

Verkenning naar een andere vormgeving van de kostendelersnorm

Aanleiding

In de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport 'Samen onder dak; belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen' van Significant APE, alsmede de 'Handreiking maatwerk Participatiewet voor dak- en thuisloze jongeren' van Divosa heeft de toenmalige staatssecretaris van SZW Van 't Wout aangegeven dat de uitkomsten van het onderzoeksrapport voor hem aanleiding zijn om te verkennen of het mogelijk is de kostendelersnorm anders vorm te geven.¹ Dit met inachtneming van de huidige financiële kaders en de uitgangspunten dat werken moet lonen, dat stapeling van meerdere bijstandsuitkeringen op één woonadres ongewenst is en dat er schaalvoordelen zijn omdat woonkosten gedeeld kunnen worden. De toenmalige staatssecretaris van SZW Van 't Wout gaf daarbij aan dat te denken valt aan een situatie, waarbij voor de hoofdbewoner betaling van de vaste woonkosten gewaarborgd is.

Op basis van signalen van organisaties uit het maatschappelijk middenveld, gemeenten, en andere uitvoeringsorganisaties zoals SVB en UWV zijn ook andere aspecten meegewogen bij deze verkenning zoals harmonisatie van de kostendelersnorm met de overige sociale wetten, een eenvoudige uitvoering en inkomenszekerheid voor de medebewoners. Het is aan een nieuw kabinet en aan een nieuwe Kamer om hierbij een afweging te maken.

Opbouw verkenning

De verkenning is als volgt opgebouwd. Na bovenstaande aanleiding en de verantwoording voor de opbouw van de verkenning wordt eerst een korte historische achtergrond geschetst van de huidige kostendelersnorm. Waarom is er momenteel een kostendelersnorm en welke beleidsoverwegingen zaten er destijds achter? Vervolgens volgt een overzicht van de sociale wetgeving waarin momenteel de kostendelersnorm van toepassing is en op welke wijze deze daarin momenteel is vormgegeven. De kostendelersnorm geldt voor algemene bijstand (zowel bijstand tot AOW-leeftijd als AIO), Anw, IOAW, IOAZ en de Toeslagenwet (TW). Daarna volgen vijf uitwerkingen van een andere vormgeving van de kostendelersnorm. De vijf alternatieve vormen zijn niet uitputtend.

Historische achtergrond

In 2015 bij de invoering van de Participatiewet is de kostendelersnorm ingevoerd. Uitgangspunt van de kostendelersnorm is dat de bijstand een vangnet is, bedoeld om te kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Wanneer meerdere mensen samen in een huis wonen treden schaalvoordelen op; de woonkosten kunnen gedeeld worden. Het idee van de kostendelersnorm was niet nieuw; voor de huidige kostendelersnorm bestond de voordeurdelers- of woningdelersregeling.

Bij de introductie van de Algemene Bijstandswet in 1965 was het individualiseringsbeginsel uitgangspunt. De bijstand werd en wordt nog steeds afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin. In 1974 werd het basisbedrag voor gehuwden en samenwonenden vastgezet op 100% van het netto referentieminimumloon (WML) en voor alleenstaanden op 70% van het netto referentieminimumloon. Met de invoering in 1985 van de woningdelers- of voordeurdelersregeling werd het basisbedrag van alleenstaanden van 70% van het netto referentieminimumloon naar 60% van het netto referentieminimumloon verlaagd als zij met andere mensen een woning deelden, maar geen economische eenheid vormden. De woningdelers- of voordeurdelersregeling zorgde voor veel maatschappelijke onrust.

In 1996 werd de Algemene Bijstandswet gewijzigd en in 2004 vervangen door de Wet werk en bijstand (WWB). De Algemene Bijstandswet werd hierin samengevoegd met onder andere de Wet inschakeling Werkzoekenden en de Wet financiering abw. Per 1 januari 2015 is de Wet werk en bijstand gewijzigd in de Participatiewet. Hierin komen de Wet Werk en Bijstand, de Wet sociale

¹ *Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr. 199.*

werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) samen.

Onderscheid kostendelende medebewoner en gezamenlijke huishouding

Voordat we hieronder verder gaan op de kostendelersnorm is het goed om het onderscheid te belichten tussen het begrip gezamenlijke huishouding en het begrip kostendelende medebewoner.² Bij een kostendelende medebewoner bewonen twee of meer personen samen in één woning waardoor er sprake is van het 'kunnen delen van kosten'. Er is dan géén sprake van een gezamenlijke huishouding, zoals dat geldt voor gehuwden of daaraan gelijkgestelden, en worden de kostendelers voor de toepassing van de bijstandsregels beschouwd als zelfstandige subjecten van bijstand, met ieder een eigen middelentoets. De toepasselijke bijstandsnorm (de kostendelersnorm) is per kostendeler lager naarmate er meer personen in de woning wonen.³

Van een gezamenlijke huishouding (voor gehuwden en daaraan gelijkgestelden) is sprake als twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijken geven van wederzijdse zorg voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins voor elkaar zorgen. Drie personen met dezelfde woning als hoofdverblijf, kunnen niet alle drie samen een gezamenlijke huishouding voeren. Wel kan tussen twee van hen een gezamenlijke huishouding bestaan. Het is niet noodzakelijk dat tussen de twee personen een affectieve relatie bestaat. Ook twee broers of zussen, twee vrienden, neef en oom of een kleinkind met de oma kunnen een gezamenlijke huishouding voeren.

De normensystematiek in de Participatiewet

Bij een gezamenlijke huishouding geldt de gehuwdennorm van 100% van het netto referentieminimumloon. Voor beide gehuwden (of daaraan gelijkgestelden) geldt individueel een norm van 50% van het netto referentieminimumloon.

Voor alleenstaanden en alleenstaande ouders van 21 jaar en ouder geldt een norm van 70% van het netto referentie minimumloon. De vroegere bijstandsnorm voor alleenstaande ouders van 90% van het netto referentieminimumloon is met de invoering van de kindregelingen in 2015 gelijkgesteld aan de alleenstaandennorm. Deze verlaging werd gecompenseerd door de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) op het kindgebonden budget. De ALO-kop is een extra bedrag bovenop het kindgebonden budget. De alleenstaande ouder met bijstand die vervolgens de ALO-kop ontving ging er per saldo niet op achteruit. De reden om de 20% aanvulling voor alleenstaande ouders in de bijstand af te schaffen was het harmoniseren van inkomens van alleenstaande ouders, ongeacht of ze werken of een uitkering ontvangen. Het kabinet wilde daarmee de armoedeval voor alleenstaande ouders tegengaan en zo bewerkstelligen dat werken voor hen lonend is.

Voor 18-, 19- en 20-jarigen geldt een lagere norm, omdat jongeren tot 21 jaar een beroep kunnen doen op de ouderlijke onderhoudsplicht.

De kostendelersnorm in de Participatiewet

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 is de huidige kostendelersnorm geïntroduceerd. Het uitgangspunt van de kostendelersnorm is hetzelfde als dat van de voordeurdelersregeling. Volwassenen met een bijstandsuitkering die met meerdere mensen een woning delen, kunnen ook woonkosten delen. De korting die met de kostendelersnorm wordt toegepast is hoger dan bij de voordeurdelersregeling. Zo is de norm bij de kostendelersnorm afhankelijk van het aantal kostendelers. Bij de voordeurdelersregeling was het normbedrag stabiel, ongeacht het aantal kostendelers.

De kostendelersnorm houdt in dat met een extra persoon in de woning een lagere individuele bijstandsnorm geldt. Hierbij wordt gekeken naar alle personen vanaf 21 jaar in de woning. De aard van het inkomen van elk van de afzonderlijke inwonenden speelt hierbij geen rol. De individuele kostendelersnorm is afgeleid van de systematiek dat bij elke extra meerderjarige persoon in de woning de totale kosten van het huishouden met 30% van het netto referentieminimumloon zal

² Artikel 19a e.v., Participatiewet.

³ Artikel 22a, Participatiewet.

toenemen. Deze 30 procentpunt weerspiegelt de toename van de kosten door de komst van een extra persoon. Naarmate het aantal personen per huishouden stijgt, wordt de bijstandsnorm per persoon (en daarmee de hoogte van de uitkering) lager.

Wat betreft de Participatiewet (bijstand tot AOW-leeftijd en AIO) geldt de volgende afbouw:

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens de kostendelersnorm		
Aantal kostdelers	Totale bijstandsnorm per huishouden tov WML	Bijstandsnorm per persoon
1 (Kostdelersnorm nvt)	70%	70%
2	100% +30%	50%
3	130% +30%	43 1/3%
4	160% +30%	40%
5	190% +30%	38%

Ook voor de AIO geldt de kostendelersnorm van de Participatiewet. De AIO is namelijk algemene bijstand boven de AOW-leeftijd, ook al zijn op een aantal kleinere onderdelen specifieke aanpassingen voor ouderen gepleegd. De argumenten voor de kostendelersnorm dat de bijstand voorziet in noodzakelijke kosten van bestaan die lager worden naarmate men met meer personen kosten kan delen en het tegengaan van stapelen van uitkeringen, zijn ook bij ouderen van toepassing.

