

# DOELEN EN EFFECTIVITEIT VAN DE ALLEENSTAANDE OUDERKOP IN HET KINDGEBONDEN BUDGET

RAPPORT

**seo** • economisch onderzoek

---

## AUTEURS

JELLIEN KNOL, LUCY KOK, WILLIAM LUITEN, DANIEL VAN VUUREN

## IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

AMSTERDAM , MEI 2023

## Samenvatting

De invoering van de Alleenstaande ouderkop (ALO-kop) heeft geleid tot minder armoede onder alleenstaande ouders en minder financiële belemmering om vanuit de bijstand aan het werk te gaan. De ALO-kop voorziet niet in de noodzakelijke kosten van het bestaan van een beperkte groep kwetsbare alleenstaande ouders.

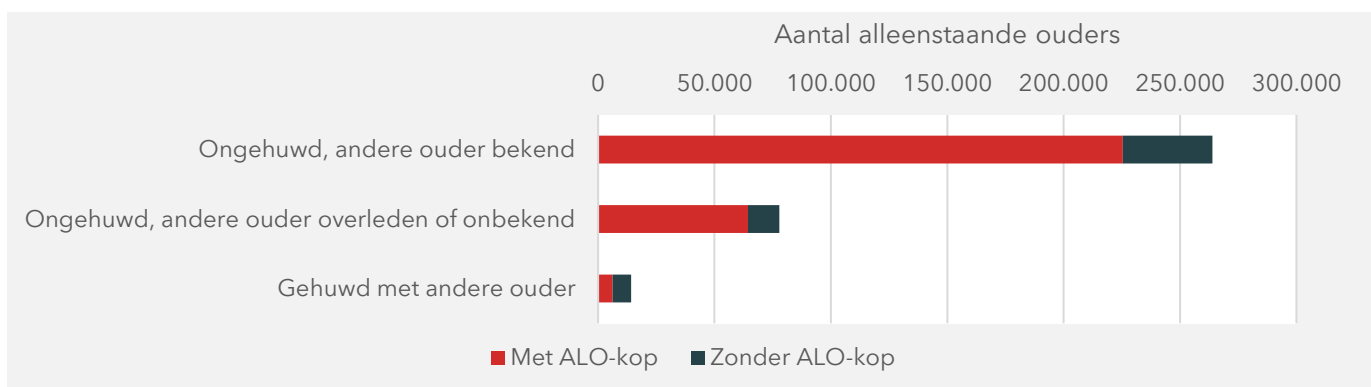
De Alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget, kortweg ALO-kop, is een extra inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders. De ALO-kop kwam in 2015 in de plaats van de fiscale (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting en de 20 procent aanvulling in de bijstand voor alleenstaande ouders. De ALO-kop bedraagt in 2023 maximaal 3.848 euro per jaar en wordt vanaf het wettelijk minimumloon lineair afgebouwd met 6,75 procent van het inkomen.

Met het oog op de hervorming van het toeslagenstelsel heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gevraagd om te onderzoeken wat het gebruik is van de ALO-kop, wat de beoogde doelen zijn, in hoeverre deze doelen zijn bereikt en of dit op een efficiënte manier is gebeurd.

### **83 procent van de alleenstaande ouders ontvangt de ALO-kop**

Volgens het CBS zijn er in januari 2021 in totaal 356 duizend eenouderhuishoudens met thuiswonende kinderen onder de 18 jaar. Hiervan ontvangt 83 procent de ALO-kop. Een zesde deel van de alleenstaande ouders ontvangt dus geen ALO-kop. Het grootste deel van de alleenstaande ouders bestaat uit ongehuwden waarvan de ex-partner bekend is (Figuur S.1). Hiernaast is er een groep waarvan de andere ouder is overleden of onbekend is. Er is ook een kleine groep alleenstaande ouders die gehuwd zijn, maar apart wonen. Gehuwden die apart wonen hebben geen recht op de ALO-kop, omdat zij altijd elkaars toeslagpartner zijn. Alleen als er een scheiding is ingezet, hebben zij wel recht op een ALO-kop. Hierdoor ontvangt een deel van de apart wonende gehuwden toch een ALO-kop.

**Figuur S.1 Grootste deel alleenstaande ouders bestaat uit ongehuwden waarvan de ex-partner bekend is**



Bron: CBS Microdata, 2021. Bewerking SEO Economisch Onderzoek

De voornaamste reden dat alleenstaande ouders geen ALO-kop ontvangen, is dat zij er geen recht op hebben; het niet-gebruik door alleenstaande ouders die er wel recht op hebben is beperkt. De groep die geen ALO-kop ontvangt, bestaat onder andere uit alleenstaande ouders die er geen recht op hebben. Dit kan het gevolg zijn van

een te hoog inkomen of vermogen. Een andere reden is dat zij volgens de toeslagensystematiek niet als alleenstaande ouder worden aangemerkt. Als beide ouders alleenstaand zijn, dan kan het zijn dat een van de twee ouders een ALO-kop ontvangt en de andere ouder niet. Als de ouder die het kindgebonden budget krijgt inmiddels geen alleenstaande ouder meer is, dan kan het zijn dat geen van beide ouders een ALO-kop ontvangen. Er is ook sprake van beperkt niet-gebruik: ouders die wel recht hebben op het kindgebonden budget (en ALO-kop), maar deze niet ontvangen.

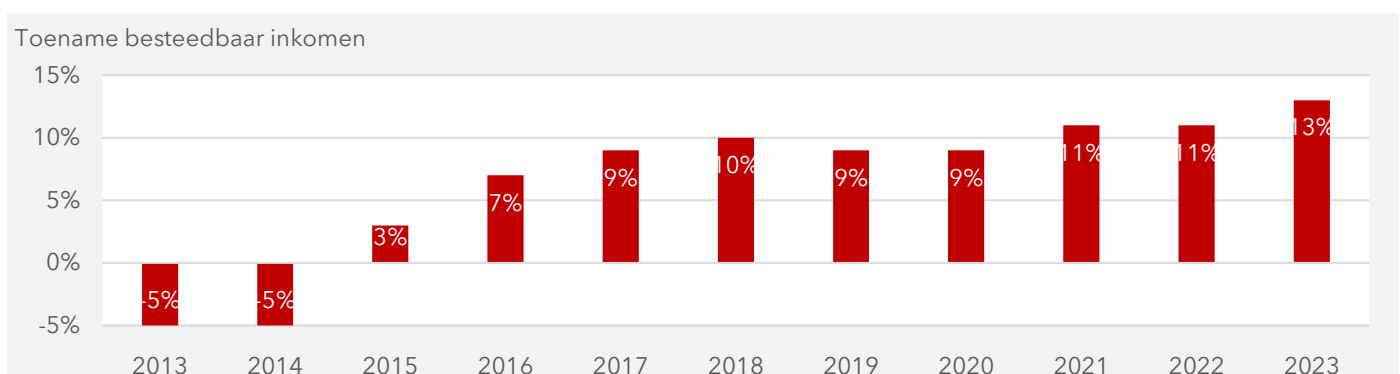
### **Een hoofddoel van invoering van de ALO-kop is om financiële belemmeringen weg te nemen om vanuit de bijstand aan het werk te gaan**

Het belangrijkste doel van het vervangen van de 20 procent aanvulling in de bijstand door de ALO-kop was het wegnemen van financiële belemmeringen voor alleenstaande ouders om vanuit de bijstand aan het werk te gaan. Het algemeen geldende doel van de ALO-kop is een tegemoetkoming in het levensonderhoud van eenoudergezinnen. Voor alleenstaande ouders in de bijstand is het doel van de ALO-kop om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan.

### **Doelen van de ALO-kop zijn grotendeels bereikt**

Het doel om de prikkels te vergroten om te gaan werken vanuit de bijstand is gehaald. Voor de invoering van de ALO-kop gingen alleenstaande ouders er 5 procent in inkomen op achteruit als zij vier dagen tegen het minimumloon gingen werken. Na de invoering van de ALO-kop gingen ze er 3 procent op vooruit (Figuur S.2). Het verschil van 8 procentpunt is voor 7 procentpunt toe te rekenen aan de ALO-kop. Als gevolg van de verhoging van de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor werkenden gaan alleenstaande ouders die de stap naar werk maken er in de jaren hierna nog verder op vooruit. Dat het in 2023 meer loont om vanuit de bijstand te gaan werken dan in 2022 hangt samen met de verhoging van het minimumloon en de verhoging van de arbeidskorting in 2023. Na de invoering van de ALO-kop steeg de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders met 11 procentpunt, tegenover 4 procentpunt voor paren met kinderen. Deze relatieve stijging hangt waarschijnlijk samen met de invoering van de ALO-kop, maar hier is geen causaal bewijs voor.

**Figuur S.2** Bij vier dagen werken per week tegen het minimumloon gaan alleenstaande ouders er vanaf 2015 op vooruit in plaats van achteruit



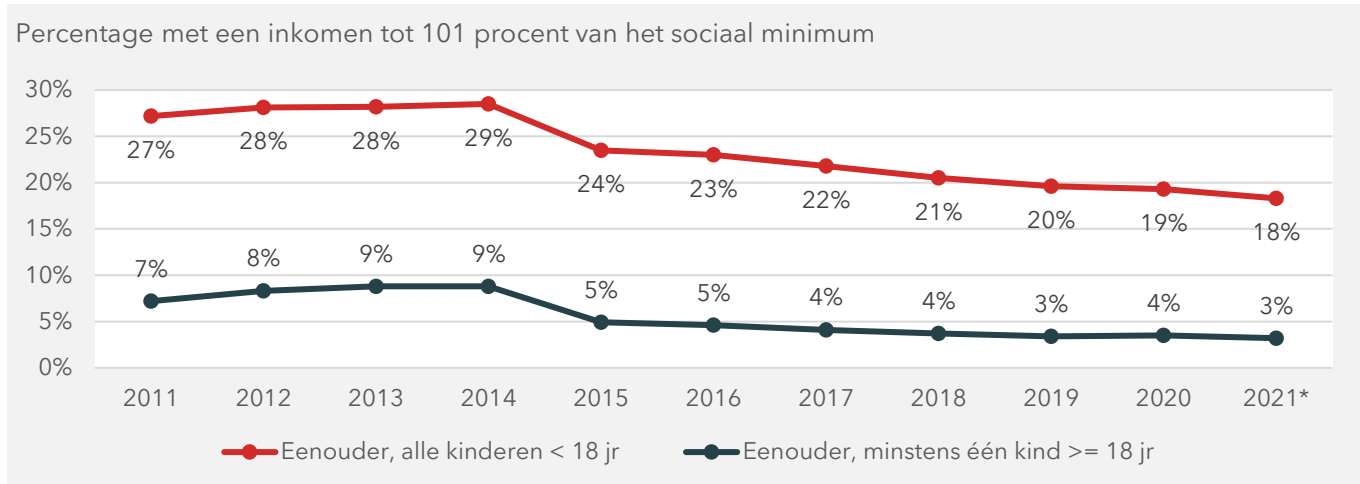
Bron: SZW (2018). Begrotingen SZW 2020, 2021, 2023

Toelichting: In de berekeningen wordt uitgegaan van een huishouden met een huurhuis en twee kinderen van 6 en 11 jaar oud waarbij gebruik wordt gemaakt van kinderopvang voor het aantal dagen dat wordt gewerkt.

Het doel om een tegemoetkoming te geven in het levensonderhoud van eenoudergezinnen is ook gehaald. Alleenstaande ouders zonder bijstand en een laag inkomen gingen er sterk op vooruit door de invoering van de

ALO-kop. Mede als gevolg van de invoering van de ALO-kop is het aandeel alleenstaande ouders dat moet rondkomen van een minimuminkomen sterk gedaald in 2015 (Figuur S.3).

Figuur S.3 Aandeel alleenstaande ouders met inkomen tot en met het sociaal minimum daalt door ALO-kop



Bron: CBS-statline: Laag en langdurig laag inkomen van huishoudens; huishoudenskenmerken.\* voorlopig cijfer

Het doel om op minimumniveau te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan voor alleenstaande ouders in de bijstand is niet volledig gehaald. De hoogte van de ALO-kop is voldoende om het inkomen van alleenstaande ouders in de bijstand boven het bestaansminimum te doen uitkomen. Echter, doordat de definitie van alleenstaande ouder voor de ALO-kop afwijkt van die in de bijstand krijgt een deel van de alleenstaande ouders geen ALO-kop. Het gaat om gehuwden die apart wonen en om alleenstaande ouders die op één adres wonen met een familielid in de eerste graad (ouder/kind) waarbij beiden ouder zijn dan 27 jaar. Deze groepen waren volgens de bijstand alleenstaande ouders en kwamen daarom tot 2015 wel in aanmerking voor de 20 procent aanvulling in de bijstand. Voor deze groepen gold bij de invoering van de ALO-kop een overgangsregeling waardoor zij een beroep konden doen op bijzondere bijstand. Vanaf 2018 zijn gemeenten door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep verplicht om de uitkering van alleenstaande ouders die geen ALO-kop ontvangen en onvoldoende bijdrage krijgen van de andere ouder van de kinderen op te hogen naar het sociaal minimum voor alleenstaande ouders (90 procent van het minimumloon). Het is echter de vraag of deze groep alleenstaande ouders de weg weet naar gemeenten en of gemeenten op de hoogte zijn van deze verplichting. De gemeentelijke verplichting is bovendien niet in wetgeving vastgelegd.

Van degenen die geen recht hebben op de ALO-kop hebben gehuwden met een partner in het buitenland en gehuwden met een partner in detentie de grootste kans om onder het bestaansminimum terecht te komen. Het gaat in totaal om 2.600 personen. Zij hebben in de regel een laag inkomen, een zeer laag of geen vermogen en een huwelijkspartner die niet kan bijdragen aan de kosten van het huishouden. Vooral statushouders met een huwelijkspartner in het buitenland komen onder het sociaal minimum terecht als zij geen aanvulling krijgen vanuit de bijstand. Als de huwelijkspartner in eerste instantie niet bekend is bij de Dienst Toeslagen, dan ontvangt de alleenstaande ouder een ALO-kop, terwijl daar geen recht op is. Als de huwelijkspartner nareist of als later bekend wordt dat er een huwelijkspartner is, dan wordt de statushouder geconfronteerd met terugvorderingen. Alleenstaande ouders die samenwonen met een familielid in de eerste graad hebben ook geen recht op de ALO-kop en een laag inkomen, maar zij hebben een klein risico om als huishouden onder het bestaansminimum terecht te komen.

**Doelmatigheid moeilijk te beoordelen**

Om doelmatig te zijn moet de ALO-kop terechtkomen bij ouders die de inkomensondersteuning nodig hebben en moet de ALO-kop niet hoger zijn dan nodig is om de doelstellingen ervan te bereiken. Het beeld voor wat betreft de doelmatigheid van de ALO-kop is gemengd waardoor hier geen eenduidig eindoordeel over mogelijk is.

De hoogte van de ALO-kop is voor huishoudens rond het sociaal minimum precies voldoende om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan van een eenoudergezin met drie kinderen. In dit opzicht is de ALO-kop doelmatig.

Er is een afruil 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). Het lange afbouwtraject tot boven inkomens van 100 duizend euro werpt wel de vraag op hoe doelmatig deze vormgeving is.

Voor ongehuwden waarvan de andere ouder bekend is, is het doelmatig als de ALO-kop terechtkomt bij de ouder die de ondersteuning het meest nodig heeft. Uitgaande van twee ouders schrijft de wet niet voor wie de ALO-kop krijgt. Het vergt denk- en doenvermogen van de ouders om het bedrag aan ALO-kop te optimaliseren. In situaties waarin een van de twee ouders een ALO-kop krijgt, is het totale bedrag aan kindgebonden budget en ALO-kop maximaal als de minst verdienende deze ontvangt. Van de alleenstaande ouders waarvan in 2021 één ouder de ALO-kop ontving, en die er ook voor konden kiezen de ALO-kop door de andere ouder te laten ontvangen, koos 77 procent voor de minst verdienende ouder. Niet hiervoor kiezen kan rationeel zijn als de kinderen bij de meest verdienende ouder wonen. Ouders met twee of meer kinderen kunnen de ALO-kop maximaliseren door beiden kinderbijslag aan te vragen voor minimaal één kind waardoor zij beiden een ALO-kop krijgen en ook een hoger kindgebonden budget. 28 procent van de ouders voor wie dit optimaal is, doet dit ook. Het is de vraag of het doelmatig is om de ALO-kop aan beide ouders toe te kennen. Het zijn vooral ouders met een relatief hoog inkomen en vermogen die dit doen. Zij zijn mogelijk vaker co-ouders die over het algemeen een hoger opleidingsniveau hebben waardoor zij de regels voor het kindgebonden budget en de ALO-kop beter begrijpen.

# Inhoudsopgave

Samenvatting		i
1	Inleiding	1
2	De beleidstheorie	3
	2.1 Hoogte en gebruik van de ALO-kop	3
	2.2 Invoering van de ALO-kop	4
	2.3 Doelen en voorziene effecten van de ALO-kop	6
	2.4 Conclusie	8
3	Effecten van de ALO-kop	10
	3.1 Stabiel aantal alleenstaande ouders	10
	3.2 Minder financiële belemmering om vanuit de bijstand aan het werk te gaan	11
	3.3 Minder armoede	12
	3.4 Wie krijgen wel en niet de ALO-kop?	14
	3.5 Voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan	26
	3.6 Hoogte ALO-kop	29
	3.7 Conclusie: doeltreffendheid en doelmatigheid ALO-kop	32
Referenties		34
Bijlage A	Afbakening alleenstaande ouder	35
Bijlage B	Overzicht aantal alleenstaande ouders	39

# 1 Inleiding

In 2015 is de Alleenstaande ouderkop, kortweg ALO-kop, in het kindgebonden budget ingevoerd. Dit is een extra inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders. Alleenstaande ouders die kinderbijslag ontvangen hebben recht op het kindgebonden budget en de aanvullende ALO-kop. De ALO-kop is in 2015 ingevoerd als onderdeel van de Wet hervorming kindregelingen (Whk).

Het kabinet onderzoekt alternatieven voor het kindgebonden budget (inclusief de ALO-kop). Het kabinet heeft de ambitie om uiteindelijk alle toeslagen af te schaffen, "zodat mensen niet meer verdwalen in ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen".<sup>1</sup> Voor het ontwerp van een alternatief voor de ALO-kop ontbreekt nog voldoende inzicht in de bedoelde en onbedoelde effecten van de extra inkomensondersteuning aan alleenstaande ouders (de ALO-kop). Dit inzicht is noodzakelijk om ook in een nieuw stelsel te bereiken dat het geld terecht komt waar dit is beoogd of om daar - met onderbouwing- vanaf te wijken.

Dit onderzoek richt zich op de ALO-kop in het kindgebonden budget. De drie hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. Wat is er in de literatuur, beleidsstukken en onderzoek te vinden over de oorspronkelijke doelen van extra inkomensondersteuning aan alleenstaande ouders voor en na 2015 en hoe hebben deze doelen zich ontwikkeld over de tijd (tot en met 2022)?
2. Hoe verhouden zich deze doelen van extra inkomensondersteuning aan alleenstaande ouders tot de uiteindelijke regeling van de ALO-kop, als onderdeel van het kindgebonden budget?
3. In welke mate zijn deze doelen van de ALO-kop bereikt in de periode 2015 - 2022 en gebeurde dit op een efficiënte manier?

We hebben onderzoeksvraag 3 als volgt geoperationaliseerd:

4. Wie krijgen de ALO-kop? Komt dit overeen met de doelen van de ALO-kop? Hierbij zijn twee groepen te onderscheiden:
  - a. niet-ontvangers van de ALO-kop die gelet op de doelen wel in aanmerking zouden moeten komen;
  - b. ontvangers van de ALO-kop die gelet op de doelen niet in aanmerking zouden moeten komen voor de ALO-kop.
5. Past de hoogte van de ALO-kop bij de doelen van de ALO-kop?

De onderzoeksvragen zijn beantwoord via:

1. Bureauonderzoek om de doelen en de effecten van de ALO-kop te achterhalen;
2. Interviews met de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën/Toeslagen om de beleidstheorie te reconstrueren;
3. Interviews met de SVB en het CPB over de effecten van de ALO-kop;
4. Data-analyse om de groepen die wel en geen ALO-kop ontvangen in kaart te brengen en de achtergrondkenmerken van deze groepen. Hiervoor is gebruikgemaakt van CBS-microdata op persoonsniveau waarbij voor alle personen met inwonende kinderen bekend is:
  - a. of ze ALO-kop ontvangen;
  - b. aantal en de leeftijd van de kinderen;
  - c. inkomen en vermogen;
  - d. status van de andere ouder (onbekend, gehuwd, ongehuwd);

---

<sup>1</sup> Bron: Coalitieakkoord 2021-2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.

- e. informatie over eventuele andere volwassen gezinsleden.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de totstandkoming van de ALO-kop, de beleidstheorie achter de ALO-kop en de aansluiting van de vormgeving van de ALO-kop bij de beoogde doelen. Daarmee beantwoordt dit hoofdstuk onderzoeksvragen 1 en 2. Hoofdstuk 3 bevat de effecten van de ALO-kop. Het hoofdstuk laat zien wie de ALO-kop ontvangen en wie niet, en vergelijkt de kenmerken van deze groepen. Ook gaat het hoofdstuk in op de hoogte van de ALO-kop en beoordeelt of de hoogte van de ALO-kop past bij de doelen.



