

Aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie
[Redacted]
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum
28 April 2022

ons kenmerk
[Redacted]

Onderwerp/Betreft: uitvoeringstoets wetsvoorstel wijziging kostendelersnorm

[Redacted]

Met uw brief van 21 maart 2022 (kenmerk: 2022-0000053917) heeft u de SVB verzocht een uitvoeringstoets uit te brengen op het wetsvoorstel¹ waarmee de leeftijdsgrens voor de toepassing van de kostendelersnorm bij de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (hierna: AIO) en de Algemene nabestaandenwet (hierna: Anw) wordt verhoogd naar 27 jaar.

Algemeen

De SVB stelt voorop zeer verheugd te zijn met dit wetsvoorstel als eerste stap ter verbetering van de inkomenszekerheid van uitkeringsgerechtigden met inwonende jongvolwassenen. In het verleden heeft de SVB via de knelpuntenbrief 2021² reeds aandacht gevraagd voor de gevolgen van de kostendelersnorm voor uitkeringsgerechtigden en gepleit voor verhoging van de leeftijdsgrens c.q. afschaffing daarvan. De SVB merkte namelijk dat burgers zich vaak niet realiseren dat het bereiken van de leeftijd van 21 jaar van inwonende jongvolwassenen gevolgen had voor de hoogte van de AIO-aanvulling of nabestaandenuitkering. De SVB verwelkomt het wetsvoorstel dan ook van harte vanuit burgerperspectief.

Met het wetsvoorstel – dat een uitvloeisel is van het coalitieakkoord 2021-2025 – wordt de kostendelersnorm gewijzigd zodat inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten. Het wetsvoorstel heeft derhalve een gunstige uitwerking op burgers met een AIO-aanvulling of nabestaandenuitkering met inwonende jongvolwassenen die ouder zijn dan 21 jaar en jonger dan 27 jaar. Met het verhogen van de leeftijdsgrens wil de regering bereiken dat ouders (of hoofdbewoners) met een uitkering geen inkomensonzekerheid ervaren zodra een medebewoner de leeftijd van 21 jaar bereikt. Op die manier wil de regering bijdragen aan het voorkomen van dak- en thuisloosheid onder jongeren.

In deze brief zal worden ingegaan op de door u gestelde vragen met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft geen aanleiding voor opmerkingen ten aanzien van gegevensuitwisseling en de gevolgen voor verantwoordings- en beleidsinformatie. Als bijlage 1 wordt tevens een uitgebreide juridische analyse meegestuurd.

Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en invoeringsdatum

¹ Dit wetsvoorstel is via de vierde nota van wijziging opgenomen in het wetsvoorstel tot *Wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief)*.

² Knelpuntenbrief SVB van 6 juli 2021, bijlage bij Kamerbrief van 6 juli 2021 over de Stand van de uitvoering sociale zekerheid.

Het wetsvoorstel is uitvoerbaar en handhaafbaar per 1 januari 2023, mits er ten minste 6 maanden voorbereidingstijd is om de wetswijziging door te voeren en de scope en de aard van het ontwerpvoorstel niet wijzigt. De voorgestelde wijziging is ook vanuit juridisch oogpunt uitvoerbaar, omdat het verdere systeem van de kostendelersnorm niet wijzigt.

Effect op burger, regeldruk en communicatie

Met het wetsvoorstel wordt de kostendelersnorm gewijzigd zodat inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten. De wetswijziging heeft dan ook een gunstige uitwerking op rechthebbenden op een AIO-aanvulling of nabestaandenuitkering met kostedelende medebewoners vanaf 21 jaar en jonger dan 27 jaar op de invoeringsdatum. Deze uitkeringen worden immers verhoogd.³ Naar schatting betreft het 1.303 bestaande⁴ AIO-aanvullingen (1,9% van alle AIO-gerechtigden) en 1.491 nabestaandenuitkeringen (5,9% van alle Anw-gerechtigden). Zij worden door de SVB geïnformeerd over de aanpassing van hun uitkering en hoeven geen actie te ondernemen.

