

5157

MOS ZW alda.
917.



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

28/6/2023

Aan Minister van SZW en ter info Minister voor APP

nota

Aanbieden onderzoek doelen en effectiviteit ALO-kop

BRIEF ONDERTEKENEN

Directie

Datum
17 mei 2023

Onze referentie
2023-

Opgesteld door

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)
2

Aanleiding

SEO Economisch Onderzoek (SEO) heeft onderzoek gedaan naar de bedoelde en onbedoelde effecten van de extra inkomensondersteuning aan alleenstaande ouders (ALO-kop) binnen het kindgebonden budget (Wkb). Met bijgaande brief biedt u de Tweede Kamer het SEO-onderzoek "Doelen en effecten van de alleenstaande ouderkop" aan. Deze brief vat het onderzoek kort samen en neemt **geen standpunt in over de uitkomsten**. Wel wijst de brief erop dat de uitkomsten worden betrokken bij het uitwerken van de **scenario's voor een alternatieve vormgeving van het kindgebonden budget**.

Geadviseerd besluit

- Indien u akkoord bent, kunt bijgaande brief ondertekenen.

Kernpunten.

Het onderzoek omvat een (wets)analyse naar **het doel** van de alleenstaande ouderkop en een kwantitatieve analyse van (groepen) alleenstaande ouders naar **inkomenssituatie op basis van CBS-microdata**. Inzicht in die effecten ontbreekt en is nodig om te zorgen dat ook in een nieuw stelsel het geld terecht komt waar het is beoogd terecht te komen of om daar – met de juiste onderbouwing - vanaf te wijken. Bij de schriftelijke beantwoording van Kamervragen van Inge van Dijk over de hoogte van de ALO-kop in oktober vorig jaar heeft u dit onderzoek aangekondigd en aangegeven de Kamer te zijner tijd het onderzoek te doen toekomen.

Samenvatting onderzoeksresultaten

In de brief aan de Kamer zijn de hoofdpunten uit het onderzoek weergegeven. De ALO-kop is onderdeel van het **bestaansminimum van alleenstaande ouders** en heeft als **doel werken lonend te maken**. Belangrijkste conclusie is dat de ALO-kop op hoofdlijnen doet wat het beoogt te doen, maar dat er **wel groepen alleenstaande ouders zijn die geen recht hebben op de ALO-kop**. Uit een nadere (inkomens)analyse blijken zij vaker onder het bestaansminimum terecht te komen. De groepen alleenstaanden die dit treft zijn met name:

- gehuwden met een **partner in detentie**; en
- gehuwden met een **partner in het buitenland**, voornamelijk statushouders.

Alleenstaande ouders die samenwonen met een familielid in de eerste graad zijn ook als knelpunt in beeld. Zij hebben echter minder risico om onder het bestaansminimum terecht te komen.

Datum
17 mei 2023

Onze referentie
2023- [REDACTED]

Er zijn geen groepen alleenstaande ouders uit het onderzoek naar voren gekomen waarbij er sprake is van een wettelijk knelpunt, die niet al eerder in beeld waren. **Dat er alleenstaande ouders zijn die voorheen wel een aanvulling kregen in de bijstand werd reeds onderkend bij de introductie van de ALO-kop in 2015¹.** Alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering, die géén recht hebben op ALO-kop, **worden door gemeenten tot het bestaansminimum aangevuld².**

Tot slot ziet SEO aanwijzingen dat de vormgeving van de ALO-kop, met geleidelijke afbouw van 6,75%, er aan bijdraagt dat werken lonend is. Alleenstaande ouders zijn afgelopen jaren **relatief vaak en meer gaan werken.**

Er zijn ook groepen alleenstaande ouders waarvoor de ALO-kop géén onderdeel is van het bestaansminimum. SEO merkt daarover op dat er een "afruil is tussen het doel om zo doelmatig mogelijk alleenstaande ouders te ondersteunen en het doel om alleenstaande ouders te stimuleren meer te gaan werken. **Dat ook hogere inkomens een ALO-kop ontvangen** is om ervoor te zorgen dat extra verdienen niet gelijk leidt tot een sterke daling van de ALO-kop, wat de prikkel om meer te gaan verdienen zou afremmen (marginale druk)."

¹ Na de invoering van de Wet hervorming kindregelingen, zijn deze groepen alleenstaande ouders, op verzoek van de Eerste Kamer, gemonitord.

² Gebaseerd op uitspraak van de CRvB dd 6 juni 2018: [ECLI:NL:CRVB:2018:1600](#)

Bijlage I Toelichting

Datum
17 mei 2023

Onze referentie
2023- [REDACTED]

Achtergrond invoeren ALO-kop

Bij de Wet hervorming kindregelingen (Whk) is in 2015 de ALO-kop toegevoegd aan het kindgebonden budget. Met de Whk zijn tegelijkertijd een aantal regelingen voor alleenstaande ouders afgeschaft, van de aanvullende inkomensafhankelijke korting voor werkende alleenstaande ouders tot de 20% extra aanvulling in de minimumregelingen voor alleenstaande ouders. Door het invoeren van de ALO-kop krijgen alle alleenstaande ouders met een laag inkomen recht op extra inkomensondersteuning. Het doel was om te voorkomen dat alleenstaande ouders erop achteruitgaan als zij vanuit een uitkering gaan werken, de zgn. armoedeval. Daarnaast vond het toenmalige kabinet het niet goed te rechtvaardigen dat bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders een aanzienlijk hogere ondersteuning voor de kosten van kinderen kregen dan niet-bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders met een vergelijkbaar inkomen.

Vragen bij effectiviteit vormgeving ALO-kop: aanleiding voor nader onderzoek

De ALO-kop, als onderdeel van het kindgebonden budget, roept ook weer nieuwe vragen op over het doel en de effectiviteit. Opvallend is de uitkomst van het onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de tegemoetkomingen voor alleenstaanden met lage inkomens. Zij krijgen meer dan 100% van de kosten voor kinderen vergoed³. Vanuit het doel van het kindgebonden budget geredeneerd (het bieden van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen voor ouders met lagere en middeninkomens) moet ook bij de effectiviteitsbeoordeling van de ALO-kop meegewogen worden bij wie de ALO-kop terecht zou moeten komen en bij wie de ALO-kop uiteindelijk toekomt.

Het SEO-onderzoek maakt inzichtelijk dat situaties waarin de doelmatigheidsbeoordeling niet helder is, niet strijdig zijn met de doelen en de systematiek van het kindgebonden budget. Dit komt door de afruil van het doel om het inkomen van alleenstaande ouders op minimumniveau aan te vullen tot het bestaansminimum, met gelijktijdig het behoud van de prikkel om te gaan werken. Aan die twee doelstellingen voldoet de huidige vormgeving van de ALO-kop voor het overgrote deel.

Situaties waarin de doelmatigheidsbeoordeling niet helder is:

Situatie 1: Hogere tegemoetkoming voor kleinere gezinnen

Twee verschillende huishoudens (paar versus alleenstaande ouder) met hetzelfde verzamelinkomen ontvangen een aanzienlijk verschil in inkomensondersteuning voor de kinderen, als gevolg van de ALO-kop, terwijl het paar een extra gezinslid telt.

Situatie 2: Ondersteuning voor hogere inkomens

Het kindgebonden budget ondersteunt ouders met lagere en middeninkomens. Alleenstaanden met hoge inkomens komen (door de hoogte van de ALO-kop) ook in aanmerking voor een tegemoetkoming. Die tegemoetkoming is lager dan die van huishoudens met een lager of middeninkomen doordat het kindgebonden budget een afbouwpercentage kent van 6,75%. Zo kan een alleenstaande ouder met 2 kinderen (van 6 en 11 jaar) in 2023 tot een toetsingsinkomen van circa € 125.000 nog kindgebonden budget ontvangen.

³ Zie beleidsdoorlichting artikel 10 Tegemoetkomingen ouders.

Situatie 3: De alleenstaande ouder bij scheiden en samenwonen

Hierbij kunnen tenminste 3 situaties onderscheiden worden:

1. Na scheiding kan alleen de ouder die de kinderbijslag ontvangt de ALO-kop krijgen, terwijl er in het geval van co-ouderschap, twee nieuwe huishoudens ontstaan die qua zorg- en kostenverdeling redelijk vergelijkbaar zijn⁴. De kinderen "verdelen" en ieder voor 1 kind kinderbijslag aanvragen is niet altijd mogelijk/wenselijk.
2. Voor een optimaal gebruik zou de minstverdienende alleenstaande ouder **het kindgebonden budget moeten ontvangen. Het recht op kindgebonden budget is echter gekoppeld aan de ouder die het recht heeft op de (inkomensonafhankelijke) kinderbijslag⁵.**
3. Wanneer een alleenstaande ouder gaat samenwonen vervalt het recht op ALO-kop, ook als de samenwonenden niet elkaars partner zijn (bv mantelzorg).

Datum
17 mei 2023

Onze referentie
2023- [REDACTED]

Situatie 4: Huwelijkspartner woont niet op hetzelfde adres (detentie of verblijf in het buitenland)

Een ouder die feitelijk alleenstaand is, doordat de huwelijkspartner (ook financieel) geen deel uitmaakt van het huishouden, heeft geen recht op ALO-kop⁶.

Bijlagen

| Volgnummer | Naam | Actie | Informatie |
|------------|---|------------------|------------|
| 1 | Aanbiedingsbrief TK | Verzenden aan TK | |
| 2 | Onderzoek "Doelen en effectiviteit van de alleenstaande ouderkop" | Verzenden aan TK | |

⁴ Ouders kunnen in het ouderschapsplan afspraken maken over de kostenverdeling naar draagkracht.

⁵ Dat is in beginsel de ouder die de kinderbijslag heeft aangevraagd. Het is aan de ex-partners om de ontvangende ouder – met wederzijds goedvinden – te wijzigen.

⁶ Dit dilemma werkt door in de (complexiteit van) de internationale uitvoering van de kindregelingen