



BUS-G: Verdiepende analyses kostendelersnorm

Leonore Braggaar
Mirthe Bronsveld-de Groot
Lisanne van Koperen
Rianne Kraaijeveld-de Gelder
Vinodh Lalta
Petra Molenaar-Cox

10 april 2017

samenvatting *In dit project is kwantitatief en kwalitatief onderzoek uitgevoerd om te bepalen of er verschillen zijn in bijstandshuishoudens voor en na invoering van de kostendelersnorm, en in hoeverre deze ontwikkelingen afwijken van 2014. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat er voor de baandynamiek zijn geen duidelijke verschillen zichtbaar. Dat geldt ook voor het aantal kostendelers in de bijstandshuishoudens.*

Wel valt op dat het totaal aantal verhuizingen in 2015 hoger lag dan in 2014, doordat er met name meer thuiswonende kinderen uit een huishouden zijn vertrokken dan het jaar ervoor. Dit volgt echter in 2015 ongeveer hetzelfde patroon als in 2014.

Het aantal AIO-huishoudens is in oktober 2015 sterk afgenomen ten opzichte van voor de invoering van de kostendelersnorm. Dit komt voornamelijk doordat AOW-ers geen AIO meer ontvangen.

Uit het kwalitatieve deel van het onderzoek (d.m.v. interviews met gemeenten) blijkt dat zij een wisselend beeld hebben over het aantal verhuizingen, maar dat geen van de gemeenten een reden heeft om aan te nemen dat er sprake is van schijnverhuizingen. Verder blijken gemeenten weinig zicht te hebben op mantelzorg en tijdelijke opvang in bijstandshuishoudens. Er wordt niet op gecontroleerd en alleen als de cliënt het zelf aangeeft, wordt het bekend bij de gemeente.

CBS Den Haag
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag
Postbus 24500
2490 HA Den Haag
+31 70 337 38 00
www.cbs.nl

projectnummer 302023-1
SES-SOZ
6 maart 2017

kennisgeving De in dit rapport weergegeven opvattingen zijn die van de auteur(s) en komen niet noodzakelijk overeen met het beleid van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel en projectresultaat	5
2. Kostendelersnorm	7
2.1 Hoe werkt de kostendelersnorm?	7
2.2 Voor wie geldt de kostendelersnorm?	7
2.3 Welke huisgenoten tellen niet mee als kostendeler?	7
2.4 Kostendelersnorm symbolisch weergegeven	8
3. Onderzoeksmethode	10
3.1 Kwantitatief onderzoek	10
3.2 Kwalitatief onderzoek	13
3.3 Opzet rapport	14
4. Kostendelende medebewoners	16
4.1 Huishoudens met kostendelers	16
4.2 Kenmerken van de kostendelende medebewoners	17
4.3 Conclusie	20
5. Baandynamiek	21
5.1 Banen van kostendelende bijstandsontvangers	21
5.2 Aantal gewerkte uren door kostendelende bijstandsontvangers	23
5.3 Conclusie	24
6. Verschuivingen in aantal kostendelers	25
6.1 Verschuivingen in aantal kostendelers	25
6.2 Conclusie	27
7. Verhuisbewegingen	28
7.1 Totaal aantal verhuizingen	29
7.2 Verhuizingen uit en naar een huishouden	30
7.3 Verhuizingen uitgesplitst naar plaats in huishouden	31
7.4 Resultaten uit de interviews	32
7.5 Conclusie	34
8. Veranderingen in huishoudenssamenstelling AIO-gerelateerde huishoudens	35
8.1 Aantal AIO-huishoudens	35
8.2 Verandering in samenstelling AIO-huishoudens	37
8.3 Waarom geen AIO-huishouden meer?	38
8.4 Conclusie	39

9.	Mantelzorg en tijdelijke opvang	41
9.1	Resultaten uit de interviews	41
9.2	Conclusie	42
10.	Maatwerk	43
10.1	Resultaten uit de interviews	43
10.2	Conclusie	45
11.	Conclusie	46
12.	Bijlage Tabellen	49
12.1	Tabellen bij hoofdstuk 4 Kostendelende medebewoners	49
12.2	Tabel bij hoofdstuk 5 Baandynamiek	52
12.3	Tabellen bij hoofdstuk 6 Verschuivingen in kostendelers	53
12.4	Tabel bij hoofdstuk 7 Verhuisbewegingen	55
12.5	Tabellen bij hoofdstuk 8 Veranderingen in huishoudenssamenstelling bij AIO	56

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Als onderdeel van de Participatiewet is per 1 januari 2015 de kostendelersnorm ingevoerd voor personen van 21 jaar of ouder met een nieuwe bijstandsuitkering. Voor personen die al voor 1 januari 2015 een uitkering ontvingen, gold het overgangsrecht: voor hen is de norm vanaf 1 juli 2015 ingegaan.

De kostendelersnorm geldt voor personen die bijstand ontvangen en wonen met andere meerderjarige personen met wie zij in principe hun woonkosten kunnen delen. Bijstandsgerechtigden krijgen vanaf 1 januari 2015 dan ook een lagere uitkering, als ze met één of meer mensen van 21 jaar of ouder in hetzelfde huis wonen. Daarbij is de hoogte van de uitkering niet afhankelijk van het inkomen van medebewoners, maar alleen van het aantal medebewoners.

Sinds januari 2015 wordt het aantal kostendelers dat iemand met een bijstandsuitkering heeft, geregistreerd in de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS). Het kenmerk is een belangrijke indicator voor het beleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). CBS heeft daarom in 2015 de kwaliteit van het kenmerk gemonitord en zal dat ook dit jaar weer doen (project BUS-C). Het rapport van het kwaliteitsonderzoek is geleverd in december 2016. Daarnaast heeft CBS op verzoek van SZW onderzoek gedaan naar commerciële relaties en de kostendelersnorm (project BUS-L). Het rapport 'Onderzoek Commerciële Relaties bij de Kostendelersnorm (BUS-L)' is op aanvraag beschikbaar. CBS heeft ook verdiepende analyses uitgevoerd naar de bijstandshuishoudens waar de kostendelersnorm van toepassing is (project BUS-G). In dit rapport staan de resultaten van de verdiepende analyses van BUS-G beschreven.

1.2 Doel en projectresultaat

Het doel van dit onderzoek is om voor huishoudens van bijstandsontvangers de verschillen in kaart te brengen tussen de situatie vóór en na de invoering van de Participatiewet. Hiervoor heeft SZW enkele concrete onderzoeksvragen geformuleerd die in dit onderzoek zijn uitgewerkt en worden besproken in dit rapport:

- A. Wat is de leeftijd van kostendelers? (Hoofdstuk 4)
- B. Wat zijn de kenmerken van kostendelende medebewoners? (Hoofdstuk 4)
- C. Zijn er veranderingen zichtbaar in baandynamiek sinds de invoering van de kostendelersnorm? (Hoofdstuk 5)
- D. Zijn er veranderingen in verhuisbewegingen zichtbaar in huishoudens met een of meer kostendelers ten opzichte van vóór de invoering van de kostendelersnorm? (Hoofdstuk 7)
- E. Wat verandert er in huishoudenssamenstelling van huishoudens met één ouder die AIO ontvangt en één volwassen kind na invoering van de kostendelersnorm? (Hoofdstuk 8)

Naast een kwantitatieve analyse is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van interviews met gemeenten. Voor het kwalitatieve onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- F. Vinden er (schijn)verhuizingen plaats en hoe gaan gemeenten hiermee om? (Hoofdstuk 7)
- G. Zijn er situaties waar mantelzorg gegeven wordt en samengewoond werd, maar het samenwonen beëindigd is na invoering van de kostendelersnorm? (Hoofdstuk 9)
- H. Op welke wijze maken gemeenten gebruik van hun bevoegdheid maatwerk toe te passen als het gaat om de hoogte van de algemene bijstand, vastgesteld via de kostendelersnorm? (Hoofdstuk 10)

2. Kostendelersnorm

2.1 Hoe werkt de kostendelersnorm?

Bij de kostendelersnorm telt het aantal personen in een huishouden mee voor de hoogte van de uitkering. Voor elke extra volwassene in een huishouden wordt het totale bijstandsbedrag voor het huishouden ten behoeve van de berekening met 30 procent verhoogd. Naarmate het percentage van de totale bijstandsnorm per huishouden hoger wordt, wordt de bijstandsnorm per persoon – en daarmee de hoogte van de uitkering – lager.

Per persoon komt dat neer op de volgende formule:

$$\text{Te ontvangen uitkering per persoon} = \frac{(40 \text{ procent} + A \times 30 \text{ procent})}{A} \times B$$

Met A = het totaal aantal kostendelers in een huishouden en B de bijstandsnorm voor gehuwden, afhankelijk van de leeftijd (Participatiewet, Art. 22a, lid 2).

Deze formule is als volgt te herschrijven:

$$\text{Te ontvangen uitkering per persoon} = \left(\frac{40 \text{ procent}}{A} + 30 \text{ procent} \right) \times B$$

Zoals blijkt uit deze formule, neemt de uitkering per persoon af, naar mate er meer volwassenen in hetzelfde huishouden wonen. Zie ook tabel 2.1.1.

