

Amsterdams onderzoek: veel huishoudens in de min

Maatschappelijke en financiële gevolgen van de kostendelersnorm

DOOR Geerten Kruis en Bob van Waveren

Een deel van de huishoudens die te maken hebben met de kostendelersnorm in de Participatiewet heeft maandelijks minder te besteden dan volgens de normen van het Nibud noodzakelijk is. En er zijn nog meer onbedoelde effecten. Dit blijkt uit onderzoek dat wij hebben uitgevoerd in opdracht van de Amsterdamse wethouder Vliegenthart.

Met de introductie van de kostendelersnorm in 2015 is een nieuwe normensystematiek voor bijstandsvangers die samenwonen met anderen van kracht geworden. Het idee achter de nieuwe regeling is dat personen die hun woning delen hierdoor ook bepaalde kosten kunnen delen en met een lagere uitkering rond kunnen komen. In de nieuwe situatie is de hoogte van de bijstandsnorm daarom afhankelijk van het aantal medebewoners: hoe meer medebewoners, hoe lager de norm.

Onderzoek

Een zwartboek met casuïstiek die is verzameld door hulpverleners¹ en raadvragen daarover zetten de Amster-

damse wethouder Vliegenthart ertoe aan om onderzoek te laten doen naar de gevolgen van de kostendelersnorm. Het onderzoek bracht in kaart wat het profiel is van de groep die te maken heeft met kostendelersnorm, wat de gevolgen zijn voor het huishoudboekje en wat de maatschappelijke gevolgen zijn van de regeling.

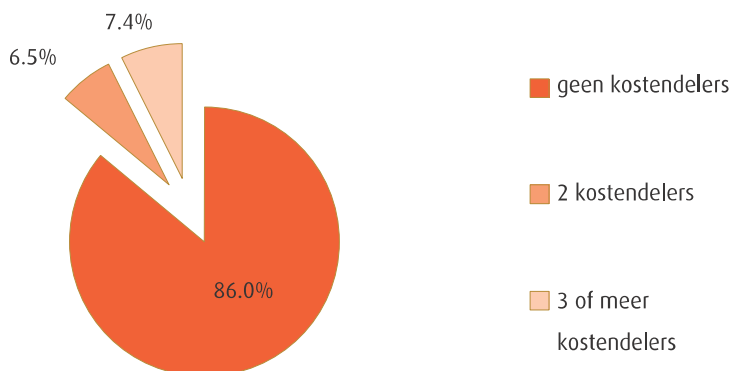
Wie hebben er te maken met de kostendelersnorm? Hoewel het onderzoek zich in eerste instantie richtte op Amsterdamse situatie, zijn er ook landelijke cijfers beschikbaar. Uit onze analyse van CBS-data blijkt dat in Nederland de kostendelersnorm betrekking heeft op 60.337 van de 432.100 verstrekke bijstandsuitkeringen (14%)², zie figuur 1. In Amsterdam gaat het om 7.620 bijstands-

huishoudens (17%)³, bij 3.820 (8,7%) gaat het om twee kostendelers in een woning; bij 3.800 (8,6%) om drie of meer.

Onder de bijstandshuishoudens die te maken hebben met de kostendelersnorm zijn alleenstaanden, niet-westerse allochtonen en jongeren oververtegenwoordigd. Deze kenmerken zijn steeds afgemeten aan de hoofdaanvrager van de uitkering.

Financieel

Een deel van de huishoudens die te maken hebben met de kostendelersnorm komt maandelijks geld tekort. Dit komt naar voren uit een analyse waarbij met behulp van de systematiek van het Nibud begrotingen zijn opgesteld voor huishoudens die met de kostendelersnorm te maken hebben. Het Nibud maakt bij de uitgaven van huishoudens onderscheid tussen een basispakket en een restpakket. De kostendelersnorm leidt er in sommige gevallen toe dat huishoudens niet alleen geen geld hebben voor op bezoek gaan, vervoer en vakanties, maar ook minder middelen ter beschikking hebben voor de basisuitgaven dan het Nibud noodzakelijk acht. Onder deze basisuitgaven vallen onder andere de vaste lasten, kleding en voeding.



Figuur 1. Aandeel bijstandsuitkeringen in NL dat te maken heeft met kostendelersnorm (N=432.100)

De kostendelersnorm leidt er in sommige gevallen toe dat huishoudens minder geld hebben voor de basisuitgaven dan het Nibud noodzakelijk acht.

Het meest pregnant is het tekort bij de huishoudens waarin er drie of meer kostendelers op één adres wonen: in deze situaties zijn de inkomsten onvoldoende om de uitgaven te kunnen doen die het Nibud als noodzakelijk beschouwt. Dit geldt voor alle gezinsvormen die wij hebben geanalyseerd, behalve voor alleenstaande ouders met jonge kinderen. Het gaat hier om aanzienlijke aantallen mensen: bij 3.800 Amsterdamse bijstandsuitkeringen (8,6%) sprake is van drie of meer kostendelers in een woning.