## 2 De beleidstheorie

Doel van de ALO-kop is een tegemoetkoming in het levensonderhoud van eenoudergezinnen, ter compensatie van het wegvallen van de toeslag voor alleenstaande ouders in de bijstand. De ALO-kop is ingevoerd om financiële belemmeringen om te gaan werken vanuit de bijstand weg te nemen.

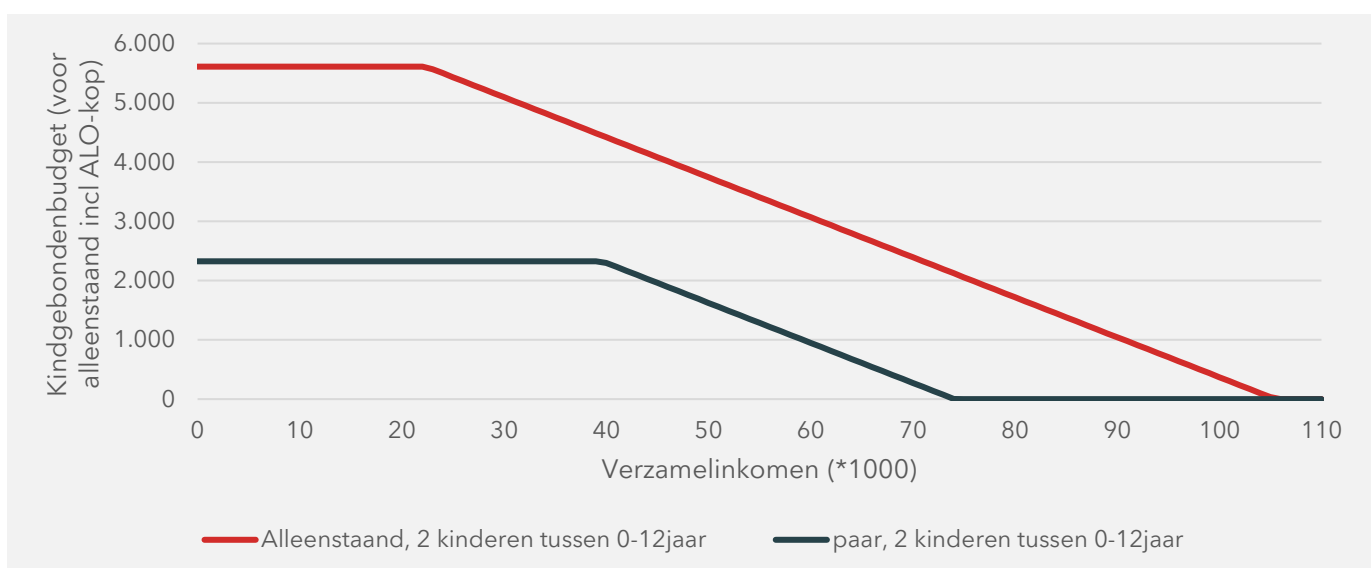
De beleidstheorie is het geheel aan veronderstellingen waar de interventie op berust. Het gaat dus om hoe interventie in theorie tot de beoogde effecten en voorziene niet-beoogde effecten leiden. De beleidstheorie vormt de basis voor het evaluatieonderzoek. De effecten in de praktijk worden in het volgende hoofdstuk afgezet tegen de beoogde effecten en de voorziene maar niet-beoogde effecten om te beoordelen in hoeverre deze effecten zijn opgetreden. Ook brengt de evaluatie in beeld welke niet-voorziene effecten in de praktijk optreden.

### 2.1 Hoogte en gebruik van de ALO-kop

De ALO-kop is een extra bijdrage voor alleenstaande ouders als onderdeel van het kindgebonden budget. Het kindgebonden budget hangt af van het inkomen, de huishoudsamenstelling, het aantal kinderen en hun leeftijd.

In 2022 bedraagt de maximale ALO-kop 3.285 euro per jaar. Dit is het maximale verschil tussen de rode en zwarte lijn in Figuur 2.1. Hierbij geldt een vermogenstoets voor de alleenstaande ouder waarbij het maximale vermogen gelijk is aan 120.020 euro. Het kindgebonden budget (inclusief ALO-kop) kent voor alleenstaande ouders een afbouwpercentage van 6,75 procent vanaf het minimumloon (de helling van het dalende segment in Figuur 2.1) waardoor alleenstaanden met een jaarinkomen tot ruim boven de 100 duizend euro nog in aanmerking kunnen komen voor het kindgebonden budget. In 2020 is het afbouwpunt voor paren opgeschoven van minimumloon naar 38.181 euro. In 2022 is dat 39.596 euro.

Figuur 2.1 Kindgebonden budget voor paren en alleenstaanden in 2022



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Ouders hoeven het kindgebonden budget doorgaans niet zelf aan te vragen. Als ouders kinderbijslag aanvragen, gaat er automatisch een signaal van de SVB naar de Dienst Toeslagen dat deze ouders kinderbijslag ontvangen. Als deze ouders dan al bekend zijn bij Toeslagen, omdat zij reeds een andere toeslag ontvangen (meestal zorgtoeslag of huurtoeslag), dan wordt het kindgebonden budget (evt. incl. ALO-kop) automatisch opgestart. Er wordt dan een beschikking naar de ouders gestuurd om te informeren dat er vanaf dat moment ook kindgebonden budget wordt uitgekeerd. Als Toeslagen niet voldoende informatie heeft, doen ze navraag bij de ouders. In sommige gevallen moeten ouders het kindgebonden budget wel zelf aanvragen. Doordat ouders het kindgebonden budget meestal niet hoeven aan te vragen is het niet-gebruik door mensen die wel recht hebben op de ALO-kop laag: in 2019 5 procent en in 2020 7 procent (Kok et al. 2022). De stijging van 2019 op 2020 had te maken met de verschuiving van de afbouwgrens voor paren. Voor alleenstaande ouders is het niet-gebruik naar verwachting niet gestegen.

## 2.2 Invoering van de ALO-kop

Bij de Wet hervorming kindregelingen (Whk) is in 2015 de ALO-kop toegevoegd aan het kindgebonden budget. De tegemoetkoming voor alleenstaande ouders bestaat sinds 2015 uit de kinderbijslag (AKW), het basisbedrag kindgebonden budget en de Alleenstaande ouderkop (ALO-kop) als onderdeel van het kindgebonden budget. Met de Whk zijn tegelijkertijd een aantal regelingen voor alleenstaande ouders afgeschaft. De belangrijkste daarvan zijn:

1. In de inkomstenbelasting is de (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting afgeschaft. De korting bestond uit een vaste basiskorting die generieke inkomensondersteuning aan alleenstaande ouders bood. De aanvullende alleenstaande-ouderkorting was voor werkende alleenstaande ouders om werken aantrekkelijker te maken.
2. Daarnaast is de 20 procent extra aanvulling in de minimumregelingen voor alleenstaande ouders afgeschaft. Deze aanvulling had als doel om alleenstaande ouders te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan.<sup>2</sup> De aanvulling was niet gerelateerd aan het aantal kinderen. In 1974 waren de normbedragen voor echtparen nog wel afhankelijk van het aantal kinderen.<sup>3</sup> Een echtpaar met één kind kreeg 2 procent meer dan een echtpaar zonder kinderen, oplopend tot 7 procent meer bij zes of meer kinderen. De norm voor een 'onvolledig gezin' was 87,5 procent van de norm van een echtpaar (en liep dus ook op met het aantal kinderen). Een besluit uit 1983 bevatte de nieuwe normen die tot 2015 van kracht waren: voor echtparen gold een norm van 100 procent van het minimumloon (onafhankelijk van het aantal kinderen), voor eenoudergezinnen een norm van 90 procent van de gehuwdennorm en voor alleenstaanden een norm van 70 procent van het minimumloon.<sup>4</sup> Er wordt nergens toelichting gegeven over de onderbouwing van de hoogte van de normen voor alleenstaande ouders. Ook is niet duidelijk waarom de afhankelijkheid van het aantal kinderen is afgeschaft. Mogelijk heeft dit te maken met de invoering van de Algemene kinderbijslagwet die in 1980 is ingevoerd.

De regering motiveerde de introductie van de ALO-kop vanuit de wens om financiële belemmeringen om te gaan werken vanuit de bijstand weg te nemen, zonder grote nadelige koopkrachteffecten voor alleenstaande ouders in de bijstand (SZW, 2018a). In het oorspronkelijke wetsvoorstel zouden alleenstaande ouders in de bijstand er circa 530 euro per jaar op achteruit gaan: *"De regering acht deze verlaging acceptabel, omdat hiermee de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders, ongeacht de bron van het inkomen, gelijk getrokken wordt. De*

<sup>2</sup> Co-ouders hadden recht op de 20 procent toeslag naar rato van het aantal dagen in de week dat de kinderen bij hen woonden. Als de kinderen de helft van de week bij de alleenstaande ouder woonden, konden ze een toeslag van 10 procent op de alleenstaandennorm krijgen. Er golden wel dezelfde vermogensgrenzen als voor andere alleenstaande ouders. Bron: Beleidsregel afwijkende norm co-ouderschap en vermogensgrens co-ouder, 2011. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR239463#d118245809e34>

<sup>3</sup> Stb, 1974, nr. 418

<sup>4</sup> Kamerstukken 22 545, nr. 3, verwijzing naar Stb, 1983, nr. 132

huidige minimumnorm voor alleenstaande ouders (90 procent) is daarnaast relatief hoog ten opzichte van de minimumnorm voor andere huishoudsituaties zoals alleenstaanden (70 procent) of paren met kinderen (100 procent).”<sup>5</sup> Na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is besloten om de ALO-kop op te plussen tot het niveau van de 20-procentnorm in de bijstand, zodat niet-werkende alleenstaande ouders in de bijstand er niet op achteruit zouden gaan<sup>6</sup>. Net als de afgeschafte 20 procent aanvulling op het minimumloon voor alleenstaande ouders in de bijstand was de hoogte van de ALO-kop niet gerelateerd aan het aantal kinderen. Volgens de beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders (SZW, 2018b) had de ALO-kop wel een relatie met een lagere verdien capaciteit van alleenstaande ouders dan een paar met kinderen doordat zij de zorg voor kinderen niet konden delen.

Bij de invoering van de ALO-kop was al duidelijk dat een aantal groepen bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders niet in aanmerking kwam voor de ALO-kop. Voor de ALO-kop gold het partnerbegrip van de wet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) waaronder het kindgebonden budget viel.<sup>7</sup> Op vragen hierover antwoordde het kabinet dat *‘het massale en grotendeels geautomatiseerde proces van Belastingdienst/toeslagen vereist dat gewerkt wordt met definities die geautomatiseerde toetsing van de criteria voor partnerschap mogelijk maken’* en concludeert: *“Hierdoor krijgen weliswaar enkele duizenden alleenstaande ouders in de WWB niet de Alleenstaande ouderkop, maar meestal geldt dat zij kosten van levensonderhoud kunnen delen met een andere volwassene.”*<sup>8</sup>

In de bijstand worden alleen mensen die meer dan de helft van de week op hetzelfde adres wonen, voor elkaar zorgen (bv schoonmaken, boodschappen doen, de administratie doen of koken) en financieel bijdragen aan de kosten van de huishouding (bv. huur of boodschappen) als samenwonend gezien. Er wordt dus gekeken naar de feitelijke omstandigheden. De definitie van de Awir is gebaseerd op objectief waarneembare kenmerken. De Awir onderscheidt daarbij alleenstaanden (geen toeslagpartner) en paren (wel een toeslagpartner) waarbij de ALO-kop alleen wordt toegekend aan degenen zonder toeslagpartner. De Awir-definitie wijkt op twee punten af van die van de bijstand:

1. Gehuwden zijn altijd elkaars toeslagpartner, ongeacht waar ze wonen.
2. Volwassen alleenstaande ouders (met een kind onder de 18) die op hetzelfde adres wonen als een andere volwassene die niet hun partner is, zijn altijd toeslagpartners als zij beiden ouder zijn dan 27. Het kan bijvoorbeeld gaan om een vriend/vriendin of een familielid (een ouder of een broer/zus). Dit geldt alleen als er sprake is van één andere volwassene. Als de alleenstaande ouder bijvoorbeeld op hetzelfde adres woont als beide ouders, dan zijn de ouders toeslagpartner van elkaar en heeft de alleenstaande ouder recht op de ALO-kop.

#### Ad 1: Gehuwden

Door de bepaling dat gehuwden altijd toeslagpartner zijn, hebben alleenstaande ouders waarvan de huwelijkspartner in een inrichting, een gevangenis of noodgedwongen in het buitenland verblijft geen recht op de ALO-kop. Een deel van deze ouders kan niet bijdragen aan de kosten van kinderen. Voorheen hadden deze alleenstaande ouders wel recht op de 20 procent toeslag in de bijstand. De Awir is in 2019 aangepast waardoor huwelijkspartners in een verpleeginrichting op verzoek niet meer als toeslagpartner worden beschouwd, maar alleenstaande ouders met een huwelijkspartner in een gevangenis of in het buitenland hebben nog steeds geen recht op de ALO-kop.

<sup>5</sup> Kamerstukken 33 716, nr. 3 (memorie van toelichting Wet hervorming kindregelingen)

<sup>6</sup> Stb 2014, 351

<sup>7</sup> Kamerstukken 33 716, nr. 3 (memorie van toelichting Wet hervorming kindregelingen)

<sup>8</sup> Kamerstukken 33716 D (memorie van antwoord Wet hervorming kindregelingen)

*Ad 2: Volwassen alleenstaande ouders die op hetzelfde adres wonen als één andere volwassene die niet hun partner is.*

Doordat de Awir volwassen alleenstaande ouders die samenwonen met een andere volwassene – waarmee ze geen relatie hebben – als toeslagpartners beschouwt, is er geen recht op de ALO-kop. De andere volwassene heeft geen zorgplicht ten opzichte van het kind en hoeft dus niet bij te dragen in de kosten van het kind. Ook hoeft de andere volwassene niet op het kind te passen als de alleenstaande ouder gaat werken. Maar de hoogte van de toeslagen wordt wel bepaald op basis van het inkomen van beide volwassenen. Deze alleenstaanden ontvangen dus niet alleen geen ALO-kop, maar ook een lager kindgebonden budget, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag. In de sociale zekerheid zijn familieleden in de eerste graad nooit partners van elkaar en kregen alleenstaande ouders in de bijstand in die situatie de 20 procent toeslag. Een andere volwassene die op hetzelfde adres woont, is voor de sociale zekerheid alleen partner als er sprake is van een gezamenlijke huishouding voeren (dus voor elkaar zorgen en financieel bijdragen aan het huishouden).

#### *Overgangsregeling*

Voor beide groepen alleenstaande ouders is een overgangsregeling gemaakt op basis waarvan gemeenten hun uitkering konden aanvullen met bijzondere bijstand. Op verzoek van de Eerste Kamer zijn deze situaties destijds gemonitord. Conclusie was dat deze groepen alleenstaanden niet vaker een beroep deden op bijzondere bijstand en dat dit niet tot (inkomens)problemen leidde.

## 2.3 Doelen en voorziene effecten van de ALO-kop

Het belangrijkste doel van het vervangen van de 20 procent toeslag in de sociale zekerheid voor alleenstaande ouders door de ALO-kop was om het voor bijstandsgerechtigden lonend maken om te gaan werken. Volgens de memorie van toelichting wil “Het kabinet [...] het voor alleenstaande ouders aantrekkelijker maken om te gaan werken.”<sup>9</sup> Voor de invoering van de ALO-kop loonde het niet om vanuit de bijstand te gaan werken voor het minimumloon, omdat de alleenstaande ouder dan bijstand (specifiek de hogere alleenstaande-oudernorm van 90 procent) verloor en dit niet gecompenseerd werd door de alleenstaande-ouderkorting. Er was sprake van een armoedeval: door (meestal in deeltijd) te gaan werken gingen ze er vaak zelfs op achteruit. De ALO-kop was er vooral op toegespitst om werken op het niveau van het minimumloon lonend te maken. Door het invoeren van de ALO-kop is de 20 procent toeslag niet meer gekoppeld aan het wel of niet ontvangen van bijstand, maar aan het inkomen. Hierdoor gingen alleenstaande ouders die vier dagen gingen werken tegen het minimumloon erop vooruit in plaats van achteruit.

In het wetsvoorstel hervorming kindregelingen staat niet waarvoor de ALO-kop een financiële tegemoetkoming is. Verondersteld is daarom dat het doel van de financiële tegemoetkoming gelijk is aan het doel van de regelingen die de ALO-kop moesten vervangen: de 20 procent toeslag in de sociale zekerheid en de alleenstaande-ouderkorting. Deze voorzagen in een generieke inkomensondersteuning van alleenstaande ouders, onafhankelijk van het aantal kinderen.<sup>10</sup> Dit komt overeen met het doel van de ALO-kop volgens de website van de Dienst Toeslagen: een tegemoetkoming in het levensonderhoud van alleenstaande ouders.<sup>11</sup> Dat betekent dat de ALO-

<sup>9</sup> Kamerstukken 33 716, nr. 3 (memorie van toelichting Wet hervorming kindregelingen)

<sup>10</sup> De ALO-kop valt onder artikel 10 van de begroting van het ministerie van SZW dat als doel heeft een financiële tegemoetkoming aan ouders of verzorgers voor de kosten van kinderen. De ALO-kop geeft echter een generieke tegemoetkoming in het levensonderhoud van alleenstaande ouders. Dit komt doordat de regelingen die de ALO-kop moesten vervangen niet onder Artikel 10 vielen.

<sup>11</sup> <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoelagen/kindgebonden-budget/voorwaarden/voorwaarden-kindgebonden-budget>

kop niet de volledige kosten van levensonderhoud hoeft te dekken. Op minimumniveau moest de ALO-kop het verlies van de 20 procent toeslag voor alleenstaande ouders in de bijstand compenseren. Het doel van de ALO-kop op minimumniveau is dan ook, conform het doel van de alleenstaande-oudernorm in de bijstand, het voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan.<sup>12</sup> Het begrip alleenstaande ouder is in het wetsvoorstel niet gedefinieerd. Aangezien de ALO-kop bedoeld is om het verlies van de 20 procent toeslag in de bijstand te compenseren veronderstellen we dat het gaat om het begrip zoals dat in de bijstand (en de rest van de sociale zekerheid) wordt gebruikt: personen met kinderen onder 18 jaar die geen gezamenlijke huishouding voeren met een andere volwassene. Een uitzondering geldt voor personen die een gezamenlijke huishouding voeren met een aanverwant of familielid in de eerste graad (zie Box 2.1).<sup>13</sup> In tegenstelling tot de Awir bepaalt de Participatiewet dat gehuwden die duurzaam gescheiden leven, beschouwd worden als alleenstaand. Wel is de huwelijkspartner voor zover mogelijk verplicht mee te betalen aan het levensonderhoud van de partner die bijstand aanvraagt.

### Box 2.1 Gezamenlijk huishouding Participatiewet

Volgens de Participatiewet (artikel 3) is van een “gezamenlijke huishouding sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijken geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins”. Hierbij geldt:

- a. als gehuwd of als echtgenoot wordt mede aangemerkt de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een aanverwant in de eerste graad, een bloedverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij een van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte;
- b. als ongehuwd wordt mede aangemerkt *degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is*. Bij de hoogte van de uitkering wordt wel gekeken naar het inkomen van de huwelijkspartner. Als dat inkomen hoog genoeg blijkt, dan moet hij/zij volgens de wet meebetalen aan het levensonderhoud van de partner die bijstand aanvraagt. De partner die bijstand aanvraagt krijgt dan een lagere of geen uitkering.

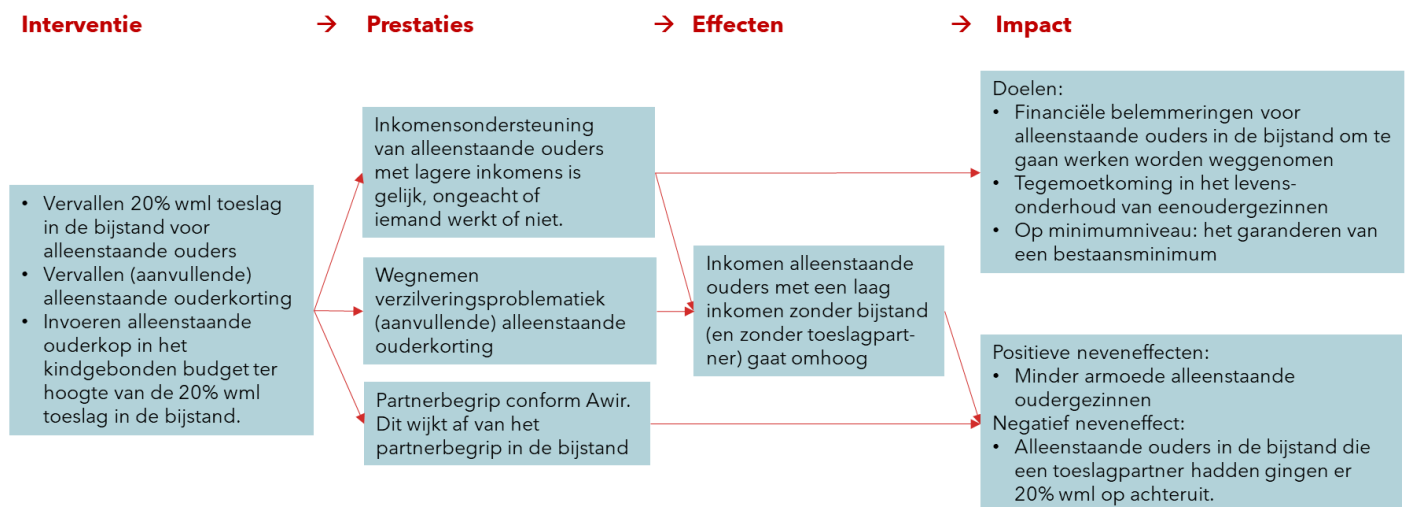
Bron: Participatiewet, Artikel 3 en artikel 32, lid 4.