Grote afwijkingen in de kostendelersnorm ten behoeve van ouderen kunnen (zo is eerder overwogen) leiden tot leeftijdsdiscriminatie binnen de toepassing van de Participatiewet of tot de conclusie dat de AIO geen algemene bijstand is, maar een aparte ouderenregeling die dan (net als de AOW) op grond van internationaal recht exporteerbaar zou zijn. Het uitgangspunt is dat er inkomensregelingen voor ouderen zijn en waar deze niet voldoende zijn is er algemene bijstand met de principes die daarbij horen.

Populatie kostendelersnorm Participatiewet

Per 1 januari 2020 waren er 444.470 bijstandsgerechtigden (inclusief AIO) in Nederland. 44.420 van hen hadden te maken met de kostendelersnorm. Dat is 10% van de bijstandsgerechtigden. Iets meer dan de helft van hen heeft te maken met een huishouding waar sprake is van drie of meer kostdelers. Dat hoeft niet te betekenen dat dan ook sprake is van drie of meer bijstandsuitkeringen op één adres, maar dat iets meer dan de helft van het aantal bijstandsgerechtigden dat te maken heeft met de kostendelersnorm de woning deelt met twee of meer andere bewoners.

Populatie bijstandsgerechtigden met kostendelersnorm						
	Aantal*	2 kostdelers	3 kostdelers	4 kostdelers	5 of meer kostdelers	Totale populatie kostendelersnorm
Alleenstaande		18.800	12.110	3.260	995	35.165
Alleenstaande ouder		2.785	955	230	90	4.060
Gehuwden en samenwonenden		10	3.945	965	260	5.180
Anders		10	5	0	0	15
N.v.t./Onbekend		0	0	0	0	0
Totaal		21.605	17.015	4.455	1.345	44.420

* Januari 2020, Aantal kostdelers is inclusief de bijstandsgerechtigde zelf.

De kostendelersnorm in de IOAW, IOAZ, Anw en TW

Voor de IOAW, IOAZ, Anw en TW geldt een eenvoudige variant van de kostendelersnorm, waarbij een alleenstaande zonder kostdelers 70% van het netto referentieminimumloon krijgt en kostdelers altijd 50% van het netto referentieminimumloon. Voor gehuwden geldt dat zij altijd samen 100% van het netto referentieminimumloon krijgen.⁴ De systematiek voor wie als kostdelers moeten meetellen is hetzelfde als in de Participatiewet. Wat betreft het verkennen

⁴ In de Toeslagenwet geldt dat gehuwden samen 100% van het bruto wettelijk minimumloon ontvangen.

naar een andere invulling van de kostendelersnorm in de Participatiewet, zijn de gevolgen daarvan voor deze sociale wetten meegenomen en is gekeken naar harmonisatie.

De kostendelersnorm in de Anw

Mensen kunnen aanspraak maken op een Anw-uitkering als zij bij het overlijden van een partner voor een eigen kind, pleeg- of stiefkind zorgen, het kind jonger is dan 18 jaar en niet tot het huishouden van een ander behoort, of als men minimaal 45% arbeidsongeschikt is.⁵ Sommige inkomsten worden met de Anw-uitkering verrekend. Daarom wordt gekeken of men inkomsten heeft. Ook wordt gekeken of er sprake is van kostendelers. Zolang men met één of meer kostendelers woont (van 21 jaar of ouder), ontvangt men 50% van het minimumloon. Zonder kostendeler krijgt men 70% van het minimumloon. Omdat sommige inkomsten van de Anw-uitkering worden afgetrokken wordt ook gekeken of men inkomsten (uit arbeid) heeft.⁶ In tegenstelling tot andere regelingen eindigt de Anw ook als de nabestaande gaat samenwonen, hertrouwt of een gezamenlijke huishouden heeft met een partner. Het recht op de uitkering 'herleeft' wanneer de gezamenlijke huishouding eindigt binnen zes maanden na het eindigen van de nabestaandenuitkering.

De kostendelersnorm in de Toeslagenwet

De Toeslagenwet (TW) is van toepassing op mensen die een publieke loondervingsuitkering ontvangen, zoals bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid en waarbij het (gezins-)inkomen lager is dan het geldend sociaal minimum. Er bestaan drie leefvormen met verschillende uitkeringshoogtes in de TW. De bruto gehuwdennorm of daarmee gelijkgestelde (samenwonend of zorg dragen voor elkaar) van 100% van het *bruto* wettelijk minimumloon. De alleenstaandennorm voor 21-plussers is 70% van het *netto* referentieminimumloon. Voor 18-, 19- en 20-jarigen geldt een lagere norm. Daarnaast bestaat er de woningdeler (alleenstaande die woning deelt met één of meer personen). Deze vorm wordt beschouwd als de 'kostendelersnorm', waarbij de norm 50% van het *netto* referentieminimumloon is.

Een echtpaar met een meerderjarig thuiswonend kind (niet studerend) wordt in de TW als gehuwd aangemerkt en krijgt een toeslag tot 100% van het *bruto* wettelijk minimumloon. Ondanks dat het kind dus kan werken en bijdragen. Dit in tegenstelling tot een alleenstaande ouder met een meerderjarig thuiswonend kind. Als dat kind niet (meer) studeert, wordt deze als kostendeler aangemerkt en wordt de toeslag verlaagd.

De TW is net als de WW en WIA een loondervingsuitkering. Bij de introductie van de kostendelersnorm in de TW in 2015 heeft UWV bij de uitvoeringstoets⁷ aangegeven dat de kostendelersnorm in de TW niet handhaafbaar is. De systemen van UWV ten behoeve van WW en WIA houden geen rekening met leefvormen of huishoudsamenstelling. In 2019 heeft UWV dit voorbehoud herhaald en in 2020 weergegeven in de signaleringsbrief.⁸ Dit signaal is meegenomen met deze verkenning.

De kostendelersnorm in de AOW

De kostendelersnorm geldt niet voor de AOW. Bij de introductie van de Participatiewet en de kostendelersnorm was aanvankelijk het voorstel dat de 'eenvoudige kostendelersnorm'⁹ ook voor de AOW ingevoerd zou worden, maar dat voorstel vond geen meerderheid in de Kamer, omdat de Kamer het standpunt had dat de AOW een apart karakter als volksverzekering heeft en dat de hoogte daarvan geen gevolgen mag hebben voor ouderen met mantelzorg of giften aan of van hun kinderen. Dit neemt niet weg dat het niet doorgaan van de kostendelersnorm beleidsvragen oproept bij verschillende leefvormen, bijvoorbeeld wat betreft het bestaan van schaalvoordelen. Er zijn in toenemende mate situaties met meerdere samenwonende personen met AOW waarin enige mate van afstemming toegepast zou kunnen worden vanuit het oogpunt van schaalvoordelen. De

⁵ Art. 14, eerste lid, ANW

⁶ Art. 18, ANW

⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-264848>

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/05/27/signaleringsbrief-uwv-misstanden-en-fraude-sociale-zekerheid>

⁹ Zoals bij de IOAW, IOAZ, Anw en TW.

minister van SZW heeft ten behoeve van de AOW een verkenning uitgevoerd naar mogelijkheden om het stelsel van leefvormen te vereenvoudigen en te moderniseren. Deze 'Verkenning leefvormen in de AOW'¹⁰ is 31 maart 2021 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Verkenning naar alternatieven

Algemeen

In het CPB-rapport Kansrijk armoedebeleid¹¹ wordt beschreven wat de effecten kunnen zijn van afschaffing van de kostendelersnorm. Naast het afschaffen van de kostendelersnorm kan ook de afweging gemaakt worden dat de vormgeving van de kostendelersnorm gestandaardiseerd en vereenvoudigd wordt. In de hieronder uitgewerkte varianten wordt per variant beschreven de effecten op: de stapeling van uitkeringen; schaalvoordelen; en de verwachte budgettaire effecten. Ook komen mogelijke effecten aan de orde op factoren die naar voren kwamen in het onderzoek van Significant zoals het verlaten van het ouderlijk huis; of het zich (laten) uitschrijven uit de Basisregistratie persoonsgegevens (BRP) of het delen van woonruimte.

