere bijstand

Het aandeel alleenstaande ouders met een toeslagpartner dat bijzondere bijstand ontving was in de eerste helft van 2015 groter dan in de eerste helft van 2014 (zie figuur 9; 46 versus 21 procent). In de volgende paragraaf wordt bekeken of dit verklaard kan worden doordat de nieuwe instroom in de eerste helft van 2015 via de bijzondere bijstand gecompenseerd is voor de ALO-kop.

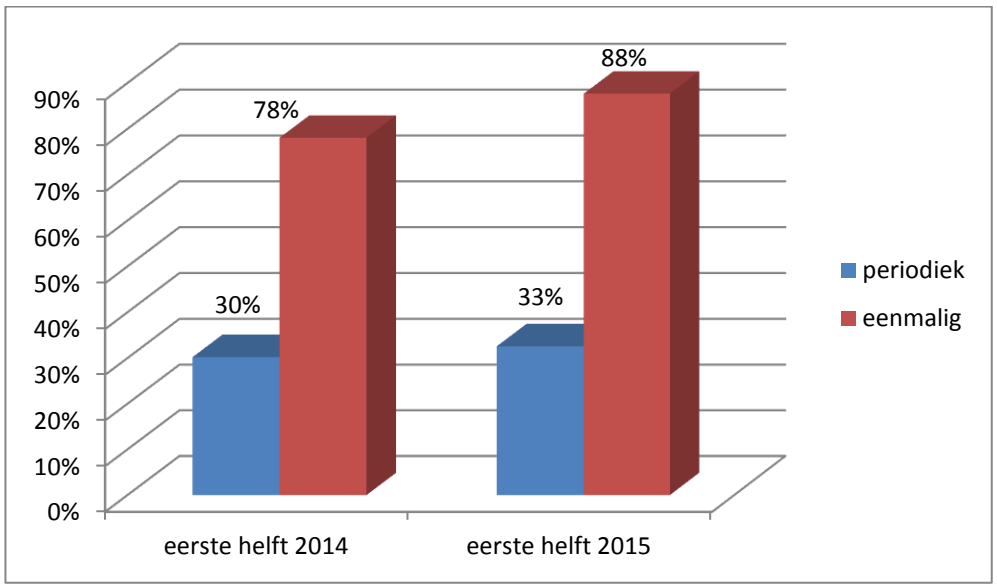
Figuur 9: Nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met toeslagpartner: aandeel dat bijzondere bijstand ontvangt



4.2.2 Aandeel met periodieke en eenmalige bijzondere bijstand

Figuur 10 laat zien dat met name het aandeel nieuw instromende alleenstaande ouders dat *eenmalig* bijzondere bijstand ontving in 2015 iets groter was (88 procent, versus 78 procent in 2014). Het aandeel dat *periodiek* bijzondere bijstand ontving in de eerste helft van 2015 was nauwelijks groter dan in de eerste helft van 2014 (33 versus 30 procent). Aangezien de compensatie voor de ALO-kop via de periodieke bijzondere bijstand wordt gegeven, blijkt uit deze resultaten niet dat de nieuw instroomde alleenstaande ouders in de eerste helft van 2015 via de bijzondere bijstand zijn gecompenseerd voor de ALO-kop.

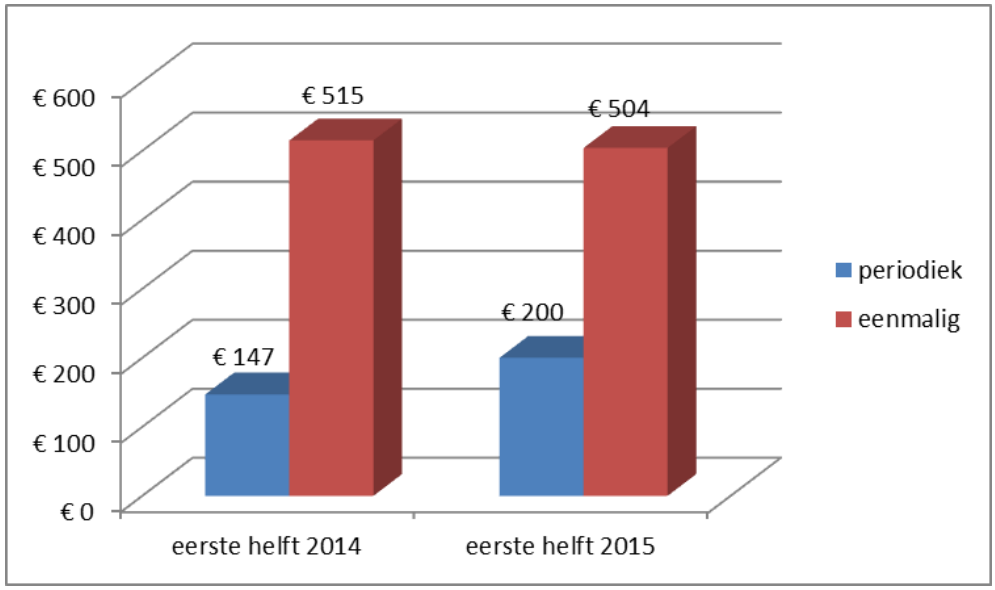
Figuur 10: Nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met toeslagpartner die bijzondere bijstand ontvangen



4.2.3 Gemiddeld bedrag periodieke en eenmalige bijzondere bijstand

Het bedrag dat gemiddeld per persoon per keer verstrekt is aan periodieke bijzondere bijstand was in de eerste helft van 2015 wat hoger dan in de eerste helft van 2014. (Zie figuur 11.) Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat in 2015 compensatie voor de gemiste ALO-kop heeft plaats gevonden. Dit hoeft echter niet het geval te zijn; zoals eerder aangegeven (in hoofdstuk 3) zijn er meer redenen waarom de periodieke bijzondere bijstand in 2015 is toegenomen (bijvoorbeeld gestegen bewindvoeringskosten). De redenen voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand worden bekeken in paragraaf 4.3.

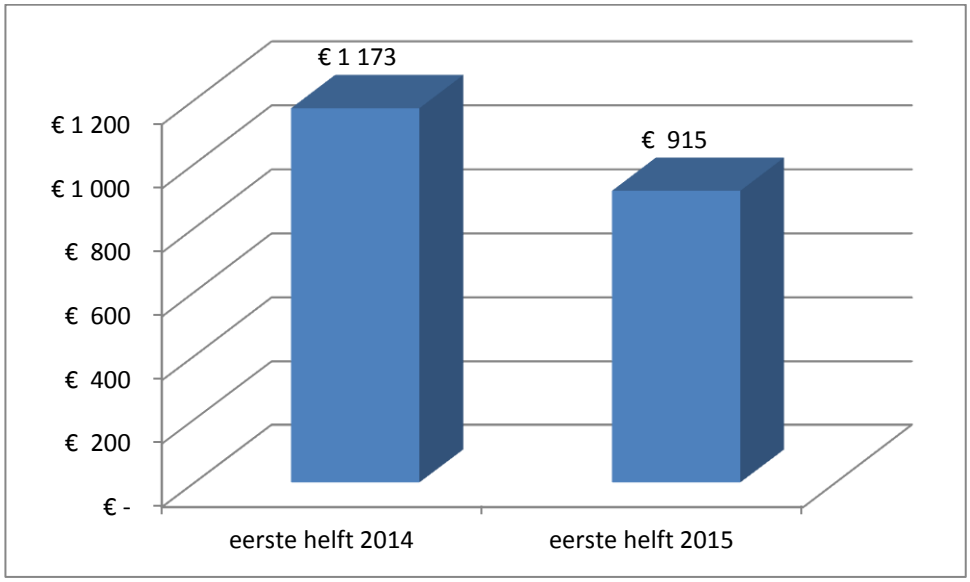
Figuur 11: Nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met toeslagpartner: gemiddelde bedrag bijzondere bijstand per persoon per keer



4.2.4 Gemiddeld bedrag algemene bijzondere bijstand

In de cijfers (figuur 12) is geen aanwijzing te vinden dat compensatie voor de gemiste ALO-kop wordt uitgevoerd via de algemene bijstand, aangezien in de eerste helft van 2015 gemiddeld per persoon per keer niet meer, maar juist minder algemene bijstand is uitgekeerd aan de groep nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met een toeslagpartner dan in de eerste helft van 2014. Deze bevinding is te verklaren doordat de nieuwe instroom in de eerste helft van 2014 recht had op de alleenstaande oudernorm, die hoger was dan de alleenstaande norm die de nieuwe instroom in de eerste helft van 2015 ontving.
De bedragen liggen echter ook onder de geldende bijstandsnormen. In 2014 was die ongeveer € 1.225, in 2015 iets meer dan € 960. In 2015 kan een oorzaak zijn dat een deel een kostendeler heeft.

Figuur 12: Nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met toeslagpartner: gemiddelde bedrag algemene bijstand per persoon per keer



4.3 Redenen voor verstrekken bijzondere bijstand

De reden voor verstrekking van periodieke en eenmalige bijzondere bijstand wordt in de BUS geregistreerd onder kenmerk 17 ‘Cluster bijzondere bijstand’. Met codes a tot en met m (zie figuur 13) wordt de reden aangeduid. [9]
Voor de nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met toeslagpartner (groepen A plus B) in de eerste helft van 2014 en in de eerste helft van 20145 is nagegaan om welke redenen er *periodieke* bijzondere bijstand is verleend en hoe de groepen hierin verschillen. Mogelijk is hieruit af te leiden of in 2015 compensatie voor de gemiste ALO-kop heeft plaats gevonden middels de periodieke bijzondere bijstand.

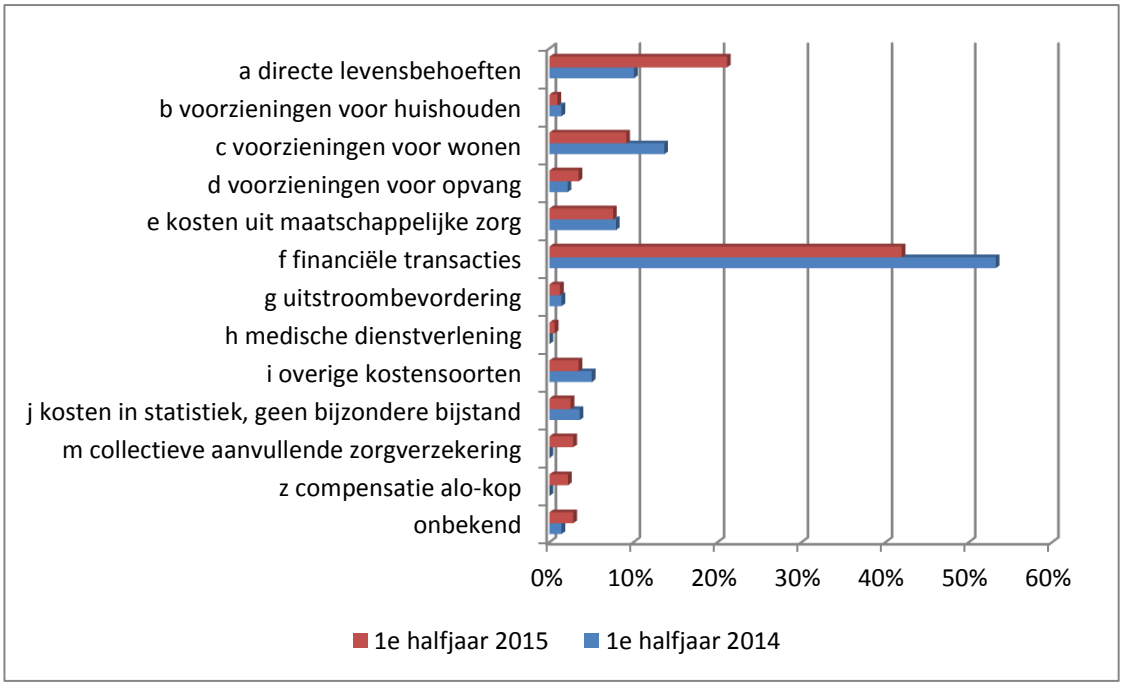
Uit figuur 13 blijkt dat er enkele verschillen bestaan tussen beide groepen.

[9] Code m komt in de eerste helft van 2014 niet voor omdat deze nieuw is in de BUS-richtlijnen voor 2015.
Ook code z ontbreekt. Deze is sinds het voorjaar van 2015 door de G4 gebruikt om compensatie voor de ALO-kop via de bijzondere bijstand te registreren. In de eerste helft van 2015 was deze code echter nog niet zichtbaar in de voor dit onderzoek gebruikte databestanden.

Het valt op dat in de eerste helft van 2015 aan nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met een toeslagpartner in verhouding vaker periodieke bijzondere bijstand is verstrekt voor directe levensbehoeften (code a: 21 procent in 2015 versus 10 procent in 2014). Mogelijk speelt compensatie voor de gemiste ALO-kop hierin een rol. Gemeenten is immers geadviseerd om code a te gebruiken bij compensatie voor de ALO-kop. Tijdens interviews heeft een aantal gemeenten deze gebruikswijze van code a bevestigd, maar het is niet te zeggen in welke mate dit het verschil tussen 2014 en 2015 veroorzaakt (dus welk deel van code a is toe te schrijven aan compensatie voor de gemiste ALO-kop).

Verder valt op dat in 2015 relatief minder vaak periodieke bijzondere bijstand is besteed aan 'financiële transacties' (42 procent in 2015 versus 53 procent in 2014). Dit zijn onder andere kosten voor schuldsanering (waaronder bewindvoeringskosten).

Figuur 13: Reden verstrekken periodieke bijzondere bijstand nieuwe instroom alleenstaande ouders 1e halfjaar 2014 en 1e halfjaar 2015



4.4 Samenvattende tabel

In dit hoofdstuk zijn de nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met een toeslagpartner in het eerste half jaar van 2015 afgezet tegen een vergelijkbare groep in het eerste half jaar van 2014. Hiermee is een vergelijking gemaakt van alleenstaande ouders die de bijstand instroomden vóór en na invoering van de Wet Hervorming Kindregelingen (WHK).

Tabel 2 toont een samenvatting van alle cijfermatige resultaten die in dit hoofdstuk beschreven zijn. De tabel toont achtereenvolgens per groep alleenstaande ouders:

- het aantal dat in de eerste helft van 2014 respectievelijk 2015 de *algemene bijstand* instroomde,
- het gemiddelde bedrag dat zij per persoon per keer ontvingen aan *algemene* bijstand,
- het aantal en percentage (ten opzichte van het totaal aantal) dat *bijzondere* bijstand heeft ontvangen,

- het aantal en percentage (ten opzichte van het aantal dat bijzondere bijstand heeft ontvangen) dat *periodiek* bijzondere bijstand heeft ontvangen,
- het gemiddelde bedrag dat zij per persoon per keer ontvingen aan *periodieke* bijzondere bijstand,
- het aantal en percentage (ten opzichte van het aantal dat bijzondere bijstand heeft ontvangen) dat *eenmalig* bijzondere bijstand heeft ontvangen,
- het gemiddelde bedrag dat zij per persoon per keer ontvingen aan *eenmalige* bijzondere bijstand.

Tabel 2: Nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met toeslagpartner (groepen A + B)

	Groep A + B met TP eerste halfjaar 2014			Groep A + B met TP eerste halfjaar 2015		
Algemene bijstand	*(100%)*	2 240		*(100%)*	2 140	
Gemiddeld bedrag		***€ 1 173***			***€ 915***	
Met bijzondere bijstand	*(21%)*	460		*(46%)*	970	
Totaal bijzondere bijstand		460	*(100%)*		970	*(100%)*
Waarvan Periodiek*		140	*(30%)*		320	*(33%)*
Gemiddeld bedrag		***€ 147***			***€ 200***	
Waarvan eenmalig*		360	*(78%)*		850	*(88%)*
Gemiddeld bedrag		***€ 515***			***€ 504***	

TP = Toeslagpartner

* De percentages periodieke en eenmalige bijzondere bijstand tellen in elk van de vier blokken (nieuwe instroom c.q. zittend bestand) op tot meer dan 100 procent en de aantallen tellen op tot meer dan het totaal aantal personen dat bijzondere bijstand ontvangt, omdat één persoon zowel periodiek als eenmalig bijzondere bijstand kan ontvangen.

4.5 Conclusie

Onderzoeksvraag 1

In de eerste helft van 2015 was het aandeel alleenstaande ouders met een toeslagpartner dat bijzondere bijstand ontving groter dan in de eerste helft van 2014. Het gaat hierbij echter voornamelijk om *eenmalige* bijzondere bijstand; het aandeel dat *periodiek* bijzondere bijstand ontving was in de eerste helft van 2015 nauwelijks groter dan in de eerste helft van 2014.

Het bedrag dat in de eerste helft van 2015 gemiddeld per persoon per keer is verstrekt aan periodieke bijzondere bijstand was iets hoger dan in de eerste helft van 2014. Dit zou kunnen wijzen op een compensatie voor de gemiste ALO-kop. Ook in de redenen die gemeenten opgaven voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand is daarvoor een aanwijzing te vinden. Of dat inderdaad zo is en in welke mate is echter niet te zeggen.

Er is geen aanwijzing dat compensatie voor de gemiste ALO-kop in 2015 wordt uitgevoerd via de algemene bijstand.

5. Nieuwe instroom versus zittend bestand, na WHK

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt van alleenstaande ouders die de bijstand instroomden na invoering van de WHK, met alleenstaande ouders die al een bijstandsuitkering ontvingen op het moment dat de WHK werd ingevoerd (zittend bestand).
Het zittend bestand bestaat uit ouders in de bijstand, die tot 2015 de alleenstaande oudernorm ontvingen en per 1 januari 2015 géén ALO-kop op het kindgebonden budget van de Belastingdienst kregen omdat zij een toeslagpartner hadden. Zij vielen (tot 1 januari 2016) onder het overgangsrecht en hadden daardoor in 2015 nog niet te maken met de gevolgen van de Wet hervorming kindregelingen: zij bleven in 2015 nog de alleenstaande oudernorm ontvangen. Eind 2014 is door uitwisseling van gegevens tussen gemeenten en de Belastingdienst vast gesteld welke klanten te maken zouden krijgen met de wijziging in de kindregelingen, op welke manier en op wie het overgangsrecht van toepassing was. Ook voor de kostendelersnorm, die is ingevoerd per 1 januari 2015, gold voor het zittende bestand overgangsrecht; zij kregen hiermee vanaf 1 juli 2015 te maken.
De in 2015 nieuw ingestroomde alleenstaande ouders kregen direct te maken met zowel de WHK als de kostendelersnorm.

Alle in 2015 nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met een toeslagpartner (groepen A en B) zijn afgezet tegen het zittend bestand van groepen A en B, dus alleenstaande ouders met een toeslagpartner die op 1 januari 2015 reeds een bijstandsuitkering ontvingen en dus onder het overgangsrecht vielen. Ook bij vergelijking met het zittend bestand kan groep B (alleenstaande ouders zonder kostendeler, met toeslagpartner) namelijk niet apart bekeken worden. Het BUS-kenmerk ‘Aantal kostendelers’ was nog niet beschikbaar voor het zittend bestand begin 2015. Dit komt doordat het zittend bestand overgangsrecht had, waardoor het aantal kostendelers pas vanaf 1 juli 2015 relevant werd. Het aantal kostendelers is voor het zittend bestand dan ook pas vanaf 1 juli 2015 in BUS opgenomen, voor personen die op dat moment nog in de bijstand zaten. Dit betekent dat de informatie over het aantal kostendelers voor het zittend bestand over heel 2015 niet volledig is.

De nieuwe instroom alleenstaande ouders met toeslagpartner in 2015 bestaat uit 2 980 personen. Het zittende bestand van alleenstaande ouders met een toeslagpartner omvat 3 940 personen.

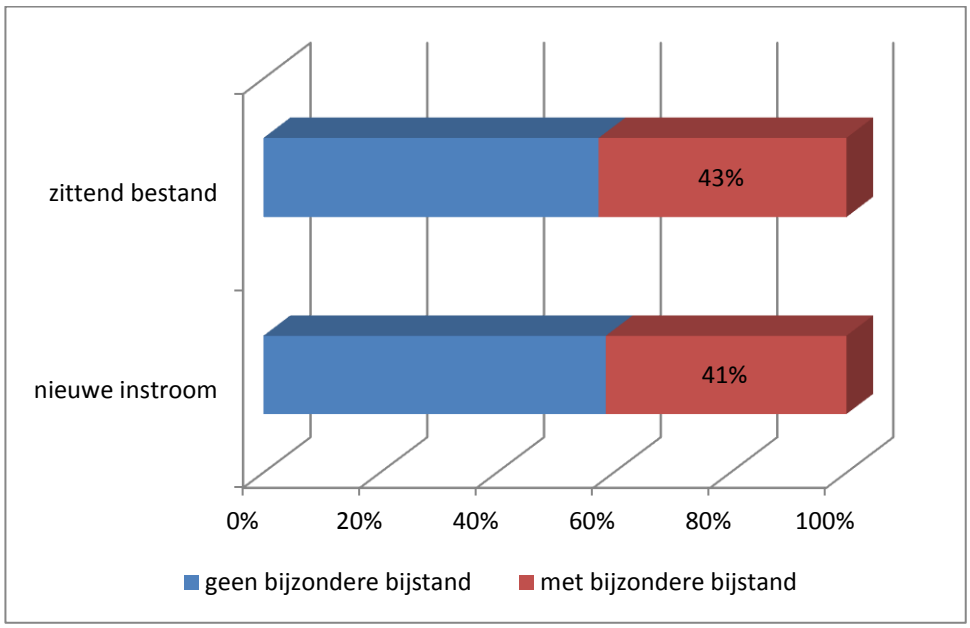
5.2 Bijzondere en algemene bijstand

Gemeenten kunnen compenseren voor een gemiste ALO-kop via de bijzondere bijstand, maar eventueel ook via de algemene bijstand. Daarom is de nieuwe instroom vergeleken met het zittend bestand op het aandeel dat in 2015 (periodieke) bijzondere bijstand ontving en de gemiddelde bedragen bijzondere en algemene bijstand.

5.2.1 Aandeel met bijzondere bijstand

De nieuwe instroom blijkt in 2015 naar verhouding niet vaker (of minder vaak) bijzondere bijstand te hebben ontvangen dan het zittend bestand (41 versus 43 procent, zie figuur 14).

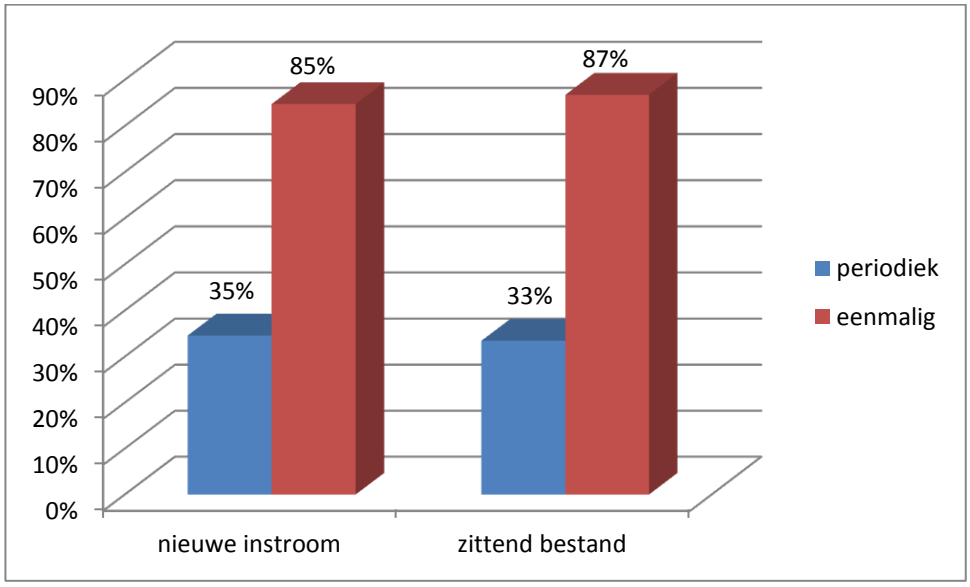
Figuur 14: Alleenstaande ouders met toeslagpartner 2015: aandeel dat bijzondere bijstand ontvangt



5.2.2 Aandeel met periodieke en eenmalige bijzondere bijstand

Voor de alleenstaande ouders met een toeslagpartner die in 2015 bijzondere bijstand hebben ontvangen is in figuur 15 een uitsplitsing gemaakt naar periodieke en eenmalige bijzondere bijstand. Daarin is te zien dat de nieuwe ingestroomde alleenstaande ouders, in vergelijking met het zittend bestand, ongeveer even vaak periodieke bijzondere bijstand ontvingen (35 versus 33 procent) en ook ongeveer even vaak eenmalig bijzondere bijstand (85 versus 87 procent).

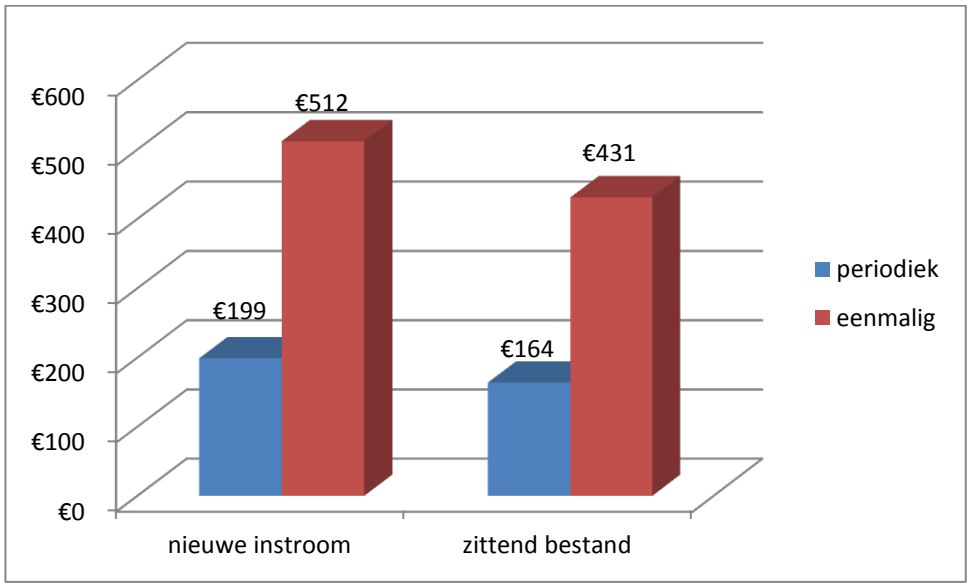
Figuur 15: Alleenstaande ouders met toeslagpartner, met bijzondere bijstand 2015



5.2.3 Gemiddeld bedrag periodieke en eenmalige bijzondere bijstand

In de gemiddelde bedragen die men per keer per persoon heeft ontvangen zijn wel verschillen zichtbaar. Zowel bij de periodieke als bij de eenmalige bijzondere bijstand is het bedrag hoger voor de nieuwe instroom-groep. Compensatie voor de gemiste ALO-kop is een mogelijke verklaring voor het verschil in het bedrag dat (gemiddeld) aan *periodieke* bijzondere bijstand wordt verstrekt. Maar ook het feit dat de nieuwe instroom direct geconfronteerd wordt met de kostendelersnorm kan een rol spelen. Gemeenten hebben aangegeven hiervoor in individuele gevallen te compenseren middels de bijzondere bijstand.

Figuur 16: Alleenstaande ouders met toeslagpartner 2015: gemiddelde bedrag bijzondere bijstand per persoon per keer



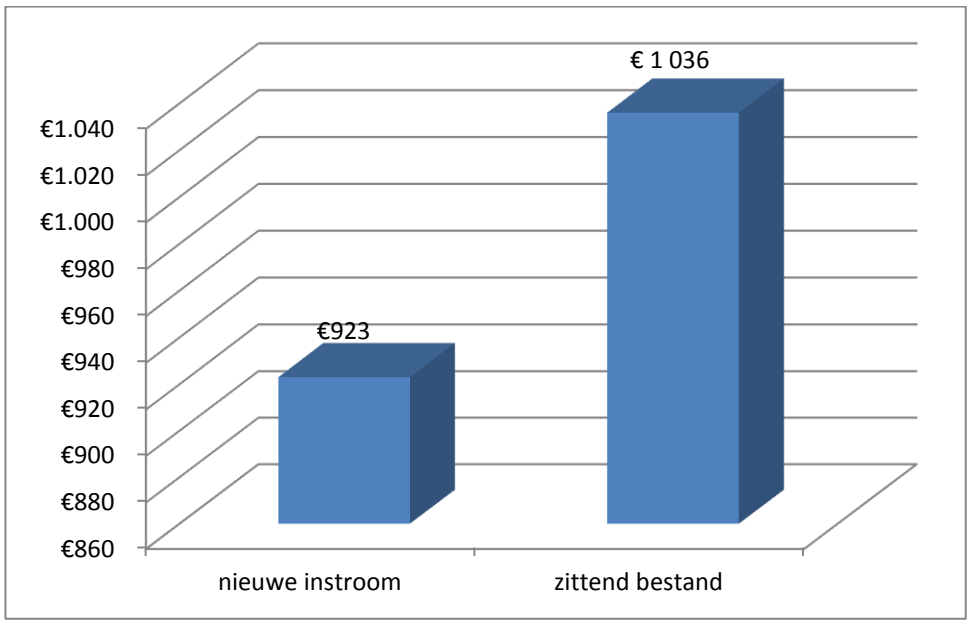
5.2.4 Gemiddeld bedrag algemene bijstand

Het gemiddelde bedrag dat men per persoon per keer in 2015 heeft ontvangen aan algemene bijstand is bij de nieuw ingestroomde alleenstaande ouders lager dan bij het zittend bestand (zie figuur 17). Dit is te verklaren door het overgangsrecht van het zittend bestand. Hierdoor ontvingen zij 2015 nog de (hogere) alleenstaande oudernorm, terwijl de nieuwe instroom de alleenstaande norm kreeg.

De bedragen liggen echter ook onder de geldende bijstandsnormen. Voor de nieuwe instroom was die in 2015 iets meer dan € 960. Voor het zittend bestand gold de oude alleenstaande oudernorm van ongeveer € 1 225. Dat de gemiddelde bedragen in de onderzoeksgroepen lager zijn wordt vermoedelijk veroorzaakt doordat een deel een kostendeler heeft. Bij de nieuwe instroom is dat vanaf 1 januari 2015 verrekend, bij het zittend bestand vanaf juli 2015.

Deze cijfers geven hoe dan ook geen signaal dat in 2015 gecompenseerd is voor de gemiste ALO-kop door het verhogen van de algemene bijstand.

Figuur 17: Alleenstaande ouders 2015: gemiddelde bedrag algemene bijstand per persoon per keer



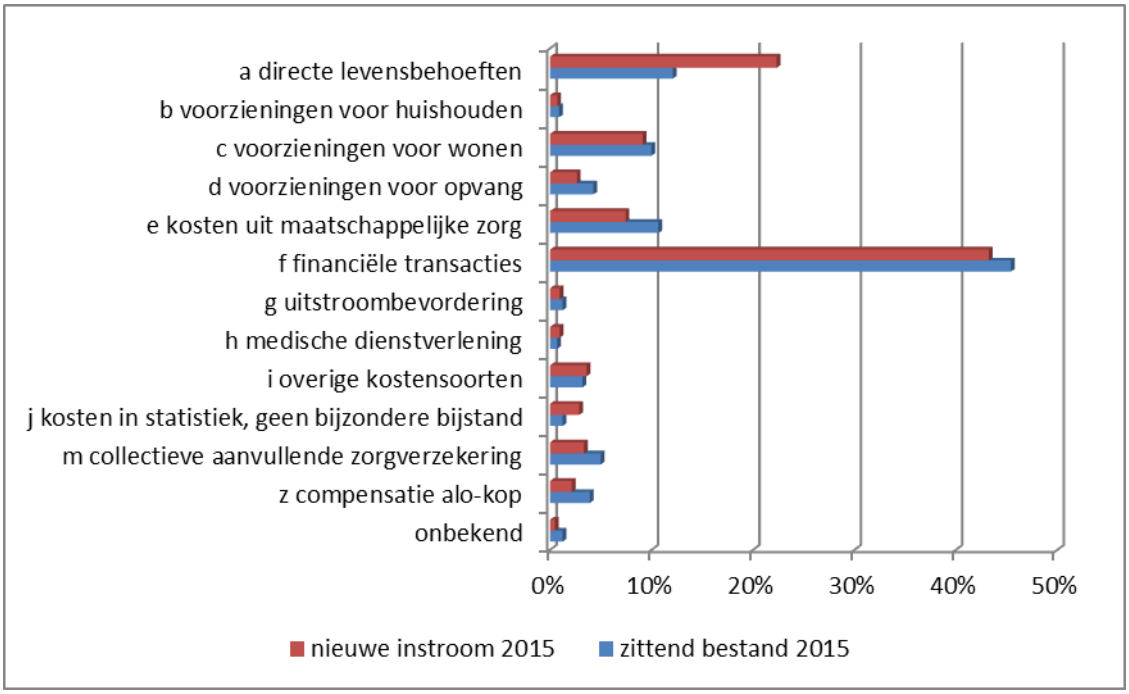
5.3 Redenen voor verstrekken bijzondere bijstand

Net als in de voorgaande hoofdstukken is ook voor alle in 2015 nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met toeslagpartner en voor het zittend bestand van alleenstaande ouders met toeslagpartner nagegaan om welke redenen er *periodieke* bijzondere bijstand is verstrekt. Opnieuw omdat hieruit mogelijk is af te leiden of voor de nieuwe instroom compensatie voor de gemiste ALO-kop heeft plaats gevonden middels de periodieke bijzondere bijstand.
Het resultaat is weergegeven in figuur 18.

Op één punt bestaat er een duidelijk verschil tussen beide groepen. We zien ook hier dat aan de nieuw ingestroomde alleenstaande ouders met een toeslagpartner in verhouding vaker periodieke bijzondere bijstand is verstrekt voor directe levensbehoeften dan aan het zittend bestand. (code a: 22 versus 12 procent). Zoals eerder is aangegeven, is het mogelijk dat dit te maken heeft met compensatie voor de gemiste ALO-kop. Maar wederom geldt dat niet te zeggen is in welke mate dit is toe te schrijven aan compensatie voor de gemiste ALO-kop.

Verder toont figuur 18 wat al eerder (in hoofdstuk 3) opgemerkt werd: Code z is door de vier grote gemeenten niet alleen gebruikt bij nieuw ingestroomde alleenstaande ouders. Ook bij voorkomende gevallen in het zittend bestand is een compensatie verstrekt die is geregistreerd onder code z. Bij alleenstaande ouders in het zittend bestand is code z in 2015 zelfs vaker gebruikt dan bij nieuw ingestroomde alleenstaande ouders. Dit kan verklaard worden doordat - zoals gemeenten in interviews meldden - er een groep is aan wie ten onrechte geen overgangsrecht is verleend, mede door het moment van gegevensuitwisseling met de Belastingdienst in 2014 om te bepalen wie daarvoor in aanmerking kwam.

Figuur 18: Reden verstrekken periodieke bijzondere bijstand nieuwe instroom alleenstaande ouders 2015 en zittend bestand 2015



5.4 Aflopen overgangsrecht zittend bestand

Informatie uit interviews

Per 1 januari 2016 is de overgangsregeling voor het zittend bestand geëindigd. Vanaf 2016 wordt dus ook de bestaande doelgroep getroffen door de gevolgen van de Wet hervorming kindregelingen.

Gemeenten hebben hun klanten over het algemeen wel (nogmaals) geïnformeerd over het aflopen van het overgangsrecht (dat het bijstandsbedrag verandert, dat men mogelijk een toeslag van de Belastingdienst kan krijgen, dat men zelf contact op moet nemen met de Belastingdienst). Omdat betrokken klanten door het aflopen van het overgangsrecht in januari 2016 ongeveer € 250 minder ontvingen dan in december 2015, was de verwachting dat daarop wel reacties zouden komen. In januari/februari 2016 (ten tijde van de interviews) was dat nog nauwelijks het geval.

Indien klanten zich melden omdat zij het financieel niet redden, wordt per geval bekeken of er (tijdelijk, onder voorwaarden) iets aan gedaan moet worden en zo ja wat. Zo nodig wordt er gecompenseerd. Er zijn ook gemeenten die alle klanten die onder het overgangsrecht vielen compenseren. Meerdere interviewgemeenten melden dat zij daarbij overgaan van compenseren via de bijzondere bijstand (in 2015) naar compenseren door verhoging van de algemene bijstand (individualiseren, afstemming, bijstandsnorm verhogen op grond van artikel 18 lid 1 Participatiewet).

In de praktijk zijn er dus (begin 2016) weinig reacties van klanten gekomen op het aflopen van de overgangsregeling. Naar aanleiding van invoering van de kostendelersnorm (voor het zittend bestand per 1 juli 2015) reageerden klanten wel; mogelijk zijn gevolgen van kostendelersnorm minder gemakkelijk op te vangen dan het niet ontvangen van de ALO-kop. Daar moet bij worden aangetekend dat er gemeenten

zijn die klanten die onder het overgangsrecht vielen in 2016 zijn blijven compenseren; die klanten merken dus niets, er is geen inkomensachteruitgang.

Dat neemt niet weg dat gemeenten zich zorgen maken:

> *"Een zorg is: indien klanten een inkomensachteruitgang ervaren, maar niet zo mondig zijn, steken ze dan hun vinger op? Het risico bestaat dat ze in de schulden raken indien ook niemand uit hun omgeving signaleert dat het niet goed gaat. Zo worden de problemen groter en groter."*

Met name grote gemeenten benadrukken dan ook dat de huidige cijfers in hun ogen geen recht doen aan de omvang van het door hen gesignaleerde probleem. Zij vermoeden dat er een significante groep alleenstaande ouders is die géén recht heeft op de ALO-kop en zich evenmin (bijvoorbeeld omdat de regelgeving hen niet helder is) wendt tot de gemeente. Via sociaal raadslieden of via de gemeentelijke kredietbank (omdat alleenstaande ouders door een inkomensgemis betalingsproblemen krijgen), bereiken dit soort schrijnende gevallen de gemeente dan wel met een omweg. Het vermoeden bestaat dat dit slecht het topje van de ijsberg is. Wat er is gebeurd met de alleenstaande ouders die in 2015 overgangsrecht genoten en nu géén beroep doen op bijzondere bijstand? Men heeft niet het beeld dat zij allen hun situatie zodanig hebben aangepast dat ze alsnog in aanmerking komen voor de ALO-kop.

