

Vergaderjaar 2020–2021

34 352

Uitvoering en evaluatie Participatiewet

Nr. 211

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2021

In november 2020 heeft uw Kamer het onderzoeksrapport «Samen onder dak; belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen» van Significant APE en ook de «Handreiking maatwerk Participatiewet voor dak- en thuisloze jongeren» van Divosa¹ ontvangen. In de bijbehorende kabinetsreactie gaf de toenmalige Staatssecretaris van SZW Van 't Wout aan dat de uitkomsten van het onderzoeksrapport voor hem aanleiding waren om te verkennen of het mogelijk is de kostendelersnorm anders vorm te geven. Met daarbij de volgende randvoorwaarden en uitgangspunten:

- een nieuwe vormgeving van de kostendelersnorm mag niet leiden tot meer uitgaven;
- werken moet lonen;
- stapeling van meerdere bijstandsuitkeringen op één woonadres is ongewenst;
- mensen die samenwonen op één woonadres hebben daar financieel voordeel van omdat ze woon- en andere kosten kunnen delen.

Aanvullend heeft uw Kamer tijdens het VAO Armoede en Schuldenbeleid van 25 februari 2021 de gewijzigde motie van het lid Jasper van Dijk c.s. over uitsluiten van daklozen, mantelzorgers en kwetsbare jongeren van de kostendelersnorm² aangenomen. Deze 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.

Hierbij treft u de toegezegde verkenning aan die mijn departement heeft opgesteld op basis van onderliggend onderzoek en signalen van organisaties uit het maatschappelijk middenveld, gemeenten, en

¹ Kamerstuk 34 352, nr. 199

² Kamerstuk 24 515, nr. 599

uitvoeringsorganisaties zoals SVB en UWV³. De verkenning is feitelijk van aard en doet vanwege de demissionaire status van het kabinet geen aanbevelingen.

De verschillende varianten in de verkenning gaan uit van een andere vormgeving of afschaffing van de huidige kostendelersnorm. Per variant schetst de verkenning wat de effecten zijn op de stapeling van uitkeringen en schaalvoordelen. Ook geeft de verkenning waar mogelijk aan wat de verwachte budgettaire effecten zijn. Verder belicht ze enkele externe effecten die naar voren kwamen in het onderzoek van Significant APE, zoals wat de gevolgen kunnen zijn voor het aantal verhuisbewegingen, aantal uitschrijvingen uit de Basisregistratie persoonsgegevens (BRP), de toereikendheid voor de noodzakelijke kosten en de gevolgen voor het individueel recht op bijstand. Een belangrijke aanleiding voor deze verkenning naar een andere vormgeving van de kostendelersnorm is het terugdringen van dak- en thuisloosheid onder jongeren.

In de verkenning zijn de volgende vijf varianten uitgewerkt:

1. De alleenstaandenaanvulling;
2. De voordeurdelersregeling;
3. De medebewonersnorm;
4. De kostendelersnorm vanaf 27 jaar;
5. De kostendelersnorm afschaffen.

De vijf varianten behelzen in het kort het volgende:

Variant 1. de alleenstaandenaanvulling

De alleenstaandenaanvulling is een eenvoudige kostendelersnorm, zoals deze bijvoorbeeld in de Algemene nabestaandenwet (Anw), Toeslagenwet (TW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) geldt. Hierbij ontvangt een uitkeringsgerechtigde een standaardnorm van 50% van het netto referentieminimumloon. Als de uitkeringsgerechtigde geen kosten kan delen, krijgt hij of zij daarbovenop een alleenstaandenaanvulling van maximaal 20% van het netto referentieminimumloon.

Variant 2. De voordeurdelersregeling

De voordeurdelersregeling grijpt terug op het systeem van verhogingen en verlagingen zoals dat gold vóór de invoering van Participatiewet en de huidige kostendelersnorm in 2015. De basisnorm (70% van het netto referentieminimumloon) wordt bij deze variant verlaagd met gemiddeld 10% tot maximaal 20% van het netto referentieminimumloon als vaststaat dat de uitkeringsgerechtigde kosten met een andere huisgenoot kan delen.

Variant 3. De medebewonersnorm

Bij deze variant behoudt de hoofdbewoner de volledige bijstandsnorm van 70% van het netto referentieminimumloon en ontvangt iedere tweede en volgende kostendeler 30% van het netto referentieminimumloon.

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 heeft twee gevolgen;

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

jongvolwassen huisgenoten onder de 27 jaar tellen dan niet mee als kostendelers en bijstandsgerechtigden onder de 27 jaar ontvangen standaard een bijstandsuitkering alsof zij geen kostendelers hebben. Deze variant sluit gedeeltelijk aan op de hierboven genoemde motie van het lid Jasper van Dijk c.s. over uitsluiten van daklozen, mantelzorgers en kwetsbare jongeren van de kostendelersnorm.