Dit ligt anders voor potentiële rechthebbenden op een AIO-aanvulling of nabestaandenuitkering die momenteel niet bekend zijn bij de SVB. Omdat zij zelf een aanvraag moeten doen bij de SVB, wordt van hen wel actie vereist. Te denken valt aan burgers die geen nabestaandenuitkering hebben aangevraagd omdat op voorhand duidelijk was dat er vanwege de kostendelersnorm in combinatie met het inkomen geen betaling zou plaatsvinden. Het is dan ook van belang dat potentiële rechthebbenden op de hoogte zijn van de voorgenomen wijziging om niet-gebruik te voorkomen. Het verdient aanbeveling dat er zo veel mogelijk kenbaarheid wordt gegeven aan deze leeftijdswijziging, zowel door de SVB als het ministerie van SZW. De SVB zal zich optimaal inspannen om deze groep te informeren via de algemene kanalen. Helaas is een gerichte(re) benadering niet mogelijk omdat deze burgers niet bekend zijn bij de SVB.

Gevolgen ICT, capaciteit, implementatie en risico's

De wetswijziging vereist eenmalig extra capaciteit in de (veelal handmatige) herbeoordeling door serviceteammedewerkers van de huidige uitkeringsgerechtigden met kostendelers onder de 27 jaar. Bij complexere gevallen waarbij de leefsituatie onduidelijk is, zal een beoordeling meer capaciteit kosten. Daarnaast moeten de ICT-systemen worden aangepast om de verhoging van de leeftijdsgrens door te voeren. Ook zal de SVB een aantal werkinstructies, formulieren, standaardteksten van beschikkingen en brieven, en de website aanpassen.

Behoudens de benodigde voorbereidingstijd van 6 maanden, ziet de SVB verder geen bijzondere risico's bij de implementatie en uitvoering van de wetswijziging.

Eenmalige en structurele effecten op de uitvoeringskosten

Naar verwachting zijn de structurele kosten van deze wetswijziging gering.

De eenmalige uitvoeringskosten worden geschat op ongeveer € 77.343. Deze kosten hebben naar verwachting met name betrekking op de handmatige beoordeling van gerechtigden wiens uitkering wordt aangepast, de aanpassing van de ICT-systemen en werkinstructies. Een nadere onderbouwing treft u aan in [bijlage 2](#).

³ Dit geldt niet voor nabestaanden die nu al één kostedelende medebewoner hebben van 27 jaar of ouder. In dat geval blijft de uitkering gelijk.

⁴ Dit zijn aantallen op basis van de stand van zaken per 19 maart 2022.

Ten slotte zal het niet langer aanmerken van jongvolwassen onder de 27 jaar als kostendeler tot hogere uitkeringen voor uitkeringsgerechtigden leiden en dus tot hogere uitkeringslasten.

Afsluiting

Voor vragen over of een toelichting op deze uitvoeringstoets kunt u contact opnemen 


Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest en stel het op prijs om binnen 6 weken een reactie te ontvangen op deze brief.



Bijlage 1 – Juridische analyse

Samenvatting

De voorgestelde wijziging lijkt eenvoudig en is dat vanuit juridisch perspectief ook, omdat het verdere systeem van de kostendelersnorm niet wijzigt. Wel moeten eenmalig de lopende rechten op AIO-aanvulling en nabestaandenuitkering worden aangepast als de uitkeringsgerechtigde op 1 januari 2023 een kostendelende medebewoner heeft vanaf 21 jaar en jonger dan 27 jaar. Daarnaast kan de voorgestelde wijziging leiden tot nieuwe aanvragen.

Vanuit juridisch oogpunt is de voorgestelde wijziging uitvoerbaar.

Aansluiting bij wetsvoorstel ‘Breed Offensief’

In het coalitieakkoord 2021-2025 ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’ is opgenomen dat de kostendelersnorm wordt gewijzigd zodat inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten.

De minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioen (hierna: de minister) heeft aangegeven inwerkingtreding van deze wijziging te beogen per 1 januari 2023. Om die reden heeft de minister ervoor gekozen aansluiting te zoeken bij een lopend wetgevingstraject. De wijziging van de leeftijdsgrens voor de kostendelersnorm is via de vierde nota van wijziging opgenomen in het wetsvoorstel tot Wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief).⁵ Het wetsvoorstel Breed Offensief richt zich specifiek op mensen met een arbeidsbeperking en beoogt de arbeidsmarktkansen voor deze mensen te vergroten door middel van verschillende wijzigingen.⁶

Wijziging Participatiewet

Uit onderzoek is gebleken dat sinds 2015 – het jaar waarin de kostendelersnorm is opgenomen in de Participatiewet – een grotere uitstroom uit bijstandshuishoudens plaatsvindt door jongeren in het jaar dat ze 21 worden. Meer dan bij huishoudens die geen beroep op bijstand doen, schrijven jongeren van 21 tot en met 23 jaar uit bijstandsgezinnen zich uit de BRP met ‘bestemming onbekend’.