Figuur 2.2 laat zien welke prestaties en effecten tot het uiteindelijke doel leiden. De prestaties zijn de gevolgen die inherent zijn aan de regelgeving. De effecten zijn consequenties voor burgers.

<sup>12</sup> Kamerstukken 33801, nr 3. Memorie van toelichting Participatiewet.

<sup>13</sup> Volgens de MvT op de Wet werk en bijstand (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 870, nr. 3) was de rechtvaardiging voor deze uitzondering dat “het hierbij <gaat> om de relatie tussen ouders en kinderen waarbij de samenwoning in de regel voortvloeit uit de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders. Hierbij is geen sprake van een vrijwillige keus om een nieuwe, voorheen nog niet bestaande gezamenlijke huishouding te gaan voeren, hetgeen ten grondslag ligt aan de huwelijkse samenlevingsvorm die het uitgangspunt vormt voor een gelijke behandeling van andere samenlevingsvormen.”

Figuur 2.2 De beleidstheorie



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Door het invoeren van de ALO-kop en het gelijktijdig afschaffen van de 20-procentnorm in de bijstand werd de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders met een minimuminkomen onafhankelijk van of mensen werkten of niet. Werken, ook in deeltijd, werd daardoor lonend voor bijstandsgerechtigden.

Doordat de ALO-kop gericht was op lage inkomens gingen werkende alleenstaande ouders met een laag inkomen die niet in de bijstand zaten erop vooruit: voor hen was de ALO-kop hoger dan de alleenstaande-ouderkorting. De (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting leverde voor mensen met een laag inkomen weinig op, omdat ze weinig belasting betalen (de verzilveringsproblematiek). De vervanging van de alleenstaande-ouderaftrek door de ALO-kop loste de verzilveringsproblematiek op. In zijn algemeenheid heeft de invoering van de ALO-kop daardoor geleid tot minder armoede onder alleenstaande-oudergezinnen. Dit was geen expliciet doel, maar wel een gunstig neveneffect. Ook gingen alleenstaanden met hoge inkomens erop achteruit, omdat de alleenstaande-ouderkorting voor deze groep hoger was dan de (afgebouwde) ALO-kop.

Doordat het partnerbegrip voor de ALO-kop afwijkt van dat in de bijstand is een aantal alleenstaande ouders onder het bestaansminimum gekomen.<sup>14</sup> Dat geldt voor de alleenstaande ouders die volgens de regels van de Awir een toeslagpartner hebben. Dit effect komt dus niet overeen met het doel van de ALO-kop, namelijk het op minimumniveau voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan.

## 2.4 Conclusie

Het belangrijkste doel van het vervangen van de 20 procent aanvulling in de bijstand door de ALO-kop was het wegnemen van belemmeringen voor alleenstaande ouders om vanuit de bijstand aan het werk te gaan. Het algemene doel van de ALO-kop is (net als de afgeschafte 20 procent toeslag voor alleenstaande ouders en de alleenstaande-ouderkorting in de belasting) een tegemoetkoming in het levensonderhoud van eenoudergezinnen. Daarnaast moet de ALO-kop voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan voor alleenstaande ouders in de

<sup>14</sup> Het bestaansminimum, of sociaal minimum, is het minimale bedrag dat mensen nodig hebben om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan.

bijstand. Door de omzetting van de 20 procent aanvulling in de bijstand naar de ALO-kop gingen alleenstaande ouders die niet in de bijstand zaten erop vooruit.

Een deel van de alleenstaande ouders in de bijstand had geen recht op de ALO-kop, omdat de definitie van alleenstaande ouder volgens de Awir afwijkt van de definitie in de sociale zekerheid. Dit strookt niet met het doel van de ALO-kop (en voorheen de 20 procent aanvulling in de bijstand): het voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan.

### 3 Effecten van de ALO-kop

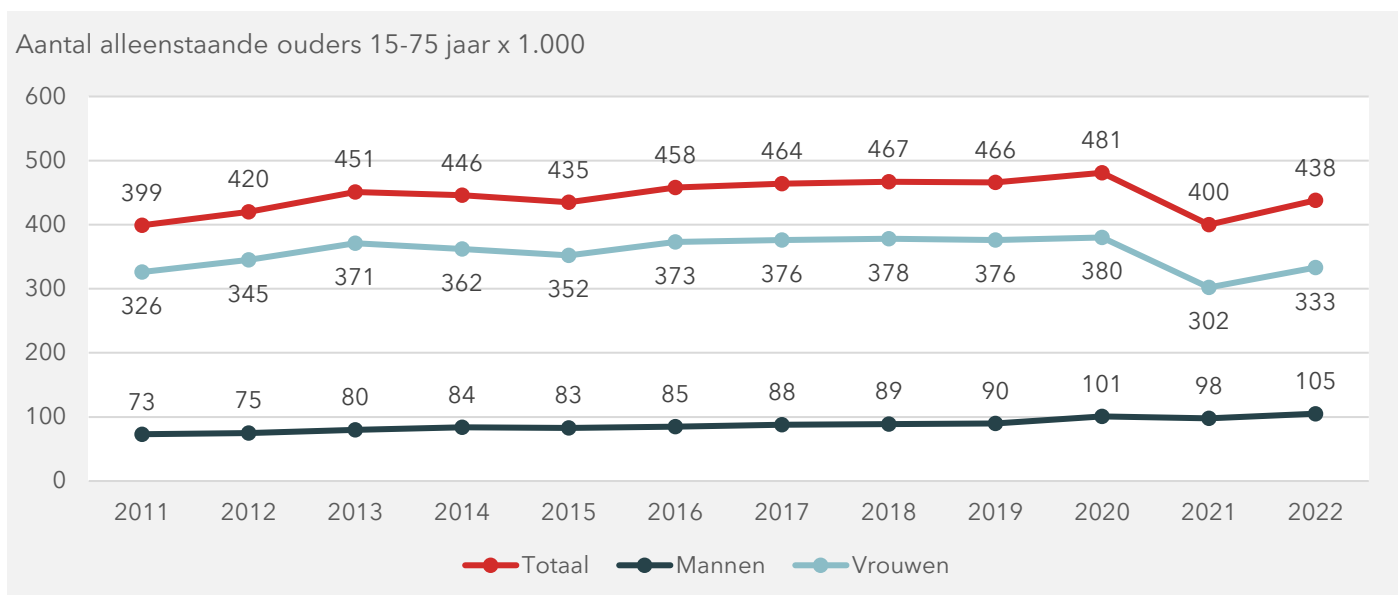
Door de ALO-kop zijn de financiële belemmeringen om vanuit de bijstand aan het werk te gaan afgenomen. Ook heeft de ALO-kop ertoe geleid dat de inkomenspositie van alleenstaande ouders is verbeterd. Een aantal groepen bereikt het bestaansminimum niet doordat zij geen aanspraak kunnen maken op de ALO-kop.

Dit hoofdstuk beschrijft de effecten van de ALO-kop en beoordeelt in welke mate de doelen zijn behaald. Aan de orde komen de gevolgen voor de prikkels om vanuit de bijstand aan het werk te gaan, de ontwikkeling van de financiële positie van alleenstaande ouder, een beschrijving van de groepen alleenstaande ouders die wel en niet de ALO-kop ontvangen en de hoogte van de ALO-kop. Alvorens hiertoe over te gaan gaat paragraaf 3.1 in op de ontwikkeling van het aantal alleenstaande ouders in Nederland.

#### 3.1 Stabiel aantal alleenstaande ouders

In Nederland zijn er in 2022 volgens het CBS 438 duizend alleenstaande ouders in de leeftijd 15 tot 75 jaar. Dit is inclusief alleenstaande ouders met een thuiswonend kind ouder dan 18 jaar. Daarvan zijn er 333 duizend vrouw en 105 duizend man (Figuur 3.1). Het aandeel mannen is tussen 2011 en 2022 gestegen van 19 tot 24 procent.

Figuur 3.1 Alleenstaande ouders: ruim drie keer zo veel vrouwen als mannen



Bron: CBS Statline: Arbeidsdeelname; positie in het huishouden

Noot: Alleenstaande ouders 15-75 jaar met thuiswonend kind, ongeacht leeftijd van het kind.

In geval van co-ouderschap schrijft de wet niet voor wie de ALO-kop krijgt. Uit de cijfers in Figuur 3.1 kan niet worden afgeleid in hoeverre sprake is van co-ouderschap. Uit een enquête van het CBS onder gescheiden ouders (zowel ouders die gehuwd als ongehuwd samenwoonden voor de scheiding) blijkt dat van de in 2010 27 procent van de



gescheiden ouders koos voor co-ouderschap. Twee jaar na de scheiding had 80 procent nog steeds een co-ouderschap. Bij 70 procent van de gescheiden paren gingen de kinderen (voornamelijk) bij de moeder wonen, bij 3 procent werd de vader de hoofdopvoeder. Ouders die kiezen voor co-ouderschap zijn relatief hoogopgeleid en hadden relatief weinig onderlinge conflicten rond de scheiding.<sup>15</sup>

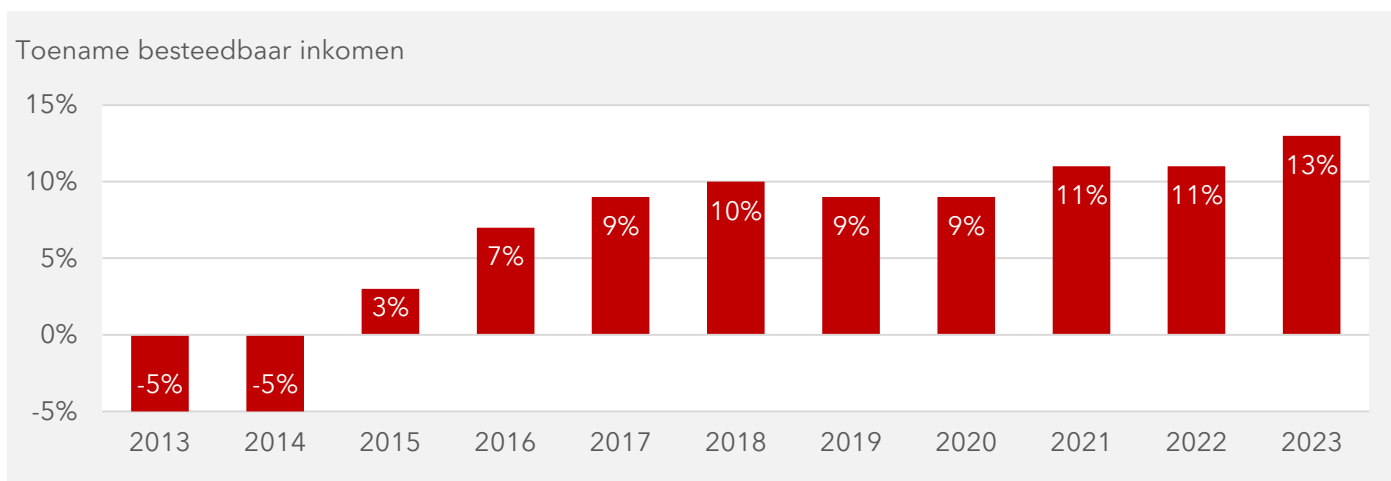
## 3.2 Minder financiële belemmering om vanuit de bijstand aan het werk te gaan

Voor de invoering van de ALO-kop loonde het niet om vanuit de bijstand te gaan werken voor het minimumloon, omdat de alleenstaande ouder dan bijstand (specifiek de hogere alleenstaande-oudernorm van 90 procent) verloor en dit niet gecompenseerd werd door de alleenstaande-ouderkorting. Er was sprake van een armoedeval: door (meestal in deeltijd) te gaan werken gingen ze er vaak zelfs op achteruit (Figuur 3.2). Voor alleenstaande ouders is het relatief lastig om zorg en arbeid te combineren waardoor zij veelal in deeltijd werken.

Na de invoering van de ALO-kop gaan alleenstaande ouders die vier dagen tegen het minimumloon gaan werken vanuit de bijstand erop vooruit. Vanaf 2015 gaan zij er gemiddeld 3 procent of meer op vooruit als zij vier dagen gaan werken tegen het minimumloon. Voor de invoering van de ALO-kop gingen alleenstaande ouders in de bijstand er 5 procent in inkomen op achteruit als gevolg van het aanvaarden van werk (Figuur 3.2). Als gevolg van de verhoging van de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor werkenden gaan alleenstaande ouders die de stap naar werk maken er in 2016, 2017 en 2018 nog verder op vooruit. Dat het in 2023 meer loont om vanuit de bijstand te gaan werken dan in 2022 hangt samen met de verhoging van het minimumloon en de verdere verhoging van de arbeidskorting.

De verbetering van de armoedeval met 8 procentpunt van 2014 op 2015 is voor 7 procentpunt toe te schrijven aan het invoeren van de ALO-kop en het tegelijkertijd afschaffen van de alleenstaande-ouderkorting en de 20 procent aanvulling in de bijstand voor alleenstaande ouders (SZW, 2018a).

Figuur 3.2 Toename besteedbaar inkomen bij aanvaarden van vier dagen per week werk tegen het minimumloon vanuit een bijstandsuitkering



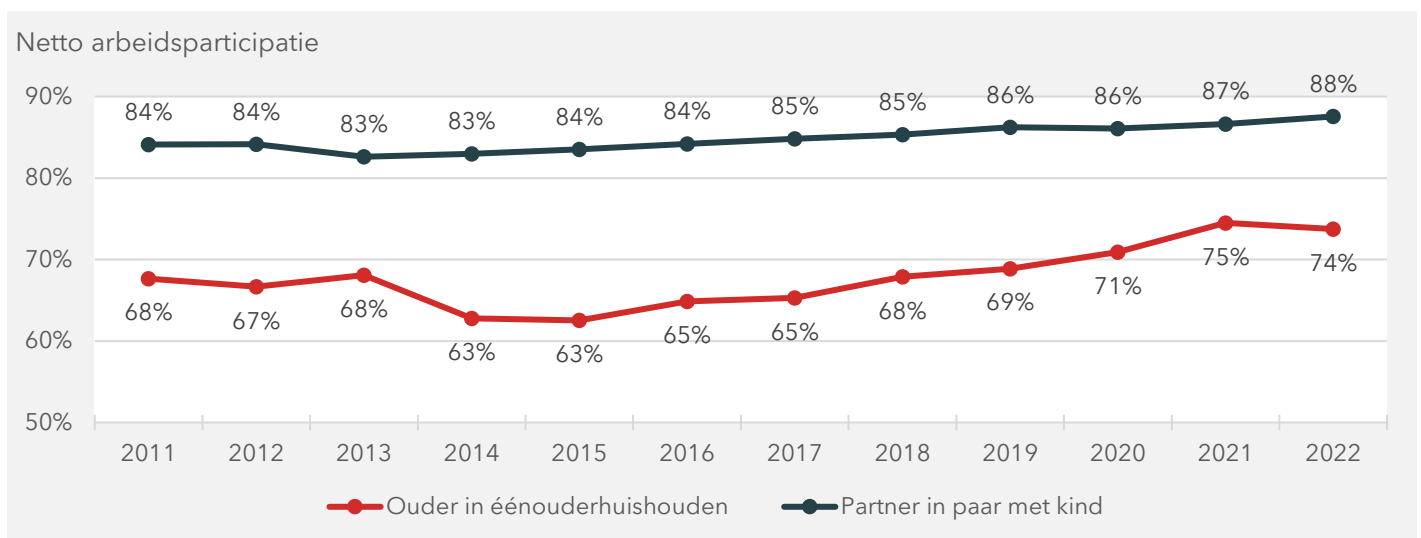
Bron: SZW (2018). Begrotingen SZW 2020, 2021, 2023

<sup>15</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/51/ruim-kwart-gescheiden-ouders-kiest-voor-co-ouderschap>.

Noot: In de berekeningen wordt uitgegaan van een huishouden met een huurhuis en twee kinderen van 6 en 11 jaar oud waarbij gebruik wordt gemaakt van kinderopvang voor het aantal dagen dat er gewerkt wordt.

Er is geen onderzoek gedaan naar het causale effect van de ALO-kop op de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders. De evaluatie hervorming kindregelingen (SZW, 2018a) laat wel zien dat de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders sinds 2015 meer is toegenomen dan die van ouders in een paar. Die trend zet zich door tot en met 2021, zie Figuur 3.3. Die stijging hoeft niet veroorzaakt te zijn door de invoering van de ALO-kop. De evaluatie hervorming kindregelingen (SZW, 2018a) wijst erop dat tegelijkertijd de Participatiewet is ingevoerd in 2015 en dat de economie weer begon te draaien. Wat in beperkte mate kan hebben meegespeeld, is dat het aandeel alleenstaande vaders is toegenomen van 19 procent tot 24 procent van het aantal alleenstaande ouders. De arbeidsparticipatie van alleenstaande vaders is gestegen van 78 procent in 2011 tot 84 procent in 2022. De arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders is gestegen van 65 procent in 2011 tot 71 procent in 2022 (bron: CBS-statline).

Figuur 3.3 Arbeidsparticipatie alleenstaande ouders neemt sterker toe dan van partners in een paar met kind



Bron: CBS Statline: Arbeidsdeelname; positie in het huishouden

Noot: De netto arbeidsparticipatie is het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de bevolking.

### 3.3 Minder armoede

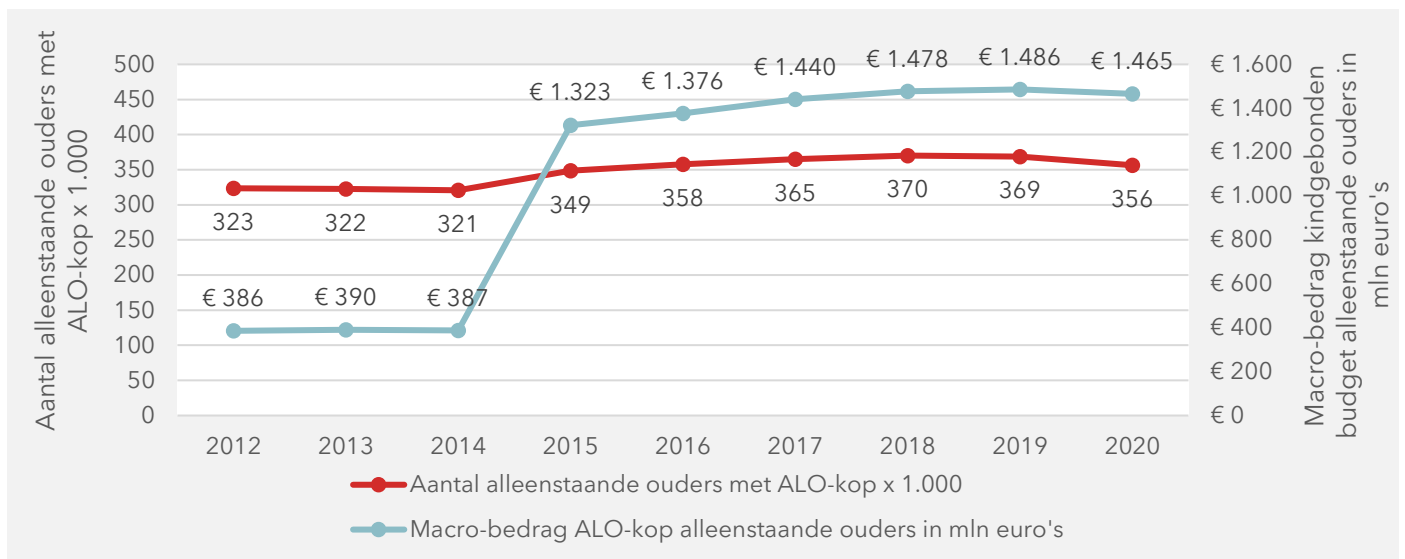
In 2020 ontvingen volgens de Dienst Toeslagen 356 duizend alleenstaande ouders een kindgebonden budget, zie Figuur 3.4. Dat aantal is niet sterk toegenomen in de tijd: in 2012 waren het er 323 duizend. Door het invoeren van de ALO-kop in 2015 ging het bedrag aan kindgebonden budget omhoog van 387 miljoen euro in 2014 tot 1,3 miljard in 2015.

Mede als gevolg van de invoering van de ALO-kop is het aandeel alleenstaande ouders dat moet rondkomen van een minimuminkomen sterk gedaald van 2014 op 2015. Het aandeel met een inkomen tot het sociaal minimum is het grootst onder eenoudergezinnen waarbij alle kinderen jonger dan 18 jaar zijn. Van hen had in 2014 bijna 30 procent een minimuminkomen; in 2015 was dit gedaald naar 24 procent (Figuur 3.5). Van de alleenstaande ouders die minimaal één meerderjarig kind hebben, daalde het aandeel van 9 naar 5 procent. Het aandeel paren met kinderen dat een minimuminkomen heeft, ligt veel lager dan dat van alleenstaande ouders. Van de paren met alle

kinderen onder de 18 kinderen had in 2014 3 procent een minimuminkomen, van de paren met minimaal een meerderjarig kind was dit 1 procent. Deze percentages zijn niet gedaald van 2014 op 2015.

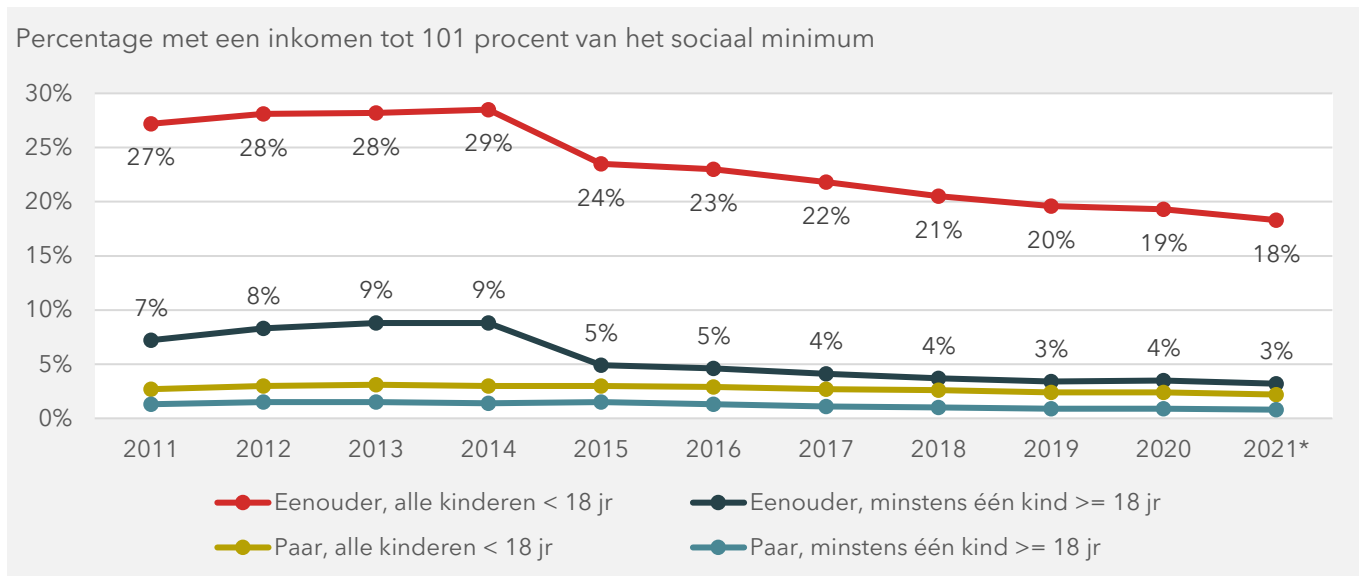
Uit onderzoek van De Boer en Jongen (2021) blijkt dat de ALO-kop heeft geleid tot een verbetering van de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders. De ondersteuning is optimaal wanneer er evenwicht is tussen inkomensondersteuning voor de behoeftigen en het bieden van voldoende stimulansen om te werken. De hervorming van de kindregelingen in 2015 (inclusief de introductie van de ALO-kop) heeft geleid tot meer ondersteuning aan de onderkant en bevat tegelijkertijd meer prikkels om aan het werk te gaan. Volgens de auteurs was er in 2015 ruimte om de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders nog verder te optimaliseren. Gezien de verhoging van de prikkels voor alleenstaande ouders om aan het werk te gaan sinds 2016 (zie Figuur 3.2) is het echter de vraag of die ruimte er nog steeds is.

**Figuur 3.4 Macro-bedrag kindgebonden budget voor alleenstaande ouders sterk gestegen in 2015**



Bron: Dienst Toeslagen

Figuur 3.5 Aandeel alleenstaande ouders met inkomen tot het sociaal minimum gedaald



Bron: CBS statline: Laag en langdurig laag inkomen van huishoudens; huishoudenskenmerken.\* voorlopig cijfer

Noot: Het CBS presenteert niet 100 maar 101 procent van het sociaal minimum, omdat anders een deel van de huishoudens net boven het sociale minimum terechtkomt door een verschil in besteedbaar inkomen van huishoudens die uitsluitend op een bijstandsuitkering zijn aangewezen en de vastgestelde normbedragen.

### 3.4 Wie krijgen wel en niet de ALO-kop?

Bij de afbakening van de alleenstaande ouders die wel en niet een ALO-kop ontvangen, is in de data-analyse uitgegaan van de definitie van alleenstaande ouder volgens het CBS. Het CBS definieert een alleenstaande ouder als een particulier huishouden bestaande uit één ouder met één of meer thuiswonende kinderen, ongeacht de leeftijd van de kinderen. In de analyse zijn alleen alleenstaande ouders met kinderen onder de 18 jaar meegenomen. Een alleenstaande ouder kan samenwonen met een overig lid van een huishouden. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een kostganger die bij een gezin inwoont, twee broers die samen één huishouding vormen, of een pleegkind. Deze definitie wijkt af van de definitie in de sociale zekerheid. Zo wordt een ouder die samenwoont met een familielid in de tweede graad (broers en zussen/kleinkind en grootouder) door het CBS als alleenstaande ouder gezien, terwijl zij volgens de sociale zekerheidsregels een gezamenlijke huishouding vormen. Het recht op de ALO-kop is afhankelijk van wie als toeslagpartner wordt gezien volgens de toeslagensystematiek (vastgelegd in de Awir). Bijlage A gaat nader in op de afbakening van de alleenstaande ouders volgens het CBS, de sociale zekerheid en de Awir. De status van alleenstaand ouderschap is gemeten op 1 januari van het betreffende jaar.

Deze paragraaf beschrijft wie er wel en niet een ALO-kop ontvangen en de financiële positie van beide groepen. Daarbij onderscheiden we vier groepen alleenstaande ouders:

1. Andere ouder overleden of onbekend. Deze groep heeft recht op een ALO-kop en het is duidelijk wie de ALO-kop ontvangt.
2. Gehuwd met andere ouder. Deze groep heeft geen recht op een ALO-kop, behalve als de scheiding al is ingezet.
3. Ongehuwd, andere ouder bekend. Deze groep heeft recht op een ALO-kop, maar ouders kunnen (in geval van meer dan één kind) kiezen wie de ALO-kop ontvangt: beide ouders of een van de ouders, en in geval van een van de ouders, de minst verdienende of de meest verdienende.

4. Op één adres wonend met één of meer andere volwassenen. Deze groep behoort ook tot een van de bovenstaande groepen, maar er gelden andere regels voor. Degenen die wonen met één andere volwassene hebben geen recht op een ALO-kop, behalve als een van beide volwassenen jonger is dan 27 jaar. Degenen die wonen met meerdere volwassenen hebben wel recht op de ALO-kop.

Onderstaande tabel laat de omvang van de groepen zien. Bijlage B bevat een uitsplitsing van de verschillende groepen.

Tabel 3.1 Op 1 januari 2021 telt het CBS 356 duizend alleenstaande ouders met een kind onder de 18

	Totaalaantal	Waarvan wonend met één of meerdere andere volwassenen
Eenouder volgens CBS		
1. Andere ouder overleden of onbekend	77.812	4.908
2. Gehuwd met andere ouder	14.140	351
3. Ongehuwd	263.909	7.772
<b>Totaal eenoudergezin volgens CBS</b>	<b>355.861</b>	<b>13.031</b>

Bron: CBS microdata, 2021. Bewerking SEO Economisch Onderzoek

De analyse wie wel en niet de ALO-kop ontvangt is gebaseerd op CBS-microdata. Het gaat om data op persoonsniveau over de leefvorm, het al dan niet ontvangen van de ALO-kop, inkomen, vermogen en aantal en leeftijd van de kinderen. Voor het in beeld brengen van de financiële positie is het persoonlijk bruto inkomen gebruikt. De ALO-kop zit niet in het bruto inkomen, en komt daar dus bovenop (als ze de ALO-kop ontvangt).<sup>16</sup> Weergegeven is het gemiddelde inkomen en het inkomen boven twee keer modaal (het meest voorkomende inkomen in de inkomensverdeling). Als inkomensbron is het percentage met bijstandsinkomen weergegeven. Dat kan ook gaan om een aanvulling op een ander inkomen. Voor het berekenen van het aandeel alleenstaande ouders met een inkomen onder bijstandsniveau is uitgegaan van de 70 procent bijstandsnorm voor degenen met ALO-kop en de 90 procent bijstandsnorm voor degenen zonder ALO-kop.

Voor het in beeld brengen van de vermogenspositie is het mediane vermogen van het huishouden weergegeven, exclusief het eigen huis. Het vermogensbegrip voor de toeslagen is exclusief het eigen huis. Het mediane vermogen is gelijk aan het middelste vermogen, indien de vermogens van alle particuliere huishoudens van laag naar hoog worden gerangschikt. Dat wil zeggen dat de helft van de huishoudens meer, en de andere helft minder vermogen bezit. Ook is weergegeven het aandeel alleenstaande ouders met een vermogen boven de 100 duizend euro en het aandeel met een vermogen onder de bijstandsgrens (12.590 euro in 2021).

### 3.4.2 Aantal alleenstaande ouders met en zonder ALO-kop

In 2021 waren er in totaal 355.861 eenouderhuishoudens met kinderen onder de 18 jaar volgens de definitie van het CBS. Deze eenouderhuishoudens worden voor de analyse opgedeeld in vier hoofdgroepen, namelijk eenouderhuishoudens waarvan de andere ouder onbekend is of overleden, eenouderhuishoudens waarvan de alleenstaande ouder (nog) gehuwd is met de andere ouder en eenouderhuishoudens die ongehuwd zijn en waarvan de andere ouder bekend is. Als vierde groep onderscheiden we alleenstaande ouders die op één adres

<sup>16</sup> Om het bruto inkomen in perspectief te plaatsen is in de figuren in deze paragraaf het wettelijk minimumloon per jaar opgenomen. Dit was in 2021 20.315 euro.

wonen met een andere volwassene met wie ze geen relatie hebben. De onderverdeling in deze hoofdgroepen is weergegeven in Tabel 3.2. In deze tabel is ook weergegeven hoeveel eenouderhuishoudens per hoofdgroep de ALO-kop ontvangen. In 2021 ontvingen 296.019 eenouderhuishoudens een ALO-kop. Dit is 83 procent van alle eenouderhuishoudens.<sup>17</sup> Van de eenouderhuishoudens ontvangt 5 procent geen ALO-kop, omdat ze daar op basis van inkomen en/of vermogen geen recht op hebben. Voor de overige 12 procent kan de reden zijn dat ze geen recht hebben (bijvoorbeeld omdat ze getrouwd zijn of samenwonen met één andere volwassene en beiden 27 jaar of ouder zijn), wel recht hebben maar geen ALO-kop krijgen doordat de andere ouder de ALO-kop krijgt of door niet-gebruik. Ook kan het zijn dat geen van beide ouders de ALO-kop krijgt als de ouder die het kindgebonden budget ontvangt samenwoont met een andere partner.

Tabel 3.2 Het merendeel van de eenouderhuishoudens ontvangt een ALO-kop, 2021

	Totaalaantal	Met ALO-kop	Zonder ALO-kop
Eenouder volgens CBS			
1. Geen andere ouder (bekend)	77.812	64.382	13.430
2. Gehuwd met andere ouder	14.140	6.209	7.931
3. Ongehuwd, andere ouder bekend	263.909	225.428	38.481
Totaal eenoudergezin volgens CBS	355.861	296.019	59.842
4. Waarvan wonend met één of meerdere andere volwassenen	13.031	6.423	6.608

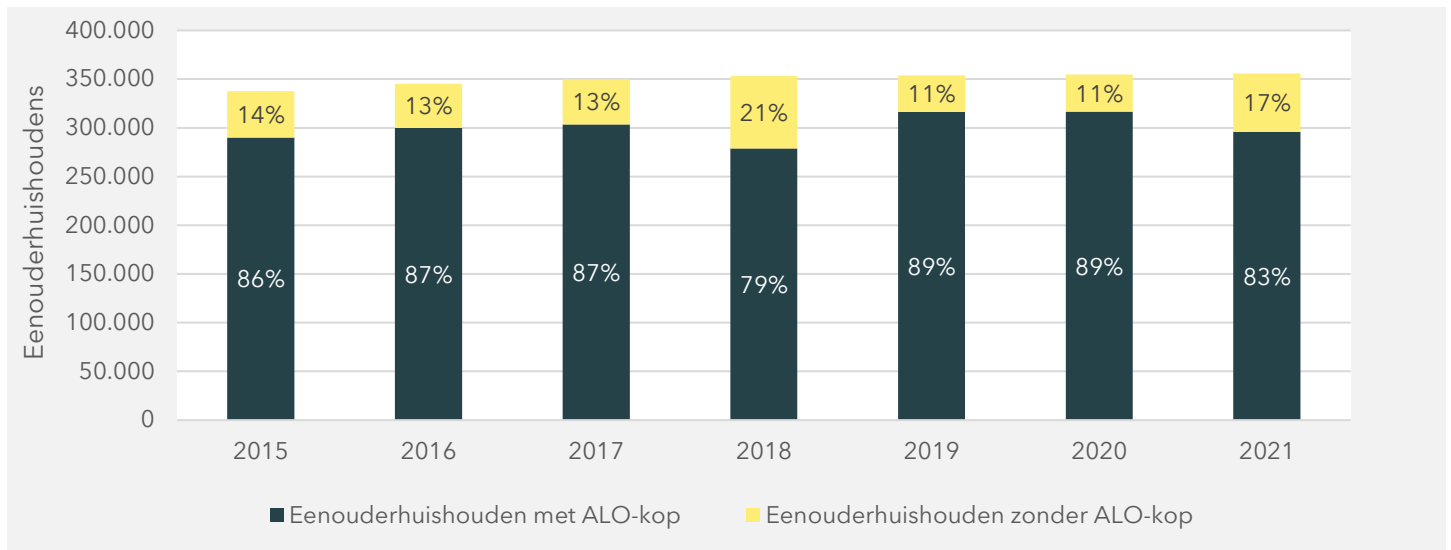
Bron: CBS microdata, 2021. Bewerking: SEO Economisch Onderzoek. n.b.=niet beschikbaar

In totaal werd in 2021 aan ongeveer 350 duizend alleenstaande ouders, die kinderen hadden op 1 januari 2021 en die op het adres van de alleenstaande ouder wonen, de ALO-kop uitgekeerd. Dit waren niet alleen de 296 duizend eenouderhuishoudens volgens de CBS definitie, maar ook 54 duizend alleenstaande ouders die op de peildatum niet binnen de CBS-definitie vielen. Het gaat om ca. 37 duizend gehuwde of ongehuwde paren die op 1 januari nog bij hun partner woonden, maar in de loop van het jaar uit elkaar zijn gegaan en (in geval van gehuwden) een scheiding hebben aangevraagd. Ook gaat het om ca. 17 duizend alleenstaanden zonder kinderen op 1 januari die wel een ALO-kop zijn gaan ontvangen gedurende het jaar of een ALO-kop ontvangen voor kinderen die op hun adres staan ingeschreven. De alleenstaande ouders die op 1 januari nog geen alleenstaande ouder waren, zijn in de rest van de analyse niet meegenomen, omdat we van die groep alleen degenen waarnemen die wel een ALO-kop krijgen.

Tussen 2015 en 2021 stijgt het aantal eenouderhuishoudens licht, maar blijft het aandeel eenouderhuishoudens met een ALO-kop rond de 85 procent (Figuur 3.6). In 2018 is een lichte daling te zien in het aandeel eenouderhuishoudens met een ALO-kop en in 2019 en 2020 een lichte stijging. Een mogelijke verklaring voor de stijging in 2019 en 2020 is een omissie in de uitvoering in de periode 2013 tot en met 2019. Hierdoor kreeg een deel van de ouders onterecht geen kindgebonden budget. Deze omissie is met terugwerkende kracht hersteld vanaf 2019. Het CBS verwerkt in hun data alleen terugbetalingen tot twee jaar terug waardoor de herstelbetalingen in de periode 2015-2017 niet in de CBS-data zitten. Dit verklaart echter niet de daling in 2018.

<sup>17</sup> Het gaat hierbij om het percentage alleenstaande ouders volgens de CBS-definitie die een ALO-kop ontvangen. Het aandeel dat geen ALO-kop ontvangt (17 procent), is niet te vergelijken met het cijfer van 5 à 7 procent niet-gebruik van het kindgebonden budget, omdat het daarbij uitsluitend gaat om mensen die volgens de Awir-definitie alleenstaande ouder zijn en wel recht hebben maar geen kindgebonden budget ontvangen.

Figuur 3.6 Het aantal eenouderhuishoudens met ALO-kop ligt afgelopen jaren rond de 300 duizend



Bron: CBS microdata, 2021. Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Voor 2015 tot 2021 is er een uitsplitsing gemaakt voor de eenouderhuishoudens naar hoofdgroep, woonsituatie en het wel of niet ontvangen van de ALO-kop (zie Bijlage B). De samenstelling van de hoofdgroepen eenouderhuishoudens over de jaren kent geen grote verschillen. Ook de verdeling tussen de verschillende woonsituaties blijft redelijk gelijk.

In de paragrafen hieronder worden per hoofdgroep eenouderhuishoudens de aantallen uitgesplitst. Per groep wordt de financiële situatie onderzocht door te kijken naar het inkomen en vermogen. Op deze manier wordt onderzocht of er groepen zijn die geen ALO-kop ontvangen, maar deze misschien wel nodig hebben.

### 3.4.3 Geen andere ouder bekend

Bijna 78 duizend eenouderhuishoudens hebben een ex-partner die is overleden of onbekend is, zie Tabel 3.3. Van deze groep bestaat 15 procent uit eenoudergezinnen waarvan de partner is overleden en waarbij de partners eerst getrouwd waren of geregistreerd partnerschap hadden. Bij de overige 85 procent is de andere ouder onbekend, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het overlijden van de partner zonder huwelijk of geregistreerd partnerschap, een onbekende vader/moeder of een statushouder met een partner zonder bsn.

Van de alleenstaande ouders waarvan de partner is overleden, ontvangt 62 procent een ALO-kop. Van de alleenstaande ouders waarvan de partner onbekend is, ontvangt 86 procent een ALO-kop. Gemiddeld ontvangt 83 procent een ALO-kop.

Tabel 3.3 Het merendeel van de eenouderhuishoudens met onbekende andere ouder ontvangt ALO-kop, 2021

Geen andere ouder (bekend)	Totaal	Met ALO-kop
Waarvan andere ouder overleden	10.808	62%
Waarvan andere ouder onbekend	67.004	86%
<b>Totaal</b>	<b>77.812</b>	<b>83%</b>

Bron: CBS Microdata 2021, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Eenouderhuishoudens met een overleden partner hebben een relatief goede inkomens- en vermogenspositie. Degenen zonder ALO-kop hebben gemiddeld een hoger inkomen en een hoger vermogen dan degenen met ALO-kop (Figuur 3.7). Slechts 4 procent van degenen met ALO-kop heeft inkomen uit bijstand en 0 procent van degenen zonder ALO-kop (Figuur 3.8). Van de eenouderhuishoudens met een overleden partner ontvangt 70 procent van degenen met ALO-kop en 83 procent van degenen zonder ALO-kop een partnerpensioen.

De eenouderhuishoudens waarvan de andere ouder onbekend is, hebben een relatief laag inkomen en een laag vermogen (Figuur 3.7). Zij hebben geen (ex-)partner die kan bijdragen aan de kosten van de kinderen en zijn sterk afhankelijk van de bijstand. 42 procent van degenen met ALO-kop en 25 procent van degenen zonder ALO-kop heeft inkomen uit bijstand (Figuur 3.8). Ook voor deze groep geldt dat degenen die geen ALO-kop ontvangen een lager inkomen hebben dan de eenouderhuishoudens die wel ALO-kop ontvangen. Waarom een deel van deze alleenstaande ouders geen ALO-kop krijgt, is onduidelijk. De kans dat zij een te hoog vermogen hebben of een te hoog inkomen is klein. Mogelijk gaat het deels om statushouders die de ALO-kop geweigerd hebben, omdat zij wel een partner hebben, maar deze onbekend is bij de Dienst Toeslagen, zie Box 3.1.

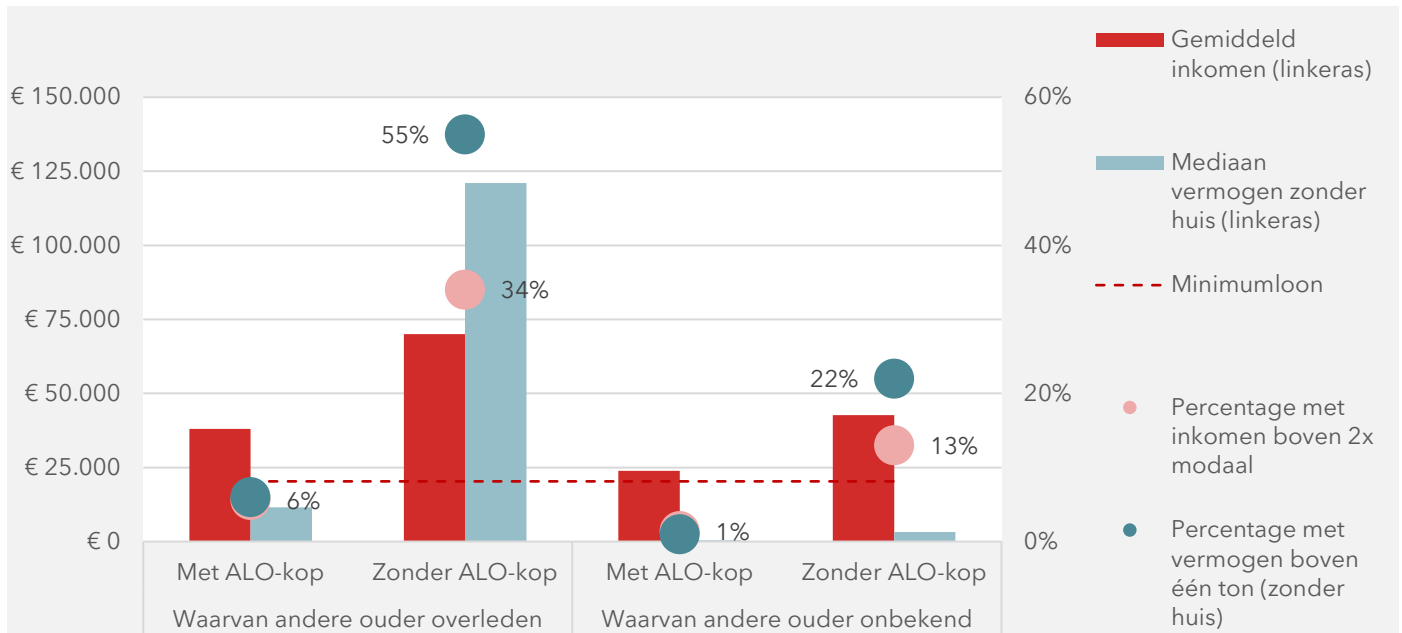
**Box 3.1**      **Statushouders krijgen soms te maken met grote terugvorderingen doordat de huwelijkspartner in eerste instantie niet bekend is bij de Dienst Toeslagen**

Alleenstaande ouders met een huwelijkspartner in het buitenland, vooral statushouders, moeten soms grote bedragen aan ALO-kop terugbetalen als de huwelijkspartner nareist of als later bekend wordt dat er een huwelijkspartner is. Dit gebeurt wanneer partnergegevens ontbreken of de Dienst Toeslagen geen inzage heeft in partnergegevens. Het is voor de Dienst Toeslagen niet mogelijk om een persoon zonder bsn te registreren. De huwelijkspartner die in het buitenland verblijft kan om deze reden niet als toeslagpartner worden opgevoerd, omdat deze partner nog niet beschikt over een bsn. Het gevolg is dat de statushouder in Nederland wordt gezien als alleenstaande ouder en dus automatisch de ALO-kop krijgt uitgekeerd. Pas na aankomst van de partner, meestal meer dan een jaar later, wordt een bsn-nummer toegekend en het huwelijk voor de Dienst Toeslagen zichtbaar. Hiermee wordt duidelijk dat er geen recht bestond op de ALO-kop en wordt het bedrag teruggevorderd. Om dit probleem te verhelpen heeft de Dienst Toeslagen een systeem aanpassing gerealiseerd waarmee aanvragers van het kindgebonden budget kunnen afzien van het uitbetalen van ALO-kop.

Bron:      Ministerie SZW en Dienst Toeslagen

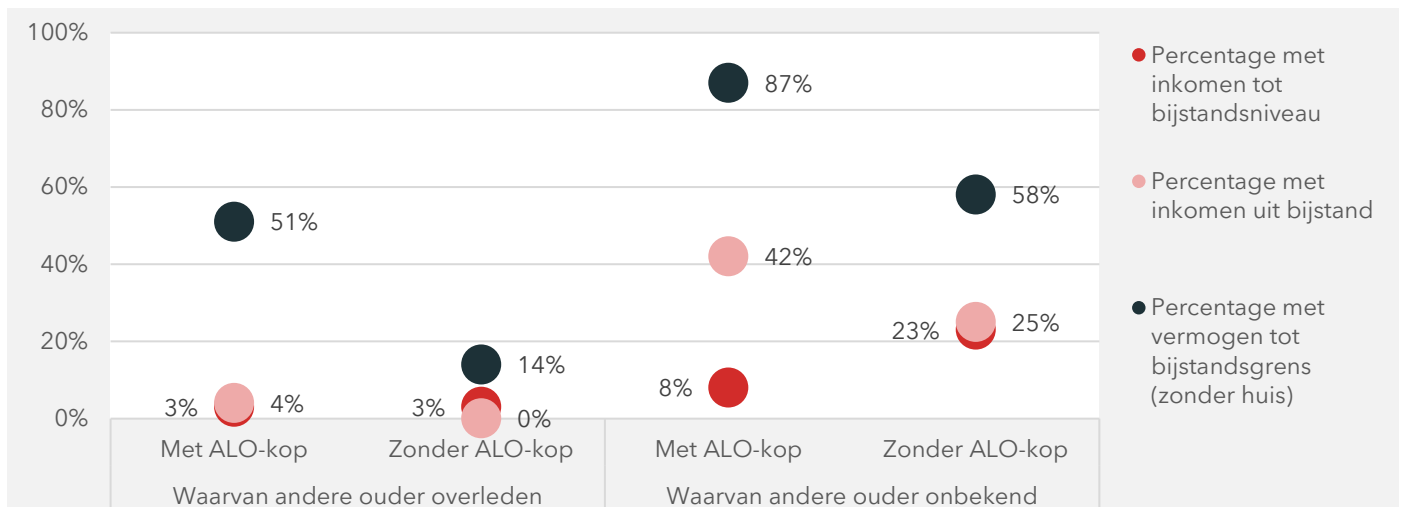


Figuur 3.7 Alleenstaande ouders zonder ALO-kop hebben een hoger inkomen en vermogen dan degenen zonder ALO-kop



Bron: CBS microdata, 2021. Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.8 Alleenstaande ouders waarvan de andere ouder onbekend is zijn financieel kwetsbaar



Bron: CBS microdata, 2021, Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

### 3.4.4 Gehuwd met andere ouder

Ongeveer 14 duizend alleenstaanden in eenouderhuishoudens volgens de CBS-definitie zijn getrouwd, maar wonen apart. 139 van deze alleenstaande ouders hebben een partner in detentie, en 2.584 hebben een partner in het buitenland.

Van de gehuwde eenouderhuishoudens ontvangt 44 procent een ALO-kop. Volgens de toeslagensystematiek hebben gehuwden een toeslagpartner en hierom geen recht op een ALO-kop. Een uitzondering zijn diegenen

waarvoor een echtscheiding is aangevraagd, maar het huwelijk nog niet is ontbonden. De voornaamste reden dat gehuwden toch een ALO-kop krijgen is waarschijnlijk dat een aanvraag voor echtscheiding is ingezet.

Tabel 3.4 Een groot deel van de eenouderhuishoudens met een huwelijkse staat ontvangt toch ALO-kop

Gehuwd met andere ouder	Totaal	Met ALO-kop
Waarvan andere ouder in het buitenland	2.584	29%
Waarvan andere ouder in detentie	139	53%
Overig gehuwd	11.417	47%
<b>Totaal</b>	<b>14.140</b>	<b>44%</b>

Bron: CBS microdata, 2021. Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Volgens een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep zijn gemeenten verplicht om voor degenen die onder het sociaal minimum komen doordat de huwelijkspartner niet kan bijdragen aan het inkomen en ook geen recht hebben op een ALO-kop, het inkomen aan te vullen tot het sociaal minimum (zie Box 3.1). Bij het beoordelen van het recht op minimaregelingen en het toepassen van de draagkracht bij individuele bijzondere bijstand gebruiken gemeenten nog steeds de 90 procent minimumloonnorm voor alleenstaande ouders.<sup>18</sup> Het is echter de vraag of ouders de weg weten naar gemeenten en of gemeenten op de hoogte zijn van deze verplichting. Deze oplossing vergt maatwerk en is niet in wetgeving vastgelegd.

### Box 3.2 Uitspraak Centrale Raad van Beroep

Sinds 1 januari 2015 is de alleenstaande-oudertoeslag in de bijstandsnorm voor alleenstaande ouders vervallen. De ouder zonder partner heeft voor de kosten van zijn minderjarige kinderen aanspraak op een Alleenstaande ouderkop op grond van de Wet op het kindgebonden budget. De wetgever heeft geen bewuste beslissing genomen om in verband met het koppelingsbeginsel de groep (alleenstaande) ouders met een niet rechtmatig in Nederland verblijvende partner uit te sluiten van de Alleenstaande ouderkop. De Alleenstaande ouderkop is voor deze groep ouders dan ook niet aan te merken als een aan de bijstand voorliggende voorziening in de zin van artikel 15, eerste lid van de PW en staat niet in de weg aan verlening van bijstand ter compensatie van het gemis van de Alleenstaande ouderkop. De compensatie kan niet worden verleend in de vorm van bijzondere bijstand op grond van artikel 35, eerste lid, van de PW. Gelet op de inkomensterugval van deze groep met een bedrag van 20 procent van de gehuwdennorm is het bestaansminimum niet meer gegarandeerd en is sprake van een zeer bijzondere situatie als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de PW. Het college is daarom met toepassing van dit artikel in beginsel gehouden tot afstemming van de bijstand. Voor de wijze van afstemming dient het college de niet rechtmatig verblijvende partner niet als partner te beschouwen voor zover het de Alleenstaande ouderkop betreft. Het college zal moeten beoordelen of de wel rechtmatig verblijvende partner in die situatie de Alleenstaande ouderkop misloopt en daarvoor compensatie moeten bieden.

Bron: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/#!/details?id=ECLI:NL:CRVB:2018:1618>

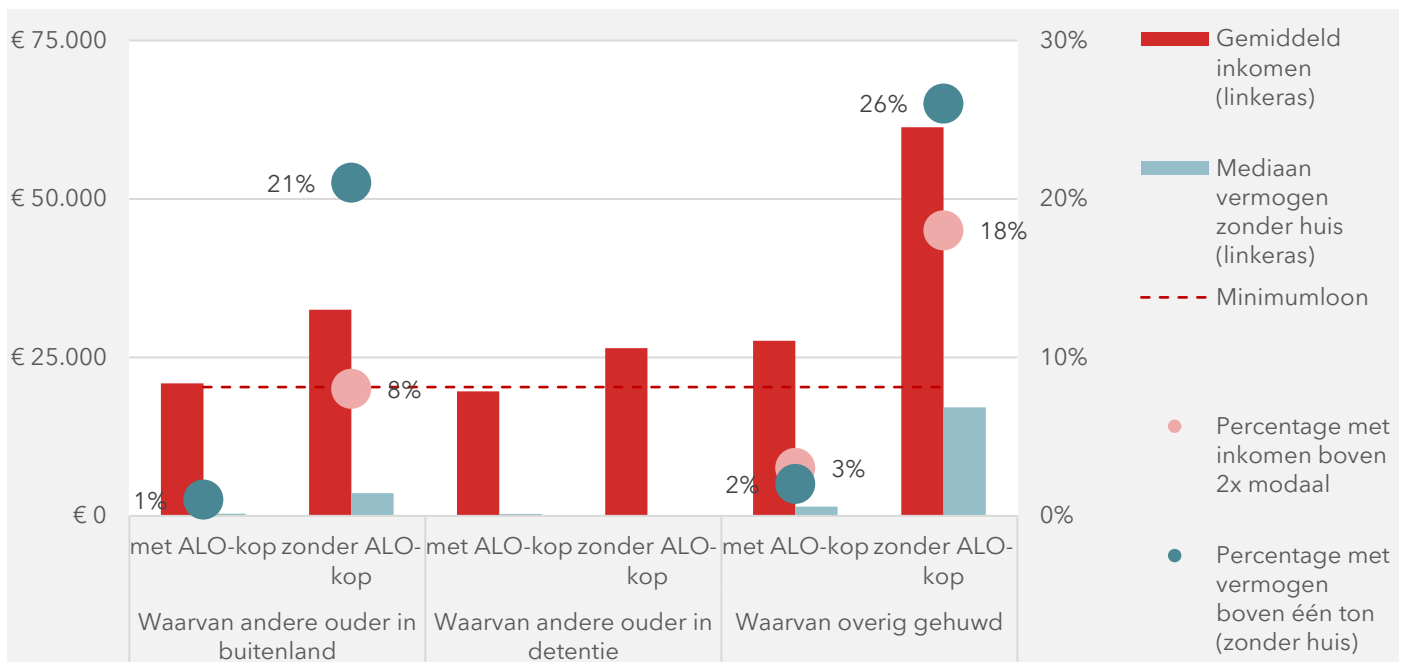
Alleenstaande ouders met een andere ouder in het buitenland of in detentie hebben een laag inkomen en een zeer laag vermogen, Zie Figuur 3.9 en Figuur 3.10. Een groot deel van deze ouders heeft een huwelijkspartner die niet kan bijdragen aan de kosten van kinderen. Vooral statushouders met een huwelijkspartner in het buitenland komen onder het sociaal minimum, omdat de huwelijkspartner als toeslagpartner meetelt waardoor de statushouder geen recht heeft op de ALO-kop. Dit terwijl de huwelijkspartner niet kan bijdragen in het onderhoud van het kind. De statushouder is aangewezen op de gemeente voor een aanvulling van de bijstand. Niet alle statushouders krijgen deze aanvulling. Als de huwelijkspartner in eerste instantie niet bekend is bij de Dienst Toeslagen ontvangt de alleenstaande ouder een ALO-kop, terwijl daar geen recht op is. Als de huwelijkspartner nareist of als later bekend

<sup>18</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-191110.pdf>

wordt dat er een huwelijkspartner is, wordt de statushouder geconfronteerd met hoge terugvorderingen. De bijstandsafhankelijkheid is zeer hoog voor deze groepen, zowel van degenen met als zonder ALO-kop, zie Figuur 3.10. Het inkomen en vermogen van de eenouderhuishoudens zonder ALO-kop zijn wel iets hoger dan die van de huishoudens met een ALO-kop.

Het inkomen en vermogen van overig gehuwden zijn iets hoger dan die van degenen met een partner in het buitenland of in detentie, vooral van degenen zonder ALO-kop. Vooral degenen met ALO-kop zijn sterk bijstandsafhankelijk: 31 procent heeft inkomen uit bijstand, zie Figuur 3.10.

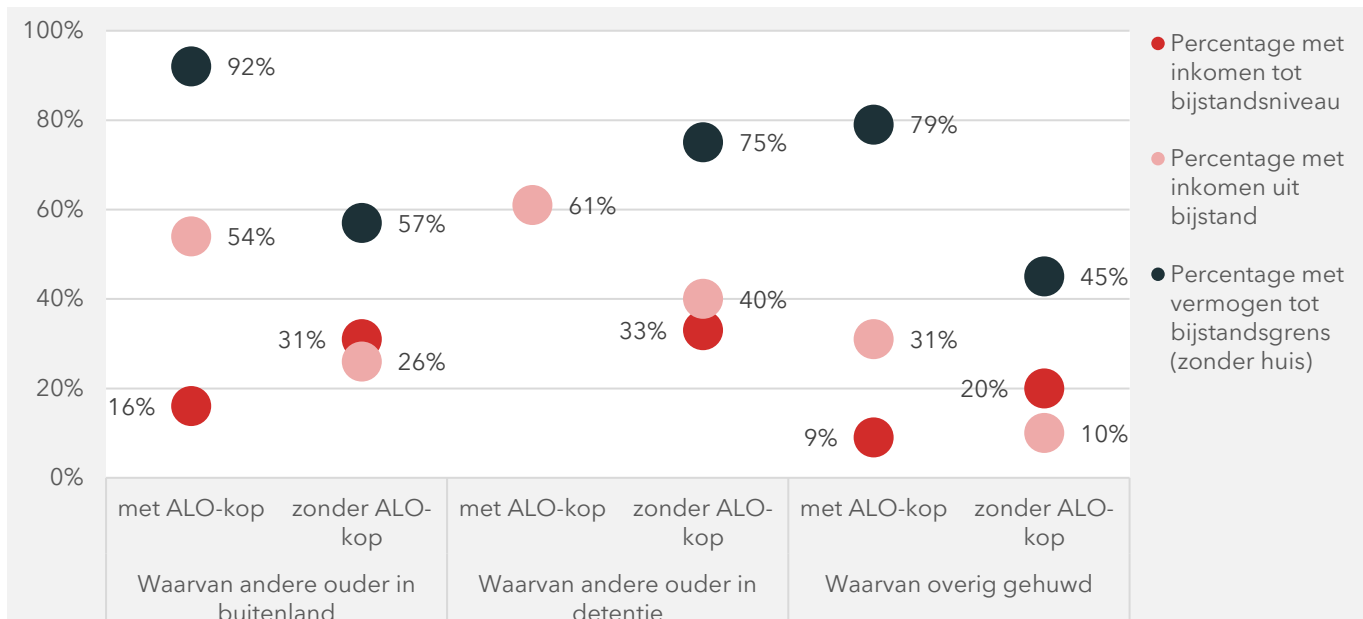
**Figuur 3.9 De inkomenssituatie voor gehuwden zonder ALO-kop is beter dan voor gehuwden met ALO-kop**



Bron: CBS Microdata 2021, Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Noot: De aantallen van alleenstaande ouders met een andere ouder in het buitenland of in detentie en een inkomen boven 2x modaal waren te klein om vrij te geven. Ook de aantallen van alleenstaande ouders met een andere ouder in detentie en een vermogen boven één ton was te klein om vrij te geven.

Figuur 3.10 Gehuwde eenouderhuishoudens met een partner in detentie hebben een laag vermogen



Bron: CBS Microdata 2021, Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Als huishoudens afzien van de ALO-kop is de gemeente verplicht het inkomen aan te vullen tot het sociaal minimum als de partner in het buitenland niet kan bijdragen aan de kosten van kinderen. Burgers weten dit loket echter niet altijd te vinden. Het kan ook voorkomen dat mensen een partner hebben waar de Dienst Toeslagen ook later geen weet van heeft waardoor zij ten onrechte een ALO-kop ontvangen.

### 3.4.5 Ongehuwd, andere ouder bekend

Het merendeel van de eenouderhuishoudens is ongehuwd (76 procent). Van de ongehuwden ontvangt het grootste deel een ALO-kop (85 procent). Bij het merendeel ontvangt één ouder de ALO-kop, maar er is een kleine groep waarbij beide ouders een ALO-kop ontvangen.

Ouders met één kind kunnen het bedrag dat ze krijgen aan kindgebonden budget (inclusief ALO-kop) maximaliseren door de kinderbijslag te laten aanvragen door de minst verdienende partner. Degene die de kinderbijslag aanvraagt, krijgt ook het kindgebonden budget. Als er meer dan één kind is, kunnen ouders het bedrag aan kindgebonden budget optimaliseren door allebei voor minimaal één kind de kinderbijslag aan te vragen. Als beide ouders alleenstaand zijn, krijgen ze dan beiden een ALO-kop. Ook het bedrag aan kindgebonden budget is dan hoger, omdat het kindgebonden budget voor het eerste kind iets hoger is dan voor de volgende kinderen. Om het bedrag aan kindgebonden budget en ALO-kop te optimaliseren is denk- en doenvermogen vereist. Het vergt inzicht in de opbrengst van het verdelen van het kindgebonden budget tussen de twee huishoudens. Voor de groep waar nu één ouder de ALO-kop ontvangt en er meer dan één kind is in het huishouden zou de ALO-kop potentieel dubbel uitbetaald kunnen worden als ouders beter optimaliseren. Voor een dubbele uitbetaling van de ALO-kop moet de andere ouder ook alleenstaand zijn en beiden moeten voldoen aan de vermogens- en inkomenstoets. Van de alleenstaande ouders met ALO-kop met meer dan één kind waarvan de ex-partner ook alleenstaand is en beiden voldoen aan de inkomens- en vermogenstoets ontvangt 28 procent beiden een ALO-kop.