Niet-deelbaar

In mindere mate speelt dit tekort bij de 3.820 bijstandsuitkeringen waarin er sprake is van twee kostendelers. Indien er sprake is van twee kostendelers op één adres die beide bijstand ontvangen, dan hebben zij meestal wel voldoende middelen om rond te komen. Verdient één van hen echter een hoger inkomen, dan kan hierdoor het inkomen op huishoudensniveau boven de grens voor huursubsidie en kwijtschelding van gemeentelijke en waterschapsbelasting komen. Hierdoor nemen de kosten op huishoudniveau toe en is de persoon met bijstand niet meer in staat de helft van deze kosten op zich te nemen. De gedachte achter de kostendelersnorm is dat uitkeringsontvangers die met anderen op eenzelfde adres wonen, geld kunnen besparen. Echter, een groot gedeelte van de uitgaven die uitkeringsontvangers maandelijks doen, bestaat uit uitgaven die zij niet kunnen delen met hun huisgenoten, zoals zorgkosten en uitgaven voor kleeding. Deze niet-deelbare uitgaven variëren van 398 euro voor een alleenstaande tot 960 euro voor een echtpaar met twee kinderen. Met name indien er sprake is van een groot aantal kostendelers, waardoor de bijstandsuitkering fors lager uitvalt, blijft er door deze niet-deelbare uitgaven weinig geld over om bij te dragen aan zaken als huur en andere vaste lasten.

Maatschappelijk

Een doelstelling van de invoering van de kostendelersnorm is om stapeling van algemene bijstandsuitkeringen binnen een huishouden te voorkomen.⁴ Er is een prikkel geïntroduceerd die het voor personen die een woning delen onaantrekkelijker maakt om te moeten leven van bijstand. Andersom zorgt deze prikkel er echter ook voor dat het voor bijstandsgerechtigden financieel minder aantrekkelijk is geworden om met meerdere personen een woning te delen. Uit gesprekken met stakeholders komt naar voren dat zij zich zorgen maken over de gevolgen hiervan. Zowel de MO-groep als de VNG hebben hierover gepubliceerd en daarbij casuïstiek aangeleverd.⁵ De casuïstiek heeft betrekking op de problemen met kostendelers in huishoudens. Het gaat met name om mantelzorg (zorg voor gehandicapt familielid), om crisissituaties (scheiding, huisuitzetting), om niet-rechthebbende partners (kostendelers die niet kunnen bijdragen aan het inkomen) en om kostendelers die niet willen bijdragen aan de kosten van het huishouden. Deze problemen vertalen zich enerzijds in een verminderde bereidheid om kostendelers tijdelijk in huis te nemen en anderzijds in de versterkte behoefte om reeds aanwezige kostendelers (op papier) te laten verhuizen. Dit betreft bijvoorbeeld meerderjarige jongeren die bij hun ouders wonen.

Verhuisbewegingen

Of de kostendelersnorm leidt tot verhuisbewegingen is niet bekend. De feitelijke verhuisbewegingen zijn in dit onderzoek ook niet geanalyseerd. Een inventarisatie van de VNG onder gemeenten levert een indicatie van een toename van verhuisbewegingen als gevolg van de kostendelersnorm. Divosa en Stimulansz geven daarnaast aan dat de kostendelersnorm tot minder (schijn-)verhuisbewegingen

lijkt te leiden dan destijds in 2012 het geval was na de invoering van de huishoudensinkomenstoets.

Hiernaast wijzen partijen op de maatschappelijke kosten die de kostendelersnorm met zich mee kan brengen. Hierbij valt te denken aan de kosten voor formele zorg als de bereidheid tot het verrichten van mantelzorg afneemt en maatschappelijke kosten van dakloosheid en jongeren die uit beeld raken van hulpinstanties.

Beleidsaanpassingen

Ook in de uitvoering zijn gemeenten tegen een aantal knelpunten aangelopen. Deze hebben onder andere betrekking op de definitie van de begrippen tijdelijke opvang en commerciële verhuur en het terug kunnen vorderen van leningen en boetes. Voor een aantal van deze knelpunten heeft de staatssecretaris in de verzamelbrief aan gemeenten van november 2015 aangegeven hoe gemeenten hiermee om kunnen gaan. Gemeenten worden gewezen op het belang van maatwerk (het individualiseringsbeginsel ex art 18 Participatiewet en het benutten van de bijzondere bijstand) en op de mogelijkheden om in geval van tijdelijk verblijf – als de individuele feiten en omstandigheden daar aanleiding toe geven – de kostendelersnorm buiten beschouwing te laten. Deze mogelijkheden worden door de G4 inmiddels benut. ■

Geerten Kruis is freelance onderzoeker en adviseur, hij werkte voorheen bij Regioplan. **Bob van Waveren** werkt als senior onderzoeker en manager bij Regioplan.

Noten

1. Zwartboek van het Groot MO/GGz overleg Amsterdam, 18 augustus 2015.
2. Het gaat hier om huishoudens die een bijstandsuitkering ontvangen. Vanzelfsprekend kan een huishouden bestaan uit één of uit meerdere personen.
3. In de andere G4-gemeenten gaat het om 15% tot 16% van de bijstandsuitkeringen.
4. Overheid.nl (2014). Wet maatregelen Wet Werk en Bijstand en enkele andere wetten.
5. Zie onder andere: Bommelijé, Y. (2015) Explosieve toename vermijdbare daklozen: De voorzienbare gevolgen van de kostendelersnorm in: Sociaal bestek 77-6 p 6-8. VNG (2016). Resultaat uitvraag praktijkervaringen kostendelersnorm. COMO G4 en werkplaats MO (2015) Brandbrief - Door kostendelersnorm verder van huis.