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het ministerie van SZW een verkenning uitgevoerd naar een andere vormgeving van de kostendelersnorm.⁷ In de verkenning zijn vijf varianten uitgewerkt; één daarvan is het verhogen van de leeftijdsgrens om te worden aangemerkt als kostendelende medebewoner naar 27 jaar. Deze variant is in het coalitieakkoord opgenomen. Door het verhogen van de leeftijdsgrens wil de regering ervoor zorgen dat ouders (of hoofdbewoners) met een bijstandsuitkering geen inkomensonzekerheid ervaren zodra een medebewoner de leeftijd van 21 jaar bereikt.

In artikel 19a lid 1 van de Pw wordt ‘21 jaar’ vervangen door ‘27 jaar’, zodat een medebewoner pas als kostendelende medebewoner wordt aangemerkt zodra hij de leeftijd van 27 jaar bereikt. De systematiek

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 35 394, nr. 2.

⁶ Kamerstukken I, vergaderjaar 2021-2022, 34 352, S.

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 202-2021, 34 352, nr. 211.

van de kostendelersnorm blijft hetzelfde; alleen de leeftijdsgrens verandert. Vanuit juridisch oogpunt is de voorgestelde wijziging dan ook niet complex.

Wel leidt de wijziging tot een eenmalige actie waarin bestaande AIO-rechten moeten worden aangepast naar de nieuwe situatie. Voor wat betreft de SVB is de voorgestelde wijziging van belang voor AIO-gerechtigden met jongvolwassen medebewoners. Op peildatum 1 januari 2023 kan onderscheid worden gemaakt in vier situaties:

1. De AIO-gerechtigde heeft één of meerdere medebewoners die allen jonger zijn dan 21 jaar. Het bereiken van de leeftijd van 21 jaar heeft geen gevolgen meer voor de hoogte van de bijstandsnorm. Pas zodra een medebewoner de leeftijd van 27 jaar bereikt, wordt hij aangemerkt als kostendelende medebewoner.⁸
2. De AIO-gerechtigde heeft één of meerdere kostendelende medebewoners vanaf 21 jaar en jonger dan 27 jaar. De kostendelersnorm was van toepassing, maar is dat vanaf 1 januari 2023 niet meer. De hoogte van de AIO-aanvulling moet worden aangepast.
3. De AIO-gerechtigde heeft zowel één of meerdere kostendelende medebewoners vanaf 21 jaar en jonger dan 27 jaar als één of meerdere kostendelende medebewoners van 27 jaar of ouder. De kostendelersnorm is nog steeds van toepassing. De medebewoner(s) tussen de 21 en 27 jaar telt/tellen niet meer mee als kostendelende medebewoner. De hoogte van de AIO-aanvulling moet per 1 januari 2023 worden gewijzigd.
4. De AIO-gerechtigde heeft één of meerdere kostendelende medebewoners die allemaal 27 jaar of ouder zijn. De situatie wijzigt niet; de kostendelersnorm blijft van toepassing.

Het niet of niet langer worden aangemerkt als kostendelende medebewoner heeft gevolgen voor de hoogte van de AIO-aanvulling. Deze gaat omhoog in situaties waarin op dit moment nog sprake is van een kostendelende medebewoner vanaf 21 jaar en jonger dan 27 jaar. De AIO-aanvulling gaat bovendien niet omlaag in huishoudens waarin een medebewoner de leeftijd van 21 jaar bereikt. Dit gebeurt pas zodra de leeftijd van 27 jaar wordt bereikt. De voorgestelde wijziging is ten gunste van de AIO-gerechtigden en kan er niet toe leiden dat een lopend recht op AIO-aanvulling eindigt of wordt verlaagd.

Andersom is het wel mogelijk dat de voorgestelde wijziging leidt tot nieuwe rechthebbenden op een AIO-aanvulling, namelijk als er medebewoners zijn vanaf 21 jaar en jonger dan 27 jaar en het inkomen van de potentieel gerechtigden lager is dan de toepasselijke bijstandsnorm, maar hoger dan de kostendelersnorm zoals die op dit moment nog geldt. Het is daarom wenselijk te onderzoeken hoe deze groep kan worden bereikt, waarbij kan worden gedacht aan algemene informatieverstrekking en mogelijk ook een gerichte(re) benadering. Het is vervolgens aan de potentieel gerechtigden zelf om een AIO-aanvulling aan te vragen.

Beleidsregels SB1292 (Toepassing van de kostendelersnorm in de Anw en de Participatiewet) en SB1312 (Mededelingsverplichting Participatiewet) verwijzen naar de leeftijd van 21 jaar in relatie tot de kostendelersnorm. Deze beleidsregels moeten worden aangepast. Ook in de werkinstructies moet de leeftijdsgrens worden gewijzigd.

⁸ Tenzij sprake is van een uitzondering zoals geformuleerd in artikel 19a Pw, zoals bijvoorbeeld het volgen van een opleiding of de aanwezigheid van een commerciële relatie.

Wijziging Algemene nabestaandenwet

Ook de Anw kent voor wat betreft de nabestaandenuitkering een kostendelersnorm. Als er één of meerdere kostendelende medebewoners zijn, wordt de nabestaandenuitkering verlaagd van 70 procent van het netto minimumloon naar 50 procent van het netto minimumloon.⁹ Anders dan in de Participatiewet wordt de uitkering niet lager naarmate er meerdere kostendelende medebewoners zijn. Zodra er een kostendelende medebewoner is, wordt de nabestaandenuitkering verlaagd naar vijftig procent van het minimumloon, ongeacht het aantal kostendelers.

De voorgestelde wijziging ziet ook op de Anw. In artikel 17 lid 7 onderdeel a van de Anw wordt '21 jaar' vervangen door '27 jaar'. Op peildatum 1 januari 2023 kan onderscheid worden gemaakt in drie situaties:

1. De nabestaande heeft één of meerdere kostendelende medebewoners die allen jonger zijn dan 21 jaar. Het bereiken van de leeftijd van 21 jaar heeft geen gevolgen meer voor de hoogte van de nabestaandenuitkering. Pas zodra de oudste medebewoner de leeftijd van 27 jaar bereikt, wordt de nabestaandenuitkering verlaagd.¹⁰
2. De nabestaande heeft één of meerdere kostendelende medebewoners die allemaal ten minste 21 jaar maar nog geen 27 jaar zijn. De kostendelersnorm was van toepassing, maar is dat vanaf 1 januari 2023 niet meer. De nabestaandenuitkering moet per 1 januari 2023 worden verhoogd van vijftig naar zeventig procent van het netto minimumloon. Onder deze groep vallen ook nabestaanden met een nihil-uitkering¹¹ die, door het niet langer van toepassing zijn van de kostendelersnorm, per 1 januari 2023 recht hebben op een aanvulling op hun inkomen tot maximaal zeventig procent van het netto minimumloon.
3. De nabestaande heeft één of meerdere kostendelende medebewoners waarvan ten minste één van 27 jaar of ouder. Hoewel de medebewoners onder de 27 jaar niet langer als kostendelende medebewoner meetellen, blijven de kostendelende medebewoners van 27 jaar en ouder ook na 1 januari 2023 aangemerkt als kostendeler. De hoogte van de nabestaandenuitkering wijzigt niet.

Naast de drie hierboven genoemde situaties waarin al sprake is van een vastgesteld recht op nabestaandenuitkering, kan de voorgestelde wijziging ook leiden tot nieuwe Anw-gerechtigden. Het gaat hierbij om een potentiële groep gerechtigden die niet eerder een nabestaandenuitkering heeft aangevraagd, bijvoorbeeld omdat op voorhand duidelijk was dat er vanwege de kostendelersnorm in combinatie met het inkomen geen betaling zou plaatsvinden. Net zoals voor de AIO-aanvulling, is het ook hier wenselijk te onderzoeken hoe deze groep kan worden bereikt. Vervolgens zullen zij zelf een nabestaandenuitkering moeten aanvragen.

Net als de eerder genoemde beleidsregel SB1292 (Toepassing van de kostendelersnorm in de Anw en de Participatiewet) verwijst beleidsregel SB1246 (Mededelingsverplichting Anw) naar de leeftijd van 21 jaar in relatie tot de kostendelersnorm. Deze beleidsregel moet worden aangepast. Ook in de werkinstructies moet de leeftijds grens worden gewijzigd.

⁹ Artikel 17, vijfde lid Anw.

¹⁰ Tenzij sprake is van een uitzondering zoals geformuleerd in artikel 17 lid 7 Anw, zoals bijvoorbeeld het volgen van een opleiding of de aanwezigheid van een commerciële relatie.

¹¹ Hierbij gaat het om nabestaanden voor wie de SVB heeft vastgesteld dat er recht is op nabestaandenuitkering, maar er geen betaling plaatsvindt omdat het inkomen te hoog is.

Inwerkingtreding

De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 januari 2023. Er is geen overgangsrecht geformuleerd. Zoals hierboven is toegelicht, moet de hoogte van de AIO-aanvulling dan wel de nabestaandenuitkering voor gerechtigden die door de wijziging geraakt worden, per 1 januari 2023 worden aangepast.

Overig

Verder wordt nog opgemerkt dat de Anw geen bepaling kent vergelijkbaar aan die in de Participatiewet, op grond waarvan in individuele situaties maatwerk kan worden geleverd. In overweging kan worden gegeven een dergelijke hardheidsclausule ook in de Anw op te nemen.¹²

In de toelichting op de nota van wijziging wordt in hoofdstuk 1 (Inleiding), eerste alinea, gesproken over de Algemene nabestaandewet in plaats van de Algemene nabestaandenwet.

In hoofdstuk 8 (Voorbeeldhuishoudens IOAW, IOAZ, Anw en TW) is de toepassing van de huidige situatie en de nieuwe situatie in een aantal voorbeeldhuishoudens uitgewerkt. Voor de Anw zijn deze voorbeeldsituaties minder treffend. Als de nabestaande trouwt of een gezamenlijke huishouding gaat voeren, eindigt het recht op nabestaandenuitkering. De voorbeeldsituaties waarin sprake is van een huwelijk, komen in het kader van de Anw dus niet voor. Daarnaast komt stapeling van Anw-uitkeringen in het hetzelfde huishouden nauwelijks voor. Mogelijk kan sprake zijn van een medebewoner met een bijstandsuitkering. Kostendelerschap is in dat geval pas aan de orde als géén sprake is van een gezamenlijke huishouding en evenmin van een commerciële relatie.

¹² De SVB verwijst in dat kader naar de aangenomen motie van Van Brenk over het opnemen van hardheidclausules in wetgeving (Kamerstukken II, vergaderjaar 2020-2021, 35 510, nr. 37), welke motie ook in het coalitieakkoord is geland (pagina 1, tweede bullet point).

Bijlage 2 – Uitvoeringskosten

Incidentele uitvoeringskosten									
IT		Informatie analyse Functioneel ontwerp Brieven Aanpassingen syb.nl				Totaal kosten	Totaal Fte's IT	Toern	
Informatie analyse		Aantal uur	50	300	64	32			
		Schaal mdiv	9	9	9	9			
		Uurtarief mdiv	€ 66	€ 66	€ 66	€ 66			
		Kosten	€ 3.300	€ 19.800	€ 4.224	€ 2.112	€ 29.436		
		Fte's IT	0,04	0,22	0,05	0,02			0,33
IKO		Paradocs				Totaal kosten	Totaal Fte's IKO	Toern	
		Aantal uur	60						
		Schaal mdiv	9						
		Uurtarief mdiv	€ 66						
		Kosten	€ 3.960			€ 3.960			
		Fte's IKO	0,04						0,04
JZ		Diverse werkzaamheden				Totaal kosten	Totaal Fte's JZ	Toern	
		Aantal uur	100						
		Schaal mdiv	9						
		Uurtarief mdiv	€ 66						
		Kosten	€ 6.600			€ 6.600			
		Fte's JZ	0,07						0,07
DSV		Handmatig beoordelen				Totaal kosten	Totaal Fte's DSV	Toern	
1000 gevallen handmatig beoordelen a 35 min		Aantal uur	583						
		Schaal mdiv	7						
		Uurtarief mdiv	€ 52						
		Kosten	€ 30.316			€ 30.316			
		Fte's DSV	0,43						0,43
Totale incidentele kosten						€ 70.312			
Totaal incidenteel fte's									0,87
Totaal incidenteel fte's IT									0,33
Totaal incidenteel fte's IKO									0,04
Totaal incidenteel fte's JZ									0,07
Totaal incidenteel fte's DSV									0,43
Structurele uitvoeringskosten									
n.v.t.									
Totaal structureel						€ -			
Totaal structureel & incidenteel						€ 70.312			
Opslag onvoorzien						€ 7.031			
Totaal inclusief opslag						€ 77.343			