Variant 1: de alleenstaandenaanvulling

De eenvoudige kostendelersnorm, zoals deze in de IOAW, IOAZ, Anw en TW geldt, zou ook in de Participatiewet kunnen worden vertaald naar een variant waarbij leefvormen- en kostendelersaspecten voor alle sociale wetten geharmoniseerd worden. Daarbij geldt een aanvulling voor alleenstaanden in plaats van een korting bij kostendelers. Dan ontstaat een systematiek waarin persoonlijke uitkeringen van een standaardnorm van 50% van het netto referentieminimumloon worden toegekend en alleen wanneer geen kosten gedeeld kunnen worden een alleenstaandenaanvulling wordt toegekend van maximaal 20% van het netto referentieminimumloon. Dan is het uitgangspunt dat men in huishoudens met meerdere personen van zo'n uitkering moet kunnen rondkomen en wordt de uitkering alleen aangevuld als dat nodig is omdat men geen of nauwelijks een bijdrage van andere huisgenoten kan vragen, noch schaalvoordelen heeft die personen in meerpersoonshuishoudens wel hebben.

De alleenstaandenaanvulling komt bij deze variant in plaats van de huidige systematiek met een standaard bijstandsnorm voor een alleenstaande van 70% van het netto referentieminimumloon die door middel van een kostendelersnorm verminderd wordt, zodra er kosten gedeeld kunnen worden. Het uitgangspunt dat een lagere norm toereikend is zodra mensen kostendelers zijn, wordt bij variant 1 omgedraaid en vervangen door het uitgangspunt dat mensen altijd minimaal 50% van het netto referentieminimumloon ontvangen en zodra zij geen woonkosten kunnen delen een aanvulling daarop ontvangen. Bijdragemogelijkheden in situaties van meerdere bewoners kunnen meewegen in de hoogte van de alleenstaandenaanvulling.

Voordelen variant 1 alleenstaandenaanvulling:

Voordelen van de alleenstaandenaanvulling zijn de eenvoudige uitvoerbaarheid voor gemeenten en SVB. Ook is bij de alleenstaandenaanvulling wellicht harmonisatie van de kostendelersnorm binnen de verschillende sociale wetten mogelijk. Voor de bijstand tot de AOW-leeftijd, de AIO, Bbz, IOAW en IOAZ, Anw en TW, geldt dan dezelfde kostendelersnorm. De mate van uitvoerbaarheid zal ook afhangen van de wijze waarop invulling gegeven wordt aan het begrip 'geen of nauwelijks een bijdrage kunnen leveren aan kosten van levensonderhoud'. Een ander voordeel is de eenvoudige vormgeving wat de inkomenszekerheid voor mensen ten goede komt. De basisnorm is 50% van het netto referentieminimumloon en deze wordt met 20% verhoogd indien men alleenstaand is of geen kosten kan delen. Bijstandsgerechtigden met drie of vier kostendelers gaan er in hun inkomen op vooruit doordat de norm omhoog gaat van 43,33% resp. 40% naar 50% ongeachte verdere kostendelers. Bij deze variant stijgt de bijstandsnorm voor bijstandsgerechtigden met meer dan één kostendeler per persoon en per huishouden. Dus de kostendelersnorm is bij deze variant altijd minimaal 50%.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 32 043, nr. 558.

¹¹ Kansrijk armoedebeleid, CPB/SCP, 18 juni 2020; <https://www.cpb.nl/kansrijk-armoedebeleid>

Nadelen variant 1 alleenstaandenaanvulling:

Een nadeel is dat de hoogte van het normbedrag niet wijzigt naarmate het aantal kostendelers toeneemt waarmee het principe van schaalvoordelen niet helemaal op gaat en dat een stapeling van bijstandsuitkeringen op één woonadres optreedt van 150% van het netto minimumloon bij een huishouden van drie personen. De prikkel om te gaan werken neemt hierdoor af. Ten opzichte van de huidige situatie gaat deze variant gepaard met een intensivering, doordat normbedragen voor mensen met meer dan één kostendeler stijgen naar 50%. Daardoor kan het draagvlak voor de sociale zekerheid verminderen, het verschil tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden wordt kleiner. Een nadeel is ook dat in de beeldvorming de basisnorm van een bijstandsuitkering in feite naar 50% van het netto referentieminimumloon gaat en dat deze wordt aangevuld met 20% voor alleenstaanden of als men geen kosten kan delen. Wat betreft burgerperspectief in de uitvoering kan het een nadeel zijn dat het initiatief om aan te tonen dat er geen sprake is van kostendelen en dat men in aanmerking komt voor een alleenstaandenaanvulling bij de uitkeringsgerechtigde komt te liggen. Dit kan belastend zijn voor een grote groep mensen en kan leiden tot niet-gebruik. Overigens moeten alleenstaanden bij de huidige kostendelersnorm zodra er sprake is van een woningdeler dit aan de gemeente melden. Wie zonder alleenstaandenaanvulling met één of meer woningdelers kan voorzien in de noodzakelijke kosten hoeft in deze variant niets extra's meer te doen.

Als we variant 1 uitzetten per huishouden en per persoon op basis van het aantal personen per huishouden dan volgt het volgende overzicht:

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens de alleenstaandenaanvulling		
Aantal kostendelers	Totale bijstandsnorm per huishouden	Bijstandsnorm per persoon
1 (Kostendelersnorm nvt)	50% + 20%	70%
2	100% +50%	50%
3	150% +50%	50%
4	200% +50%	50%
5	250% +50%	50%

Variant 2: de voordeurdelersregeling

Hierbij wordt teruggegaan naar het systeem van verhogingen en verlagingen zoals dat gold vóór de invoering van Participatiewet en de huidige kostendelersnorm in 2015. De basisnorm van een alleenstaande (70% van het netto referentieminimumloon) en van gehuwden worden in deze variant *verlaagd* met maximaal 20% van het netto referentieminimumloon als vaststaat dat kosten met een ander kunnen worden gedeeld. In de praktijk wordt de norm voor een alleenstaande door de gemeente gemiddeld verlaagd naar 60% van het netto referentieminimumloon zodra een alleenstaande met iemand een woning deelt, maar geen economische eenheid vormt. De gemeente heeft (via een gemeentelijke verordening) de bevoegdheid om dit percentage van 10% verhoging of verlaging aan te passen tot maximaal 20% van het netto referentieminimumloon al naar gelang de individuele omstandigheden van de persoon. Het is bij deze variant van belang dat de verhogingen en verlagingen worden vastgelegd in een AMvB en dat voor gemeenten de mogelijkheid tot individualisering wordt ingebouwd. Bij de raming van de budgettaire effecten van deze variant is uitgegaan van een gemiddelde verlaging naar 60% van het netto referentieminimumloon indien een uitkeringsgerechtigde met kostendelers woont. Voor gehuwden is rekening gehouden met een gehuwdenorm van 100% van het netto referentieminimumloon.

Voordelen variant 2 voordeurdelersregeling:

Een voordeel van de voordeurdelersregeling is de eenvoudige uitvoerbaarheid voor gemeenten en de gedecentraliseerde beleidsruimte voor het verhogen of verlagen van de norm per huishouden. Een ander voordeel voor zowel de uitvoering als de betrokkene is de eenvoudige vormgeving. De norm voor een alleenstaande is 70% van het netto referentieminimumloon en deze kan worden verlaagd met 10% zodra men met een ander een woning deelt. Als in voorkomende individuele gevallen blijkt dat geen kosten kunnen worden gedeeld dan wordt de norm weer teruggebracht naar 70% van het netto referentieminimumloon. Verder is het vanuit het oogpunt van

inkomensondersteuning een voordeel dat bij drie of vier kostendelers de norm omhoog gaat van 43,33% respectievelijk 40% naar 60% ongeachte verdere kostendelers. Schaalvoordelen komen hier gedeeltelijk toe aan de inwoners. De bijstandsnorm per persoon en per huishouden stijgt.

Nadelen variant 2 voordeurdelersregeling:

Een nadeel van deze variant is dat een stapeling van bijstandsuitkeringen op één woonadres optreedt van bijvoorbeeld 180% van het netto minimumloon bij een huishouden van drie personen. De prikkel om te gaan werken neemt hierdoor af. Ook is een nadeel dat het normbedrag niet afhankelijk is van het aantal kostendelers waardoor het principe van het aanpassen van de uitkering op schaalvoordelen niet meer opgaat. Ten opzichte van de huidige situatie gaat deze variant gepaard met een intensivering, doordat normbedragen voor mensen met meer dan één kostendeler stijgen naar 60%. Dit geldt ook voor de Anw, IOAW, IOAZ en TW. Daardoor kan het draagvlak voor de sociale zekerheid verminderen, het verschil tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden wordt kleiner. Wat betreft belasting voor de burger moeten alleenstaanden zodra er sprake is van een meerpersoonshuishouden dit bij deze variant zelf aan de uitkeringsorganisatie melden. Dit brengt risico's van terugvorderingen, boetes en schulden met zich mee.