Variant 5. De kostendelersnorm afschaffen

Bij deze uiterste variant is er geen enkele vorm van kostendelerschap en ontvangen alle huisgenoten vanaf 21 jaar en ouder dezelfde volledige bijstandsnorm van 70% van het netto referentieminimumloon. Het CPB-rapport Kansrijk armoedebeleid⁴ beschrijft wat de effecten kunnen zijn van afschaffing van de kostendelersnorm. Bij het volledig afschaffen van de kostendelersnorm zal sprake zijn van een stapeling van bijstandsuitkeringen op één woonadres. Er wordt geen rekening gehouden met eventuele schaalvoordelen vanwege het kunnen delen van vaste lasten. Afschaffen van de kostendelersnorm zorgt voor een «armoedeval» omdat een uitkeringsgerechtigde dan meer uren per week moet gaan werken om méér dan 70% van het netto referentieminimumloon te verdienen.⁵ Uit onderstaande tabel met budgettaire effecten blijkt bovendien dat van de verschillende varianten, afschaffen van de kostendelersnorm verreweg het meeste kost.

Budgettaire effecten

Op basis van uitvoeringscijfers van huishoudsamenstellingen zijn de budgettaire effecten geraamd van de vier varianten voor alle sociale wetten waar sprake is van een kostendelersnorm. De sociale wetten zijn de Participatiewet (Algemene bijstand tot de AOW-leeftijd, AIO en Bbz), IOAW, IOAZ, Anw en TW. Ook is het budgettaire effect geraamd indien de kostendelersnorm in zijn geheel zou worden afgeschaft.

In mln euro's (volumestand 2026)	Variant 1: Alleenstaanden-aanvulling	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.

Alle uitgewerkte varianten zorgen voor een toename van de uitkeringslasten. Dit doet één van de uitgangspunten van de verkenning naar een andere vormgeving van de kostendelersnorm (budgettair neutraal) teniet.

⁴ Kansrijk armoedebeleid, CPB/SCP, 18 juni 2020; <https://www.cpb.nl/kansrijk-armoedebeleid>

⁵ Dat is (bij 50% naar 70%) 6 uur per week meer als iemand 100% van het wettelijk minimumloon op basis van een 40 uren werkweek verdient en 5 uur per week meer als iemand 150% van het wettelijk minimumloon op basis van een 40 uren werkweek verdient.

Voor de medebewonersnorm (variant 3) geldt specifiek dat het mogelijk is de uitwerking budgettair neutraal te maken door de normen voor de hoofdbewoners te verlagen met circa 10% van het netto referentieminimumloon.

Ten slotte

Een doelstelling van een andere vormgeving is het tegengaan van onbedoelde neveneffecten op inwoners bij het delen van woonruimte. Minstens zo belangrijk is het effect op de uitvoering. Voor alle vijf varianten geldt dat in de verdere uitwerking voldoende ruimte en vrijheid van professionals in de uitvoering overblijft om waar nodig maatwerk te kunnen toepassen.

De keuze voor een bepaalde variant of een combinatie van twee of meer varianten wordt ook bepaald door het gekozen uitgangspunt of de randvoorwaarden. Als we schaalvoordelen bij woningdelen willen verrekenen en in mindering brengen op de norm of een verhoging niet toepassen, kan dat tot een andere voorkeursvariant leiden dan als we woningdelen willen bevorderen omdat we zo beschikbare woonruimte beter kunnen benutten. En voor het bepalen van de hoogte van de bijstandsnorm zal de nadruk op het «vangnetprincipe» en voldoende prikkel om te gaan werken leiden tot een andere voorkeursvariant dan indien de nadruk ligt op het tegengaan van onbedoelde neveneffecten op inwoners, zoals het verlagen van hun uitkering, bij het delen van woonruimte.

Bij een verdere uitwerking van een andere vormgeving van de kostendelersnorm is het belangrijk dat we rekening houden met inkomenseffecten voor zowel individuen als huishoudens. Niet alleen het individuele verzamelinkomen wijzigt, maar ook het inkomen per huishouden of het inkomen per woonadres. Dit kan gevolgen hebben voor het recht op toeslagen en gemeentelijke aanvullende inkomensondersteuning. Bovendien blijkt uit gesprekken met diverse gemeenten, Divosa en de VNG dat een andere vormgeving van de kostendelersnorm weliswaar zorgt voor hogere uitkeringslasten, maar elders binnen het sociaal domein juist kan leiden tot minder overheidsuitgaven, zoals minder uitgaven voor jeugdzorg en maatschappelijke opvang.

Een andere vormgeving van de kostendelersnorm is alleen mogelijk via een wetswijziging. Dit vergt een zorgvuldige voorbereiding op basis van een brede afweging met oog voor de uitvoerbaarheid en effecten voor de (rechts)positie van uitkeringsgerechtigden. Het is aan een nieuw kabinet en de Staten-Generaal als medewetgever om deze afweging te maken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees