Centraal Bureau voor de Statistiek

Rapport

BUS-E Vervolg Monitor Alleenstaande Ouders

Lisanne van Koperen
Petra Molenaar-Cox
Marina Pool

31 augustus 2017

samenvatting

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het team Sociale Zekerheid van het CBS onderzocht in welke mate alleenstaande ouders met algemene bijstand en een toeslagpartner, waarvan op 1 januari 2016 het overgangsrecht in het kader van de Wet hervorming kindregelingen verliep, in 2016 een beroep deden op de (bijzondere) bijstand.
Uit het onderzoek blijkt dat deze groep alleenstaande ouders waarvan het overgangsrecht afliep, met 930 personen een beperkte omvang had. Deze ouders kregen in 2016, zoals verwacht door het aflopen van het overgangsrecht, gemiddeld een lager bedrag aan algemene bijstand, maar zij deden in 2016 vaker dan in 2015 een beroep op de periodieke bijzondere bijstand. Ook het gemiddelde bedrag dat zij ontvingen aan periodieke bijzondere bijstand was in 2016 hoger dan in 2015. Dit is een indicatie dat zij in 2016 gecompenseerd zijn voor het aflopen van het overgangsrecht via de periodieke bijzondere bijstand.

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
31 augustus 2017

Inhoudsopgave

1. Inleiding 5

1.1 Aanleiding 5

1.2 Onderzoeksvragen 6

1.3 Opzet rapport 8

2. Uitvoering van het onderzoek 10

2.1 Methode en gebruikte bestanden 10

3. Situatie van alleenstaande ouders na aflopen overgangsrecht 11

3.1 Inleiding 11

3.2 Omvang onderzoekspopulatie 11

3.3 Compensatie in 2016 en vergelijking met 2015 13

3.4 Samenvattende tabel 19

4. Samenvatting en conclusie 21

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Na het in werking treden van de Wet hervorming kindregelingen (WHK) heeft het team Sociale Zekerheid van het CBS vorig jaar op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (bijzondere) bijstand die in 2015 aan nieuw instromende alleenstaande ouders met een toeslagpartner en zonder kostendeler is verstrekt, gemonitord[1]. Naar aanleiding van enkele resultaten uit het rapport dat het CBS hierover in 2016 heeft gepubliceerd, heeft de Eerste Kamer het ministerie van SZW verzocht te reflecteren op de beleidsmatige conclusies. SZW heeft daarom het CBS gevraagd een aanvullend kwantitatief onderzoek uit te voeren. De resultaten van dit kwantitatieve onderzoek worden in dit rapport besproken.

1.1.1 Resultaten monitor 2016

De focus van het onderzoek uit 2016 lag op de groep alleenstaande ouders die nieuw instroomden in de Participatiewet van 2015. Een deel van de alleenstaande ouders kreeg meteen te maken met een lagere bijstandsuitkering dan wanneer ze vóór 2015 zouden zijn ingestroomd. Dit komt omdat de toeslag voor alleenstaande ouders niet meer gefinancierd werd door gemeenten (via een hogere bijstandsuitkering), maar door de belastingdienst (in de vorm van de alleenstaande ouderkop). Een deel van de ouders liepen het risico opeens de toeslag te verliezen, omdat het partnerbegrip voor toeslagen (zoals de alleenstaande ouderkop) bij de Belastingdienst op punten afwijkt van de alleenstaande ouder norm in de uitkeringsregelingen, waarbij de gemeente een alleenstaande ouder ziet, maar er volgens de maatstaven van de Belastingdienst wel een toeslagpartner is. Te denken valt bijvoorbeeld aan een alleenstaande moeder die met haar kind inwoont bij haar eigen moeder. Volgens de maatstaven van de gemeente is zij een alleenstaande ouder, maar volgens de Belastingdienst heeft ze een toeslagpartner, namelijk haar moeder. Ook zijn er ouders die formeel een partner hebben, maar om diverse redenen gescheiden leven van hun partner en daarom bij de bijstandverlening de norm alleenstaande ouder hebben. Dit zijn bijvoorbeeld mensen waarvan de partner in detentie of een inrichting zit. De Belastingdienst ziet hierin wel een toeslagpartner.

De monitor van het CBS van vorig jaar gaf weer hoe groot de groep was van nieuw instromende alleenstaande ouders met toeslagpartner, die geen recht had op de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) en die een beroep deed op bijzondere bijstand; hoe zich dat verhield tot andere groepen alleenstaande ouders (bijvoorbeeld diegenen zonder toeslagpartner) en hoe gemeenten hiermee omgingen. Uit de monitor van 2016 bleek dat nieuw instromende alleenstaande ouders met toeslagpartner niet meer of vaker bijzondere bijstand kregen dan andere groepen alleenstaande ouders. Deze groep bleek volgens de gegevens uit de monitor dus verhoudingsgewijs geen bovenmatig beroep op de bijzondere bijstand te doen.

In opdracht van SZW heeft het CBS voor de monitor van 2016 ook kwalitatieve interviews afgenomen bij gemeenten, om meer zicht te krijgen op hoe gemeenten omgingen met nieuw instromende alleenstaande ouders met toeslagpartner maar zonder kostendeler. Wat was de

[1] BUS-E Monitor Alleenstaande Ouders, CBS, augustus 2016. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/37/bus-e-monitor-alleenstaande-ouders.

achtergrond van de beslissing van gemeenten om deze ouders al dan niet te compenseren (middels de bijzondere bijstand)? Gemeenten bleken geen zicht te hebben op het toeslagpartnerschap. Ze leverden daarom vooral maatwerk en compenseerden pas als een persoon met financiële problemen zich meldde. Als gevolg hiervan uitten enkele gemeenten in de interviews juist hun zorgen over een andere groep alleenstaande ouders, namelijk het 'zittend' bestand. Dit is de groep alleenstaande ouders die al voor 2015 bijstand ontving. Deze groep mensen, alleenstaande ouders volgens de gemeente met een toeslagpartner volgens de Belastingdienst, zouden als gevolg van de wetswijziging de ALO-kop in het kindgebonden budget verliezen. Zij zouden dan per maand minder geld ontvangen dan voorheen. Om de gevolgen van de wetswijziging voor deze groep ouders op te vangen was er overgangsrecht, wat betekent dat zij tot 1 januari 2016 via de algemene bijstand gecompenseerd zouden worden voor het wegvallen van de ALO-kop.

De gemeenten verwachtten dat het zittend bestand van alleenstaande ouders met overgangsrecht en een toeslagpartner mogelijk in grotere problemen konden komen dan de nieuw ingestroomde ouders, omdat de eerstgenoemde groep zich maar beperkt meldt bij de gemeenten en daarom buiten beeld blijft, terwijl ze steeds dieper in de schulden raken en daardoor het probleem op termijn groter zal zijn dan werd voorzien.

Deze bevinding is aanleiding voor de Eerste Kamer geweest om het ministerie van SZW te vragen te reflecteren op de beleidsmatige conclusies. SZW heeft daarom het CBS gevraagd een kwantitatief onderzoek uit te voeren naar de groep alleenstaande ouders volgens de uitkeringsregelingen, die overgangsrecht hadden in het kader van de Wet hervorming kindregelingen, maar voor wie dat recht per 1 januari 2016 verlopen is en die volgens de maatstaven van de Belastingdienst een toeslagpartner hadden. De resultaten van het onderzoek naar de groep alleenstaande ouders met overgangsrecht worden in dit rapport besproken.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het huidige onderzoek luidt:

In welke mate deden alleenstaande ouders die voor 2015 al bijstand ontvingen, die een toeslagpartner hadden en waarvan op 1 januari 2016 het overgangsrecht in het kader van de Wet hervorming kindregelingen verliep, in 2016 een beroep op de (bijzondere) bijstand?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen opgesteld:

1. Hoeveel alleenstaande ouders uit het zittende bestand van 2015 (**startpopulatie**) behoren in 2016 nog tot de doelgroep (**onderzoekspopulatie**) en hoeveel niet meer? (Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 1.2.1.)
2. Hoeveel personen van de **onderzoekspopulatie** deden in 2016 een beroep op de algemene en/of bijzondere bijstand en welke bedragen ontvingen zij gemiddeld?
   (Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 1.2.2.)
3. Om de gegevens van 2016 in een kader te plaatsen wordt gekeken of het ontvangen bedrag aan de (bijzondere) bijstand van de onderzoekspopulatie in 2016 hoger of lager lag dan in 2015:
   A. Hoeveel personen van de **onderzoekspopulatie** deden in 2015 een beroep op de algemene en/of bijzondere bijstand en welke bedragen ontvingen zij gemiddeld?

B. Is er verschil tussen 2016 en 2015 in de mate waarin beroep is gedaan op de algemene en/of bijzondere bijstand en de gemiddelde bedragen?
(Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 1.2.3.)

De startpopulatie omvat de alleenstaande ouders die in het voorgaande onderzoek van 2016 zijn gedefinieerd als het zittende bestand. Dit waren de alleenstaande ouders die tot 2015 een bijstandsuitkering op grond van de alleenstaande oudernorm ontvingen en per 1 januari geen 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 behielden de hogere alleenstaande oudernorm in de bijstand. Zij hadden daardoor in 2015 nog niet te maken met de gevolgen van de Wet hervorming kindregelingen. Uit de in 2016 gepubliceerde monitor bleek dat deze groep 3 940 personen omvatte. In figuur 1 wordt de populatie schematisch weergegeven, met daarbij de verschillende deelvragen die behandeld worden.

1.2.1 Onderzoeksvraag 1: omvang onderzoekspopulatie

Voor de startpopulatie (alleenstaande ouders die al voor 2015 bijstand ontvingen en een toeslagpartner hadden volgens de Belastingdienst) wordt nagegaan of zij ergens in 2016 nog steeds een bijstandsuitkering ontvangen (anders hebben zij het aflopen van het overgangsrecht niet meegemaakt) en volgens gemeenten de leefvorm alleenstaande ouder hebben. Dit betekent dat alleen personen overblijven van wie de einddatum van de bijstandsuitkering na 1 januari 2016 viel, of van wie nog geen einddatum bekend is. Daarnaast wordt aan de hand van de bestanden van de Belastingdienst nagegaan of zij in 2016 nog steeds geregistreerd staan als persoon met een toeslagpartner. De personen die aan deze drie voorwaarden voldoen vormen de onderzoekspopulatie. Dit wordt ook in figuur 1 weergegeven. Samenvattend zijn de eisen die aan de onderzoekspopulatie worden gesteld als volgt:

- maakte deel uit van de onderzoeksgroep ‘zittend bestand’ in het voorgaande onderzoek van 2016 (dus ontving al bijstand vóór 2015);
- ontving in 2016 nog steeds bijstand (einddatum bijstand groter of gelijk aan 1-1-2016, of onbekend);
- had in 2016 de leefvorm alleenstaande ouder in de bijstand;
- had in 2016 een toeslagpartner volgens de gegevens van de Belastingdienst en ontvangt dus geen ALO-kop.

1.2.2 Onderzoeksvraag 2: compensatie

Nadat bepaald is wie tot de onderzoekspopulatie behoort, wordt voor deze groep onderzocht in welke mate gemeenten hen compenseerden in 2016, dus in welke mate de onderzoekspopulatie een beroep deed op de algemene en/of bijzondere bijstand en welke bedragen zij gemiddeld ontvingen. Omdat gemeenten zowel kunnen compenseren via de algemene bijstand (afstemming op grond van art. 18 Participatiewet) als via de bijzondere bijstand, wordt zowel naar de algemene bijstand als de eenmalige en periodieke bijzondere bijstand gekeken.
De volgende aspecten worden onderzocht:

- Gemiddeld bedrag algemene bijstand per persoon per maand in 2016,
- Aandeel dat bijzondere bijstand ontving in 2016,
- Aandeel dat periodieke bijzondere bijstand ontving in 2016,
- Aandeel dat eenmalige bijzondere bijstand ontving in 2016,
- Gemiddeld bedrag periodieke bijzondere bijstand per persoon per keer in 2016,
- Gemiddeld bedrag eenmalige bijzondere bijstand per persoon per keer in 2016.

1.2.3 Onderzoeksvraag 3: vergelijking met 2015

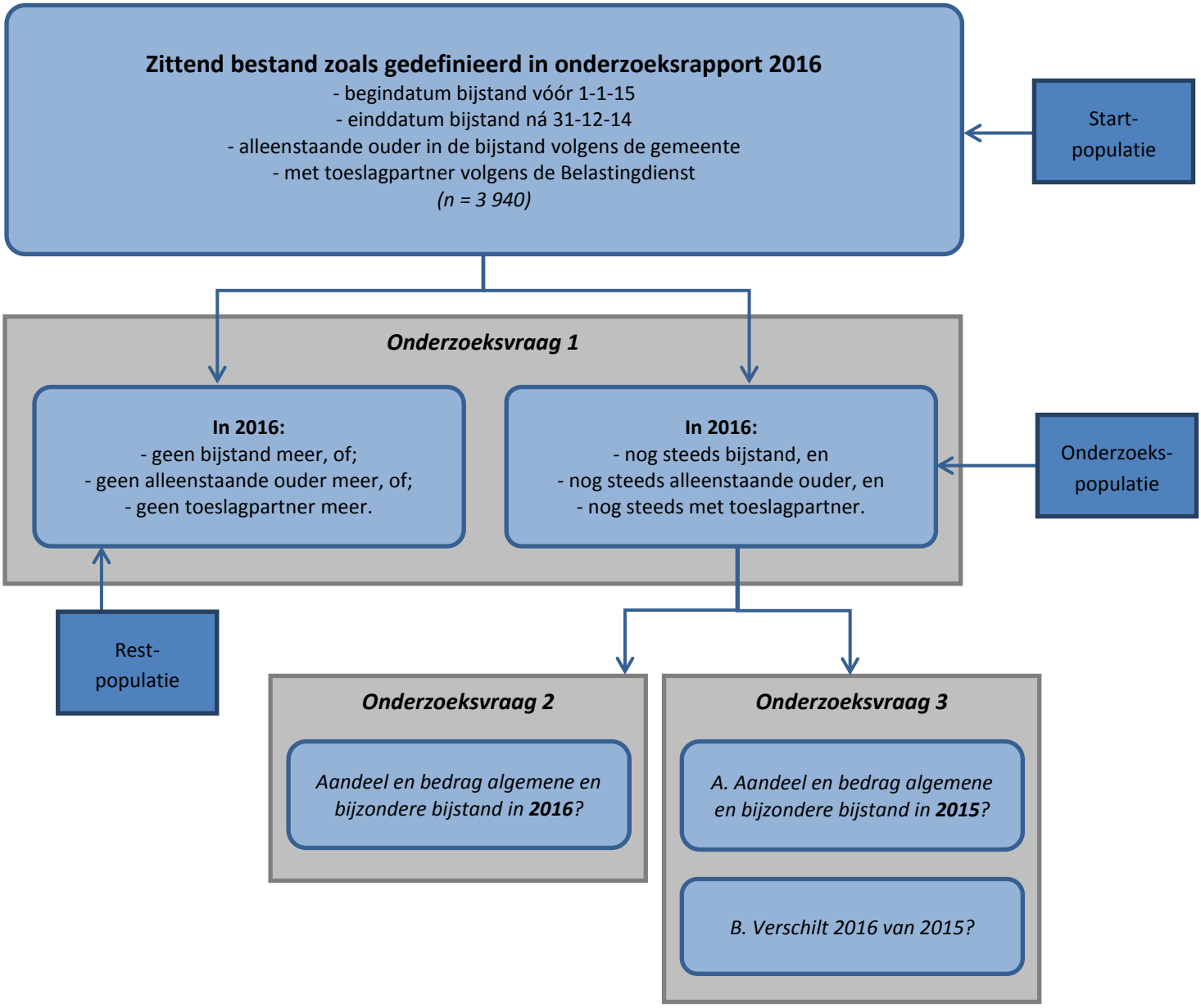
Om de gegevens uit 2016 in een kader te kunnen plaatsen en te bepalen of gemeenten de alleenstaande ouders na het verlopen van het overgangsrecht compenseren, worden de bij onderzoeksvraag 2 genoemde aspecten (paragraaf 1.2.2) ook voor 2015 bekeken. In 2015 had de onderzoekspopulatie namelijk nog overgangsrecht, dus werden zij door gemeenten gecompenseerd middels de algemene bijstand (zij ontvingen een aanvulling op hun uitkering, waardoor die de hoogte had van de oude hogere alleenstaande ouder norm in plaats van de alleenstaandennorm). In 2016 verviel dit overgangsrecht. Bekeken wordt in hoeverre beide jaren van elkaar verschillen. Als de bedragen (min of meer) gelijk zijn, betekent dit dat de alleenstaande ouders na afloop van het overgangsrecht in 2016 nog steeds gecompenseerd werden.

De monitor van vorig jaar gaf signalen dat het al dan niet van toepassing zijn van de kostendelersnorm mogelijk invloed heeft op de beslissing van gemeenten om compensatie te verlenen. Inkomensverlies als gevolg van de nieuw ingevoerde kostendelersnorm leidde namelijk ook regelmatig tot compensatie. Daarom worden de resultaten van 2016 uitgesplitst naar alleenstaande ouders met en zonder kostendeler. De uitsplitsing naar het wel of niet hebben van een kostendeler kan niet gemaakt worden voor de resultaten van 2015. De onderzoekspopulatie kreeg namelijk ook voor de kostendelersnorm overgangsrecht. Dit betekent dat de kostendelersnorm voor hen pas inging op 1 juli 2015. De gegevens over kostendelers in 2015 zijn dus onvolledig en daarom wordt er voor 2015 geen uitsplitsing gemaakt.

1.3 Opzet rapport

In het volgende hoofdstuk wordt de uitvoering van het onderzoek besproken, met daarin de methode en gebruikte bronnen. Het derde hoofdstuk beschrijft de resultaten van de kwantitatieve analyses. Het vierde en afsluitende hoofdstuk bevat een samenvatting en conclusies.

Figuur 1 Schematische weergave start- en onderzoekspopulatie en onderzoeksvragen



2. Uitvoering van het onderzoek

2.1 Methode en gebruikte bestanden

Voor dit onderzoek is het databestand van het voorgaande onderzoek uit 2016 over de populatie uit 2015 het uitgangspunt. Uit dit onderzoeksbestand zijn de personen die in 2015 tot het zittende bestand hoorden geselecteerd. Dit zijn dus personen die al vóór 2015 algemene bijstand ontvingen. Voor deze personen is informatie uit 2016 over bijstand en toeslagpartners toegevoegd.

Bijstandsuitkeringenstatistiek
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).

Voor het onderzoek zijn de maandbestanden van januari tot en met december 2016 aan het onderzoeksbestand van het voorgaande project gekoppeld. Zo is bekeken of de personen uit het zittende bestand van 2015 in 2016 nog steeds bijstand ontvingen. Aan de hand van de BUS is ook vastgesteld of iemand een alleenstaande ouder is volgens de gemeente. Gemeenten geven in de BUS namelijk aan of de leefvorm van de bijstandsontvanger 'alleenstaande ouder' is. In de analyses zijn BUS-gegevens over de uitgaven aan 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 ging het in 2015 om 11 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 2016'.[2]

In de tabellen in het huidige onderzoek wordt voor 2016 een uitsplitsing gemaakt tussen personen met en zonder kostendeler. Hiervoor is het kenmerk 'Aantal Kostendelers' uit de BUS gebruikt. In dit kenmerk wordt aangegeven hoeveel kostendelers (inclusief de bijstandsontvanger) er op een adres wonen. Personen met kostendeler zijn personen waarbij het kenmerk 'Aantal kostendelers' gevuld is. Als er geen sprake is van kosten delen, dan is deze variabele leeg en is de kostendelersnorm niet van toepassing.

Toeslagpartner
Om te bepalen of een alleenstaande ouder in 2016 een toeslagpartner had, zijn gegevens van de Belastingdienst over toeslagpartners aangekoppeld. Er zijn per jaar drie Belastingdienst leveringen beschikbaar: een bestand met informatie bekend eind eerste kwartaal, eind tweede kwartaal en eind vierde kwartaal. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de meest actuele gegevens over 2016, die zijn bijgewerkt tot het eind van het vierde kwartaal van 2016. Het betreft echter voorlopige gegevens.

[2] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/18/rapportage-bijzondere-bijstand-2015

3. Situatie van alleenstaande ouders na aflopen overgangsrecht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst uitgelegd wat de omvang is van de onderzoekspopulatie. Vervolgens is voor de onderzoekspopulatie nagegaan of en in welke mate gemeenten hen compenseerden in 2016, dus in welke mate de onderzoekspopulatie een beroep deed op de algemene en/of bijzondere bijstand en welke bedragen zij gemiddeld ontvingen. Daarbij wordt steeds een vergelijking genaakt met 2015.

3.2 Omvang onderzoekspopulatie

De startpopulatie omvat de alleenstaande ouders die in het voorgaande onderzoek zijn gedefinieerd als het zittende bestand. Dit waren de alleenstaande ouders in de bijstand die tot 2015 de alleenstaande oudernorm van gemeenten ontvingen en per 1 januari 2015 geen ALO-kop op het kindgebonden budget van de Belastingdienst kregen omdat zij volgens de Belastingdienst 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. Deze groep omvatte 3 940 personen.

Voor deze startpopulatie is nagegaan of zij in 2016 nog steeds een bijstandsuitkering ontvingen (anders hebben zij het aflopen van het overgangsrecht niet meegemaakt) en de leefvorm alleenstaande ouder hadden. Dit betekent dat alleen personen overbleven van wie de einddatum van de bijstandsuitkering na 1 januari 2016 viel, of van wie nog geen einddatum bekend was. Daarnaast is aan de hand van gegevens van de Belastingdienst nagegaan of zij nog steeds geregistreerd stonden als persoon met een toeslagpartner. De personen die aan deze drie voorwaarden voldoen vormen de onderzoekspopulatie.

In tabel 1 is te zien dat van de 3 940 personen uit het zittende bestand van 2015, er nog 930 personen aan de drie voorwaarden voldoen. Dit is 24 procent van de startpopulatie. De voornaamste reden dat personen niet tot de onderzoekspopulatie behoren is dat zij in 2016 geen toeslagpartner meer hadden in de bestanden van de Belastingdienst. Van de startpopulatie had namelijk 46 procent in 2016 geen toeslagpartner meer volgens de Belastingdienst, terwijl zij nog wel bijstand ontvingen of de leefvorm alleenstaande ouder hadden volgens de gemeente. Dit zijn personen die inmiddels formeel zijn gescheiden en/of waarbij de gegevens van de Belastingdienst over toeslagpartnerschap zijn gewijzigd/gecorrigeerd.

Tabel 1 Situatie van startpopulatie in 2016

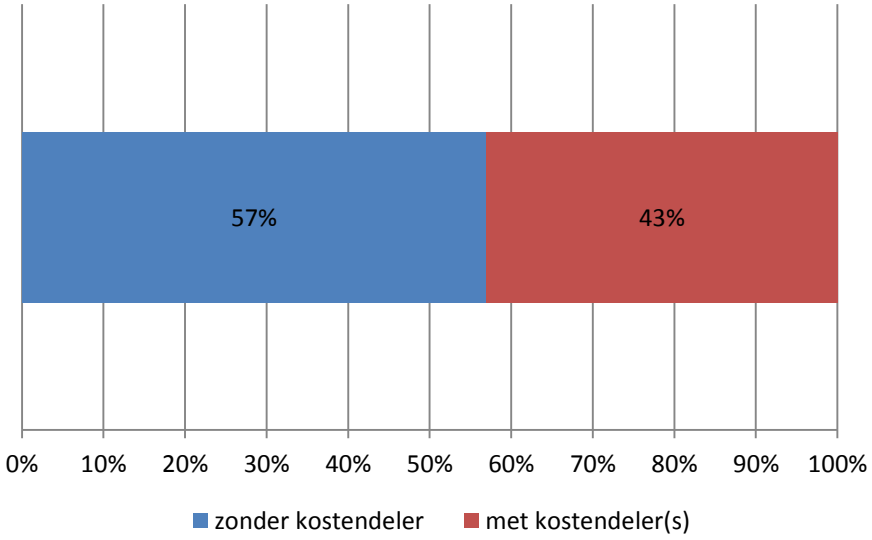
	aantal	*aantal*	%
Startpopulatie (zittende bestand van 2015)	3 940		100%
Onderzoekspopulatie (nog steeds bijstand, ALO en toeslagpartner)	930		24%
Restpopulatie:	3 010		
alleen geen ALO meer (BUS)		270	7%
alleen geen toeslagpartner meer (Belastingdienst)		1 830	46%
geen bijstand meer (dus ALO-status onbekend)		400	10%
geen ALO en geen toeslagpartner meer		220	6%
geen bijstand (dus ALO-status onbekend) en geen toeslagpartner meer		290	7%

Bron: CBS.

Een groep van tien procent had geen bijstand meer, maar nog wel een toeslagpartner. Doordat de leefvorm 'alleenstaande ouder' uit de Bijstandsuitkeringenstatistiek wordt gehaald is voor personen zonder bijstand niet bekend of zij nog steeds alleenstaande ouder zijn. De groep van zeven procent die geen alleenstaande ouder meer was, ontving dus nog wel bijstand en had nog steeds een toeslagpartner. Dat mensen in de bijstand niet meer als alleenstaande ouder gezien worden, kan twee oorzaken hebben: deze personen kunnen zijn gaan samenwonen/trouwen, of het kind kan het huis uit zijn. Wanneer er sprake is van samenwonen/trouwen, wordt de bijstandsontvanger niet meer als 'alleenstaand' gezien. Als het kind het huis uit is, is de bijstandsontvanger geen 'ouder' meer. Daarnaast had 6 procent geen toeslagpartner en geen leefvorm alleenstaande ouder meer (maar nog wel bijstand) en 7 procent voldeed aan geen van de drie voorwaarden.

Omdat de monitor van vorig jaar signalen gaf dat het al dan niet van toepassing zijn van de kostendelersnorm mogelijk invloed heeft op de beslissing van gemeenten om compensatie te verlenen, is voor de alleenstaande ouders uit de onderzoekspopulatie bekeken of zij in 2016 volgens de BUS een kostendeler hadden. Dit zijn bijvoorbeeld alleenstaande ouders die bij hun vader of moeder wonen. De vader of moeder is dan een kostendeler en tevens toeslagpartner. Situaties waar er volgens de BUS geen kostendeler is, maar volgens de Belastingdienst wel een toeslagpartner ontstaan wanneer de partner in praktijk afwezig blijkt te zijn. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen vanwege een nog niet verwerkte echtscheiding, detentie of opname in een inrichting. In figuur 2 is te zien dat van de 930 alleenstaande ouders in de onderzoekspopulatie er 530 (57 procent) geen kostendeler hadden (terwijl alle 930 personen volgens de Belastingdienst in 2016 een toeslagpartner hadden). Dit zijn dus de personen van wie de partner in praktijk niet aanwezig is. Dit is bij de gemeente wel bekend, maar bij de Belastingdienst niet.

Figuur 2 Aandeel van de onderzoekspopulatie (n = 930) zonder en met kostendeler(s)



3.3 Compensatie in 2016 en vergelijking met 2015

Voor de onderzoekspopulatie is nagegaan in welke mate de onderzoekspopulatie een beroep deed op de algemene en/of bijzondere bijstand en welke bedragen zij gemiddeld ontvingen in 2016.
De volgende aspecten worden achtereenvolgens onderzocht:

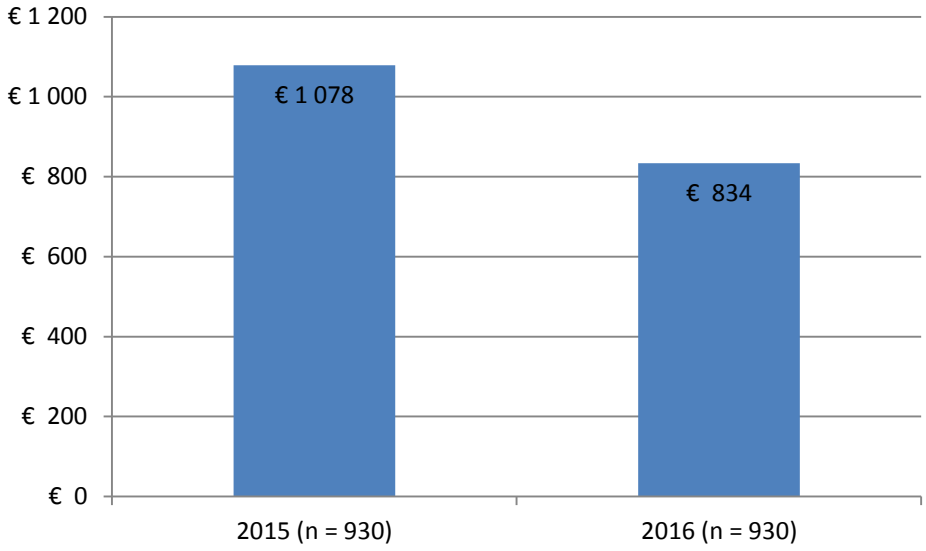
- Gemiddeld bedrag algemene bijstand per persoon per keer
- Aandeel dat bijzondere bijstand ontving
- Aandeel met periodieke en eenmalige bijzondere bijstand
- Gemiddeld bedrag periodieke en eenmalige bijzondere bijstand per persoon per keer

Bovenstaande punten worden bekeken voor 2016 en 2015, om zo een vergelijking te kunnen maken van de situatie voor en na het aflopen van het overgangsrecht. Als de bedragen (min of meer) gelijk zijn, betekent dit dat de alleenstaande ouders na afloop van het overgangsrecht in 2016 nog steeds gecompenseerd werden.

3.3.1 Gemiddeld bedrag algemene bijstand

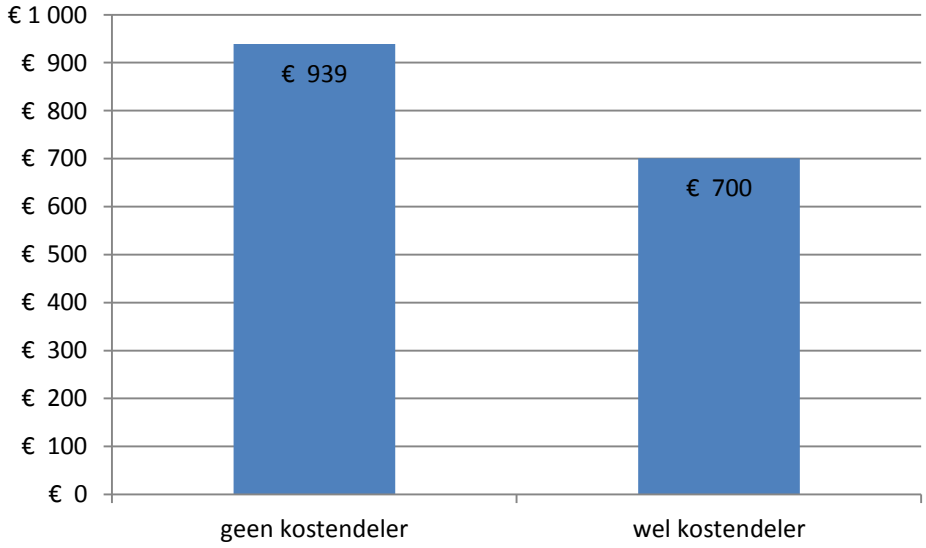
Het gemiddelde bedrag dat men per persoon per maand heeft ontvangen aan algemene bijstand is in 2016 lager dan in 2015 (zie figuur 3a), namelijk 834 euro tegen 1 078 euro. Dit is te verklaren door het overgangsrecht. Hierdoor ontving de onderzoekpopulatie in 2015 nog de (hogere) alleenstaande oudernorm, terwijl zij in 2016 de alleenstaandennorm kregen.

Figuur 3a Gemiddeld bedrag algemene bijstand voor de onderzoekspopulatie in 2015 en 2016



De gemiddelde bedragen in figuur 3a liggen onder de geldende bijstandsnormen. In 2015 gold voor de onderzoekspopulatie de oude alleenstaande oudernorm van ongeveer 1 225 euro. De alleenstaandennorm in 2016 bedroeg bijna 925 euro. Naast eventuele verrekeningen waarmee in dit onderzoek geen rekening kon worden gehouden, wordt de bevinding dat de gemiddelde bedragen in de onderzoeksgroep laag zijn vermoedelijk veroorzaakt doordat een deel een kostendeler heeft (waardoor de kostendelersnorm is toegepast). In figuur 3b is voor 2016 daarom weer de uitsplitsing gemaakt naar wel of geen kostendeler aanwezig.

Figuur 3b Gemiddeld bedrag algemene bijstand voor de onderzoekspopulatie in 2016, uitgesplitst naar wel of geen kostendeler



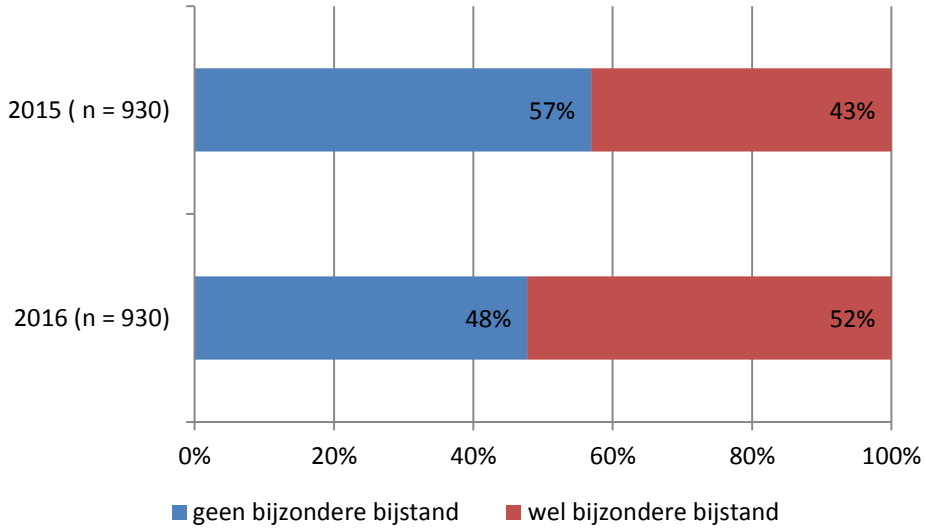
Uit figuur 3b blijkt, zoals verwacht, dat gemiddelde bedrag dat men per persoon per maand heeft ontvangen aan algemene bijstand in 2016 hoger was wanneer er geen kostendeler aanwezig was. Het bedrag van 939 euro komt dicht in de buurt van de geldende alleenstaandennorm van 925 euro.

Deze cijfers geven enerzijds aan dat de algemene bijstand – zoals verwacht – lager is omdat deze ouders na het overgangsrecht geen hogere norm meer ontvingen. Ook blijkt dat alleenstaande ouders uit de onderzoekspopulatie in 2016 door gemeenten niet extra gecompenseerd zijn door de algemene bijstand te verhogen.

3.3.2 Aandeel met bijzondere bijstand

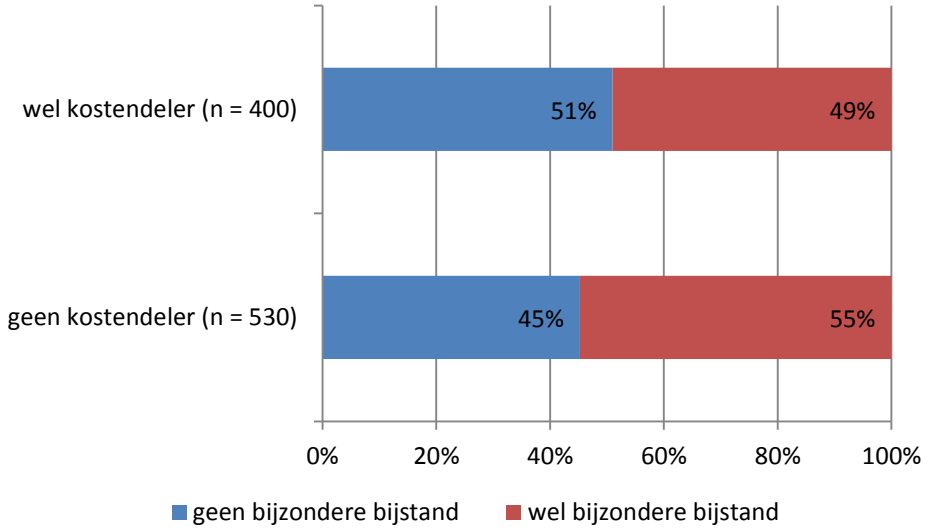
Van de 930 personen in de onderzoekspopulatie ontvingen er 400 (43 procent) in 2015 bijzondere bijstand. Een jaar later ligt dit aandeel hoger, toen ontving namelijk 52 procent bijzondere bijstand. Dit is weergegeven in figuur 4a.

Figuur 4a Aandeel van de onderzoekspopulatie dat bijzondere bijstand ontving in 2015 en 2016



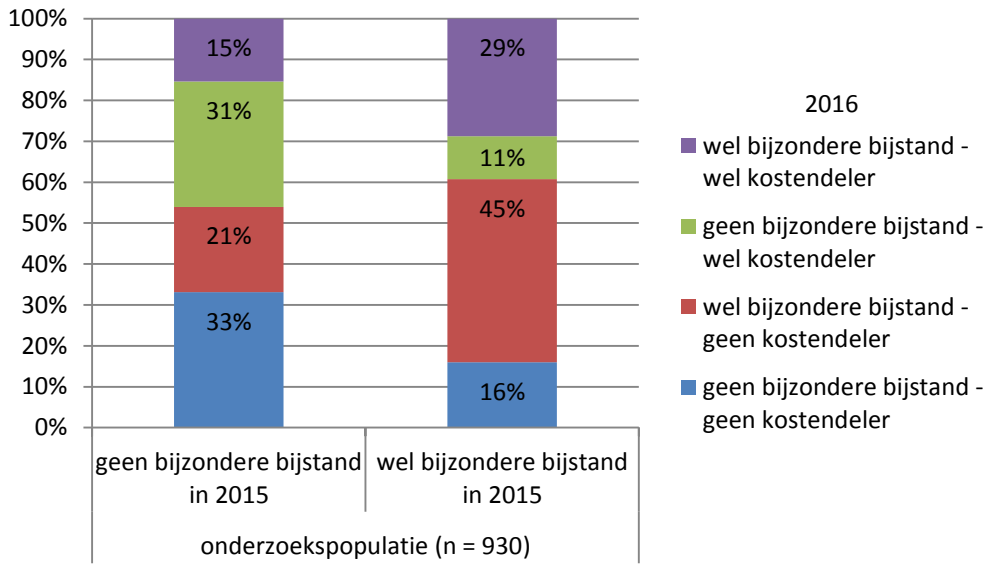
Voor 2016 is de onderzoekspopulatie vervolgens uitgesplitst naar alleenstaande ouders met en zonder kostendeler (figuur 4b). Daardoor wordt zichtbaar dat een groter aandeel van de alleenstaande ouders zonder kostendeler bijzondere bijstand ontvingen dan alleenstaande ouders met kostendeler, namelijk 55 versus 49 procent.

Figuur 4b Aandeel van de onderzoekspopulatie dat bijzondere bijstand ontving in 2016, uitgesplitst naar wel of geen kostendeler



Om verschillen tussen de situatie van de onderzoekspopulatie in 2015 en 2016 meer gedetailleerd zichtbaar te kunnen maken, is in figuur 5 de onderzoekspopulatie in twee groepen verdeeld op basis van het wel of niet ontvangen van bijzondere bijstand in 2015. Voor beide groepen wordt weergegeven hoe hun situatie in 2016 was ten aanzien van kostendelers en bijzondere bijstand.

Figuur 5 Situatie van de onderzoekspopulatie in 2015 vergeleken met situatie in 2016, voor 2016 uitgesplitst naar wel of geen kostendeler



Uit figuur 5 blijkt dat het merendeel van de alleenstaande ouders die in 2015 geen bijzondere bijstand ontvingen, dat in 2016 ook niet kreeg (31 procent plus 33 procent, dus 64 procent). Ruim een derde deel (15 procent plus 21 procent) ontving in 2016 wel bijzondere bijstand.

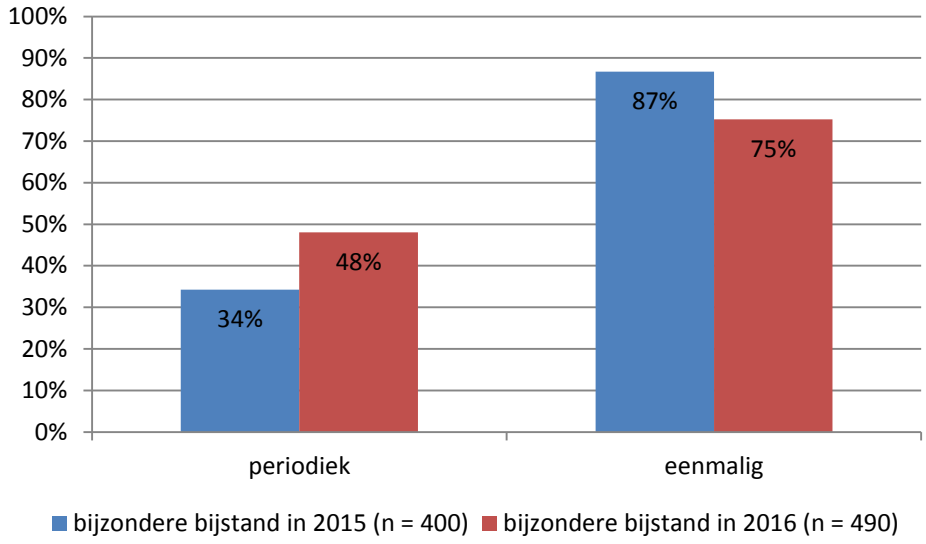
Van de personen die in 2015 wel bijzondere bijstand ontvingen, kreeg bijna driekwart dit in 2016 nog steeds (29 procent plus 45 procent, dus 74 procent). Voor ongeveer 100 personen geldt dat zij in 2015 wel bijzondere bijstand kregen, maar in 2016 niet meer (11 procent plus 16 procent).

Evenals uit figuur 4b, blijkt uit figuur 5 dat het aandeel alleenstaande ouders zonder kostendeler dat in 2016 bijzondere bijstand ontving, groter is dan het aandeel alleenstaande ouders met kostendeler dat bijzondere bijstand ontving. In 2016 is de groep 'wel bijzondere bijstand – geen kostendeler' namelijk steeds groter dan de groep wel bijzondere bijstand – wel kostendeler', ongeacht of men in 2015 wel of geen bijzondere bijstand ontving.

3.3.3 Aandeel met periodieke en eenmalige bijzondere bijstand

Voor de alleenstaande ouders met een toeslagpartner die in 2015 of 2016 bijzondere bijstand ontvingen, is bekeken of dit eenmalige en/of periodieke bijzondere bijstand was. Het resultaat is weergegeven in figuur 6a.

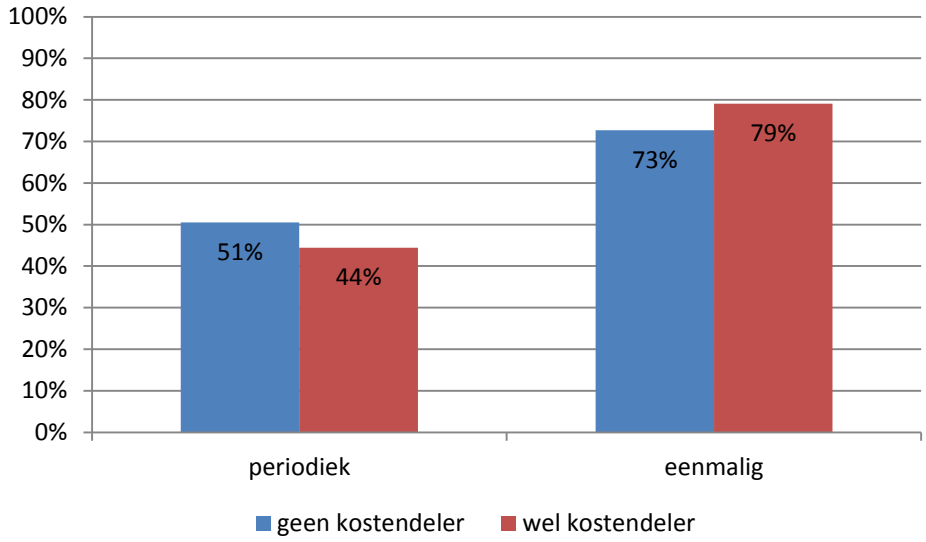
Figuur 6a Aandeel van de onderzoekspopulatie dat periodieke en eenmalige bijzondere bijstand ontving in 2015 en 2016



In 2016 is het aandeel dat eenmalig bijzondere bijstand ontving kleiner dan in 2015 (75 procent versus 87 procent). Het aandeel dat periodiek bijzondere bijstand ontving is in 2016 echter hoger dan in 2015, respectievelijk 48 procent en 34 procent. Dit is mogelijk een aanwijzing dat er in 2016 gecompenseerd wordt voor het aflopen van het overgangsrecht via de periodieke bijzondere bijstand.

Voor 2016 is het aandeel van de onderzoekspopulatie dat periodieke en bijzondere bijstand ontving ook nog uitgesplitst naar wel of geen kostendeler (zie figuur 6b).
Er was al vastgesteld dat een groter aandeel van alleenstaande ouders in de onderzoekspopulatie die geen kostendeler hadden in 2016 bijzondere bijstand ontvingen dan het aandeel alleenstaande ouders met kostendeler (figuur 4b). Vervolgens blijkt uit figuur 6b dat een groter deel van de alleenstaande ouders zonder kostendeler periodieke bijzondere bijstand ontvangt, vergeleken met de alleenstaande ouders met kostendeler. Van deze laatste groep krijgt een groter aandeel juist eenmalige bijzondere bijstand.

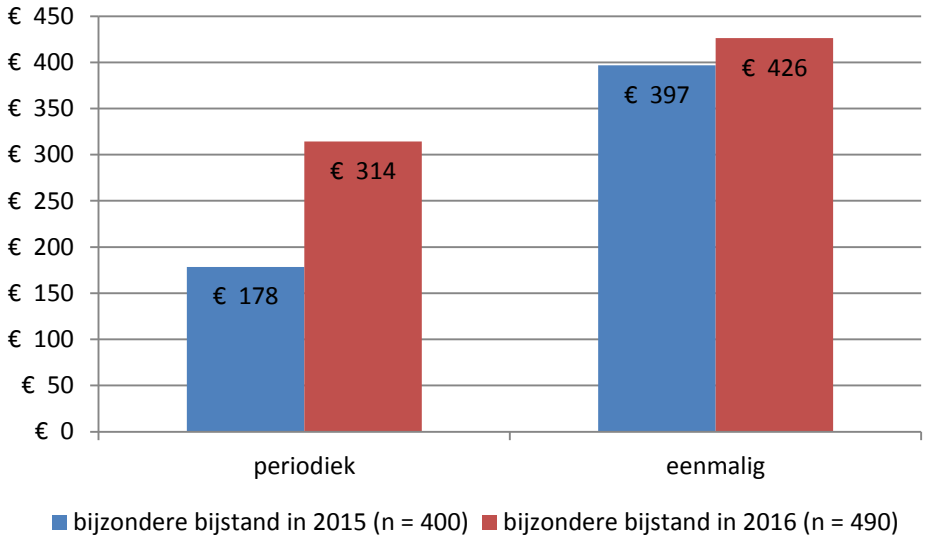
Figuur 6b Aandeel van de onderzoekspopulatie dat periodieke en bijzondere bijstand ontving in 2016, uitgesplitst naar wel of geen kostendeler



3.3.4 Gemiddeld bedrag periodieke en eenmalige bijzondere bijstand

Figuur 7a laat zien dat in 2016 het gemiddelde bedrag aan eenmalig bijzondere bijstand iets hoger is dan in 2015 (426 versus 397 euro). Het gemiddelde bedrag dat de onderzoekspopulatie aan periodieke bijzondere bijstand ontving is in 2016 duidelijk hoger dan in 2015, respectievelijk 314 en 178 euro. Dit lijkt opnieuw een aanwijzing dat er in 2016 gecompenseerd is voor het aflopen van het overgangsrecht via de periodieke bijzondere bijstand. Niet alleen krijgt een groter aandeel van de groep periodieke bijzondere bijstand, de bedragen liggen ook hoger in 2016 dan ze in 2015 lagen.

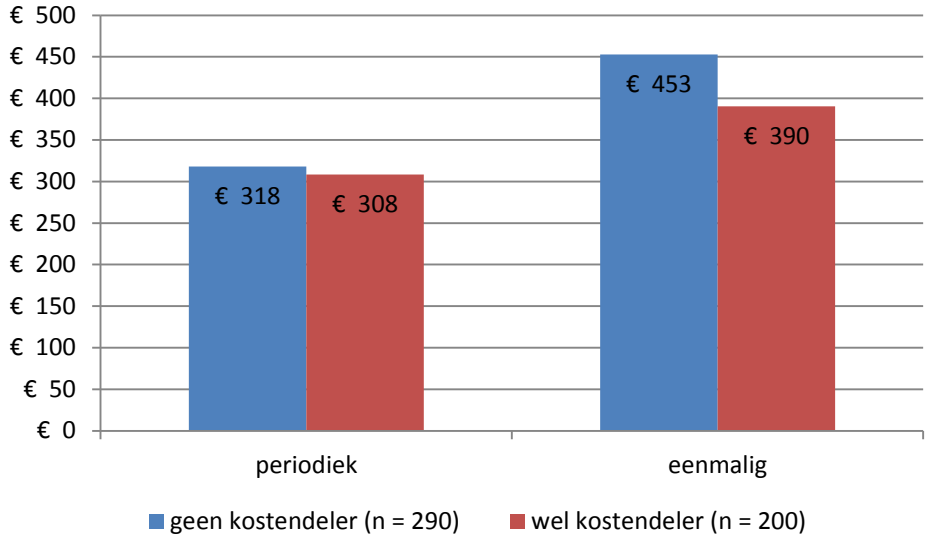
Figuur 7a Gemiddeld bedrag dat de onderzoekspopulatie ontving aan periodieke en eenmalige bijzondere bijstand in 2015 en 2016



In figuur 7b is voor 2016 weer de uitsplitsing gemaakt naar wel of geen kostendelers aanwezig. Daaruit blijkt dat er een verschil bestaat in het gemiddelde bedrag aan eenmalige bijzondere bijstand dat alleenstaande ouders met of zonder kostendeler ontvangen: bij ouders zonder kostendeler is dit hoger (453 euro, tegen 390 euro bij degenen met kostendeler). Bij de

periodieke bijzondere bijstand bestaat er nauwelijks verschil in de hoogte van het gemiddelde bedrag: 318 euro voor alleenstaande ouders zonder kostendeler en 308 euro voor degenen met kostendeler.

Figuur 7b Gemiddeld bedrag dat de onderzoekspopulatie ontving aan periodieke en eenmalige bijzondere bijstand in 2016, uitgesplitst naar wel of geen kostendeler



3.4 Samenvattende tabel

In dit hoofdstuk is toegelicht wat de omvang van de onderzoekspopulatie is. Vervolgens is voor deze groep nagegaan of er aanwijzingen zijn dat gemeenten hen compenseerden in 2016, ofwel in welke mate de onderzoekspopulatie een beroep deed op de algemene en/of bijzondere bijstand en welke bedragen zij gemiddeld ontvingen. Daarbij is steeds een vergelijking gemaakt met 2015. In 2015 had de onderzoekspopulatie namelijk nog overgangsrecht, dus werden zij door gemeenten gecompenseerd middels de algemene bijstand (zij ontvingen een aanvulling op hun uitkering, waardoor die de hoogte had van de oude hogere alleenstaande ouder norm in plaats van de alleenstaandennorm). In 2016 verviel dit overgangsrecht. Bekeken is in hoeverre beide jaren van elkaar verschillen. Voor 2016 is ook bekeken of het wel of niet hebben van kostendelers verschil maakt.

Tabel 2 is een samenvatting van alle cijfermatige resultaten. De tabel toont voor de onderzoekspopulatie de situatie zoals die in 2015 en 2016 was. In de tabel staan de volgende gegevens weergegeven:

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

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

Tabel 2 Samenvatting situatie voor personen van de onderzoekspopulatie in 2015 en 2016, voor 2016 uitgesplitst naar wel of geen kostendeler

	2015		2016							
	Totaal		Totaal		Zonder KD		Met KD	
Algemene bijstand	*(100%)*	930	*(100%)*	930	*(100%)*	530	*(100%)*	400
Gemiddeld bedrag	***€ 1 078***		***€ 834***		***€ 939***		***€ 700***	
Met bijzondere bijstand	*(43%)*	400	*(52%)*	490	*(55%)*	290	*(49%)*	200
Totaal bijzondere bijstand		400	*(100%)*	490	*(100%)*	290	*(100%)*	200	*(100%)*
Waarvan Periodiek*		140	*(34%)*	230	*(48%)*	150	*(51%)*	90	*(44%)*
Gemiddeld bedrag	***€ 178***		***€ 314***		***€ 318***		***€ 308***	
Waarvan eenmalig*		350	*(87%)*	370	*(75%)*	210	*(73%)*	160	*(79%)*
Gemiddeld bedrag	***€ 397***		***€ 426***		***€ 453***		***€ 390***	

KD = Kostendeler

* De percentages periodieke en eenmalige bijzondere bijstand tellen in elk van de blokken 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. Samenvatting en conclusie

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In welke mate deden alleenstaande ouders die voor 2015 al bijstand ontvingen, die een toeslagpartner hadden, en waarvan op 1 januari 2016 het overgangsrecht in het kader van de Wet hervorming kindregelingen verliep, in 2016 een beroep op de (bijzondere) bijstand?

Deze vraag is beantwoord door de groep alleenstaande ouders die het zittende bestand van 2015 vormden (zoals beschreven in het monitor-onderzoek van 2016[3]) als uitgangspunt te nemen.

Start- en onderzoekspopulatie
De startpopulatie omvat de door de gemeenten gedefinieerde alleenstaande ouders in de bijstand die tot 2015 de alleenstaande oudernorm ontvingen en per 1 januari geen ALO-kop op het kindgebonden budget van de Belastingdienst kregen omdat zij een toeslagpartner hadden volgens de maatstaven van de Belastingdienst. 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. Deze groep omvatte 3 940 personen.
Voor de startpopulatie is nagegaan of zij in 2016 nog steeds een bijstandsuitkering ontvingen (anders hebben zij het aflopen van het overgangsrecht niet meegemaakt) en de leefvorm alleenstaande ouder hadden. Dit betekent dat alleen personen overbleven van wie de einddatum van de bijstandsuitkering na 1 januari 2016 viel, of van wie nog geen einddatum bekend was. Daarnaast is aan de hand van gegevens van de Belastingdienst nagegaan of zij nog steeds geregistreerd stonden als persoon met een toeslagpartner. De personen die aan deze drie voorwaarden voldoen vormen de onderzoekspopulatie. Het blijkt te gaan om 930 personen, dit is 24 procent van de startpopulatie. Deze daling kwam met name doordat veel ouders in de bestanden van de Belastingdienst in 2016 geen toeslagpartner meer hadden. Van de 930 alleenstaande ouders in de onderzoekspopulatie hadden er 530 (57 procent) geen kostendeler (terwijl alle 930 personen dus volgens de Belastingdienst in 2016 een toeslagpartner hadden).

Gemeenten kunnen bijstandsgerechtigden compenseren via de algemene bijstand (afstemming op grond van artikel 18 Participatiewet) of via de bijzondere bijstand. Daarom is voor de onderzoekspopulatie nagegaan in welke mate een beroep werd gedaan op de algemene en/of bijzondere bijstand en welke bedragen zij gemiddeld ontvingen. Daarbij is een vergelijking gemaakt tussen 2015 en 2016, en voor 2016 ook tussen alleenstaande ouders met en zonder kostendeler.

Algemene bijstand
Het gemiddelde bedrag dat men per persoon per maand heeft ontvangen aan algemene bijstand is in 2016 lager dan in 2015. Dit is te verklaren door het overgangsrecht. Hierdoor ontving de onderzoekpopulatie in 2015 nog de (hogere) alleenstaande oudernorm, terwijl zij in 2016 de lagere alleenstaandennorm kregen.

[3] BUS-E Monitor Alleenstaande Ouders, CBS, augustus 2016. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/37/bus-e-monitor-alleenstaande-ouders.

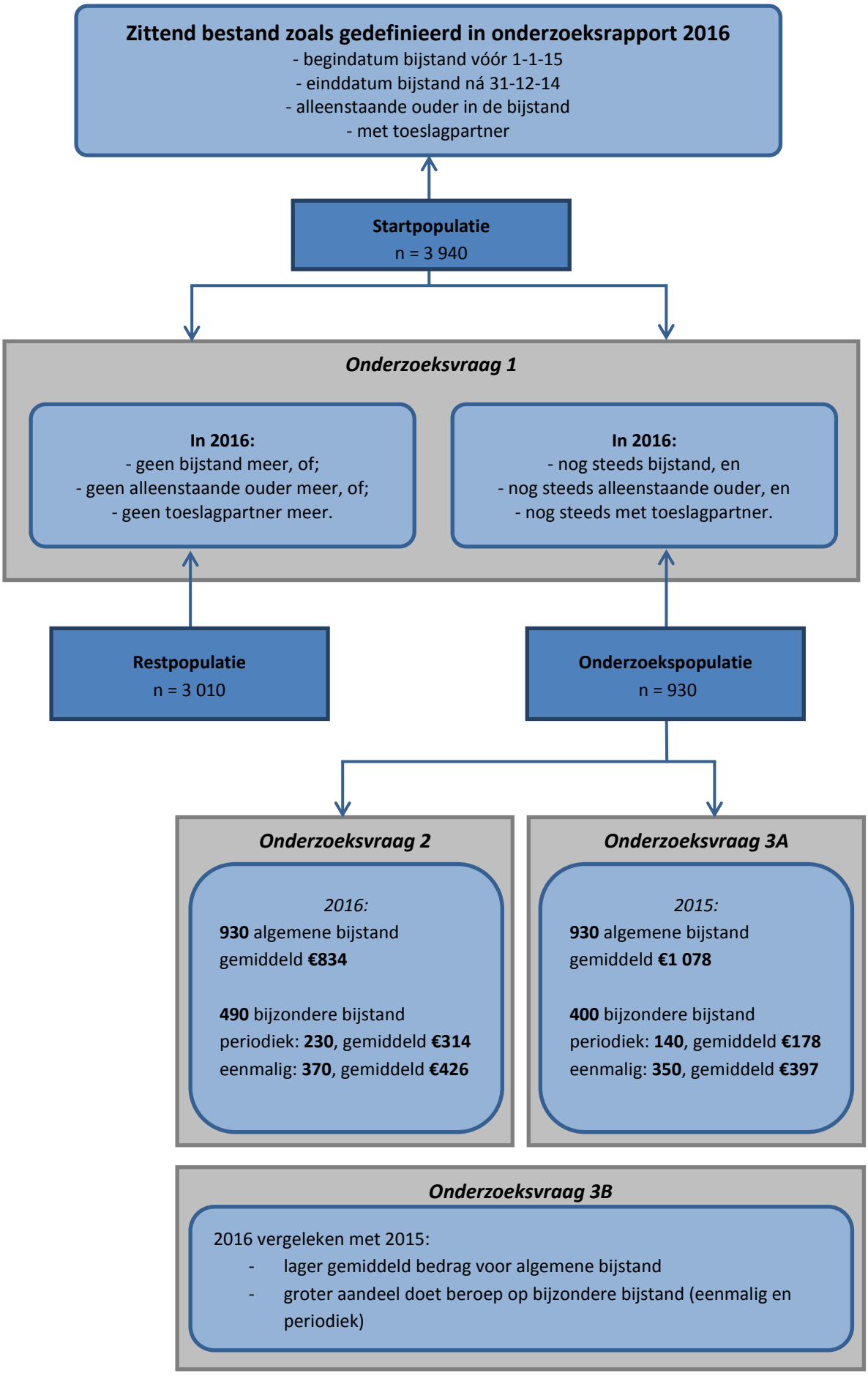
De gemiddelde bedragen liggen onder de geldende bijstandsnormen. Naast eventuele verrekeningen waarmee in dit onderzoek geen rekening gehouden kon worden, wordt dit veroorzaakt doordat een deel van de alleenstaande ouders een kostendeler heeft (waardoor de kostendelersnorm is toegepast). Het gemiddelde bedrag dat men per persoon per keer heeft ontvangen aan algemene bijstand was in 2016 dan ook hoger wanneer er geen kostendeler aanwezig was.
Er is geen aanwijzing om te veronderstellen dat alleenstaande ouders uit de onderzoekspopulatie in 2016 gecompenseerd zijn door het verhogen van de algemene bijstand.

Beroep op bijzondere bijstand
Van de 930 personen in de onderzoekspopulatie ontvingen er 400 (43 procent) in 2015 *bijzondere* bijstand. Een jaar later lag dit aandeel hoger, toen ontving namelijk 52 procent bijzondere bijstand. In 2016 kregen alleenstaande ouders zonder kostendeler vaker bijzondere bijstand dan alleenstaande ouders met kostendeler, namelijk 55 versus 49 procent.

Indien de alleenstaande ouders bijzondere bijstand ontvingen, was dat zowel in 2015 als in 2016 meestal een *eenmalige* uitkering. In 2016 is het aandeel dat eenmalig bijzondere bijstand ontving wel kleiner dan in 2015 (75 procent versus 87 procent). Het aandeel dat *periodiek* bijzondere bijstand ontving is in 2016 echter hoger dan in 2015, respectievelijk 48 procent en 34 procent. Dit is mogelijk een aanwijzing dat er in 2016 gecompenseerd werd voor het aflopen van het overgangsrecht via de periodieke bijzondere bijstand. Verder is gebleken dat alleenstaande ouders zonder kostendeler vaker periodieke bijzondere bijstand ontvingen dan alleenstaande ouders met kostendeler(s).

In 2016 was het gemiddelde bedrag aan *eenmalige* bijzondere bijstand dat is uitgekeerd aan de onderzoekspopulatie iets hoger dan in 2015 (426 versus 397 euro). Het gemiddelde bedrag dat men ontving aan *periodieke* bijzondere bijstand is in 2016 duidelijk hoger dan in 2015, respectievelijk 314 en 178 euro. Ook dit lijkt er op te wijzen dat er in 2016 voor het aflopen van het overgangsrecht gecompenseerd is via de periodieke bijzondere bijstand.
Bij alleenstaande ouders in de onderzoekspopulatie zonder kostendeler was het gemiddelde bedrag aan *eenmalige* bijzondere bijstand wat hoger dan bij degenen met kostendeler, maar als het om *periodieke* bijzondere bijstand gaat, bestond er nauwelijks verschil tussen personen met en zonder kostendeler in de hoogte van het gemiddelde bedrag.

Conclusie
De groep alleenstaande ouders, waarvan op 1 januari 2016 het overgangsrecht in het kader van de Wet hervorming kindregelingen verliep, had met 930 personen een beperkte omvang.
Zij deden in 2016 vaker dan in 2015 een beroep op de periodieke bijzondere bijstand. Ook het gemiddelde bedrag dat zij ontvingen aan periodieke bijzondere bijstand was in 2016 hoger dan in 2015. Dit is een indicatie dat zij in 2016 gecompenseerd zijn voor het aflopen van het overgangsrecht via de periodieke bijzondere bijstand.

Figuur 8 geeft dezelfde schematische weergave van de onderzoeksvragen als in hoofdstuk 1, maar in deze versie zijn de aantallen en bedragen die in het onderzoek gevonden zijn ingevuld.

Figuur 8 Schematische weergave start- en onderzoekspopulatie en onderzoeksvragen, inclusief aantallen en bedragen