Als we variant 2 uitzetten per huishouden en per persoon op basis van het aantal personen per huishouden dan volgt het volgende overzicht:

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens de voordeurdelersregeling		
Aantal kostendelers	Totale bijstandsnorm per huishouden	Bijstandsnorm per persoon
1 (Kostendelersnorm nvt)	70%	70%
2	120% +60%	60%
3	180% +60%	60%
4	240% +60%	60%
5	300% +60%	60%

Variant 3: de medebewonersnorm

Bij deze variant (die is verkend door de gemeente Den Haag¹²) behoudt de hoofdbewoner de volledige bijstandsnorm van 70% van het netto referentieminimumloon en ontvangt iedere tweede en volgende kostendeler 30% van het netto referentieminimumloon. De hoofdbewoner¹³ is bij deze variant degene die aan te merken is als hoofdverantwoordelijke voor de woonkosten (bijvoorbeeld via de woningbouwvereniging, een huurcontract of eigenaar van het huis). De totale bijstandsnorm per huishouden blijft gelijk aan die van de huidige kostendelersnorm. Voor mensen met een gezamenlijke huishouding die hoofdbewoner zijn, blijft de norm voor ieder van de gehuwden (of daaraan gelijkgestelden) 50% van het netto referentieminimumloon, waarmee de gezamenlijke norm op 100% uitkomt. Voor de derde en verdere bewoners geldt wel weer 30% van het netto referentieminimumloon.

Voordelen variant 3 medebewonersnorm:

Het meest in het oog springende voordeel van de medebewonersnorm is dat de hoofdbewoner voor het kunnen betalen van vaste lasten niet langer afhankelijk is van een financiële bijdrage van medebewoners. Een belangrijke belemmering om woonruimte te delen zoals geconstateerd in het onderzoek van Significant wordt hierbij weggenomen. Ook hebben bewoners individuele inkomenszekerheid, omdat een wijziging in de situatie van één bewoner geen gevolgen heeft voor medebewoners. Bij de lage norm van 30% voor de medebewoners is nauwelijks sprake van een armoedeval, omdat betaald werk al snel voldoende inkomen oplevert om uit te stromen uit de bijstand. Een ander voordeel is de eenvoudiger uitvoering voor uitkeringsinstanties. Indien men

¹² Een verkenning naar een alternatief voor de 'kostendelersnorm', Gemeente Den Haag, 31 januari 2020

¹³ Hoe de term 'hoofdbewoner' wordt ingevuld en wie als hoofdbewoner wordt aangemerkt moet worden uitgewerkt zodat dit voor de uitvoering op basis van een aantal kenmerken eenvoudig is vast te stellen. De precieze definitie kan ook gevolgen hebben voor de omvang van de budgettaire gevolgen van deze variant.

een huurcontract op naam kan overleggen ontvangt men de volledige norm en anders de lagere norm.

Nadelen variant 3 medebewonersnorm:

Een nadeel is dat een financiële afhankelijkheidsrelatie wordt aangenomen voor kostendelers. Aanname is namelijk dat medebewoners geen bijdrage doen voor het betalen van de huur of de hypotheek. Dat kan tot spanningen leiden tussen huisgenoten of bij meerderjarige jongvolwassenen met een bijstandsuitkering die bij hun ouders inwonen. De medebewonersnorm biedt geen oplossing voor mensen die woonruimte delen zonder duidelijke hoofdbewoner. De tweede en volgende bewoners gaan er in inkomen op achteruit. Van 50% en 43,33% naar 30% of men nu met twee of drie personen kosten deelt. Voor sommige bestaande gevallen zal een herverdeling van bijstandsinkomens binnen het huishouden plaatsvinden. Het is nog niet duidelijk welke juridische gevolgen deze variant heeft voor het individuele recht op bijstand. Een ander nadeel is dat indien harmonisatie wordt beoogd met de overige sociale wetten (Anw, IOAW, IOAZ en TW) een wijziging van de huidige kostendelersnorm nodig is met aanpassing in de uitvoering.

Ten opzichte van de huidige situatie gaat deze variant gepaard met een intensivering, doordat uit CBS-gegevens blijkt dat uitkeringsontvangers met kostendelers relatief vaak hoofdbewoner zijn. Overigens is er ook een budgettaire neutrale uitwerking van de medebewonersnorm mogelijk. Daarvoor zou een verlaging van de normen voor de hoofdbewoners nodig zijn van circa 10%. De normbedragen komen daarmee op ongeveer 63% voor een alleenstaande en ongeveer 90% voor gehuwde hoofdbewoners.

Als we variant 3 uitzetten per huishouden en per persoon op basis van het aantal personen per huishouden dan volgt het volgende overzicht. De totale bijstandsnorm per huishouden is gelijk aan dat van de huidige kostendelersnorm.

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens de medebewonersnorm		
Aantal kostendelers	Totale bijstandsnorm per huishouden	Bijstandsnorm per persoon
1 (Kostendelersnorm nvt)	70%	70%
2	100% +30%	1 ^e 70%, 2 ^e 30%
3	130% +30%	1 ^e 70%, 2 ^e en 3 ^e 30%
4	160% +30%	1 ^e 70%, 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e 30%
5	190% +30%	1 ^e 70%, 1 ^e , 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e 30%

Variant 4: de kostendelersnorm vanaf 27 jaar

In deze variant blijft de systematiek van de kostendelersnorm in zijn huidige vorm bestaan, maar wordt de leeftijdsgrens van 21 jaar en ouder verhoogd naar 27 jaar en ouder. Deze variant sluit gedeeltelijk aan op de motie van het lid Jasper van Dijk c.s. over uitsluiten van daklozen, mantelzorgers en kwetsbare jongeren van de kostendelersnorm¹⁴ welke is ingediend tijdens het VAO Armoede en Schuldenbeleid van 25 februari 2021. De motie verzoekt de regering, een voorstel te doen om daklozen, mantelzorgers en kwetsbare jongeren tot en met 27 jaar uit te zonderen van de kostendelersnorm.

De gedachte bij variant 4 is dat jongeren tussen de 21 tot 27 jaar meer tijd gegeven wordt tot financiële zelfstandigheid, geen (betaalbare) zelfstandige woning kunnen vinden en daardoor vaak nog financieel afhankelijk kunnen zijn van hun ouders. Met verhoging van de leeftijd naar 27 jaar wordt als het ware tijd gekocht. De grens van 27 jaar en ouder sluit ook aan bij de vier weken zoekperiode. Jongvolwassenen onder de 27 jaar tellen bij deze variant niet mee als kostendelers en uitkeringsgerechtigden vanaf 21 tot 27 jaar ontvangen de volledige bijstandsnorm.

Het uitzonderen van jongeren vanaf 21 jaar tot 27 jaar van de kostendelersnorm heeft twee effecten. Jongvolwassenen tot 27 jaar met een bijstandsuitkering krijgen altijd de volledige norm van 70% van het netto referentieminimumloon alsof zij geen kostendelers hebben (1) en jongvolwassenen van 21 jaar tot 27 jaar tellen niet langer mee als kostendeler (2). Er zou bij deze

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 599

variant ook voor kunnen worden gekozen alleen het tweede effect dat betrekking heeft op het meetellen van kostendelers in werking te laten treden. Aanleiding voor deze leeftijdsverhoging wordt ingegeven vanwege de bevindingen uit het onderzoek van Significant waaruit blijkt dat sinds 2015, bij de invoering van de Participatiewet en de kostendelersnorm, het aantal jongeren uit bijstandsgezinnen dat vanaf 21 jaar het ouderlijk huis verlaten, is toegenomen en ook dat jongeren vanaf 21 jaar uit bijstandsgezinnen sinds 2015 vaker zijn uitgeschreven uit de BRP met bestemming 'onbekend'.

Voordelen variant 4 kostendelersnorm vanaf 27 jaar

Een voordeel voor bijstandsgerechtigden met thuiswonende jongvolwassenen is dat jongvolwassenen langer thuis kunnen blijven wonen of weer thuis kunnen komen wonen zonder dat de bijstandsnorm van de ouders of het kind wordt verlaagd. Ook voor andere bijstandsgerechtigden geldt dat zij jongvolwassenen tot 27 jaar voor onbepaalde tijd in huis kunnen nemen zonder dat de bijstandsnorm verlaagd wordt. Dit kan ook bijdragen aan het effectiever benutten van de bestaande woningvoorraad. Een ander voordeel is inkomenszekerheid voor huishoudens met meerdere kostendelers tot 27 jaar. Zowel voor de ouders als voor de jongeren, want ook voor de jongere tot 27 jaar geldt bij deze variant een hogere norm indien zij iemand in huis nemen.