5.5 Samenvattende tabel

In dit hoofdstuk is een vergelijking gemaakt tussen alleenstaande ouders die de bijstand instroomden na invoering van de WHK en alleenstaande ouders die al een bijstandsuitkering ontvingen op het moment dat de WHK werd ingevoerd (zittend bestand). Het zittend bestand viel onder het overgangsrecht en had daardoor in 2015 nog niet te maken met de gevolgen van de WHK.

Tabel 3 is een samenvatting van alle cijfermatige resultaten. De tabel toont voor zowel de nieuwe instroom als het zittend bestand:

- het aantal alleenstaande ouders met toeslagpartner dat *algemene bijstand* ontving,
- met daarnaast het gemiddelde bedrag dat zij per persoon per keer ontvingen aan *algemene* bijstand,
- het aantal en percentage (ten opzichte van het totaal aantal) dat *bijzondere* bijstand heeft ontvangen,
- het aantal en percentage (ten opzichte van het aantal dat bijzondere bijstand heeft ontvangen) dat *periodiek* bijzondere bijstand heeft ontvangen,
- met daarnaast het gemiddelde bedrag dat zij per persoon per keer ontvingen aan *periodieke* bijzondere bijstand,
- het aantal en percentage (ten opzichte van het aantal dat bijzondere bijstand heeft ontvangen) dat *eenmalig* bijzondere bijstand heeft ontvangen,
- met daarnaast het gemiddelde bedrag dat zij per persoon per keer ontvingen aan *eenmalige* bijzondere bijstand.

Tabel 3: Alleenstaande ouders met toeslagpartner (groepen A + B)

	Groep A + B met TP Zittend bestand			Groep A + B met TP Nieuwe instroom		
Algemene bijstand	*(100%)*	3 940		*(100%)*	2 980	
Gemiddeld bedrag		***€ 1 036***			***€ 923***	
Met bijzondere bijstand	*(21%)*	1 680		*(41%)*	1 230	
Totaal bijzondere bijstand		1 680	*(100%)*		1 230	*(100%)*
Waarvan Periodiek*		560	*(33%)*		430	*(35%)*
Gemiddeld bedrag		***€ 164***			***€ 199***	
Waarvan eenmalig*		1 460	*(87%)*		1 040	*(85%)*
Gemiddeld bedrag		***€ 431***			***€ 512***	

TP = Toeslagpartner

* De percentages periodieke en eenmalige bijzondere bijstand tellen in elk van de vier blokken (nieuwe instroom c.q. zittend bestand) op tot meer dan 100 procent en de aantallen tellen op tot meer dan het totaal aantal personen dat bijzondere bijstand ontvangt, omdat één persoon zowel periodiek als eenmalig bijzondere bijstand kan ontvangen.

5.6 Conclusie

Onderzoeksvraag 1

Er is geen verschil tussen de nieuw instromende alleenstaande ouders met een toeslagpartner en het al zittende bestand voor wat betreft het aandeel dat (periodieke) bijzondere bijstand ontvangt. Het gemiddelde bedrag dat een persoon per keer ontvangt aan periodieke bijzondere bijstand is wel iets hoger voor de nieuwe instroom. Compensatie voor de gemiste ALO-kop is hier een mogelijke verklaring voor, maar ook het feit dat de nieuwe instroom direct te maken kreeg met de kostendelersnorm kan van invloed zijn geweest. Ook de redenen die gemeenten opgaven voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand wijzen er indirect op dat een mogelijk deel van de nieuw ingestroomde alleenstaande ouders in 2015 is gecompenseerd voor de ALO-kop. Maar of dat inderdaad zo is en in welke mate is niet te zeggen.

Er zijn geen signalen dat de gemiste ALO-kop in 2015 via de algemene bijstand is gecompenseerd.

Onderzoeksvraag 2

Na het aflopen van het overgangsrecht voor het zittend bestand lijken gemeenten in gevallen waar compensatie nodig is over te stappen van periodieke bijzondere bijstand naar maatwerk (afstemming via artikel 18 lid 1 Participatiewet). Gemeenten uiten ook duidelijk hun zorg dat de doelgroep die geraakt wordt door het aflopen van het overgangsrecht veel groter is dan de nieuwe instroom. Aangezien deze personen zich maar zeer beperkt melden, is de zorg dat deze personen steeds dieper in de schulden raken en daardoor het probleem op termijn vele malen groter zal zijn dan nu wordt voorzien.

6. Aandachtspunten uit interviews met gemeenten

Tijdens de interviews met gemeenten kwamen enkele aandachtspunten naar voren, die in dit hoofdstuk beschreven worden.

Informatie uit interviews

Een doel van de hervorming van de kindregelingen was om werken aantrekkelijker te maken. Als alleenstaande ouders nu gaan werken, behouden ze de ALO-kop die ze via de Belastingdienst krijgen, terwijl ze in de oude situatie hun hele bijstandsuitkering (dus inclusief de kind-toeslag) zouden verliezen. Het beoogde effect is dus dat alleenstaande ouders vaker of sneller aan het werk gaan, omdat dat lonend is. Hoewel evaluatie van de WHK geen doel is van dit onderzoek, is tijdens de interviews aan gemeenten gevraagd of zij (tot nu toe) dit effect zien. Dat is niet het geval. De verwachting is ook niet dat dat zal gebeuren. Het signaal ('gaan werken loont') wordt vermoedelijk ook niet actief uitgedragen door inkomens-/werkconsulenten. Een belangrijke factor om dit effect te sorteren is: weten mensen het? Wellicht heeft dat tijd nodig. Het algemene en hardnekkige beeld is dat gaan werken vanuit de bijstand financieel gezien niets oplevert. Personen die willen werken gaan toch wel aan het werk, personen die dat niet willen niet. Maar het is ook lastig voor een alleenstaande ouder om werk lonend te maken. Een enkele gemeente noemt ook dat het administratief gezien lastig is als iemand 'even' gaat werken. De uitkering wordt voor de werkende periode stilgezet, maar moet daarna weer aangevraagd worden zodra er geen werk meer is. Door vertraging kan het dan voorkomen dat iemand gewerkt heeft en inmiddels weer zonder werk zit, en dan nog geen bijstand kan krijgen. Dan wordt het financieel heel moeilijk. Zolang het niet makkelijker wordt gemaakt om korte perioden te werken verwacht de gemeente geen grote effecten door deze nieuwe regeling.

Wel signaleren enkele gemeenten onbedoelde neveneffecten van de wijziging in de kindregelingen:

- Het toegenomen risico voor *gemeenten*, voor de rechtmatige verstrekking van de (bijzondere) bijstand.

  Gemeenten ontvangen niet automatisch een signaal van de Belastingdienst als de alleenstaande ouder, die door de gemeente wordt gecompenseerd, de ALO-kop alsnog gaat ontvangen. De informatie, op basis waarvan het overgangsrecht of de bijzonder bijstand is toegekend, is een momentopname. Nadien kunnen zich allerlei wijzigingen hebben voorgedaan waardoor de ALO-kop ineens wel of juist niet meer wordt verstrekt. Gemeente zijn hiervan niet op de hoogte. De praktijk leert dat wijzigingen in het kader van de ALO-kop ook niet "spontaan" door werkzoekenden gemeld worden aan de gemeente, waardoor een reëel risico aanwezig is dat er teveel of juist te weinig bijstand wordt verstrekt.
- Het toegenomen risico voor de *alleenstaande ouder* door de introductie van de ALO-kop.

  Op basis van de praktijkervaringen is de verwachting dat bij de definitieve vaststelling van het kindgebonden budget door de Belastingdienst zal blijken dat een deel van de alleenstaande ouders de ALO-kop ten onrechte ontvangt. Zij lopen het risico geconfronteerd te worden met een plotselinge stopzetting van de ALO-kop (€ 254 per maand), een terugvordering van (maximaal) € 3 050 en de strikte terugbetalings- en invorderingsregels van de Belastingdienst. Voor de gemeente heeft dit als gevolg

dat deze groep vervolgens met terugwerkende kracht alsnog over 2015 beroep zal gaan doen op de bijzondere bijstand.

Gemeenten geven aan het lastig te vinden om de (financiële) gevolgen van de WHK te scheiden van de andere hervormingen die zijn doorgevoerd (zoals de kostendelersnorm) en die zij moeten repareren via de bijzondere bijstand of via afstemming.

Er bestaat enige wrevel bij een aantal geïnterviewde gemeenten: er worden veel regelingen gedecentraliseerd vanuit het Rijk. Dit veroorzaakt een financieel gat bij de gemeenten dat moet worden gedicht via de bijzondere bijstand of afstemming. In dit geval gaat het bij de WHK niet om grote aantallen of hoge bedragen, maar het komt wel bovenop bijvoorbeeld de kostendelersnorm en andere regelingen. Een enkele gemeente noemt het dan ook onbegrijpelijk dat er geen compensatie komt vanuit SZW.

7. Samenvatting en conclusies

De centrale vragen die in dit onderzoek beantwoord worden luiden:

1. a. Hoe groot is de groep nieuw instromende alleenstaande ouders met toeslagpartner en zonder kostendeler waarvoor de Wet hervorming kindregelingen gevolgen heeft?
   b. In welke mate doet deze groep een beroep op de (bijzondere) bijstand?
   c. Hoe verhoudt zich dat tot controlegroepen?
2. Hoe gaan gemeenten om met de gevolgen van de Wet hervorming kindregelingen voor nieuw instromende alleenstaande ouders?

Onderzoeksvraag 1

In 2015 waren er 2 450 nieuwe alleenstaande ouders zonder kostendeler maar met toeslagpartner (in dit onderzoek aangeduid als groep B) die een nieuwe bijstandsuitkering ontvingen. Dit aantal sluit aan bij de verwachting van SZW dat deze groep uit ongeveer 2 500 personen zou bestaan.

Uit de kwantitatieve analyses blijkt niet dat deze groep een bovenmatig beroep doet op de (bijzondere) bijstand. Er is geen eenduidig cijfermatig resultaat gevonden dat er op duidt dat gemeenten extra compenseren voor de gemiste ALO-kop; de onderzoeksgroep werd niet meer of vaker gecompenseerd dan de andere groepen alleenstaande ouders. De reden voor het verstrekken van periodieke bijzondere bijstand (BUS-kenmerk 17) geeft evenmin overtuigend uitsluitsel op de onderzoeksvraag of gemeenten personen in groep B extra compenseren voor de gemiste ALO-kop.

Ook de analyse van de nieuw ingestroomde alleenstaande ouders in de eerste helft van 2014 versus de eerste helft van 2015 geeft geen indicatie dat gemeenten in 2015 extra hebben gecompenseerd voor het missen van de ALO-kop. Het aandeel personen die periodieke bijzondere bestand ontvingen was in de eerste helft van 2015 nauwelijks groter dan het jaar daarvoor. Wel was het bedrag dat personen per keer ontvingen iets hoger, maar dit kan ook andere oorzaken hebben.

Tot slot is in dit onderzoek ook geen eenduidig verschil gevonden in de bijzondere bijstand verstrekt aan nieuw ingestroomde alleenstaande ouders versus het al zittende bestand. Wel is geconstateerd dat de nieuwe instroom een iets hoger bedrag aan periodieke bijzondere bijstand ontving per keer. Dit kan wijzen op compensatie voor de gemiste ALO-kop, maar ook het feit dat de nieuwe instroom, in tegenstelling tot het zittende bestand, direct te maken kreeg met de kostendelersnorm kan van invloed zijn geweest.

Onderzoeksvraag 2

Tijdens interviews gaven de meeste gemeenten aan dat zij alleenstaande ouders in 2015 indien nodig hebben gecompenseerd voor de gemiste ALO-kop via de periodieke bijzondere bijstand.

Ook bleek dat gemeenten niet goed in beeld hebben of aanvragers al dan niet een toeslagpartner hebben. Het onderscheid in de vier groepen dat in dit onderzoek is gemaakt is sluit niet aan bij de gemeentelijke praktijk. Gemeenten geven ook aan niet standaard te compenseren voor het ontbreken van de ALO-kop. Pas als alleenstaande ouders bij gemeenten aankloppen omdat ze in financiële problemen zijn gekomen, en nadat alle voorliggende voorzieningen zijn bekeken, zal de gemeente overgaan tot compensatie. Hierdoor ging het in 2015 in de praktijk niet om een grote groep alleenstaande ouders – wat verklaart waarom de kwantitatieve analyses geen duidelijk zicht geven op compensatie voor de ALO-kop.

Gemeenten uiten hun zorg dat de doelgroep die geraakt wordt door het aflopen van het overgangsrecht veel groter is dan de nieuwe instroom die in dit onderzoek onder de loep is genomen. Aangezien deze personen zich maar zeer beperkt melden, bestaat bij een deel van de geïnterviewde gemeenten de zorg dat deze personen steeds dieper in de schulden raken en daardoor het probleem op termijn groter zal zijn dan nu wordt voorzien.