Tabel 3.5 Van alle ongehuwde eenouderhuishoudens met een bekende partner ontvangt 85 procent een ALO-kop

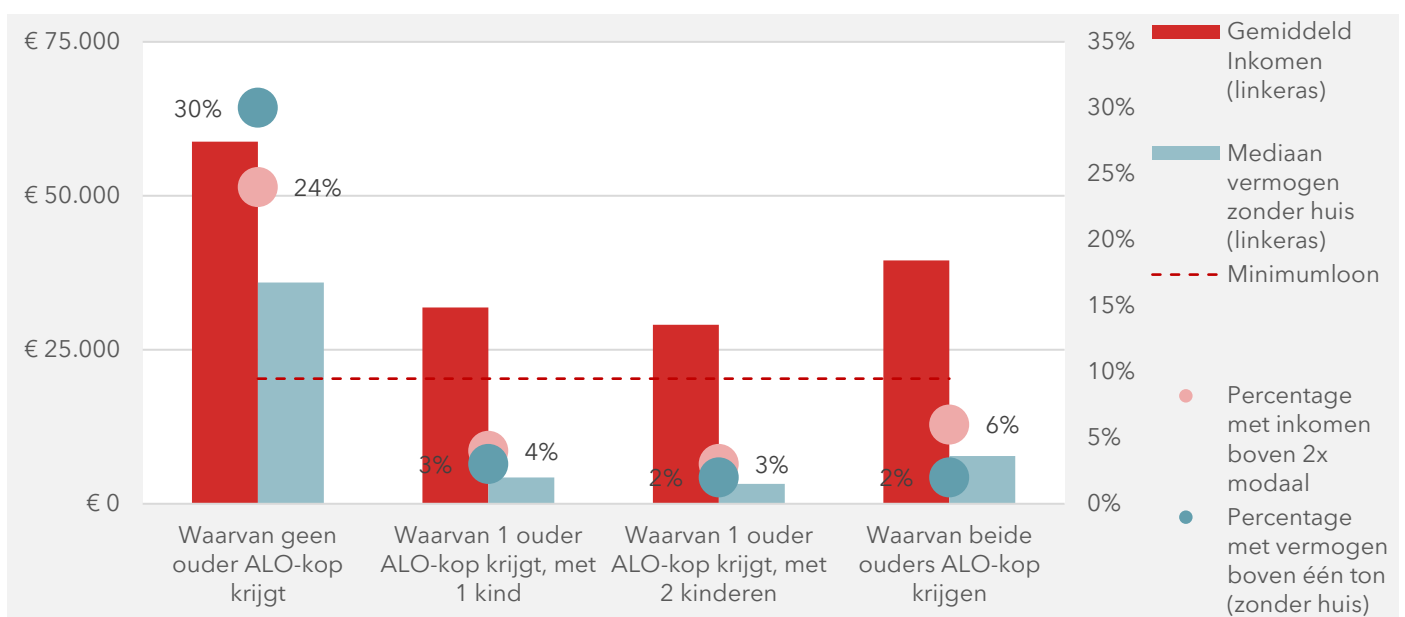
Ongehuwd	Totaal	Met ALO-kop	Met meer dan één kind	Waarvan ex-partner ook alleenstaand
Waarvan geen ALO-kop	38.481			
Waarvan wel ALO-kop	225.428			
• Met één kind		119.039		
• Met meer dan één kind		106.389		
o Waarvan ex-partner niet alleenstaand			36.071	
o Waarvan ex-partner ook alleenstaand			70.318	
o Waarvan één ouder ALO-kop				50.775
o Waarvan beide ouders ALO-kop				19.543
<b>Totaal</b>	<b>263.909</b>	<b>225.428</b>	<b>106.389</b>	<b>70.318</b>

Bron: CBS microdata, 2021. Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Het gemiddelde inkomen en vermogen van de groep die geen ALO-kop krijgt liggen hoger dan die van de groep die wel een ALO-kop krijgt. De bijstandsafhankelijkheid van degenen zonder ALO-kop is met 5 procent relatief laag.

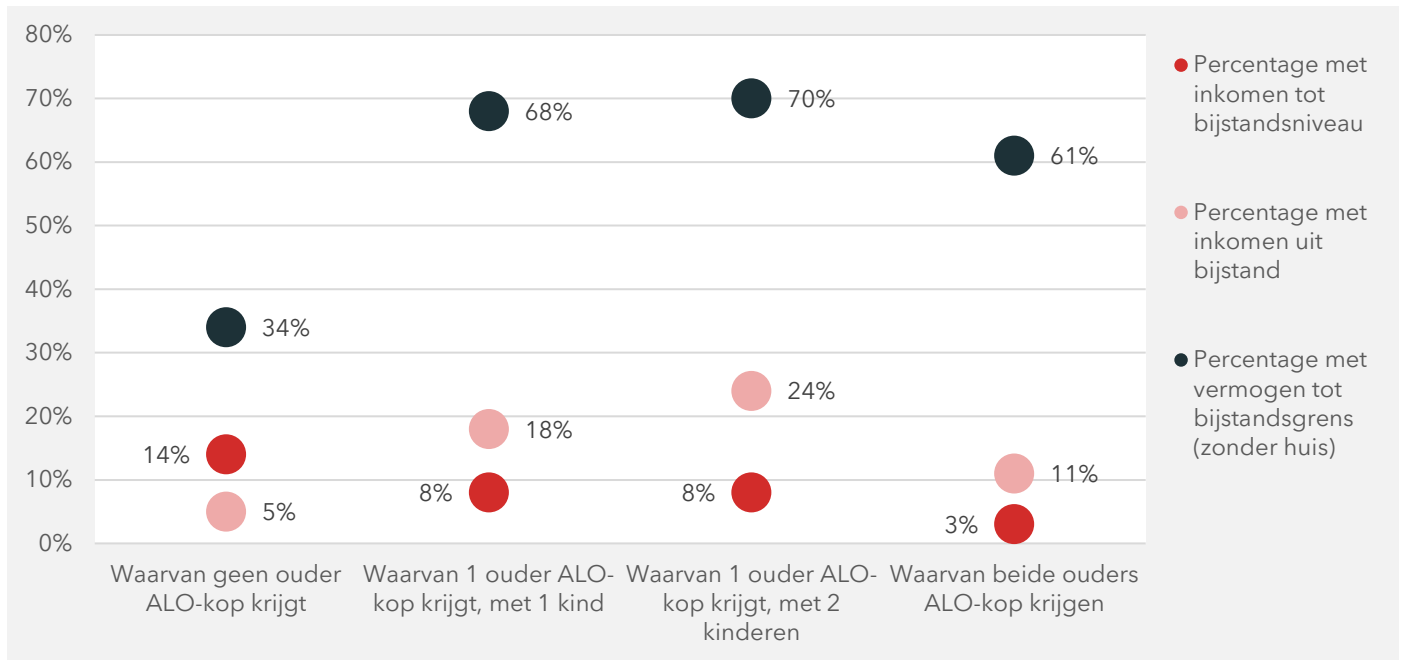
Het gemiddelde inkomen en vermogen van de groep waar beide ouders een ALO-kop krijgen zijn hoger dan voor de groep waar één ouder de ALO-kop krijgt, zie Figuur 3.11. Ook is de bijstandsafhankelijkheid voor deze groep lager, zie Figuur 3.12. De ouders die qua inkomen dus al beter af zijn, lijken ook de ouders te zijn die de ALO-kop vaker optimaliseren. Hierdoor blijkt dat de alleenstaande ouders die al een goede financiële situatie hebben vaak het meest optimaal gebruikmaken van de ALO-kop.

Figuur 3.11 Ongehuwden zonder ALO-kop hebben een hoger inkomen en vermogen dan degenen zonder ALO-kop



Bron: CBS microdata, 2021. Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.12 Alleenstaande ongehuwde ouders met meer dan een kind zijn financieel kwetsbaar



Bron: CBS microdata, 2021. Bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

### 3.4.6 Wonend met overig gezinslid

Volgens de toeslagensystematiek hebben alleenstaande ouders die op een adres wonen met één andere volwassene geen recht op een ALO-kop als ze beiden 27 jaar of ouder zijn. Als er meer dan twee volwassenen op het adres wonen die geen relatie met elkaar hebben, dan worden alle volwassenen als alleenstaand beschouwd, omdat er maar één toeslagpartner kan zijn.

Van de alleenstaande ouders die samenwonen met één familielid in de eerste graad ontvangt 74 procent een ALO-kop. Deze groep heeft alleen recht op een ALO-kop wanneer een van de volwassenen jonger is dan 27 jaar. Van de alleenstaande ouders met ALO-kop die samenwonen met een ouder is bijna twee derde jonger dan 27 jaar. Bovendien is het peilmoment voor de huishoudsituatie op 1 januari van het jaar en het ontvangen van de ALO-kop een gegeven over het hele jaar. Huishoudens zijn niet gevolgd over tijd, maar het zou kunnen zijn dat er gedurende het jaar veranderingen zijn opgetreden in de huishoudsituatie waardoor er ergens na 1 januari wel recht op een ALO-kop is. Volgens de sociale zekerheidsregels hebben alleenstaande ouders die samenwonen met één familielid in de eerste graad een zelfstandig recht op bijstand. Voor de bijstand zijn het wel kostendelers, dus de alleenstaande ouder heeft recht op 50 procent van het minimumloon en niet op de alleenstaande-uitkering ter hoogte van 70 procent van het minimumloon. Vanaf 1 januari 2023 is de leeftijdsgrens voor de kostendelersnorm verhoogd naar 27 jaar of ouder: alleenstaande ouders onder de 27 jaar (maar ouder dan 21 jaar) hebben sindsdien wel recht op de alleenstaande-uitkering.

Van de alleenstaande ouders die samenwonen met één ander overig gezinslid dat geen familie is in de eerste graad (bv. broers en zussen of vrienden) ontvangt 47 procent een ALO-kop. Deze groep heeft alleen recht op de ALO-kop als minimaal een van de volwassenen jonger is dan 27 jaar. Van degenen met ALO-kop woonde 56 procent met een gezinslid dat jonger was dan 27 jaar. Deze groep heeft geen zelfstandig recht op bijstand als er sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Van de alleenstaande ouders die samenwonen met meerdere gezinsleden ontvangt 46 procent de ALO-kop. Deze alleenstaande ouders hebben recht op de ALO-kop. Onduidelijk is waarom dit percentage zo laag is. Deze groep heeft zelfstandig recht op bijstand. Voor de bijstand geldt vanaf 27 jaar de kostendelersnorm. Bij twee overige gezinsleden ontvangen alle gezinsleden een uitkering ter hoogte van 43,3 procent van het minimumloon. Dit percentage neemt af naarmate het aantal overige gezinsleden toeneemt.

Tabel 3.6 De helft van de alleenstaande ouders die wonen met een overig gezinslid ontvangen de ALO-kop

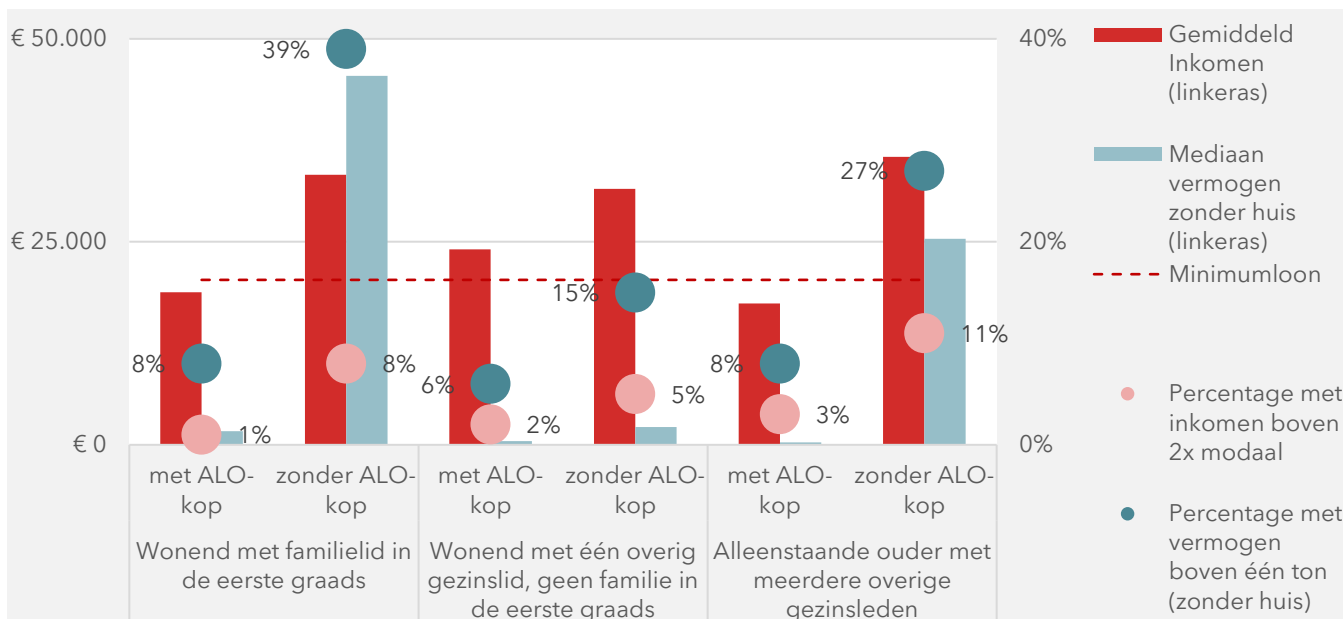
	Totaal	Waarvan met ALO-kop
Wonend met één familielid in eerste graad	1.245	74%
Wonend met één overig gezinslid, geen familie in de eerste graad	3.532	47%
Alleenstaande ouder met meerdere overige gezinsleden	8.254	46%
<b>Totaal</b>	<b>13.031</b>	<b>49%</b>

Bron: CBS microdata, 2021. Bewerking SEO Economisch Onderzoek

Eenouderhuishoudens met ALO-kop wonend met één overig persoon hebben geen hoog inkomen. Het inkomen van alleenstaande ouders wonend met zijn/haar ouder is, met 19 duizend euro per jaar, lager dan dat van andere alleenstaande ouders die wonen met een overig gezinslid, zie Figuur 3.13. Dit komt mogelijk door hun jonge leeftijd: bijna de helft is jonger dan 27 jaar. Bij deze cijfers moet bedacht worden dat er naast het inkomen van de alleenstaande ouder ook een ander inkomen kan zijn in het huishouden. Dat verklaart dat de bijstandsafhankelijkheid van ouders die wonen bij een ouder relatief laag is (17 procent), terwijl 39 procent een inkomen heeft onder het bijstandsniveau en 67 procent een vermogen onder het bijstandsniveau. Deze alleenstaande ouders hebben een zelfstandig recht op bijstand (ter hoogte van 50 procent van de parennorm), maar weten dat mogelijk niet of hebben geen zin in de verplichtingen die dat met zich meebrengt. Uit onderzoek van de Inspectie van SZW blijkt dat ongeveer 35 procent van degenen die recht hebben op bijstand deze niet aanvraagt (ISZW, 2021).

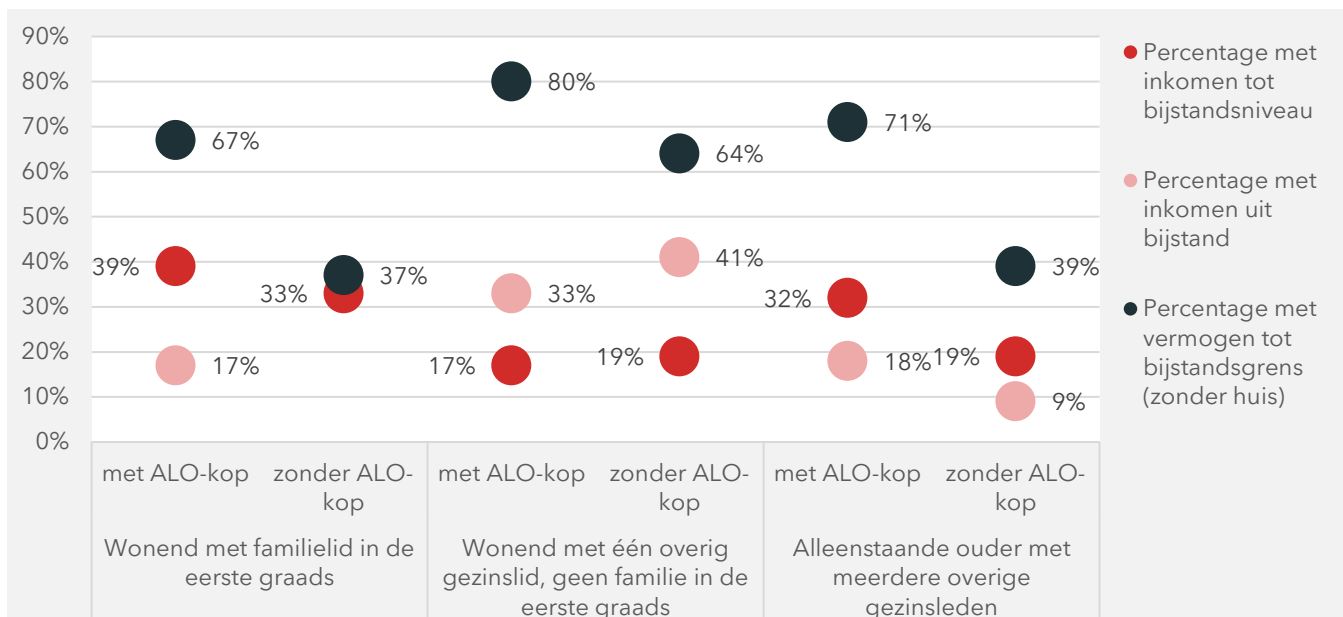
Het vermogen van het huishouden van alleenstaande ouders (zonder ALO-kop) die bij een ouder wonen is wel relatief hoog (39 procent heeft een vermogen van meer dan 100 duizend euro) maar laag als de alleenstaande ouder bij een overig persoon in woont (15 procent heeft een vermogen van meer dan 100 duizend euro, zie Figuur 3.13). Tot het vermogen van het huishouden van alleenstaande ouders die samenwonen met een ouder zal vaker een eigen huis behoren.

Figuur 3.13 Eenouderhuishoudens wonend met één ouder zijn relatief vermogend



Bron: CBS microdata, 2021. Bewerkingen: SEO Economisch Onderzoek

Figuur 3.14 Veel eenouderhuishoudens wonend met één overig lid hebben een inkomen tot bijstandsniveau



Bron: CBS microdata, 2021. Bewerkingen: SEO Economisch Onderzoek

### 3.5 Voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan

#### *ALO-kop is voldoende om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan*

Op minimumniveau is het inkomen, inclusief de ALO-kop, voldoende om het bestaansminimum te bereiken, zie Tabel 3.7. Paren met kinderen hebben, met twee of meer kinderen, volgens de berekeningen van het NIBUD niet genoeg om rond te komen. De vergoeding voor alleenstaande ouders lijkt daarmee wat ruimer dan voor paren met



kinderen. Daarbij moet wel bedacht worden dat het aandeel alleenstaande ouders dat van een minimumuitkering moet rondkomen relatief erg hoog is, zie Figuur 3.5. Ook zijn alleenstaande ouders vaker langdurig afhankelijk van een minimuminkomen (CBS, 2021).

Tabel 3.7 Minimuminkomen is voor alleenstaande ouders voldoende om rond te komen

	1 kind; 8 jaar		2 kinderen; 8 en 13 jaar		3 kinderen; 11, 13 en 15 jaar	
	Alleenstaande ouder	Paar	Alleenstaande ouder	Paar	Alleenstaande ouder	Paar
<b>Inkomsten</b>						
Bijstand	€ 1.135	€ 1.623	€ 1.135	€ 1.623	€ 1.135	€ 1.623
Vakantietoeslag	€ 60	€ 85	€ 60	€ 85	€ 60	€ 85
Zorgtoeslag	€ 154	€ 265	€ 154	€ 265	€ 154	€ 265
Kinderbijslag	€ 109	€ 109	€ 237	€ 237	€ 366	€ 366
Kindgebonden budget	€ 458	€ 137	€ 608	€ 287	€ 758	€ 437
Totaal	€ 1.916	€ 2.219	€ 2.194	€ 2.497	€ 2.473	€ 2.776
<b>Uitgaven</b>						
Vaste lasten	€ 790	€ 1.058	€ 902	€ 1.171	€ 1.018	€ 1.270
Reserveringsuitgaven	€ 245	€ 355	€ 317	€ 429	€ 392	€ 501
Huishoudelijke uitgaven	€ 407	€ 545	€ 521	€ 694	€ 751	€ 895
Sociale participatie	€ 163	€ 233	€ 233	€ 303	€ 303	€ 374
Totaal	€ 1.605	€ 2.191	€ 1.973	€ 2.597	€ 2.464	€ 3.040
<b>Saldo</b>	€ 311	€ 28	€ 221	-€ 100	€ 9	-€ 264

Bron: NIBUD: Nibud minimum-voorbeeldbegrotingen 2023

Noot: Alimentatie komt niet voor in deze tabel omdat zowel kinderalimentatie voor kinderen onder de 18 als partneralimentatie verrekend wordt met de bijstand.

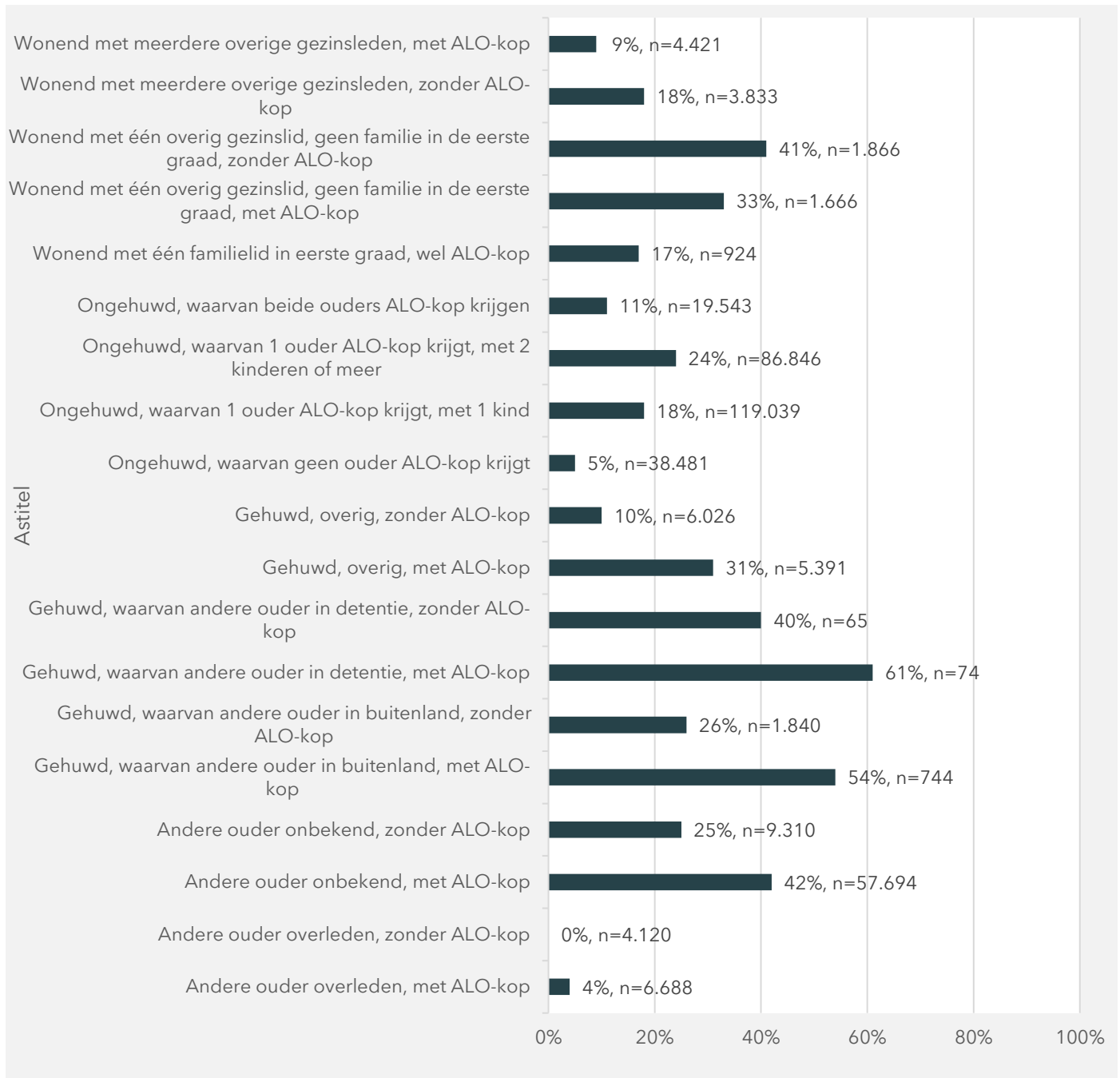
### *Bijna 23 duizend eenouderhuishoudens hebben een inkomen onder het sociaal minimum*

Er zijn 22.593 eenouderhuishoudens waarvan het inkomen onder bijstandsniveau is en het vermogen onder de grens van bijstandsvermogenstoets ligt (6,3 procent van het totaal aantal alleenstaande ouders). Hiervan ontvingen 16.709 huishoudens een ALO-kop en 5.884 niet. Het gaat om 5,6 procent van degenen met ALO-kop en 9,8 procent van degenen zonder ALO-kop. Degenen met ALO-kop hadden een inkomen onder de bijstandsnorm voor een alleenstaande (70 procent). Met ALO-kop komen ze dan niet op het sociaal minimum voor een alleenstaande ouder (90 procent van de norm voor paren). Vermoedelijk is hier sprake van niet-gebruik van de bijstand. Degenen zonder ALO-kop hadden een inkomen onder de 90 procent van het sociaal minimum voor paren. Het gaat vooral om gehuwden die geen recht hebben op de ALO-kop. Ook alleenstaande ouders waarbij de andere ouder onbekend is hebben relatief vaak een inkomen onder het minimum. Deze groepen hebben wel recht op een aanvulling van hun inkomen met bijstand tot de 90-procentnorm, maar ontvangen deze kennelijk niet.

*Vooraf alleenstaande ouders waarvan de andere partner onbekend is en gehuwden hebben een kwetsbare inkomenspositie*

Onderstaande figuur laat zien dat het vooral gehuwden met een partner in detentie of een partner in het buitenland zijn die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Van degenen met een partner in detentie gaat het om 61 procent van degenen met ALO-kop en 40 procent van degenen zonder ALO-kop. Dit is wel een zeer kleine groep, van in totaal 139 alleenstaande ouders.

**Figuur 3.15** Vooral gehuwde alleenstaande ouders zijn afhankelijk van een bijstandsuitkering



Bron: CBS-microdata, 2012. Bewerking SEO Economisch onderzoek

Noot: De gegevens over wonend met één familielid in de eerste graad, geen ALO-kop waren te klein om vrij te geven

## 3.6 Hoogte ALO-kop

### Hoogte kindgebonden budget en ALO-kop is afhankelijk van denk- en doenvermogen ouders

#### *Ouders kunnen beiden een ALO-kop krijgen*

Het optimale gebruik van het kindgebonden budget en de ALO-kop vergt veel denk- en doenvermogen van de ouders (zie Box 3.3), maar kan het totale bedrag dat ontvangen wordt aanzienlijk laten toenemen. De bedragen zijn namelijk iets hoger voor het eerste kind in vergelijking met de volgende kinderen en bovendien kan er (in sommige gevallen) twee keer een ALO-kop ontvangen worden.

#### Box 3.3 Denk- en doenvermogen

Het rapport 'Weten is nog geen doen' van de WRR (2017) beschrijft het doenvermogen als een combinatie van niet-cognitieve vermogens, waaronder doelen stellen, plannen, in actie komen, volhouden en om kunnen gaan met verleidingen en tegenslag. Het IBO-rapport (IBO, 2019) beschrijft dat waar het doenvermogen draait om het 'actie ondernemen', het denkvermogen meer draait om het 'weten en beredeneren' dat daaraan voorafgaat. Denkvermogen omvat intelligentie, kennis, lees- en schrijfvaardigheid en rekenvaardigheden (WRR, 2017). Het hangt dan ook samen met opleidingsniveau. Maar ook mensen met een hoog opleidingsniveau kunnen een gebrek aan doenvermogen hebben waardoor zij de ALO-kop niet optimaliseren.

Bron: WRR (2017) en IBO, 2019

Onderstaande voorbeeldberekening schetst een situatie waarbij twee kinderen jonger dan 12 zijn, beide ouders onder het maximale vermogen zitten, beide ouders een inkomen onder de afbouwgrens hebben en beide ouders geen toeslagpartner hebben. In situatie 1 wordt de toeslag niet verdeeld en ontvangt ouder A alle toeslagen en in situatie 2 wordt de toeslag wel verdeeld. Dit betekent dat in situatie 1 ouder A voor beide kinderen de toeslag ontvangt en in situatie 2 ontvangt elke ouder voor een van de kinderen de toeslag. Indien de toeslag voor de kinderen verdeeld wordt, dan is er een kleine toename in het totaal ontvangen kindgebonden budget. Bovendien ontvangen nu beide ouders de ALO-kop waardoor de totale toename 3.399 euro per jaar is. Het optimaal verdelen van het kindgebonden budget en de ALO-kop kan het inkomen dus aanzienlijk laten toenemen. Als de ALO-kop niet optimaal is verdeeld, dan kunnen ouders het nog met één jaar terugwerkende kracht aanpassen.

Tabel 3.8 Bij optimale verdeling over ouders is het totale kindgebonden budget aanzienlijk hoger

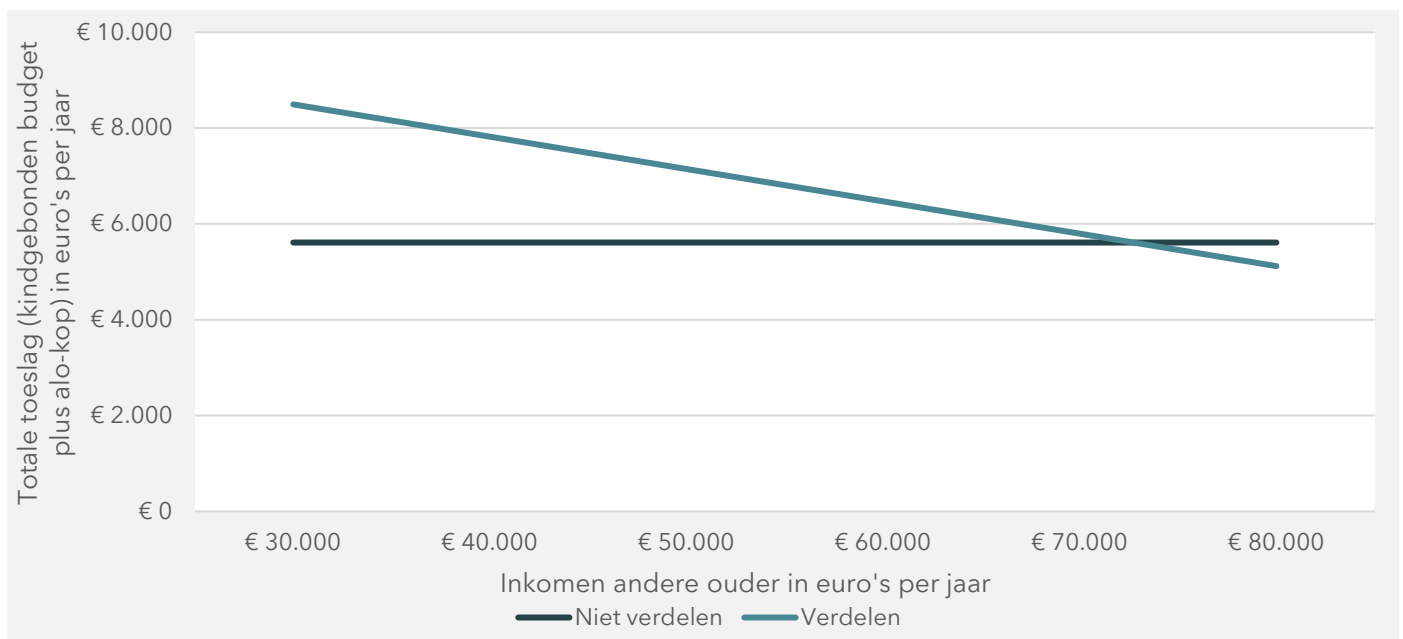
	Kindgebonden budget + ALO-kop bij een van de ouders	Kindgebonden budget + ALO-kop verdeeld tussen de ouders	Vershil
Kindgebonden budget ouder A	2.326	1.220	-1.106
Kindgebonden budget ouder B	0	1.220	+1.220
ALO-kop ouder A	3.285	3.285	0
ALO-kop ouder B	0	3.285	+3.285
<b>Totaal kindgebonden budget, inclusief ALO-kop</b>	<b>5.611</b>	<b>9.010</b>	<b>+3.399</b>

Bron: Toeslagen ministerie van Financiën, berekening kindgebonden budget 2022. Berekeningen: SEO

Noot: Deze voorbeeldberekening gaat uit van een situatie met twee kinderen onder de 12 jaar, beide ouders voldoen aan de vermogenstoets voor het kindgebonden budget en ALO-kop, beide ouders hebben een inkomen onder de afbouwgrens van het kindgebonden budget en beide ouders hebben geen toeslagpartner.

Van de alleenstaande ouders met meer dan één kind waarvan de ex-partner ook alleenstaand is en beiden aan de vermogensseis voldoen, ontvangt 28 procent een ALO-kop. Dit lage percentage kan komen doordat veel ouders niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid of niet over het geveerde denk- en doenvermogen beschikken. Ook een te hoog inkomen van de andere partner kan invloed hebben op de keuze, maar dit is niet heel waarschijnlijk. Zoals weergegeven in Figuur 3.16 moet het inkomen van de ex-partner ruim 72 duizend euro per jaar (op basis van hierboven geschetste situatie, andere ouder inkomen onder de afbouwgrens) zijn om de totale toeslag bij verdeling lager te laten uitkomen dan zonder verdeling. Wanneer ook de andere ouder een inkomen heeft boven de afbouwgrens van de ALO-kop zal de lijn van niet verdelen lager komen te liggen en moet het inkomen van de ex-partner hoger zijn dan 72 duizend euro om niet te kunnen profiteren van een verdeling.

**Figuur 3.16** Bij eigen inkomen onder het wettelijk minimumloon (wml) moet de andere ouder een hoog jaarlijks inkomen hebben om niet te profiteren van splitsing toeslag



Bron: Toeslagen ministerie van Financiën, berekening kindgebonden budget 2022. Berekeningen: SEO

Noot: Deze voorbeeldberekening gaat uit van een situatie met twee kinderen onder de 12 jaar, beide ouders voldoen aan de vermogenstoets voor het kindgebonden budget en ALO-kop, één ouder heeft een inkomen onder de afbouwgrens van het kindgebonden budget (de ouder die de toeslag ontvangt als er niet verdeeld wordt) en beide ouders hebben geen toeslagpartner.

#### *Hoogte ALO-kop kan geoptimaliseerd worden door aanvraag door minst verdienende ouder*

In principe is het optimaal om de ouder met het laagste inkomen het kindgebonden budget en de ALO-kop te laten ontvangen. Bij een inkomen boven het toetsingsinkomen in 2022 van 22.356 euro per jaar wordt de maximale toeslag verminderd met 6,75 procent voor elke euro aan inkomen boven de 22.356 euro per jaar. In deze voorbeeldberekening wordt uitgegaan van twee kinderen onder de 12, beide ouders onder vermogenstoets en beide ouders zonder toeslagpartner. Ouder A verdient 20 duizend euro per jaar en ouder B verdient 45 duizend euro per jaar. Hierdoor zou ouder A per jaar 5.611 euro aan toeslag ontvangen en ouder B per jaar 4083 euro. Door ouder B de toeslag te laten ontvangen wordt er dus 1.529 euro per jaar minder ontvangen.

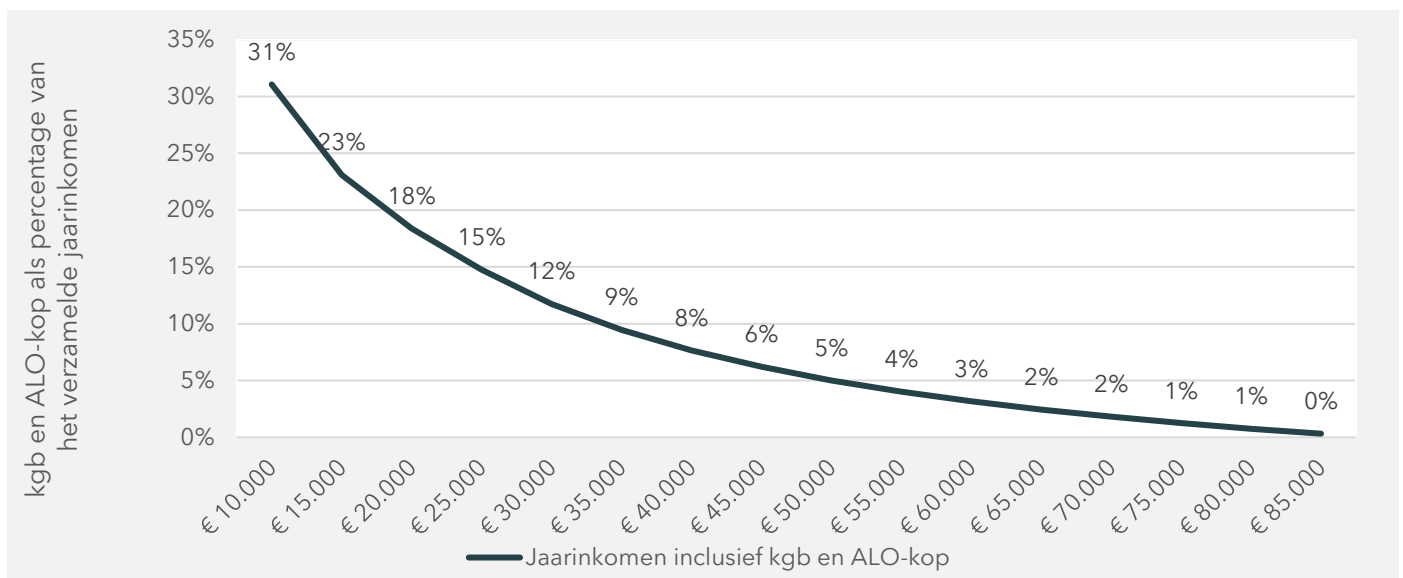
Van de eenouderhuishoudens die ervoor konden kiezen om de ALO-kop te laten ontvangen door de minst verdienende ouder koos 77 procent daarvoor. Het gaat om alleenstaande ouders die ongehuwd zijn, waarvan

beiden alleenstaand zijn, beiden aan de vermogens- en inkomenseis voldoen en waarvan één ouder de ALO-kop ontving in 2021. Het verschil in inkomen tussen beide ouders kan in sommige gevallen klein zijn waardoor het overdragen van de ALO-kop naar de andere ouder niet veel oplevert. Hiernaast kan niet getoetst worden welke ouder de zorg en kosten draagt voor het kind waardoor in het geval van dat de meest verdienende ouder de ALO-kop krijgt, deze wel terechtkomt bij de ouder die de meeste kosten heeft.

### Hoge inkomens ontvangen ook ALO-kop

Bij een situatie met één kind onder de 12 jaar ontvangt een ouder tot een inkomen van ongeveer 89.000 euro per jaar een bedrag aan toeslag. Dit is echter wel een klein bedrag, omdat de toeslag afneemt met inkomen. Figuur 3.17 geeft weer hoeveel procent het kindgebonden budget inclusief de ALO-kop is van het totale jaarinkomen verzameld (met kindgebonden budget en ALO-kop). Hieruit blijkt een negatief exponentieel verband. Voor inkomen boven de 35 duizend euro per jaar is de bijdrage van het kindgebonden budget inclusief de ALO-kop minder dan 10 procent.

Figuur 3.17 Het belang van het kindgebonden budget (incl. ALO-kop) daalt sterk met inkomen



Bron: Toeslagen ministerie van Financiën, berekening kindgebonden budget 2022. Berekeningen: SEO

### Ouders kunnen ook een ALO-kop krijgen als hun kind niet bij een van de ouders woont

Ouders kunnen ook een kindgebonden budget ontvangen wanneer het kind niet bij een van de ouders woont, bijvoorbeeld in het buitenland. Wanneer een alleenstaande een onderhoudsbijdrage voor het kind betaalt van minimaal 488 euro per kwartaal is er recht op kinderbijslag en mogelijk kindgebonden budget (inclusief ALO-kop). Het totale bedrag aan kinderbijslag en kindgebonden budget bij één kind en als de ouder een inkomen onder de afgbouwrens heeft, varieert dan tussen de 1.336 en 1.543 euro per kwartaal afhankelijk van de leeftijd van het kind. Onbekend is hoe vaak kinderbijslag en kindgebonden budget wordt betaald aan alleenstaande ouders met een uitwonend kind. Ook is onbekend hoeveel de ouders meer bijdragen dan het minimumbedrag van 488 euro per kwartaal.

### 3.7 Conclusie: doeltreffendheid en doelmatigheid ALO-kop

De doelen van de ALO-kop waren om de prikkels om vanuit de bijstand aan het werk te gaan te vergroten, een tegemoetkoming in het levensonderhoud van alleenstaande ouders leveren en het op minimumniveau voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan.

#### Doelen ALO-kop grotendeels bereikt

Het doel om de prikkels om te gaan werken vanuit de bijstand te vergroten is gehaald. Voor de invoering van de ALO-kop gingen alleenstaande ouders er 5 procent in inkomen op achteruit als zij vier dagen tegen het minimumloon gingen werken, daarna gingen ze er 3 procent op vooruit. Door de verhoging van de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor werkenden gaan alleenstaande ouders die de stap naar werk maken er in 2016, 2017 en 2018 nog verder op vooruit. In 2023 gaan alleenstaande ouders er 13 procent op vooruit als ze vier dagen tegen het minimumloon gaan werken. De arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders is gestegen van 63 procent in 2014 naar 74 procent in 2022. De arbeidsparticipatie van partner met kinderen is gestegen van 83 procent in 2014 naar 88 procent in 2022. De arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders met kinderen is dus sterker gestegen dan die van partners met kinderen, wat een indicatie is dat het invoeren van de ALO-kop een positief effect heeft gehad op de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders.

Het doel om een tegemoetkoming te geven in het levensonderhoud van alleenstaande ouders is ook gehaald. Alleenstaande ouders zonder bijstand en een laag inkomen gingen er sterk op vooruit door de invoering van de ALO-kop. Mede als gevolg van de invoering van de ALO-kop is het aandeel alleenstaande ouders dat moet rondkomen van een minimuminkomen sterk gedaald van 2014 op 2015.

Het doel om op minimumniveau te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan is niet volledig gehaald. In 2021 waren er bijna 23.000 eenouderhuishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum. Daarvan ontving 74 procent een ALO-kop en 26 procent niet. Degenen met ALO-kop hadden een inkomen onder de bijstandsnorm voor een alleenstaande (70 procent). Met ALO-kop komen ze dan niet op het sociaal minimum voor een alleenstaande ouder (90 procent van de norm voor paren). Vermoedelijk is hier sprake van niet-gebruik van de bijstand. Degenen zonder ALO-kop hadden een inkomen onder de 90 procent van het sociaal minimum voor paren. Zij hebben recht op aanvulling van hun inkomen met bijstand tot de 90-procentnorm. Echter, doordat de definitie van alleenstaande ouder voor de ALO-kop afwijkt van die in de bijstand krijgt een deel van de alleenstaande ouders geen ALO-kop. Het gaat om gehuwden die apart wonen en om alleenstaande ouders die op één adres wonen met een familielid in de eerste graad. Deze groepen kregen voorheen wel de 20 procent aanvulling in de bijstand. Voor deze groepen gold wel een overgangsregeling waardoor zij een beroep konden doen op bijzondere bijstand. Vanaf 2018 zijn gemeenten door een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep verplicht om de uitkering van alleenstaande ouders die geen ALO-kop ontvangen en onvoldoende bijdrage krijgen van de andere ouder van de kinderen op te hogen naar het sociaal minimum voor alleenstaande ouders (90 procent van het minimumloon). Het is echter de vraag of deze groep alleenstaande ouders de weg weet naar gemeenten en of gemeenten op de hoogte zijn van deze verplichting. De gemeentelijke verplichting is bovendien niet in wetgeving vastgelegd. Groepen die de grootste kans lopen onder het bestaansminimum te komen zijn gehuwden met een partner in het buitenland en met een partner in detentie. Zij hebben een laag inkomen en een zeer laag of geen vermogen. Alleenstaande ouders die wonen met een familielid in de eerste graad lopen minder risico om onder het bestaansminimum te komen. Wel worden alleenstaande ouders die samenwonen met een ouder zodra ze 27 jaar worden sterker afhankelijk van de ouder doordat alle toeslagen lager worden (vooral het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag).

## Doelmatigheid is moeilijk te beoordelen

Om doelmatig te zijn moet de ALO-kop terechtkomen bij ouders die de inkomensondersteuning nodig hebben en moet de ALO-kop niet hoger zijn dan nodig is om de doelstellingen te bereiken. Het beeld wat betreft de doelmatigheid van de ALO-kop is gemengd waardoor hier geen eenduidig eindoordeel over mogelijk is.

De hoogte van de ALO-kop is voor huishoudens rond het sociaal minimum precies voldoende om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan van een eenoudergezin met drie kinderen. In dit opzicht is de ALO-kop doelmatig.

Er is een afruil 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). Het lange afbouwtraject tot boven inkomens van 100 duizend euro werpt wel de vraag op hoe doelmatig deze vormgeving is.

Voor ongehuwden, waarvan de andere ouder bekend is, is het doelmatig als de ALO-kop terechtkomt bij de ouder die de ondersteuning het meest nodig heeft. Uitgaande van twee ouders schrijft de wet niet voor wie de ALO-kop krijgt. Het vergt denk- en doenvermogen van de ouders om het bedrag aan ALO-kop te optimaliseren. In situaties waarin een van de twee ouders een ALO-kop krijgt, is het totale bedrag aan kindgebonden budget en ALO-kop maximaal als de minst verdienende deze ontvangt. Van de alleenstaande ouders waarvan in 2021 één ouder de ALO-kop ontving en die er ook voor konden kiezen de ALO-kop door de andere ouder te laten ontvangen, koos 77 procent voor de minst verdienende ouder. Niet hiervoor kiezen kan rationeel zijn als de kinderen bij de meest verdienende ouder wonen. Ouders met twee of meer kinderen kunnen de ALO-kop maximaliseren door beiden kinderbijslag aan te vragen voor minimaal één kind waardoor zij beiden een ALO-kop krijgen en ook een hoger kindgebonden budget. 28 procent van de ouders voor wie dit optimaal is, doet dit ook. Het is de vraag of het doelmatig is om de ALO-kop aan beide ouders toe te kennen. Het zijn vooral ouders met een relatief hoog inkomen en vermogen die dit doen. Zij zijn mogelijk vaker co-ouders die over het algemeen een hoger opleidingsniveau hebben waardoor zij de regels voor het kindgebonden budget en de ALO-kop beter begrijpen.

## Referenties

- CBS (2021) Armoede en sociale uitsluiting 2021. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- De Boer, H. W., & Jongen, E. (2023). Optimal income support for lone parents in the Netherlands: are we there yet? *The Journal of Economic Inequality*, 1-17.
- Kok et al. (2022). Evaluatie toeslagenstelsel. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- IBO (2019). Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel. Den Haag: ministerie van Financiën.
- ISZW (2021). Niet-gebruik van de algemene bijstand. Den Haag: Inspectie SZW.
- SWN (2019). Toeslagpartners tegen wil en dank. Utrecht: Sociaal Werk Nederland.
- SZW (2018a). Evaluatie hervorming kindregelingen. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2018b). Beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders 10. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- WRR (2017). Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.



## Bijlage A Afbakening alleenstaande ouder

Deze bijlage beschrijft hoe we de groep alleenstaande ouders afbakenen binnen de CBS-data en wat dat betekent voor de analyse.

### **CBS definitie alleenstaande ouder**

#### **Definitie**

De definitie van het CBS van een alleenstaande ouder is: Particulier huishouden bestaande uit één ouder met één of meer thuiswonende kinderen.

#### *Thuiswonend kind*

Persoon ongeacht leeftijd of burgerlijke staat die een kind-ouderrelatie heeft met één of twee tot het huishouden behorende ouders. Adoptie- en stiefkinderen in het huishouden worden wel gezien als thuiswonende kinderen, maar pleegkinderen niet.

#### *Overig lid van het huishouden*

Een alleenstaande ouder kan samenwonen met een overig lid van een huishouden. Dit is een persoon die anders dan als partner of als thuiswonend kind deel uitmaakt van een particulier huishouden. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een kostganger die bij een gezin inwoont, twee broers die samen één huishouding vormen of een pleegkind.

Voor de analyse zijn alleen alleenstaande ouders met een thuiswonend kind onder de 18 jaar geselecteerd.

### **Afbakening**

Het CBS hanteert de volgende werkwijze om te bepalen of er sprake is van een alleenstaande ouder.

- Als er één volwassene met zijn kind op een adres woont, dan is dat altijd een alleenstaande ouder, ook als de volwassene gehuwd is met iemand op een ander adres.
- Als er twee volwassenen op hetzelfde adres wonen, dan wordt bepaald of het partners zijn op basis van huwelijken, geregistreerde partnerschappen, gezamenlijke kinderen, fiscale en toeslagpartnerschappen en informatie over paren uit de bijstandsstatistiek. Ook maakt het CBS gebruik van informatie over verhuizingen. Als twee personen een keer gezamenlijk verhuisd zijn van adres A naar adres B, dan ziet CBS ze als samenwonend paar.

Hierbij geldt dat ouder-kindparen nooit als partners van elkaar worden gezien (dus ook niet als zij toeslagpartner zijn). Hetzelfde geldt voor broer-zushuishoudens (of broer-broer, zus-zus). Als één persoon met een kind bij een van zijn ouders inwoont, dan telt de persoon en zijn/haar kind als eenouderhuishouden met opa/oma als overig lid.

Maar als de alleenstaande ouder samenwoont met beide ouders, dan telt het paar (de ouders) als kern van het huishouden (paar zonder kinderen), en telt de persoon en zijn/haar kind (het kleinkind) beiden als overige leden van dat huishouden (en dus niet als alleenstaande ouder). Verder geldt dat als er meerdere eenoudergezinnen op een adres wonen en het CBS deze ziet als één huishouden (vanwege onderlinge familierelaties en/of omdat ze gezamenlijk op een adres zijn komen wonen), dan telt het oudste eenouderhuishouden als kern van het huishouden en de leden van het andere eenoudergezin als overige leden. Als het kind op het adres niet als kind is getypeerd maar als losse persoon, dan wordt de grootouder + de ouder het eenoudergezin en het kind als los overig lid gezien (neefje/nichtje/pleegkind bijvoorbeeld).

Als er geen voor het CBS zichtbare relatie is tussen twee eenoudergezinnen (bv. huwelijk of gezamenlijke kinderen) en het CBS weet niet op basis van hulpbronnen dat de twee alleenstaande ouders een paar vormen, dan wel de ouder of kind met de losse persoon, dan gaat dit adres de imputatiemodule in om te bepalen of de bewoners op het adres één huishouden zijn waarbij eventueel een paar aangewezen kan worden, of dat de situatie moet worden gezien als twee losse huishoudens, dan wel een eenoudergezin met een overig gezinslid. De data onder het imputatiemodel komen uit de WoOn-enquête van het CBS. En onder andere aan de hand van de leeftijdsverhoudingen in het huishouden en geslacht wordt ingeschat hoe de personen zich tot elkaar verhouden. In totaal wordt minder dan 5 procent van de eenouderhuishoudens bepaald met het imputatiemodel.

### **Definitie sociale zekerheid**

In de sociale zekerheid zijn ouders alleenstaand als ze geen gemeenschappelijke huishouding voeren met een andere volwassene en een thuiswonend kind hebben onder de 18 jaar. Van een gemeenschappelijke huishouding is sprake als mensen meer dan de helft van de week op hetzelfde adres wonen, voor elkaar zorgen (bv. schoonmaken, boodschappen doen, de administratie doen of koken) en financieel bijdragen aan de kosten van de huishouding (bv. huur of boodschappen). Er wordt dus gekeken naar de feitelijke omstandigheden.

Er is een uitzondering voor volwassenen die een gemeenschappelijke huishouding voeren met een familielid in de eerste graad (ouder-kindrelatie). Zij hebben beiden een zelfstandig recht op sociale zekerheid. In de bijstand geldt dan wel de kostendelersnorm waardoor de alleenstaande ouder recht heeft op 50 procent van het minimumloon en niet op de alleenstaande-uitkering ter hoogte van 70 procent van het minimumloon.

Als drie mensen op één adres wonen en de uitvoeringsinstelling kan niet bepalen of twee ervan een gezamenlijke huishouding voeren en de ander niet, dan hebben alle drie een zelfstandig recht op bijstand. Daarbij geldt wel de kostendelersnorm.

Personen die gehuwd zijn met een partner die op een ander adres woont hebben zelfstandig recht op bijstand. Wel wordt gekeken of de partner kan bijdragen in de kosten van het huishouden waardoor de bijstand lager uitvalt of vervalt.

### **Awir definitie alleenstaande ouder**

Volgens de Awir hebben alleenstaande ouders met een kind onder de 18 recht op een ALO-kop. Een alleenstaande ouder is een ouder zonder toeslagpartner. In artikel 3 van de Awir is vastgelegd wanneer iemand als toeslagpartner wordt gerekend. In het tekstkader hieronder is de lijst met criteria voor een toeslagpartner opgenomen.

#### **Box A.1 Definitie toeslagpartner**

##### *Echtgenoot of geregistreerd partner*

Als u een echtgenoot of geregistreerd partner hebt, dan is deze persoon uw toeslagpartner. Uw echtgenoot of geregistreerd partner is ook uw toeslagpartner als deze niet op uw adres staat ingeschreven. Wordt u of uw toeslagpartner ingeschreven op het adres van de zorginstelling? Dan kunt u kiezen of u toeslagpartners wilt blijven.

##### *Iemand die op uw adres staat ingeschreven*

- Bent u niet getrouwd en hebt u geen geregistreerd partner? Dan kan iemand die op uw adres staat ingeschreven uw toeslagpartner zijn. Dit is het geval als voor u én deze persoon een van de volgende situaties geldt:

- U hebt samen een samenlevingscontract afgesloten bij de notaris.
- U hebt samen een kind. Of u of de persoon die op uw adres staat ingeschreven heeft een kind van de ander erkend.
- U én de persoon die op uw adres staat ingeschreven zijn partners voor elkaars pensioenregeling.
- U hebt samen een koopwoning en woont daar allebei.
- U of de persoon die op uw adres staat ingeschreven heeft een kind dat jonger is dan 18 jaar én dit kind staat ingeschreven op uw adres. Is deze persoon een onderhuurder of een vluchteling uit Oekraïne? Dan bent u geen toeslagpartner van elkaar. Verder geldt deze regel alleen als er maar één andere volwassene en minimaal één minderjarig kind bij u woont. Staan er meer dan twee volwassenen op uw adres ingeschreven? Dan hebt u geen toeslagpartner.
- U was vorig jaar al toeslagpartner van elkaar.

Woont u samen met uw kind of stiefkind? Of met uw ouder of stiefouder? Dan is deze persoon uw toeslagpartner als een van de situaties uit het overzicht geldt. Maar u bent alléén toeslagpartner van elkaar als u allebei 27 jaar of ouder bent. Dit geldt ook voor een kind van uw voormalige toeslagpartner.

Bron: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/content/toeslagpartner>

### Verschillen tussen definities

De CBS-definitie sluit goed aan bij de definitie in de sociale zekerheid. Een verschil is dat de CBS-afbakening ook alleenstaande ouders die samenwonen met een familielid in de tweede graad als alleenstaande ouders zien, terwijl dat in de sociale zekerheid afhangt van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding. Alleen als er geen sprake is van een gemeenschappelijke huishouding, dan zijn het volgens de sociale zekerheid alleenstaande ouders.

Er zijn twee criteria in de Awir-definitie die afwijken van de CBS-definitie en de definitie in de sociale zekerheid:

- Volgens de Awir zijn gehuwden of degenen die een geregistreerd partnerschap hebben altijd elkaars toeslagpartner. Volgens de CBS-definitie is het woonadres leidend: gehuwden die apart wonen zijn daarom geen partners volgens het CBS. Er is alleen een uitzondering gemaakt voor partners die op het adres van een zorginstelling staan ingeschreven.
- Volgens de Awir zijn mensen die op een adres wonen en waarvan een van de twee een kind heeft (niet van de ander) toeslagpartner van elkaar (zie punt 6 in Box A.1). Dit geldt ook als er sprake is van verwantschap in de eerste (ouders/kinderen) of tweede graad (broers/zussen of grootouders/kleinkinderen). In de CBS-definities is er nooit sprake van partnerschap als er sprake is van verwantschap in de eerste of tweede graad. Als het gaat om vriendinnen of vrienden die geen relatie met elkaar hebben, maar waarvan er een van de twee een kind heeft, dan volgt het CBS de definitie van de Awir. Verder is een alleenstaande ouder die bij beide ouders woont volgens het CBS geen alleenstaande ouder, en voor de toeslagen wel (omdat er maar één toeslagpartner kan zijn).

Tabel A.2 Verschil definitie alleenstaande ouder volgens toeslagensystematiek (Awir), sociale zekerheid en CBS

	Sociale zekerheid	Toeslagensystematiek	CBS
Alleenstaande ouder waarvan de gehuwde partner op een ander adres woont, bv. detentie of buitenland.	Alleenstaande ouder	Partners	Alleenstaande ouder
Alleenstaande ouder waarvan de gehuwde partner op het adres van een zorginstelling is ingeschreven.	Alleenstaande ouder	Alleenstaande ouder	Alleenstaande ouder

Alleenstaande ouder die samenwoont met familie in eerste graad (ouder/kind)	Alleenstaande ouder	Partner als kind ouder is dan 27 jaar	Alleenstaande ouder
Alleenstaande ouder die samenwoont met familie in tweede graad (broer/zus of grootouder/kleinkind)	Deels partner, deels alleenstaande ouder	Partners	Alleenstaande ouder
Alleenstaande ouder die samenwoont met vriend of vriendin waarmee geen relatie bestaat.	Deels partner, deels alleenstaande ouder	Partners	Deels partner, deels alleenstaande ouder
Alleenstaande ouder die samenwoont met beide ouders.	Alleenstaande ouder	Alleenstaande ouder	Overig lid van het huishouden

Voor de analyse betekent dit dat we de groep alleenstaande ouders die samenwoont met beide ouders niet zien, omdat zij volgens de CBS-definitie een overig gezinslid zijn. Verder zien we niet alle alleenstaande ouders die op een adres wonen met een vriend of vriendin waarmee ze geen relatie hebben. Aangezien in de sociale zekerheid het hebben van een gezamenlijke huishouding bepalend is voor het al dan niet ontvangen van een alleenstaande-uitkering (en niet of er een relatie is tussen de huisgenoten) is dit geen probleem. Degenen die we niet zien zijn vermoedelijk volgens de sociale zekerheidsregelingen geen alleenstaande ouders.

## Bijlage B Overzicht aantal alleenstaande ouders

Figuur B.1 Aantallen alleenstaande ouders met minimaal één kind onder 18 jaar volgens CBS-definitie, 2021

	Alleenstaande ouder zonder overig gezinslid	Alleenstaande ouder met één overig gezinslid (familie in de eerste graad)	Alleenstaande ouder met één overig gezinslid (geen familie in de eerste graad)	Alleenstaande ouder met meerdere overige gezinsleden
<b>Geen andere ouder (bekend)</b>	<b>72.904</b>	<b>339</b>	<b>2.079</b>	<b>2.490</b>
<b>a) Wel ALO-kop</b>	<b>61.940</b>	<b>266</b>	<b>816</b>	<b>1.360</b>
<b>b) Geen ALO-kop</b>	<b>10.964</b>	<b>73</b>	<b>1.263</b>	<b>1.130</b>
• Waarvan andere ouder overleden	10.547	x	54	199
a) Wel ALO-kop	6.626	x	33	27
b) Geen ALO-kop	3.921	x	21	172
• Waarvan andere ouder onbekend	62.357	x	2.025	2.291
a) Wel ALO-kop	55.314	x	783	1.333
b) Geen ALO-kop	7.043	x	1.242	958
<b>Gehuwd met andere ouder</b>	<b>13.789</b>	<b>80</b>	<b>131</b>	<b>140</b>
<b>a) Wel ALO-kop</b>	<b>6.129</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>43</b>
<b>b) Geen ALO-kop</b>	<b>7.660</b>	<b>67</b>	<b>107</b>	<b>97</b>
• Waarvan andere ouder in het buitenland	2.506	x	x	x
a) Wel ALO-kop	735	x	x	x
b) Geen ALO-kop	1.771	15	x	24
• Waarvan andere ouder in detentie	135	x	x	x
a) Wel ALO-kop	72	x	x	x
b) Geen ALO-kop	63	x	x	x
• Overig gehuwd	11.148	65	x	x
a) Wel ALO-kop	5.322	13	x	x
b) Geen ALO-kop	5.826	52	75	73
<b>Ongehuwd</b>	<b>256.137</b>	<b>826</b>	<b>1.322</b>	<b>5.624</b>
<b>Waarvan geen ouder ALO-kop krijgt</b>	<b>34.610</b>	<b>181</b>	<b>496</b>	<b>3.194</b>
<b>Waarvan één ouder ALO-kop krijgt</b>	<b>202.150</b>	<b>616</b>	<b>775</b>	<b>2.344</b>
• Met één kind	117.068	493	385	1.093
• Met meer dan één kind	85.082	123	390	1.251
<b>Waarvan beide ouders ALO-kop krijgen</b>	<b>19.377</b>	<b>29</b>	<b>51</b>	<b>86</b>
<b>Totaal</b>	<b>342.830</b>	<b>1.245</b>	<b>3.532</b>	<b>8.254</b>

Bron: CBS microdata, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Noot: Roze gearceerd zijn de groepen waarvan een groot deel geen recht heeft op de ALO-kop.

Toelichting: Alle groepen hebben zelfstandig recht op sociale zekerheid, behalve alleenstaande ouders met één overig gezinslid (geen familie in de eerste graad). Zij hebben alleen een zelfstandig recht op sociale zekerheid als ze geen gemeenschappelijke huishouding voeren met het andere gezinslid.



# “De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

**SEO-rapport 2023-51**

**ISBN 978-90-5220-283-9**

## **Informatie & Disclaimer**

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

## **Copyright © 2023 SEO Amsterdam.**

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via [secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl).

Roetersstraat 29  
1018 WB, Amsterdam

**+31 20 399 1255**  
[secretariaat@seo.nl](mailto:secretariaat@seo.nl)  
[www.seo.nl](http://www.seo.nl)