Nadelen variant 4 kostendelersnorm vanaf 27 jaar:

Een belangrijk nadeel is dat een sterkere armoedeval optreedt voor jongeren tot 27 jaar. Thuiswonende jongvolwassenen tot 27 jaar zullen minder geneigd zijn om betaalde arbeid te accepteren omdat ze meer uren per week moeten werken voordat ze erop vooruitgaan. Zeker als dit baanopeningen betreft aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Bovendien blijft het delen van woonruimte een belemmering zodra de jongere de leeftijd van 27 jaar bereikt. De kans bestaat dat na invoering van deze variant vijf jaar later te zien is dat meer jongeren het ouderlijk huis verlaten als ze 27 jaar worden. Daar staat tegenover dat de groep jongvolwassenen dat met 27 jaar nog thuiswonend is, substantieel kleiner zal zijn dan de groep jongvolwassenen van 21 jaar. Een nadeel is dat harmonisatie met overige sociale wetten (IOAW, IOAZ, Anw en TW) enkel plaatsvindt wat betreft het verhogen van de leeftijd waarop de norm van toepassing is, maar niet wat betreft norm. En ten opzichte van de huidige situatie gaat het per definitie om een intensivering, doordat normbedragen voor mensen met kostendelers onder de 27 stijgen en de normbedragen stijgen voor uitkeringsgerechtigden onder de 27 jaar met kostendelers.

Als we variant 4 uitzetten per huishouden en per persoon op basis van het aantal personen per huishouden dan volgt het volgende overzicht. De totale bijstandsnorm per huishouden en de bijstandsnorm per persoon is ongewijzigd en zijn gelijk aan die bij de huidige kostendelersnorm.

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens de kostendelersnorm vanaf 27 jaar		
Aantal kostendelers <i>27 jaar en ouder</i>	Totale bijstandsnorm per huishouden tov WML	Bijstandsnorm per persoon
1 (Kostendelersnorm nvt)	70%	70%
2	100% +30%	50%
3	130% +30%	43 1/3%
4	160% +30%	40%
5	190% +30%	38%

Bij huishoudens die bestaan uit enkel jongvolwassenen van *21 jaar tot 27 jaar* geldt bij deze variant voor alle bewoners een norm van 70% van het netto minimumloon. Dit zou betekenen dat bij deze variant de volgende situatie ontstaat.

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens de kostendelersnorm vanaf 27 jaar		
Aantal bewoners <i>21 jaar tot 27 jaar</i>	Totale bijstandsnorm per huishouden 21 jaar tot 27 jaar	Bijstandsnorm per persoon 21 jaar tot 27 jaar
1 (kostendelersnorm nvt)	70%	70%
2 (kostendelersnorm nvt)	140% +70%	70%

3 (kostendelersnorm nvt)	210%	+70%	70%
4 (kostendelersnorm nvt)	280%	+70%	70%
5 (kostendelersnorm nvt)	350%	+70%	70%

Variant 5: kostendelersnorm afschaffen

Een uiterste variant is dat de kostendelersnorm in het geheel wordt afgeschaft. Indien daar geen verrekening vanwege schaalvoordelen bij woningdelen tegenover staat, betekent dit in feite dat wordt teruggekeerd naar het systeem van vóór 1985 toen voor het eerst de voordeurdelers- of woningdelersregeling werd ingevoerd. Ongeacht het aantal kostendelers ontvangt iedere bewoner een uitkering van 70% van het netto referentieminimumloon.

Voordelen variant 5 afschaffen kostendelersnorm

Uitkeringsontvangers ontvangen een ruimere uitkering en hebben meer zekerheid over hun inkomen. De armoede daalt (CPB). De hoogte van de bijstandsuitkering vormt dan geen belemmering om woonruimte te delen. Het is eenvoudig voor de uitvoering.

Nadelen variant 5 afschaffen kostendelersnorm

Er vindt een stapeling plaats van uitkeringen op één woonadres, schaalvoordelen worden niet meegenomen en er is nog meer dan bij de andere varianten sprake van een stijging van de armoedeval. De bijstand is dan een heel ruime vangnetregeling en voorziet in meer dan de noodzakelijke bestaanskosten. Dit kan gevolgen hebben voor het draagvlak van de sociale zekerheid. Er is bij deze variant sprake van een intensivering die groter is dan bij de andere varianten.

Als we variant 5 uitzetten per huishouden en per persoon op basis van het aantal personen per huishouden dan volgt het volgende overzicht.

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens bij afschaffen van de kostendelersnorm			
Aantal kostendelers	Totale bijstandsnorm per huishouden		Bijstandsnorm per persoon
1 (Kostendelersnorm nvt)	70%		70%
2	140%	+70%	70%
3	210%	+70%	70%
4	280%	+70%	70%
5	350%	+70%	70%

Beoordeling van de varianten:

In onderstaand overzicht zijn bovengenoemde hoofdvarianten 1 tot en met 4 beoordeeld op de aanvankelijk met de Kamer gecommuniceerde randvoorwaarden: het voorkómen van stapeling van uitkeringen, rekening houdend met schaalvoordelen, tegengaan armoedeval en op budgettair effect.

Overzicht voor- en nadelen verschillende varianten kostendelersnorm				
	voorkómen stapeling	schaalvoordelen	armoedeval	budgettair effect
<i>Variant 0: de kostendelersnorm vanaf 21 jaar</i>	+/+	+/+	+/+	+/+
<i>Variant 1: de alleenstaandenaanvulling</i>	+/-	+/-	+/-	-/-
<i>Variant 2: de voordeurdelersregeling</i>	+/-	-/-	-/-	-/-
<i>Variant 3: de medebewonersnorm</i>	+/+	+/+	+/-	-/-
<i>Variant 4: de kostendelersnorm vanaf 27 jaar</i>	+/-	+/-	-/-	-/-
<i>Variant 5: de kostendelersnorm afschaffen</i>	-/-	-/-	-/-	-/-

De alleenstaandenaanvulling gaat een stapeling van uitkeringen met een volledige norm van 70% tegen, maar het blijft arbitrair of een norm van 50% voldoende stapeling voorkomt. Een norm van 50% laat duidelijk zien dat rekening wordt gehouden met schaalvoordelen, maar ook hier is de waardering voor de mate waarin subjectief. Ook wat betreft het tegengaan van de armoedeval is te zeggen dat een norm van 50% ervoor zorgt iemand minstens een parttime baan van 20 uur per week tegen het minimumloon moet aanvaarden om uit te stromen uit de bijstand. Een norm van 50% voor alle kostendelers zorgt voor een negatief budgettair effect vanwege bijstandshuishoudens van drie of meer kostendelers.

Bij de voordeurdelersregeling is in beperkte mate sprake van het voorkómen van stapeling, zij het zeer beperkt doordat voor iedereen met kostendelers min of meer een norm van 60% geldt. Van rekening houden met schaalvoordelen is nauwelijks sprake en de armoedeval is weliswaar lager dan bij het volledig loslaten van de kostendelersnorm, maar nog steeds fors en slechter dan bij de huidige kostendelersnorm of de alleenstaandenaanvulling. Er is bij deze variant sprake van een forse intensivering, dus van een negatief budgettaire effect.

De medebewonersnorm handhaaft per huishouden de norm zoals deze geldt bij de huidige kostendelersnorm. Dus draagt positief bij aan het voorkómen van stapeling van uitkeringen, hetzelfde geldt voor het rekening houden met schaalvoordelen bij meerdere kostendelers. Er is nauwelijks sprake van een armoedeval voor medebewoners, omdat al bij een kleine deeltijdbaan een inkomen bereikt kan worden van 30% van het netto referentieminimumloon. Voor hoofdbewoners is sprake van een sterkere armoedeval. Er is sprake van een negatief budgettair effect.

Het verhogen van de leeftijd waarop de kostendelersnorm van toepassing is van 21 jaar en ouder naar 27 jaar en ouder handhaaft de kostendelersnorm in zijn huidige systematiek, maar zondert een grotere groep uit. Net als bij de kostendelersnorm in de huidige vorm voorkómt het stapeling van kostendelers vanaf 27 jaar en ouder en wordt rekening gehouden met schaalvoordelen, maar bij huisgenoten tot 27 jaar vindt wel stapeling plaats en worden schaalvoordelen niet verrekend, waarmee de armoedeval voor jongeren tot 27 jaar wordt vergroot. Er is tevens sprake van een intensivering, dus van een negatief budgettair effect.

Het afschaffen van de kostendelersnorm kan zorgen voor een stapeling van bijstandsuitkeringen op één woonadres, met schaalvoordelen vanwege het kunnen delen van vaste lasten wordt geen rekening gehouden, er is sprake van een armoedeval. Men moet immers substantieel meer uren per week werken om méér dan 70% van het netto referentieminimumloon te verdienen en er is nog meer dan bij de overige varianten sprake van een intensivering.

Budgettaire effecten

Met behulp van uitvoeringsinformatie van het UWV en de SVB en aanvullend onderzoek van het CBS over huishoudsamenstellingen van uitkeringsontvangers is, in kaart gebracht hoeveel uitkeringsgerechtigden geraakt zouden worden door een aanpassing van de kostendelersnorm. Met deze gegevens is een inschatting gemaakt van de uitkeringslasten als uitkeringsgerechtigden met kostendelers een andere norm zouden ontvangen dan in de huidige situatie.

Alle uitgewerkte varianten zorgen voor een toename van de uitkeringslasten.

Voor de medebewonersnorm geldt specifiek dat de uitwerking budgettair neutraal kan worden gemaakt door een verlaging van de normen voor de hoofdbewoners. Daarvoor is een verlaging van circa 10% nodig. De normbedragen komen daarmee op circa 63% voor een alleenstaande en circa 90% voor gehuwde hoofdbewoners.

In mln euro's (volumestand 2026)	Variant 1: Alleenstaandenaanvulling	Variant 2: Voordeurdelersnorm	Variant 3: Medebewonersnorm	Variant 4: kostendelersnorm alleen van toepassing voor 27-plussers (1+2)	Variant 4: Alleen 27-plussers tellen mee als kostendeler (2)	Variant 5: Afschaffen kostendelersnorm
Alg. bijstand	78	223	47	156	58	368
AIO	10	18	14	2	2	26
Bbz	1	2	0	1	0	3
IOAW	0	2	2	2	2	4
IOAZ	0	0	0	0	0	1
Anw	0	7	12	4	4	13
TW	0	4	0	3	1	7
Totaal	89	256	75	168	68	421

1 Voor bijstandsgerechtigden onder de 27 jaar is de kostendelersnorm niet van toepassing. Bijstandsgerechtigden van 21 tot en met 27 jaar krijgen standaard de volledige bijstandsnorm (70 of 100%).

2 Huisgenoten onder de 27 jaar tellen niet mee als kostendeler. Bijstandsgerechtigden wonen daardoor met minder kostendelers dan nu het geval is.

Beoordeling andere randvoorwaarden

Uit overleggen voor deze verkenning met uitkeringsorganisaties (gemeenten, SVB en UWV), Divosa, Stimulansz, Significant, Valente en de VNG kwam naar voren dat het goed is dat ook andere randvoorwaarden in deze verkenning naar voren komen zoals: eenvoud en harmonisatie van de varianten. Of de mate waarin inkomenszekerheid door de hoofdbewoner wordt ervaren. Dit laatste is volgens het onderzoek van Significant immers een belangrijke randvoorwaarde voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te willen delen. Ook de hoogte van de norm voor kostendelers is van belang voor hun bestaanszekerheid. Vanuit UWV perspectief is echter geen enkele variant een verbetering en zijn alle varianten nog steeds niet handhaafbaar, omdat er geen authentieke bronnen zijn waaraan UWV kan toetsen.

In onderstaand overzicht zijn de varianten 1 tot en met 5 beoordeeld op: eenvoud, harmonisatie, inkomenszekerheid voor de hoofdbewoner en de hoogte van de bijstandsnorm voor de kostendelers (gezien vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigde).

Overzicht voor- en nadelen verschillende varianten kostendelersnorm				
	eenvoud	harmonisatie	inkomenszekerheid	hoogte bijstandsnorm
Variant 0: de kostendelersnorm tot 21 jaar	+/-	+/-	+/-	+/-
Variant 1: de alleenstaandenaanvulling	+/+	+/+	+/-	+/+
Variant 2: de voordeurdelersregeling	+/+	+/-	+/-	+/+
Variant 3: de medebewonersnorm	+/-	-/-	+/+	+/-
Variant 4: de kostendelersnorm vanaf 27 jaar	+/-	-/-	+/-	+/+
Variant 5: de kostendelersnorm afschaffen	+/+	+/+	+/+	+/+

De alleenstaandenaanvulling is eenvoudig in de uitvoering en zorgt voor harmonisatie met de andere sociale wetten. Overigens kan UWV ook in deze variant de kostendelersnorm in de TW niet handhaven omdat UWV niet vast kan stellen of de opgave van de uitkeringsgerechtigde over diens leefsituatie correct is. Wat betreft inkomenszekerheid voor de bewoner die de huur betaalt geldt bij deze variant nog steeds dat indien de gemeente van mening is dat kosten gedeeld kunnen worden, voor de hoofdbewoner een norm van 50% van het netto minimumloon geldt. Dit brengt inkomensonzekerheid met zich mee waardoor het een belemmering blijft om woonruimte te delen. Bij drie of meer kostendelers per huishouden is de norm per individu wel hoger ten opzichte van de huidige situatie.

De voordeurdelersregeling (systeem van verlagingen) draagt bij aan de eenvoud en grijpt terug op de situatie zoals deze was voor de invoering van de kostendelersnorm, maar draagt niet bij aan harmonisatie van de regeling in de andere sociale wetten. Deze zouden dan moeten worden aangepast. Voor de hoofdbewoner geldt net als de andere bewoners weliswaar een hogere norm (60%) dan bij de huidige kostendelersnorm, maar een inkomensachteruitgang van 10% zonder dat men verzekerd is van een financiële bijdrage aan woonkosten blijft een onzekere factor waardoor de belemmering van inkomensonzekerheid niet wordt weggenomen. Voor de tweede en de verdere bewoners is de hogere norm een duidelijke inkomensverbetering.

Van de medebewonersnorm is nog niet te zeggen wat de gevolgen voor de uitvoering zijn. Er zal veel moeten worden aangepast. Ook moet uitgezocht worden of het individuele recht op bijstand voldoende gewaarborgd is en of er geen ongewenste afhankelijkheidsrelatie ontstaat met de hoofdbewoner. Van harmonisatie met andere sociale wetten is geen sprake en deze zullen indien harmonisatie gewenst is moeten worden aangepast. Omdat UWV heeft aangegeven de kostendelersnorm in de huidige vorm niet uit te kunnen voeren omdat UWV niet over gegevens van huishoudens beschikt, maakt dat ook deze variant voor UWV onder de huidige omstandigheden niet handhaafbaar zal zijn. Voor de hoofdbewoner geldt bij deze variant wel inkomenszekerheid. Ongeacht de hoeveelheid kostendelers zal de hoofdbewoner de volledige norm van 70% behouden. Voor de tweede en verdere kostendelers is echter sprake van een substantiële inkomensachteruitgang: van bijvoorbeeld 50% naar 30% of van 43,33% naar 30%.

Het verhogen van de leeftijd waarop de kostendelersnorm van toepassing is van 21 jaar en ouder naar 27 jaar en ouder lijkt eenvoudig uit te voeren, maar roept vragen op over hoe om te gaan met het verschil in huishoudens die enkel bestaan uit jongvolwassenen tot 27 jaar ten opzichte van huishoudens met oudere bewoners. De variant levert geen bijdrage aan harmonisatie. In de verschillende sociale wetten blijft de situatie ongewijzigd en alleen de minimumleeftijd wordt verhoogd naar 27 jaar. De inkomenszekerheid van de hoofdbewoner verbetert zolang medebewoners jonger dan 27 jaar zijn, maar dan treedt een verlaging van de norm in werking. Voor de groep jongvolwassenen van 21 jaar tot 27 jaar zal sprake zijn van een sterke inkomensvoortgang. Van 50% naar 70% bij twee kostendelers en van 43,33% naar 70% bij drie kostendelers.

Bij het afschaffen van de kostendelersnorm geldt dat deze in alle sociale wetten wordt afgeschaft. Dit is niet alleen een harmonisatie, maar ook een vereenvoudiging voor zowel de uitvoering als burgers. De inkomenszekerheid zal toenemen en de hoogte van de bijstandsnorm voor gehuwden en daarmee gelijkgestelden, voor (alleenstaande) ouders met kinderen met een bijstandsuitkering zal stijgen.

Voorbeeldhuishoudens

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de effecten van de uitgewerkte varianten op de hoogte van de individuele bijstandsuitkering voor enkele voorbeeldhuishoudens (*ervan uitgaande dat alle bewoners een bijstandsuitkering zouden ontvangen*) zoals een alleenstaande en twee tot vijf kostendelers, een gezin met twee kinderen die jonger zijn dan 21 jaar, een gezin met kinderen waarvan één 21 jaar en ouder is; een gezin met twee kinderen van 27 jaar en ouder en een oudere met een medebewoner die mantelzorg verleent.

Tenslotte

Een belangrijke aanleiding voor deze verkenning naar een andere invulling van de kostendelersnorm is het terugdringen van dak- en thuisloosheid onder jongeren. Een belangrijke doelstelling van een mogelijk andere vormgeving is daarom het tegengaan van onbedoelde neveneffecten op inwoners bij het delen van woonruimte. Minstens zo belangrijk is het effect op de uitvoering. Voor vier van de vijf varianten geldt dat in de verdere uitwerking voldoende ruimte en vrijheid van professionals in de uitvoering overblijft om daar waar nodig maatwerk te kunnen toepassen.

De voorkeur voor een bepaalde variant of voor een combinatie van twee of meer varianten en de keuze voor de hoogte van de norm, wordt ook bepaald door het gekozen uitgangspunt of de randvoorwaarde. Het uitgangspunt dat schaalvoordelen bij woningdelen verrekenend moeten worden en in mindering moeten worden gebracht op de norm, of ervoor zorgen dat een verhoging

niet wordt toegepast, kan tot een andere voorkeursvariant leiden dan het uitgangspunt dat woningdelen moet worden bevorderd en de bijdrage die een voorkeursvariant kan leveren aan het benutten van beschikbare woonruimte. Voor het bepalen van de hoogte van de bijstandsnorm zal de nadruk op het vangnetprincipe leiden tot een andere voorkeursvariant dan indien de nadruk ligt op het tegengaan van onbedoelde neveneffecten op inwoners bij het delen van woonruimte.

Alle vijf weergegeven varianten leiden tot een intensivering. De varianten zouden budgettair neutraal gemaakt kunnen worden door een algemene verlaging van de normbedragen voor uitkeringsontvangers (met kostendelers). Bij de medebewonersnorm lijkt een budgettair neutrale variant mogelijk door middel van een verlaging van de norm voor de hoofdbewoner met circa 10% van het netto referentieminimumloon.

De verkenning is uitgevoerd met de mogelijkheid voor beleidsrijke aanpassingen. Het is hierbij belangrijk dat rekening wordt gehouden met inkomenseffecten voor zowel individuen als huishoudens. Niet alleen het individuele verzamelinkomen wijzigt maar ook het inkomen per huishouden of het inkomen per woonadres, met eventuele gevolgen voor het recht op toeslagen en gemeentelijke aanvullende inkomensondersteuning. Ook blijkt uit gesprekken met diverse gemeenten, Divosa en de VNG dat naast directe negatieve budgettaire effecten er ook sprake kan zijn van positieve inverdieneffecten als gevolg van minder uitgaven binnen het sociaal domein. Het is van belang de kosten, die elders in het sociaal domein of in de zorg bespaard worden, mee te wegen. Dit betreft een verkenning naar andere varianten van de kostendelersnorm. Verder onderzoek is nodig, bijvoorbeeld via een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), als ook deze aspecten binnen het sociaal domein moeten worden meegenomen.

Bijlage 1: Voorbeeldhuishoudens

bijstandsuitkering 1 kostedeler (netto p/m)						
	variant 0 kostedelersnorm	variant 1 alleenstaandennorm	variant 2 voordeurdelersnorm	variant 3 medebewonersnorm	variant 4 vanaf 27 jaar	variant 5 afschaffen
Ella (21)	1.075	1.075	1.075	1.075	1.075	1.075
totaal	1.075	1.075	1.075	1.075	1.075	1.075
bijstandsuitkering 2 kostedelers (netto p/m)						
	variant 0 kostedelersnorm	variant 1 alleenstaandennorm	variant 2 voordeurdelersnorm	variant 3 medebewonersnorm	variant 4 vanaf 27 jaar	variant 5 afschaffen
Ella (21)	768	768	921	1.075	1.075	1.075
Suus (21)	768	768	921	461	1.075	1.075
totaal	1.536	1.536	1.843	1.536	2.150	2.150
bijstandsuitkering 3 kostedelers (netto p/m)						
	variant 0 kostedelersnorm	variant 1 alleenstaandennorm	variant 2 voordeurdelersnorm	variant 3 medebewonersnorm	variant 4 vanaf 27 jaar	variant 5 afschaffen
Ella (21)	665	768	921	1.075	1.075	1.075
Suus (21)	665	768	921	461	1.075	1.075
Maud (21)	665	768	921	461	1.075	1.075
totaal	1.996	2.304	2.764	1.996	3.225	3.225
bijstandsuitkering 4 kostedelers (netto p/m)						
	variant 0 kostedelersnorm	variant 1 alleenstaandennorm	variant 2 voordeurdelersnorm	variant 3 medebewonersnorm	variant 4 vanaf 27 jaar	variant 5 afschaffen
Ella (21)	614	768	921	1.075	1.075	1.075
Suus (21)	614	768	921	461	1.075	1.075
Maud (21)	614	768	921	461	1.075	1.075
Noa (21)	614	768	921	461	1.075	1.075
totaal	2.457	3.071	3.686	2.457	4.300	4.300
bijstandsuitkering 5 kostedelers (netto p/m)						
	variant 0 kostedelersnorm	variant 1 alleenstaandennorm	variant 2 voordeurdelersnorm	variant 3 medebewonersnorm	variant 4 vanaf 27 jaar	variant 5 afschaffen
Ella (21)	584	768	921	1.075	1.075	1.075
Suus (21)	584	768	921	461	1.075	1.075
Maud (21)	584	768	921	461	1.075	1.075
Noa (21)	584	768	921	461	1.075	1.075
Evi (21)	584	768	921	461	1.075	1.075
totaal	2.334	3.071	3.686	2.457	4.300	4.300
bijstandsuitkering 2 gehuwden met minderjarige kinderen: 2 kostedelers (netto p/m)						
	variant 0 kostedelersnorm	variant 1 alleenstaandennorm	variant 2 voordeurdelersnorm	variant 3 medebewonersnorm	variant 4 vanaf 27 jaar	variant 5 afschaffen
Bart	768	768	768	768	768	768
Marianne	768	768	768	768	768	768
Jos (20)	265	265	265	265	265	265
Eva (18)	265	265	265	265	265	265
totaal	2.066	2.066	2.066	2.066	2.066	2.066
bijstandsuitkering 2 gehuwden met 2 kinderen, wv 1 meerderjarig: 3 kostedelers (netto p/m)						
	variant 0 kostedelersnorm	variant 1 alleenstaandennorm	variant 2 voordeurdelersnorm	variant 3 medebewonersnorm	variant 4 vanaf 27 jaar	variant 5 afschaffen
Bart	665	768	768	768	768	768
Marianne	665	768	768	768	768	768
Jos (21)	665	768	921	461	1.075	1.075
Eva (19)	265	265	265	265	265	265
totaal	2.261	2.569	2.722	2.261	2.876	2.876
bijstandsuitkering 2 gehuwden met 2 kinderen, wv 2 meerderjarig: 4 kostedelers (netto p/m)						
	variant 0 kostedelersnorm	variant 1 alleenstaandennorm	variant 2 voordeurdelersnorm	variant 3 medebewonersnorm	variant 4 vanaf 27 jaar	variant 5 afschaffen
Bart	614	768	768	768	768	768
Marianne	614	768	768	768	768	768
Jos (23)	614	768	921	461	1.075	1.075
Eva (21)	614	768	921	461	1.075	1.075
totaal	2.457	3.071	3.379	2.457	3.686	3.686
bijstandsuitkering 2 gehuwden met 2 kinderen, wv 2 meerderjarig, wv 1 27 jaar: 4 kostedelers (netto p/m)						
	variant 0 kostedelersnorm	variant 1 alleenstaandennorm	variant 2 voordeurdelersnorm	variant 3 medebewonersnorm	variant 4 vanaf 27 jaar	variant 5 afschaffen
Bart	614	768	768	768	665	768
Marianne	614	768	768	768	665	768
Jos (27)	614	768	921	461	665	1.075
Eva (25)	614	768	921	461	1.075	1.075
totaal	2.457	3.071	3.379	2.457	3.071	3.686
bijstandsuitkering oudere met een mantelzorger: 2 kostedelers (netto p/m)						
	variant 0 kostedelersnorm	variant 1 alleenstaandennorm	variant 2 voordeurdelersnorm	variant 3 medebewonersnorm	variant 4 vanaf 27 jaar	variant 5 afschaffen
Ria (60)	768	768	921	1.075	768	1.075
Noor (30)	768	768	921	461	768	1.075
totaal	1.536	1.536	1.843	1.536	1.536	2.150

Bijlage 2: Varianten gecombineerd met variant 4 (leeftijd naar 27 jaar en ouder)

Hieronder worden de in de verkenning uitgewerkte variant 1 (de alleenstaandenaanvulling); variant 2 (de voordeurdelersnorm) en variant 3 (de medebewonersnorm), afhankelijk van de beleidsbehoefte, gecombineerd met variant 4 (leeftijd naar 27 jaar en ouder). Deze exercitie wordt hieronder uitgewerkt. De budgettaire effecten van deze combinaties zijn niet in kaart gebracht.

Variant 1a: alleenstaandenaanvulling en kostendelers 27 jaar en ouder

Bij deze combinatievariant 1a wijzigt er behalve het verhogen van de leeftijd vanaf wanneer de verlaging van de basisnorm bij de alleenstaandenaanvulling van toepassing is, niets ten opzichte van variant 1. Ten opzichte van variant 1 en 4 is sprake van een verdere intensivering, doordat de normbedragen voor de derde en verdere bewoners stijgen, en er daarnaast ook sprake is van een intensivering door de stijging van de huidige leeftijdsgrens, waardoor een grotere groep is uitgezonderd van de kostendelersnorm.

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens combinatievariant 1a		
Aantal kostendelers 27 jaar en ouder	Totale bijstandsnorm per huishouden 27 jaar en ouder	Bijstandsnorm per persoon 27 jaar en ouder
1 (Alleenstaandenaanvulling nvt)	50% + 20%	70%
2	100% +50%	50%
3	150% +50%	50%
4	200% +50%	50%
5	250% +50%	50%

Variant 1b: alleenstaandenaanvulling, volledige norm hoofdbewoner (cf. medebewonersnorm), kostendeler 27 jaar en ouder

Deze combinatievariant is hetzelfde als combinatievariant 1a, zij het dat nu ook de hoofdbewoner wordt uitgezonderd van de *verlaging* die bij de alleenstaandenaanvulling van toepassing is.

Ten opzichte van variant 1, 3 en 4 is sprake van een verdere intensivering, doordat de hoofdbewoner de volledige norm houdt en de normbedragen voor de andere bewoners stijgen naar 50% en door de hogere leeftijdsgrens is ook een grotere groep mensen uitgezonderd van de kostendelersnorm.

Als we combinatievariant 1b uitzetten per huishouden en per persoon op basis van het aantal personen per huishouden dan volgt het volgende overzicht:

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens combinatievariant 1b		
Aantal kostendelers 27 jaar en ouder	Totale bijstandsnorm per huishouden 27 jaar en ouder	Bijstandsnorm per persoon 27 jaar en ouder
1 (Alleenstaandenaanvulling nvt)	50% + 20%	70%
2	120% +50%	1 ^e 70%, 2 ^e 50%
3	170% +50%	1 ^e 70%, 2 ^e en 3 ^e 50%
4	220% +50%	1 ^e 70%, 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e 50%
5	270% +50%	1 ^e 70%, 2 ^e , 3 ^e , 4 ^e en 5 ^e 50%

Variant 2a: voordeurdelersregeling, kostendeler 27 jaar en ouder

Deze combinatievariant is hetzelfde als variant 2 (de voordeurdelersregeling), zij het dat de leeftijd waarvoor de voordeurdelersregeling van toepassing is, wordt verhoogd van 21 jaar en ouder tot 27 jaar en ouder.

Ten opzichte van de variant 2 en 4 is sprake van een verdere intensivering, doordat de normbedragen voor alle bewoners stijgen naar 60% van het netto referentieminimumloon vanwege de voordeurdelersregeling en doordat de leeftijdsgrens is verhoogd waardoor een grotere groep mensen is uitgezonderd van de kostendelersnorm. Als we combinatievariant 2a uitzetten per

huishouden en per persoon op basis van het aantal personen per huishouden dan volgt het volgende overzicht:

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens combinatievariant 2a		
Aantal voordeurdelers 27 jaar en ouder	Totale bijstandsnorm per huishouden 27 jaar en ouder	Bijstandsnorm per persoon 27 jaar en ouder
1 (Voordeurdelersregeling nvt)	70%	70%
2	120% +60%	60%
3	180% +60%	60%
4	240% +60%	60%
5	300% +60%	60%

Variant 2b: voordeurdelersregeling, volledige norm hoofdbewoner (cf. medebewonersnorm), kostendelers 27 jaar en ouder

Bij deze combinatievariant wordt de voordeurdelersregeling gecombineerd met de medebewonersnorm en met het verhogen van de leeftijd waarop de voordeurdelersregeling van toepassing is van '21 jaar en ouder' naar '27 jaar en ouder'.

Ten opzichte van variant 2 en variant 2a is sprake van een verdere intensivering, doordat de hoofdbewoner de volledige norm houdt en de normbedragen voor de andere bewoners 60% van het netto referentieminimumloon zijn. Bij thuiswonende jongvolwassenen tot 27 jaar van wie beide ouders een bijstandsuitkering ontvangen geldt dat de ouders samen 100% van het netto referentieminimumloon ontvangen en dat de jongvolwassene 60% van het netto referentie minimumloon ontvangt. Volgens het systeem van verhogingen en verlagingen heeft de gemeente dan de beleidsruimte om een lagere norm tot 50% van het netto referentieminimumloon vast te stellen.

Als we combinatievariant 2b uitzetten per huishouden en per persoon op basis van het aantal personen per huishouden dan volgt het volgende overzicht. De totale bijstandsnorm per huishouden neemt toe met een norm voor kostendelers van 27 jaar en ouder van 60% van het netto referentieminimumloon per persoon, terwijl de hoofdbewoner de volledig norm van 70% van het netto referentieminimumloon houdt.

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens combinatievariant 2b		
Aantal voordeurdelers 27 jaar en ouder	Totale bijstandsnorm per huishouden 27 jaar en ouder	Bijstandsnorm per persoon 27 jaar en ouder
1 (Voordeurdelersregeling nvt)	70%	70%
2	130% +60%	1 ^e 70%, 2 ^e 60%
3	190% +60%	1 ^e 70%, 2 ^e en 3 ^e 60%
4	250% +60%	1 ^e 70%, 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e 60%
5	310% +60%	1 ^e 70%, 1 ^e , 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e 60%

Variant 3a: medebewonersnorm, kostendeler 27 jaar en ouder

Deze combinatievariant is hetzelfde als variant 3 (medebewonersnorm), zij het dat de leeftijd waarvoor de medebewonersnorm van toepassing is, wordt verhoogd van 21 jaar en ouder tot 27 jaar en ouder.

Ten opzichte van variant 3 is sprake van een verdere intensivering, doordat hoofdbewoners voortaan een hogere norm ontvangen en doordat de leeftijdsgrens is verhoogd waardoor een grotere groep mensen is uitgezonderd van de kostendelersnorm.

Als we combinatievariant 3a voor alle kostendelers van 27 jaar en ouder uitzetten per huishouden en per persoon op basis van het aantal personen per huishouden dan volgt het volgende overzicht.

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens combinatievariant 3a (vanaf 27 jaar)		
Aantal medebewoners <i>27 jaar en ouder</i>	Totale bijstandsnorm per huishouden 27 jaar en ouder	Bijstandsnorm per persoon 27 jaar en ouder
1 (Medebewonersnorm nvt)	70%	70%
2	100% +30%	1 ^e 70%, 2 ^e 30%
3	130% +30%	1 ^e 70%, 2 ^e en 3 ^e 30%
4	160% +30%	1 ^e 70%, 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e 30%
5	190% +30%	1 ^e 70%, 1 ^e , 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e 30%

Echter, wat betreft jongvolwassenen *vanaf 21 jaar tot 27 jaar* zou dit betekenen dat voor de medebewoners een hogere norm geldt dan voor medebewoners van 27 jaar en ouder. Deze combinatievariant leidt tot een stapeling van bijstandsuitkeringen alsof er geen kostendelersnorm zou zijn. Ten opzichte van variant 3 is sprake van een verdere intensivering.

Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishoudens volgens combinatievariant 3a (21 tot 27 jaar)		
Aantal medebewoners <i>Van 21 jaar tot 27 jaar</i>	Totale bijstandsnorm per huishouden Van 21 jaar tot 27 jaar	Bijstandsnorm per persoon Van 21 jaar tot 27 jaar
1 (Medebewonersnorm nvt)	70%	70%
2 (Medebewonersnorm nvt)	140% +70%	1 ^e 70%, 2 ^e 70%
3 (Medebewonersnorm nvt)	210% +70%	1 ^e 70%, 2 ^e en 3 ^e 70%
4 (Medebewonersnorm nvt)	280% +70%	1 ^e 70%, 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e 70%
5 (Medebewonersnorm nvt)	350% +70%	1 ^e 70%, 1 ^e , 2 ^e , 3 ^e en 4 ^e 70%