Tabel 2.1.1 Hoogte bijstandsuitkering naar omvang huishouden volgens kostendelersnorm

Aantal kostendelers	Totale bijstandsnorm per huishouden	Bijstandsnorm per persoon
Kostendelersnorm nvt	70 procent	70 procent
2	100 procent	50 procent
3	130 procent	43 ¹ / ₃ procent
4	160 procent	40 procent
5	190 procent	38 procent

2.2 Voor wie geldt de kostendelersnorm?

De kostendelersnorm geldt voor volwassenen die samen een woning delen. Daarbij maakt het niet uit wat de relatie is tussen de volwassenen. Het maakt ook niet uit waarom ze samen een woning delen. De voordelen van woningdelen staan los van de redenen waarom iemand samenwoont. Daarom geldt in alle meerpersoonshuishoudens de kostendelersnorm. Er worden twee uitzonderingen genoemd in de Participatiewet Art. 22a, lid 3. De kostendelersnorm geldt niet voor:

- bijstandsontvangers die getrouwd zijn of samenwonen en alleen met hun partner wonen zonder andere huisgenoten, mits de echtgenoot recht heeft op algemene bijstand;
- bijstandsontvangers die jonger zijn dan 21 jaar.

De huishoudens waar dit voorkomt, worden in het vervolg van dit rapport gezien als huishoudens waar de kostendelersnorm niet van toepassing is.

2.3 Welke huisgenoten tellen niet mee als kostendeler?

Wanneer er sprake is van kostendelen, kunnen bepaalde huisgenoten toch worden uitgesloten in de telling van het aantal kostendelers. Niet alle volwassenen in een huishouden van een

bijstandsontvanger tellen namelijk mee voor de kostdelersnorm. De onderstaande medebewoners in het huishouden tellen niet mee (Participatiewet Art. 22a, lid 4):

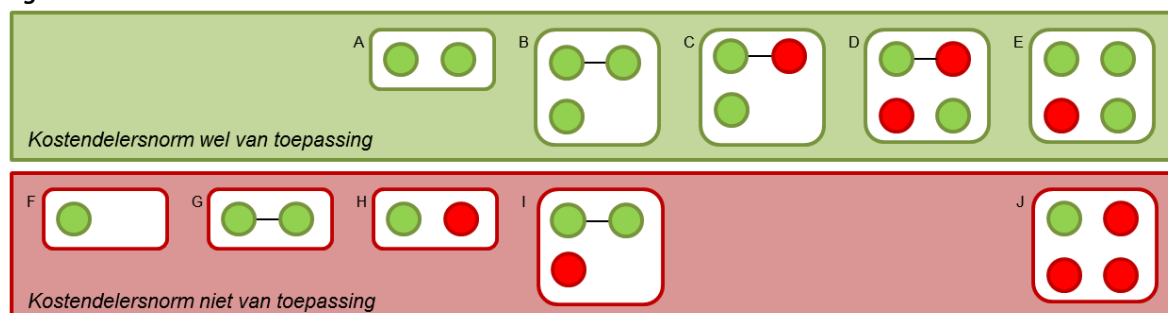
- jongeren tot 21 jaar;
- studenten die een studie volgen die recht kan geven op studiefinanciering (Wsf 2000): hoger beroepsonderwijs (hbo) of wetenschappelijk onderwijs (wo);
- leerlingen die de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) volgen;
- meerderjarige kinderen die onderwijs volgen dat recht geeft op Wet tegemoetkoming onderwijskosten schoolgaande kinderen (Wtos): voortgezet onderwijs (vmbo, mavo, havo, vwo, praktijkonderwijs en lwoo), vavo (de 1- of 2-jarige havo, vwo, vmbo-tl) en beroepsonderwijs (bol);
- verhuurders en kostgevers (geen bloed- of aanverwanten in de eerste of tweede graad) die een zakelijke of commerciële relatie hebben met de huurders of kostgangers in hun woning;
- kamerhuurders en kostgangers die een normale (commerciële) prijs betalen voor de kamer en/of de kost en inwoning;
- in het geval dat de bijstandsontvanger een kamerhuurder/kostganger is: overige kamerhuurders en kostgangers die een normale (commerciële) prijs betalen voor de kamer en/of de kost en inwoning, mits deze overige huurders een huurovereenkomst hebben met dezelfde verhuurder als de bijstandsontvanger zelf.

Huishoudens waar – naast de bijstandsontvanger zelf – enkel personen wonen die niet meetellen voor de kostdelersnorm, worden gerekend als huishoudens waarbij de kostdelersnorm niet van toepassing is.

2.4 Kostdelersnorm symbolisch weergegeven

In figuur 2.4.1 zijn enkele situaties die kunnen voorkomen, symbolisch weergegeven. De cirkels stellen personen voor, waarbij de cirkel in de linkerbovenhoek altijd de bijstandsontvanger is. Als een cirkel in de rechterbovenhoek is verbonden met de bijstandsontvanger, gaat het om de partner van de bijstandsontvanger. Een rode cirkel betekent dat iemand een uitzondering is op de kostdelersnorm volgens de regels zoals in paragraaf 2.3 besproken. Een groene cirkel stelt een persoon voor die ouder is dan 21 jaar, geen studie volgt waarvoor recht op studiefinanciering geldt, en geen commerciële relatie is.

Figuur 2.4.1 Situaties kostdelersnorm



De kostdelersnorm is van toepassing zodra de bijstandspersoon samenwoont met minimaal één persoon die niet de partner is en ook geen uitzondering op de kostdelersnorm. Dit is dus het geval voor de situaties A tot en met E. In al deze voorbeeldsituaties woont de bijstandspersoon samen met minimaal één andere persoon die geen uitzondering is, en niet de partner van de bijstandsontvanger is. Zelfs als er personen wonen die een uitzondering zijn op

de kostendelersnorm (situaties C tot en met E) is de kostendelersnorm van toepassing voor het huishouden, omdat er nog minimaal één andere persoon woont die geen uitzondering is.

Wanneer de bijstandspersoon alleen samenwoont met de partner (situatie G) of enkel met personen die een uitzondering vormen op de kostendelersnorm (situatie J), is de kostendelersnorm niet van toepassing. In situatie I woont de bijstandsontvanger samen met diens partner en iemand die een uitzondering vormt op de kostendelersnorm. Doordat deze persoon een uitzondering is, blijft enkel de partner 'over' en is de kostendelersnorm dus niet van toepassing voor dit huishouden. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is een paar met een of meerdere thuiswonende kinderen. Als de kinderen jonger dan 21 jaar zijn en/of een opleiding volgen, tellen zij niet mee als kostendelers en is de kostendelersnorm niet van toepassing voor het huishouden.

3. Onderzoeksmethode

In dit project is een kwantitatief onderzoek uitgevoerd waarbij gegevens over bijstandsuitkeringen zijn gecombineerd met data over onderwijs, leeftijd van personen, banen en de huishoudens waarin zij wonen. Daarnaast is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd waarbij verschillende gemeenten zijn geïnterviewd over de wijze waarop zij omgaan met de kostendelersnorm. In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode besproken voor beide delen van het project.

3.1 Kwantitatief onderzoek

In dit deel van het onderzoek is gekeken naar verschillende kenmerken van de kostendelende medebewoners en in het bijzonder naar de huishoudenssamenstelling van uitkeringsgerechtigden en de veranderingen daarin rondom de invoering van de Participatiewet. Ook is gekeken of personen een baan hadden en of het aantal gewerkte uren is veranderd.

3.1.1 Gebruikte bronnen

Bijstandsuitkeringen

Gegevens over bijstandsuitkeringen zijn afkomstig uit de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS). De BUS is een maandstatistiek en bevat informatie die door gemeenten wordt aangeleverd over de in Nederland verstrekte bijstandsuitkeringen op grond van de Participatiewet, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (BBZ).

Personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering

Dit bestand bevat kenmerken van de perioden waarin personen recht hadden op één of meerdere arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De populatie bestaat uit alle personen aan wie in een bepaald verslagjaar een of meer arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn verstrekt. Onder de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen vallen Wajong, WAO, WAZ, IVA en WGA.

Personen met een bijstandsuitkering

Dit bestand bevat kenmerken van de perioden waarin personen recht hadden op een of meerdere bijstands- of bijstandgerelateerde uitkeringen. De populatie bestaat uit alle personen aan wie in het verslagjaar een of meerdere bijstandsuitkeringen en/of andere inkomensvervangende uitkeringen zijn gedaan.

Personen met een werkloosheidsuitkering

Dit bestand bevat kenmerken van de perioden waarin personen recht hadden op een of meerdere werkloosheidsuitkeringen. De populatie bestaat uit alle personen aan wie in het verslagjaar een of meerdere werkloosheidsuitkeringen zijn gedaan.

Baangegevens (Polisadministratie)

De loonaangifte bevat gegevens over inkomstenverhoudingen (uit de loonadministratie) van werkgevers en andere inhoudingsplichtigen. De Belastingdienst ontvangt de loonaangifte. Het UWV stelt hiermee de Polisadministratie samen.

Huishoudensbestand

Het huishoudensbestand bevat van alle personen die vanaf 1 oktober 1994 in de BRP voorkomen, hun plaats in het huishouden, en de gegevens over het huishouden waartoe zij behoren en behoord hebben. De huishoudensvariabelen zijn voor ruim 90 procent gebaseerd op de BRP en voor een kleine 5 procent op gegevens over huishoudens uit andere registerbronnen (voorlopige en definitieve aanslaggegevens, zorg- en de huurtoeslag, bijstandsuitkeringen). De overige 5 procent wordt geïmputeerd op basis van huishoudensgegevens uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB). Met een code in het bestand is aangegeven of een huishouden geïmputeerd is. De geïmputeerde huishoudens worden niet meegenomen in dit onderzoek. Binnen één versie van het bestand zijn de huishoudensgegevens longitudinaal consistent.

Onderwijs: kenmerken van deelnemers in het onderwijs

Dit bestand bevat de hoofdschrijving (al dan niet op 1 oktober) van leerlingen en studenten over de onderwijssoorten heen in het voortgezet onderwijs (VO), het middelbaar beroepsonderwijs (MBO), het hoger onderwijs (HO), waaronder het hoger beroepsonderwijs (HBO) en wetenschappelijk onderwijs (WO), en de volwasseneneducatie (VE) in het desbetreffende school- dan wel studiejaar. Daarnaast is een aantal kenmerken van de deelnemer met betrekking tot diens eventuele MBO- en/of HO-(hoofd)inschrijvingen opgenomen.

3.1.2 Populatie

In dit onderzoek is telkens de vergelijking gemaakt tussen een periode van drie maanden (periode 1: maart-mei) vóór de invoering van de kostendelersnorm per 1 juli 2015 en drie maanden erna (periode 2: augustus-oktober). De onderzoekspopulatie bestaat uit personen in huishoudens waar zowel in de periode maart-mei 2015 als in augustus-oktober 2015 minimaal één bijstandsontvanger van minimaal 21 jaar oud voorkwam. Personen die nieuw instroomden in de bijstand worden vanaf 1 januari 2015 buiten beschouwing gelaten, omdat de kostendelersnorm voor hen direct van toepassing was. Zij hebben dus niet de situatie meegemaakt waarbij ze wel bijstand ontvingen, maar nog niet onder de kostendelersnorm vielen.

In de analyses worden ook institutionele huishoudens niet meegenomen. Dit zijn geen particuliere huishoudens, maar huishoudens bestaande uit één of meer personen die bedrijfsmatig worden voorzien van huisvesting en dagelijkse levensbehoeften. Dit zijn instellingen waar personen in principe voor langere tijd (zullen) verblijven. Voorbeelden zijn verpleeg-, verzorgings- en kindertehuizen, gezinsvervangende tehuizen, revalidatiecentra en penitentiaire inrichtingen.

Door de verschillende selecties die voor dit onderzoek worden gemaakt, sluiten de cijfers uit dit rapport niet direct aan op de reguliere tabellen die CBS levert en plaatst op StatLine. In dit rapport wordt gewerkt met een subset van de reguliere populatie aan bijstandshuishoudens en bijstandsontvangers.

Het doel van het onderzoek is om te onderzoeken of er verschillen zijn in de situatie voor de invoering van de kostendelersnorm vergeleken met de situatie na de invoering van de kostendelersnorm. Mogelijke verschillen tussen deze perioden zouden ook kunnen worden toegeschreven aan seizoeneffecten. Door dezelfde analyses uit te voeren op een vergelijkbare populatie in 2014 kunnen de verschillen tussen de perioden in 2015 vergeleken worden met de

verschillen tussen de perioden in 2014. Als dit hetzelfde beeld geeft, kan gesproken worden van een terugkerend seizoeneffect. Een ander beeld kan het gevolg zijn van de invoering van de kostendelersnorm. Echter, er kunnen ook andere – niet onderzochte – effecten aan ten grondslag liggen. Er kan dan ook niets geconcludeerd worden over de causaliteit van de verschillen.

3.1.3 Operationalisatie ‘aantal kostendelers’

In de BUS wordt met ingang van 2015 het aantal kostendelers in de bijstandshuishoudens vastgelegd, maar omdat deze informatie nog niet voorkwam in het bestand van 2014, is voor zowel 2015 als 2014 gebruik gemaakt van de aantallen kostendelers zoals CBS deze zelf heeft afgeleid uit het onderzoeksbestand: alleen de personen zijn geselecteerd die 21 jaar of ouder waren en geen opleiding volgden die recht gaf op studiefinanciering. Verder is rekening gehouden met bepaalde huishoudensvormen. De kostendelersnorm geldt bijvoorbeeld niet voor huishoudens waar alleen de bijstandsontvanger en partner wonen. In deze huishoudensvorm is de kostendelersnorm niet van toepassing. Maar als er een huisgenoot extra bij het (echt)paar woont en alle drie de personen voldoen aan de criteria voor de kostendelersnorm, dan is de kostendelersnorm wel van toepassing en zijn er drie kostendelers in het huishouden.

Het BUS-kenmerk 11 ‘Aantal kostendelers’ is in dit onderzoek dus niet gebruikt. In het BUS-C onderzoek wordt naar de kwaliteit van dit kenmerk gekeken en wordt de correlatie tussen het kenmerk en de eigen berekening onderzocht.

Overigens is het mogelijk dat een deel van de berekende kostendelers in dit onderzoek een commerciële relatie had met de bijstandsontvangers uit de bekeken huishoudens en daarom in werkelijkheid geen kostendeler was, denk bijvoorbeeld aan iemand die een kamer huurt bij een gezin of een hospita. Omdat CBS geen microdata heeft over commerciële relaties, is het niet mogelijk om deze personen uit de populatie te filteren. Ook is bij CBS niet bekend of medebewoners in een huishouden daadwerkelijk bijdragen in de kosten van het huishouden. De cijfers over de kostendelende medebewoners in dit onderzoek zijn waarschijnlijk dan ook een overschatting van de werkelijkheid. In het BUS-L onderzoek dat CBS uitvoert in opdracht van SZW, wordt dieper ingegaan op de commerciële relaties en de kostendelersnorm. Het rapport van dit onderzoek is op aanvraag beschikbaar.

3.1.4 Definities onderzoek

Hieronder volgen enkele van de belangrijkste definities die in dit onderzoek worden gehanteerd. Bij de bespreking van de resultaten vanaf hoofdstuk 4 komen deze definities terug.

Kostendelers

Kostendelers zijn alle personen die meetellen voor de kostendelersnorm als de kostendelersnorm van toepassing is. Dit is dus inclusief de bijstandsontvanger zelf. Personen worden meegeteld als kostendeler als zij voldoen aan de eisen van de kostendelersnorm. Ze moeten ouder dan 21 jaar zijn en geen opleiding volgen waarvoor zij een studiefinanciering krijgen of andere geselecteerde opleidingen.

Kostendelende medebewoner

Dit zijn de medebewoners van de bijstandsvontvanger. Deze personen tellen mee als kostendeler. Dit betekent dat zij voldoen aan de eisen van de kostdelersnorm: ze zijn ouder dan 21 jaar en volgen geen opleiding waar zij een studiefinanciering voor krijgen. Er is in dit onderzoek bovendien een extra eis toegevoegd. Kostdelende medebewoners kunnen geen bijstandsuitkering ontvangen, omdat zij juist de huisgenoten van de bijstandsvontvanger zijn. Bij de kostdelende medebewoner wordt de bijstandsvontvanger dus niet meegeteld.

Bijstandsvontvanger

Dit is de persoon die een bijstandsuitkering ontvangt, ouder dan 21 jaar is en niet studeert. Bijstandsvontvangers die alleen wonen of met personen die uitgezonderd zijn voor de kostdelersnorm (zoals een partner of kinderen jonger dan 21 jaar) zijn bijstandsvontvangers in huishoudens waar de kostdelersnorm niet van toepassing is. De andere bijstandsvontvangers wonen in kostdelende huishoudens.

Paar dat bijstand ontvangt

Wanneer het gaat om een huishouden met een paar dat bijstand ontvangt, wordt in het vervolg van dit rapport gesproken van “de bijstandsvontvanger” of “de bijstandsvontvanger en diens partner”, ook al ontvangen dus eigenlijk beide personen bijstand.

Verhuisbewegingen

Er is sprake van een verhuisbeweging als een persoon van het ene naar het andere huishouden gaat. De persoon moet in minimaal één van de twee huishoudens een kostendeler zijn. Dit betekent dat alleen verhuizingen meetellen van personen die kostendeler zijn en dan verhuizen, of verhuizen naar een huishouden en in dat huishouden een kostendeler worden. Wanneer iemand verhuist die geen kostendeler was of wordt, dan wordt dat in dit onderzoek niet gezien als een verhuizing.

AIO-huishoudens

Personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt, maar niet voldoende AOW hebben opgebouwd kunnen een ‘aanvullende inkomensvoorziening ouderen’ (AIO) ontvangen. In dit onderzoek wordt gekeken naar de specifieke situatie waarbij een persoon die AIO ontvangt, en samenwoont met één volwassen kind. Dit huishouden wordt een AIO-huishouden genoemd. Wanneer er nog iemand in het huishouden woont, wordt het huishouden niet meer als een AIO-huishouden gezien.

3.2 Kwalitatief onderzoek

Ter aanvulling op de kwantitatieve gegevens zijn interviews afgenomen, persoonlijk dan wel telefonisch. Het doel van de interviews was om meer informatie te krijgen over de samenstelling van het huishouden waarin de bijstandsvontvangers wonen en de dynamiek in deze samenstelling. Ook is aandacht besteed aan commerciële relaties, mantelzorg en tijdelijk verblijf en is nader ingegaan op maatwerk door gemeenten ten aanzien van de kostdelersnorm. Het is belangrijk om te realiseren dat de inzichten rondom de kostdelersnorm in beweging zijn. De interviews zijn dan ook een momentopname en geven de stand van zaken weer op het moment van het gesprek (tweede kwartaal van 2016).

Voor de interviews is een open interviewmethode gebruikt. De interviewer heeft van elk interview een verslag gemaakt en naar de desbetreffende gemeente gestuurd met het verzoek

zo nodig aan te vullen of te verduidelijken. Hierdoor is een zo compleet en juist mogelijk beeld verkregen.

Om gemeenten minimaal te belasten met verzoeken tot interviews is dit onderzoek gecombineerd met de onderzoeken BUS-C 'Kwaliteitsonderzoek kostendelers' en BUS-L 'Commerciële relaties'. Bij alle gemeenten is dus tijdens de interviews gelijktijdig informatie verzameld voor de drie kwaliteitsonderzoeken.

3.2.1 Geïnterviewde gemeenten

Bij 29 berichtgevers zijn interviews afgenomen. Doordat onder deze berichtgevers ook 5 samenwerkingsverbanden zitten, heeft de in de interviews verzamelde informatie betrekking op 44 gemeenten.

Voor de interviews zijn de vier grootste gemeenten benaderd en gemeenten die in het eerste halfjaar van 2015 minimaal 500 bijstandsuitkeringen hadden, niet onlangs benaderd zijn in het kader van andere CBS-onderzoeken en waarbij sprake was van relatief veel of weinig kostendelers.

Opgemerkt moet worden dat gemeenten zeer bereid waren om mee te werken, vaak - bij de persoonlijke interviews - met verscheidene betrokken ambtenaren tegelijk of tijdens meerdere telefoongesprekken per gemeente.

3.3 Opzet rapport

In de volgende hoofdstukken worden de resultaten van het onderzoek beschreven. De indeling in hoofdstukken is thematisch, waarbij zowel per onderwerp de uitkomsten van de kwantitatieve analyses worden besproken als de informatie verkregen uit de kwalitatieve interviews.

Hoofdstuk 4 beschrijft de kenmerken van de kostendelende medebewoners. Dit zijn de medebewoners van de bijstandsontvanger, die meetellen voor de kostendelersnorm. Er wordt gekeken naar leeftijd, banen, uitkeringen en studie van de kostendelende medebewoners.

Hoofdstuk 5 richt zich op de bijstandsontvanger in een kostendelend huishouden. De onderzoeksvraag 'Zijn er veranderingen zichtbaar in baandynamiek sinds de invoering van de kostendelersnorm?' wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Er wordt besproken of er sinds de invoering van de kostendelersnorm veranderingen zichtbaar zijn in het aandeel kostendelende bijstandsontvangers met een baan. Daarnaast wordt er in meer detail gekeken naar het gemiddeld aantal gewerkte uren per week.

In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op het aantal kostendelers in een bijstandshuishouden. Er is onderzocht of er in oktober 2015 meer, minder of een gelijk aantal kostendelers in de bijstandshuishoudens waren dan in maart. Deze vergelijking wordt ook gemaakt voor dezelfde maanden in 2014.

Hoofdstuk 7 beschrijft veranderingen in huishoudenssamenstelling. Er wordt gekeken naar verhuisbewegingen in huishoudens met één of meer kostendelers in de periode maart-mei en augustus-oktober in de jaren 2014 en 2015. Vervolgens wordt gekeken naar de plaats in het huishouden van de persoon die uit of naar het huishouden verhuist. De onderzoeksvraag 'Zijn er veranderingen in verhuisbewegingen zichtbaar in huishoudens met een of meer kostendelers

ten opzichte van voor de invoering van de kostendelersnorm?’ wordt in dit hoofdstuk beantwoord. Onder het kopje ‘Informatie uit interviews’ wordt beschreven hoe gemeenten hier tegenaan kijken.

In hoofdstuk 8 staat de samenstelling van “AIO-huishoudens” centraal. Dit zijn huishoudens waarbij een AOW-er bijstand ontvangt en met één volwassen kind samenwoont. Beschreven wordt wat er is veranderd in de huishoudenssamenstelling van AIO-huishoudens na invoering van de kostendelersnorm. De AIO-huishoudens worden geanalyseerd op leeftijd, geslacht en herkomst van de inwoners in maart en oktober van zowel 2014 als 2015.

Vanaf hoofdstuk 9 worden de bevindingen beschreven die alleen naar voren zijn gekomen in de interviews die zijn gehouden met verschillende gemeenten. In hoofdstuk 9 komt aan bod hoe gemeenten omgaan met mantelzorg en tijdelijke opvang en in hoofdstuk 10 wordt ingegaan op de vraag of gemeenten gebruik maken van de mogelijkheid tot het toepassen van maatwerk.

In hoofdstuk 11 worden de bevindingen zowel vanuit het kwantitatieve onderzoek als vanuit het kwalitatieve onderzoek op een rijtje gezet en wordt afgesloten met een conclusie.

De bijlagen bevatten de overkoepelende tabellen met alle informatie uit de figuren die in dit rapport zijn opgenomen. De tabellen in de bijlage staan per hoofdstuk gegroepeerd.

4. Kostdelende medebewoners

In dit hoofdstuk wordt eerst gekeken hoeveel bijstandshuishoudens er zijn waar er sprake is van de kostdelersnorm (paragraaf 4.1). De populatie in de eerste paragraaf is dus alle kostdelers in een huishouden waar de kostdelersnorm van toepassing is: de bijstandsontvanger en alle huisgenoten die als kostdeler tellen.

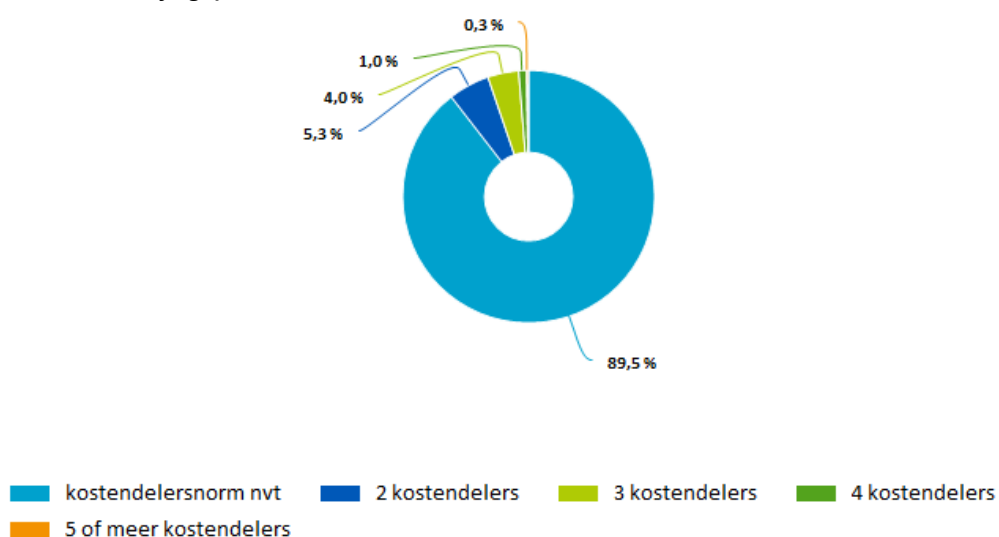
In de paragrafen daarna wordt specifiek ingegaan op kenmerken van de kostdelende medebewoners. In dit deel worden bijstandsontvangers dus niet meegenomen. Hierbij wordt eerst gekeken naar de medebewoners verdeeld naar leeftijd, er wordt gekeken in hoeverre de medebewoners werkzaam zijn en zo ja, voor hoeveel uur per week. Verder zal worden gekeken in hoeverre de medebewoners een of meerdere uitkeringen hebben en of zij een studie volgen die geen recht op studiefinanciering geeft.

Voor de kenmerken van de kostdelende medebewoners is enkel naar de periode augustus-oktober 2015 gekeken, omdat de enige periode is waarin de kostdelersnorm daadwerkelijk gold voor de onderzoeksgroep.

4.1 Huishoudens met kostdelers

In de periode augustus-oktober 2015 waren er gemiddeld 321 duizend huishoudens per maand waar een bijstandsontvanger woonde die ouder was dan 21 jaar en niet studeerde in die periode. In de meeste van de huishoudens werden geen kosten gedeeld: in 90 procent van de huishoudens was de kostdelersnorm niet van toepassing (zie figuur 4.1.1). Dit kunnen situaties zijn waarbij de bijstandsontvanger alleen woont, zonder medebewoners, of met alleen de partner. De kostdelersnorm is ook niet van toepassing als geen van de medebewoners in aanmerking komt als kostdeler, bijvoorbeeld omdat zij jonger zijn dan 21 jaar of een studie volgen waar zij studiefinanciering voor krijgen.

Figuur 4.1.1 Bijstandshuishoudens naar aantal kostdelers, augustus-oktober 2015 (Tabel 4.1 in de bijlage)



Van de 321 duizend bijstandshuishoudens, waren er in de periode augustus-oktober 2015 34 duizend huishoudens waar de kostdelersnorm van toepassing was. Als de kostdelersnorm van toepassing is, telt de bijstandsontvanger ook mee als een van de

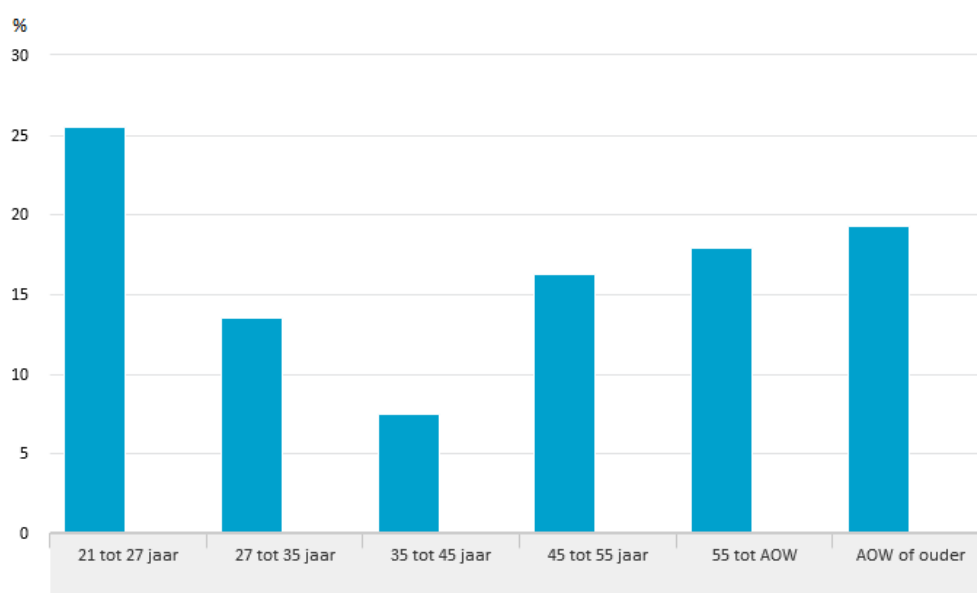
kostendelers. Huishoudens met 2 en 3 kostendelers kwamen het meest voor, namelijk in 50 en 38 procent van de kostdelende huishoudens. Een huishouden met 3 kostendelers zou bijvoorbeeld een bijstandontvanger met partner en een meerderjarig kind kunnen zijn. Het kunnen echter ook drie personen zijn die verder geen relatie met elkaar hebben, maar waarvan er minimaal één bijstand krijgt (zie figuur 2.4.1). Vier kostendelers in een huishouden, of meer dan 5 kwamen veel minder vaak voor, namelijk in 12 procent van de gevallen.

4.2 Kenmerken van de kostdelende medebewoners

4.2.1 Leeftijd

In de periode augustus-oktober 2015 waren er in totaal 61 duizend personen in de huishoudens uit dit onderzoek, die gezien konden worden als kostdelende medebewoners. De grootste groep, een kwart van deze personen was jonger dan 27 jaar (zie figuur 4.2.1). Er waren duidelijk minder kostdelende medebewoners uit de leeftijdsgroepen 27 tot 35 jaar en 35 tot 45 jaar. De kostdelende medebewoners waren daarentegen sterker vertegenwoordigd in de leeftijdsgroepen vanaf 45 jaar.

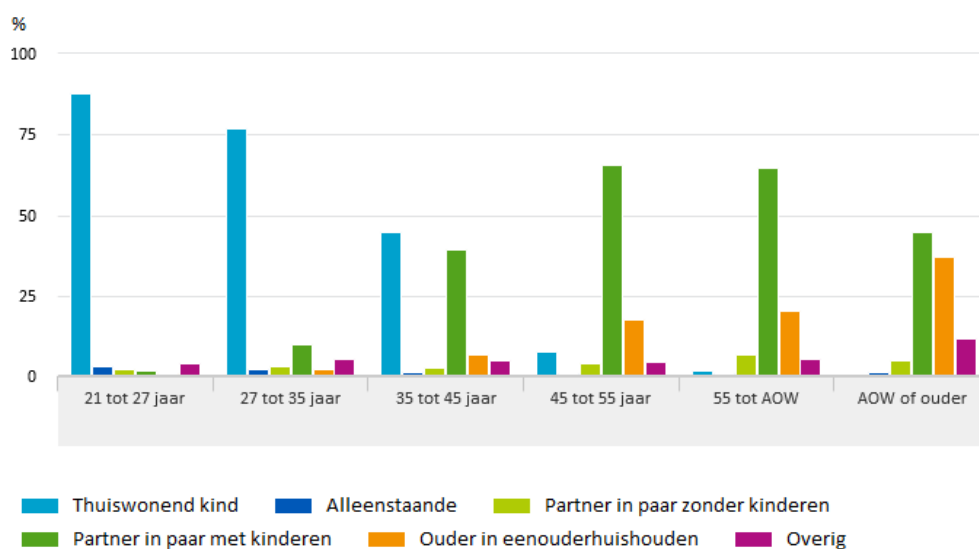
Figuur 4.2.1 Leeftijdsverdeling van kostdelende medebewoners, augustus-oktober 2015
(Tabel 4.2 in de bijlage)



Als de leeftijdsverdeling van de kostdelende medebewoners verder wordt uitgesplitst naar de plaats in het huishouden van de personen, blijkt dat het bij de lagere leeftijden vooral gaat om thuiswonende kinderen (zie figuur 4.2.2). In de periode augustus-oktober 2015 was 88 procent van de groep jonger dan 27 jaar een thuiswonend kind, bij de groep 27 tot 35 jaar was dat 77 procent, en ook in de groep 35 tot 45 jaar waren de thuiswonende kinderen nog ruim vertegenwoordigd met 45 procent van deze leeftijdsklasse. Wel valt op dat vanaf die leeftijd een duidelijke verschuiving plaatsvindt van thuiswonende kinderen naar partners in paren (vooral met kinderen). Dit kunnen bijvoorbeeld personen zijn die met hun partner wonen en een kind dat ouder is dan 21 jaar (zie situatie B in figuur 2.4.1). Ook zou het kunnen dat het kind jonger dan 21 jaar is, maar er nog iemand in het huishouden woont die wel als kostendeler meetelt. Daardoor telt de ouder met kind dan ook mee als kostdelende medebewoner. Onder medebewoners vanaf de AOW-leeftijd komen ook opvallend veel ouders in eenoudergezinnen voor: dat gold in deze periode voor 37 procent van de medebewoners in

deze leeftijdsklasse. Mogelijk is dit te verklaren door mantelzorg: denk bijvoorbeeld aan bejaarde personen die inwonen bij hun kind en door hen verzorgd worden, of juist een volwassen kind dat bij de ouder intrekt om zo voor de ouder te kunnen zorgen. Een andere voorbeeldsituatie is een gezin waarbij de ouders na pensionering scheiden en één van de twee ouders verhuist, maar er nog wel een 21-jarig kind thuis woont. In figuur 2.4.1 zou dit betekenen dat een huishouden van situatie B (twee ouders en een kind) naar situatie A gaat (een ouder en een kind).

Figuur 4.2.2 Leeftijdsverdeling van kostendelende medebewoners naar plaats in huishouden, augustus-oktober 2015 (Tabel 4.3 in de bijlage)



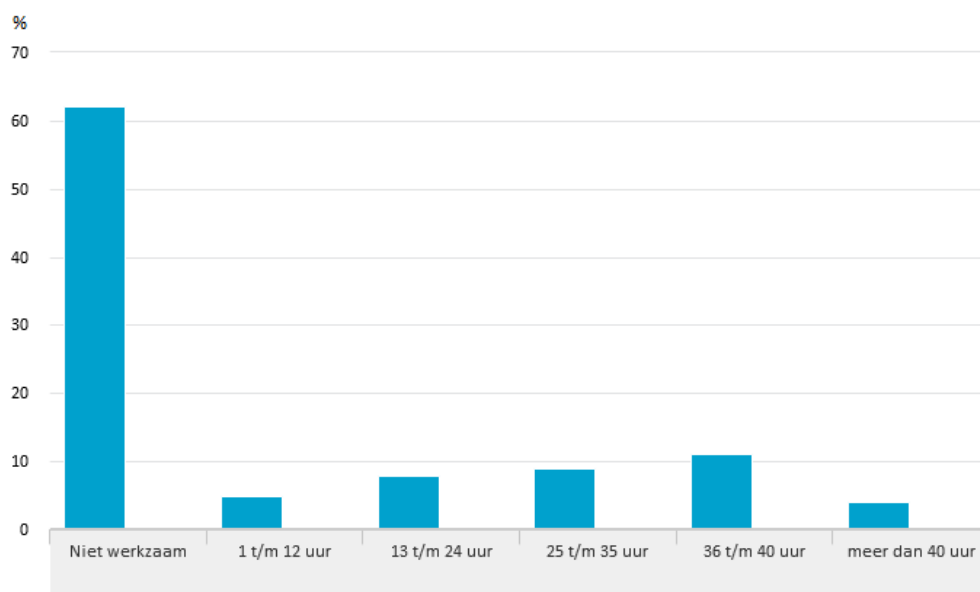
4.2.2 Baan

In dit onderzoek is voor de kostendelende medebewoners gekeken of zij werkzaam waren en als dat het geval was, hoeveel banen zij tegelijk hadden per maand en hoeveel uur zij werkten. Het totale aantal gewerkte uren per maand is omgerekend naar een gemiddeld aantal uren per week. Deze omrekening ziet er als volgt uit:

$$\text{werkzame uren/week} = \frac{12 \frac{\text{maanden}}{\text{jaar}}}{52 \frac{\text{weken}}{\text{jaar}}} \times \text{werkzame uren/maand}$$

Van de 61 duizend kostendelende medebewoners in de periode augustus-oktober 2015 was de meerderheid niet werkzaam: 62 procent van de medebewoners had geen baan (zie figuur 4.2.3). De overige personen hadden in vrijwel alle gevallen niet meer dan 1 baan tegelijk. Als het gemiddeld aantal gewerkte uren bekeken wordt, blijkt dat 5 procent van de medebewoners een kleine baan had van 12 uur per week of minder. Daarnaast had 17 procent van de medebewoners een deeltijdbaan van 13-35 uur en 15 procent werkte fulltime (36 uur of meer).

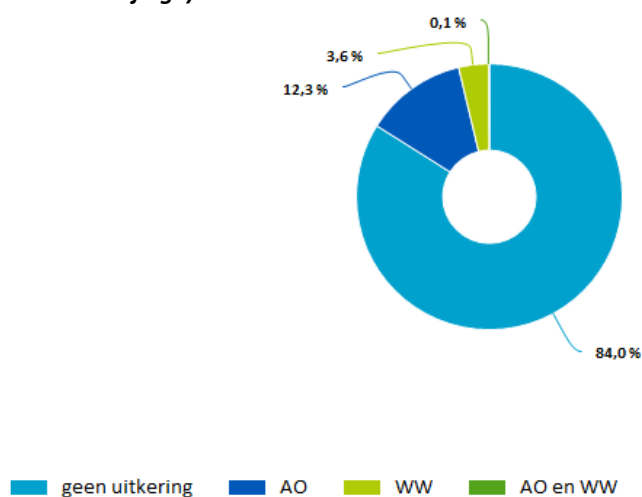
Figuur 4.2.3 Kostendelende medebewoners naar gemiddeld aantal gewerkte uren per week, augustus-oktober 2015 (Tabel 4.4 in bijlage)



4.2.3 Uitkering

De kostendelende medebewoners zijn in dit onderzoek gedefinieerd als personen die (onder andere) geen bijstandsuitkering hebben. Toch is het mogelijk dat deze personen wel andere uitkeringen ontvangen. In dit onderzoek is gekeken naar arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (AO) en werkloosheidsuitkeringen (WW). Deze uitkeringen blijken relatief weinig voor te komen: in de periode augustus-oktober 2015 had 12 procent van de medebewoners een arbeidsongeschiktheidsuitkering en 4 procent een werkloosheidsuitkering. De combinatie van beide uitkeringen kwam bijna niet voor: in deze periode ging het om minder dan 10 gevallen (zie figuur 4.2.4).

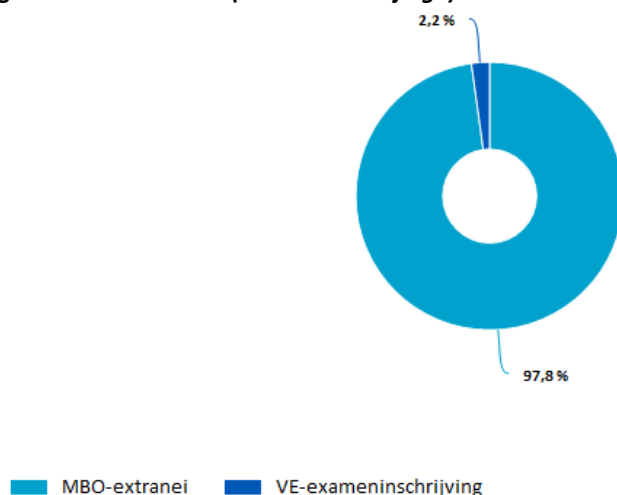
Figuur 4.2.4 Kostendelende medebewoners naar type uitkering, augustus-oktober 2015 (Tabel 4.5 in bijlage)



4.2.4 Studie

In dit onderzoek zijn kostendelende medebewoners – conform de Participatiewet - gedefinieerd als personen die (onder andere) geen opleiding volgen die recht geeft op studiefinanciering. Het is echter wel mogelijk dat zij een ander type studie of opleiding volgen waarvoor men geen studiefinanciering ontvangt. Volgens de gegevens over onderwijsinschrijvingen waarover CBS beschikt, waren er in de periode augustus-oktober 2015 280 kostendelende medebewoners die een opleiding zonder recht op studiefinanciering volgden. In vrijwel alle gevallen ging het hierbij om personen die als extraneus stonden ingeschreven op het MBO. De resterende 2 procent van de medebewoners die een opleiding volgde, had zich ingeschreven in het volwassenenonderwijs voor een examen.

Figuur 4.2.5 Kostendelende medebewoners die een opleiding volgen naar type opleiding, augustus-oktober 2015 (Tabel 4.6 in bijlage)



4.3 Conclusie

Kostendelende medebewoners bestaan in de lagere leeftijdsgroepen voor het overgrote deel uit thuiswonende kinderen en bij toenemende leeftijd uit partners in paar met kinderen. In de periode augustus-oktober was bijna twee derde van de medebewoners niet werkzaam. Wanneer kostendelende medebewoners wel een baan hadden, werkten zij voornamelijk in deeltijd. Uitkeringen zoals AO en WW komen relatief weinig voor onder medebewoners. Slechts een klein deel had een AO-uitkering of ontving WW. De combinatie van deze beide uitkeringen kwam vrijwel nooit voor. De meeste studenten worden uitgezonderd als kostendeler. Er was maar een klein deel van de kostendelende medebewoners die een opleiding volgden die hen niet uitzonderde als kostendeler: in vrijwel alle gevallen ging het om MBO-extranei en een klein aantal exameninschrijvingen in het volwassenenonderwijs.

5. Baandynamiek

In dit onderdeel wordt besproken of er veranderingen zichtbaar zijn in de baandynamiek van bijstandsontvangers, die in kostendelende huishoudens wonen, sinds de invoering van de kostendelersnorm. Onder baandynamiek wordt in- en uitstroom naar werk verstaan, maar ook of iemand meer of minder uren is gaan werken. Mensen kunnen, bijvoorbeeld meer uren per week gaan werken om de lagere bijstandsinkomsten te compenseren. Om dit te onderzoeken wordt de situatie in de periode voor de invoering van de kostendelersnorm (maart-mei 2015) vergeleken met de situatie in de periode na de invoering van de kostendelersnorm (augustus-oktober 2015). Vervolgens wordt er gekeken naar de baandynamiek van personen met een bijstandsuitkering in kostendelende huishoudens in dezelfde perioden in 2014. Op die manier kunnen eventuele veranderingen van baandynamiek in een breder kader worden geplaatst.

Allereerst wordt gekeken of een kostendelende bijstandsontvanger een baan heeft gehad in de desbetreffende perioden. Vervolgens wordt ingezoomd op het aantal uren per week dat een kostendelende bijstandsontvanger gemiddeld in de perioden heeft gewerkt.

5.1 Banen van kostendelende bijstandsontvangers

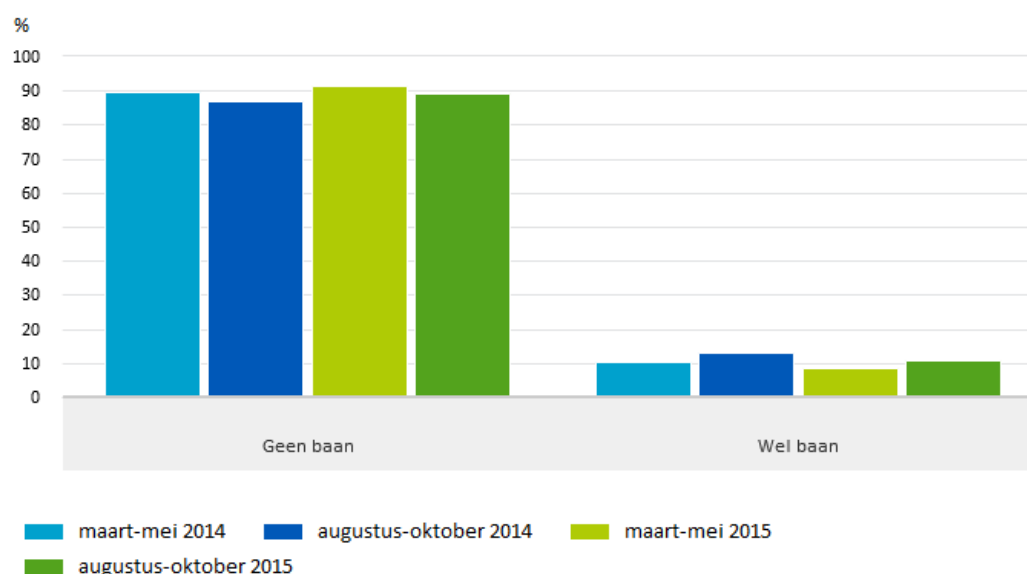
De populatie voor dit deel van het onderzoek bestond uit 349 duizend personen¹ die in de periode maart-mei 2015 in minstens één van de maanden bijstand hebben ontvangen, ouder dan 21 jaar waren en niet studeerden. Van deze groep had 12 procent in minstens één van de maanden maart-mei 2015 kostendelende medebewoners.

In de periode augustus-oktober 2015 was dit aandeel 10 procent en daarmee dus iets lager dan in de periode maart-mei 2015.

Voor de perioden maart-mei en augustus-oktober 2014 en 2015 is bekeken voor de kostendelende bijstandsontvangers of zij in minstens één van de drie maanden van de onderzoeksperiode een baan hadden (zie figuur 5.1.1). Als iemand een baan heeft gehad in één of meer maanden, wordt dit gezien als 'wel baan', ongeacht of de baan aan het einde van de periode nog liep.

¹ Dit aantal is lager dan het totaal aantal bijstandsontvangers in Nederland in die periode, omdat er voor dit onderzoek selecties zijn gemaakt op type huishouden en instroom in de bijstand vóór 1 januari 2015.

Figuur 5.1.1 Kostendelende bijstandsontvangers al dan niet werkzaam (Tabel 5.1 in bijlage)



Net als de totale groep bijstandsontvangers hebben de meeste kostendelende bijstandsontvangers geen baan gehad in de periode voor de invoering van de kostendelersnorm. In maart-mei 2015, voor de invoering, had namelijk 92 procent van de kostendelende bijstandsontvangers géén baan. Dit komt overeen met het algemene beeld van alle bijstandsontvangers, waar 91 procent geen baan had in deze periode. In de tweede periode, dus na de invoering van de kostendelersnorm, hadden alle bijstandsontvangers in 90 procent van de gevallen nog steeds geen baan. Bij de bijstandsontvangers met kostendelers was dit 89 procent. Dit betekent dat slechts een klein deel van de kostendelende bijstandsontvangers een baan had in minstens één van de maanden in een van de perioden. In maart-mei 2015 had 8 procent van de kostendelende bijstandsontvangers een baan in minstens één van de maanden en in augustus-oktober 2015 was dat 11 procent.

In 2014 was eenzelfde toename te zien: in maart-mei 2014 had 10 procent van de kostendelende bijstandsontvangers in minstens één van de maanden een baan en 13 procent in augustus-oktober 2014.

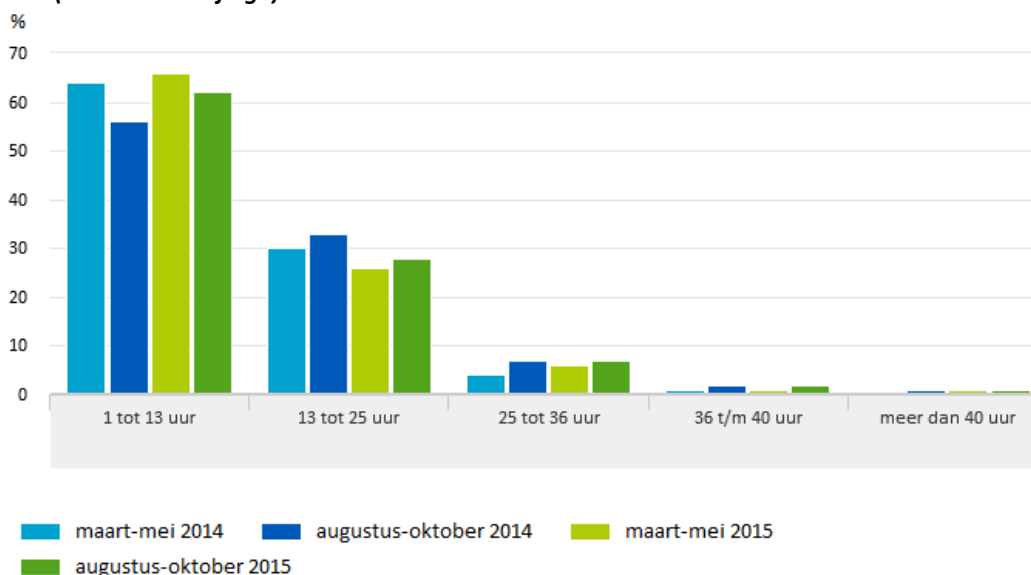
Zowel in 2014 als in 2015 is er in periode 2 een groter aandeel kostendelende bijstandsontvangers dat een baan heeft gehad dan in periode 1.

Samenvattend heeft slechts een klein deel van de kostendelende bijstandsontvangers een baan. Het aandeel kostendelende bijstandsontvangers met een baan is in 2015 vrijwel gelijk aan 2014. In de maanden augustus-oktober is er een lichte stijging in het aantal kostendelende bijstandsontvangers met een baan, zowel in 2014 als in 2015.

5.2 Aantal gewerkte uren door kostendelende bijstandsontvangers

Naast het gegeven of iemand een baan heeft gehad in de verschillende perioden in 2014 en 2015, is het gemiddeld aantal uren dat een persoon per week werkt, onderzocht. Hierbij is gekeken naar het aantal verloonde uren: dit zijn de overeengekomen contracturen, vermeerderd met uitbetaalde extra uren zonder toeslag en overwerkuren (mits niet gecompenseerd in tijd). Daarnaast wordt het verloonde aantal uren verminderd met niet gewerkte uren waar geen beloning tegenover staat. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer iemand onbetaald verlof of onbetaald ouderschapsverlof opneemt. De verloonde uren zijn dus de daadwerkelijk gewerkte uren. Deze zijn in dit onderzoek gebruikt, omdat de verwachting is dat er in de doelgroep voor dit onderzoek relatief gezien veel personen zijn met een 0-urencontract, minimum-urencontract of flexibel contract. De uren die deze personen in sommige perioden werken, komen niet naar voren in de contracturen, maar wel in de verloonde uren.

Figuur 5.2.1 *Werkende kostendelende bijstandsontvangers naar gemiddeld aantal verloonde uren (Tabel 5.1 in bijlage)*



Van de kostendelende bijstandsontvangers die in minstens één van de maanden uit een periode een baan hebben gehad, is berekend hoeveel uren deze gemiddeld per week hebben gewerkt gedurende deze periode. Hiervan is over alle kostendelende bijstandsontvangers het gemiddelde per periode berekend. In de periode maart-mei van 2015 bedroeg dit 11 uur per week. In de periode augustus-oktober 2015 was het gemiddeld aantal gemiddelde gewerkte uren 12 uur per week. De perioden in 2014 laten vrijwel hetzelfde beeld zien: in respectievelijk maart-mei en augustus-oktober werkten kostendelende bijstandsontvangers gemiddeld 11 uur en 13 uur per week.

De procentuele verdeling van het gemiddeld aantal gewerkte uren door kostendelende bijstandontvangers verschilt in de periode voor de invoering van de kostendelersnorm (maart-mei 2015/2014) met de periode na de invoering van de kostendelersnorm (augustus-oktober 2015/2014). Zowel voor als na de invoering van de kostendelersnorm werkten de meeste kostendelende bijstandsontvangers gemiddeld 13 uur per week of minder. Ook in 2014 werkten de meeste personen gemiddeld 13 uur per week of minder. In 2014 en in 2015 is het aandeel

van de groep die gemiddeld tot 13 uur per week werkt, in de periode maart-mei groter dan in de periode augustus-oktober. In 2015 is dit procentuele verschil iets kleiner. Ook in de andere groepen zijn slechts lichte procentuele verschillen te zien tussen de perioden in 2014 en 2015.

5.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht of er veranderingen zichtbaar zijn in baandynamiek bij kostendelende bijstandsontvangers sinds de invoering van de kostendelersnorm. Slechts een klein deel van de kostendelende bijstandsontvangers had een baan in een van de perioden van 2014 of 2015. In beide jaren is in de maanden augustus-oktober een lichte procentuele stijging in het aantal kostendelende bijstandsontvangers met een baan ten opzichte van de maanden maart-mei.

Zowel in 2014 als in 2015 werkte het grootste deel van de kostendelende bijstandsontvangers gemiddeld maximaal 13 uur per week. De procentuele verdeling over de verschillende categorieën komt in 2015 in grote lijnen overeen met de verdeling in 2014. Er zijn slechts lichte verschillen te zien tussen de verschillen tussen de verschillende perioden.

6. Verschuivingen in aantal kostendelers

Hoofdstuk 6, 7 en 8 gaan in meer detail in op het aantal kostendelers in een bijstandshuishouden. De populatie bestaat dus uit de bijstandsontvanger en diens huisgenoten die meetellen als kostendeler.

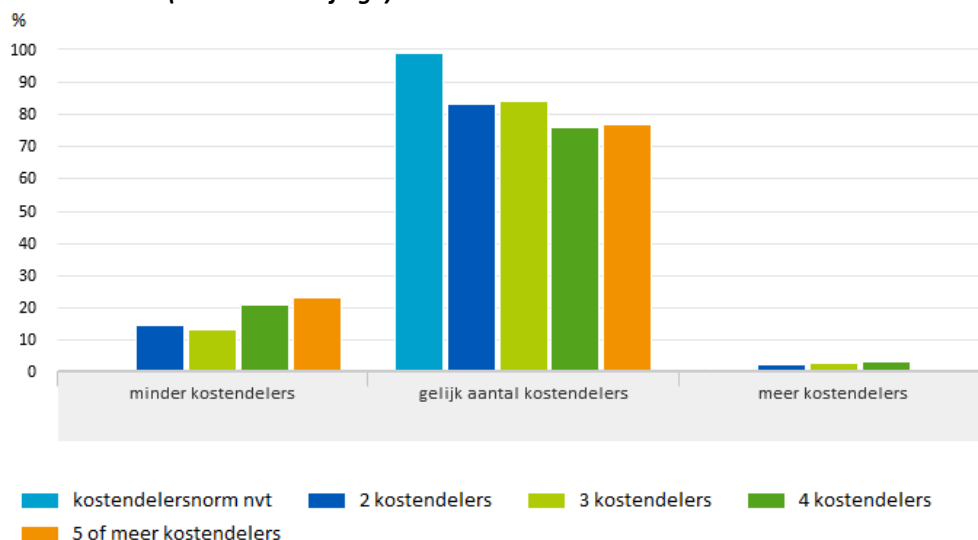
Het aantal kostendelers in huishoudens is berekend in alle maanden van de periode maart-mei en in alle maanden van de periode augustus-oktober. Vervolgens is een vergelijking gemaakt tussen het aantal kostendelers in alle opeenvolgende maanden en tussen de maanden in periode 1 (maart-mei) en periode 2 (augustus-oktober). Er bleken maar weinig verschillen te zijn tussen de verschillende vergelijkingen. Er is dan ook gekozen om in dit hoofdstuk alleen te kijken naar de vergelijking tussen het aantal kostendelers in huishoudens in maart 2015 en het aantal kostendelers in huishoudens in oktober 2015, omdat in deze maanden rondom de periode van de invoering van de kostendelersnorm de verschillen het duidelijkste naar voren kwamen. Er is onderzocht of er veranderingen waren in het aantal kostendelers en of er meer of minder kostendelers in de huishoudens zijn gekomen.

Opgemerkt moet worden dat wijzigingen in het aantal kostendelers niets zegt over het aantal verhuizingen dat er heeft plaatsgevonden. Als er in een huishouden een kostendeler minder is in de tweede periode, betekent dit niet direct dat er een persoon is verhuisd naar een ander huishouden. Het kan namelijk zijn dat een persoon eerst wel een kostendeler was, maar dat in de tweede periode niet meer is, bijvoorbeeld omdat hij of zij is gaan studeren. Daarom wordt er in hoofdstuk 7 nog specifiek gekeken naar verhuizingen van kostendelers. Als er dan een wijziging is van bijvoorbeeld drie kostendelers naar twee kostendelers, kan wel met zekerheid gezegd worden dat er een persoon is verhuisd. Dit hoofdstuk geeft een indicatie van het mogelijke aantal kostendelers voor en na de daadwerkelijke invoering van de kostendelersnorm.

6.1 Verschuivingen in aantal kostendelers

Wanneer het aantal kostendelers in huishoudens in maart 2015 (vlak na de invoering van de kostendelersnorm) vergeleken wordt met het aantal kostendelers in oktober 2015 (vlak voor de invoering) blijkt dat in het merendeel van de huishoudens het aantal kostendelers gelijk blijft (zie figuur 6.1.1). Vooral in huishoudens waar de kostendelersnorm in mei niet van toepassing was, zijn er vrijwel geen veranderingen geweest. Dit betekent dat er in die huishoudens geen personen bij zijn gekomen waardoor de kostendelersnorm wel is gaan gelden, of de personen die er al woonden, zijn in beide maanden uitzonderingen geweest op de kostendelersnorm. In huishoudens waar de kostendelersnorm wel van toepassing was, zijn er wel meer veranderingen geweest in het aantal kostendelers. Bij een wijziging in het aantal kostendelers was dit in bijna alle gevallen een verschil waardoor er minder kostendelers in het huishouden waren. Dit zou kunnen komen door verhuizingen, maar het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat personen die eerst niet studeerden, dat wel zijn gaan doen. Het gevolg is dat zij een uitzondering op de kostendelersnorm worden en daarom niet meer meetellen in het aantal kostendelers. Bovendien is te zien dat naarmate er meer kostendelers in een huishouden zijn, er vaker wijzigingen zijn in het aantal kostendelers. Dit kan komen doordat er ook meer personen zijn die zouden kunnen wisselen van positie (wel/niet kostendeler) of kunnen verhuizen.

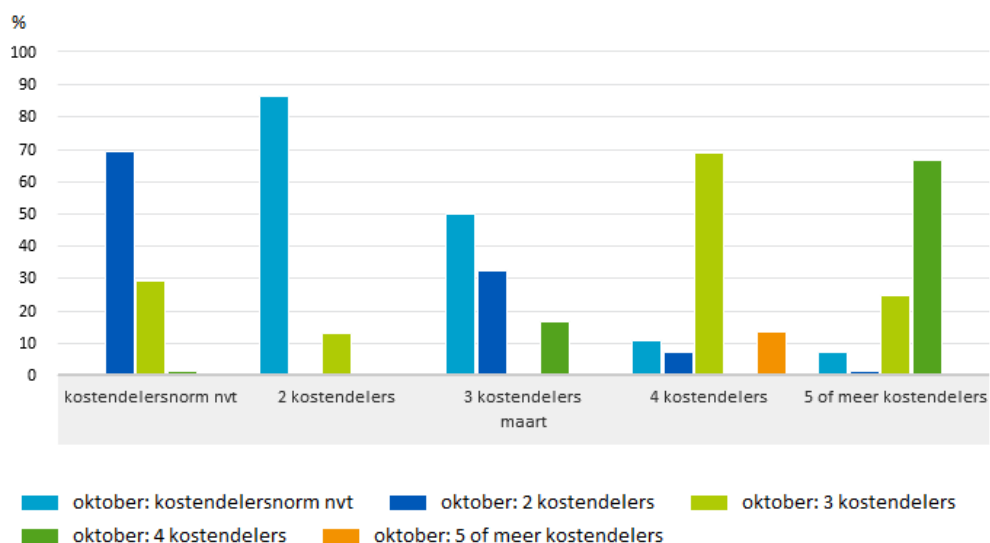
Figuur 6.1.1 Huishoudens naar verschil in aantal kostendelers in oktober 2015 ten opzichte van maart 2015 (Tabel 6.1 in bijlage)



Voor de huishoudens waar het aantal kostendelers niet gelijk bleef, is onderzocht wat er is veranderd in het aantal kostendelers (zie figuur 6.1.2). Te zien is dat bij een wijziging inderdaad in de meeste gevallen minder kostendelers dan voorheen worden geregistreerd. Zo gaat 87 procent van de huishoudens waar twee kostendelers waren in maart 2015 en er een wijziging in het aantal kostendelers is, naar ‘kostendelersnorm niet van toepassing’. Ook voor huishoudens met drie kostendelers zijn er voornamelijk wijzigingen waardoor de kostendelersnorm niet meer van toepassing is. Bij huishoudens met 4 of 5 kostendelers is de wijziging in de meeste gevallen zo dat het aantal kostendelers in oktober één categorie lager ligt dan in maart.

Voor huishoudens waar de kostendelersnorm eerst niet van toepassing was, kon dit in oktober alleen maar gelijk blijven of toenemen. Wanneer er een verandering plaats vond ging dit in de meeste gevallen (68 procent) om een verandering naar twee kostendelers. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als een bijstandsontvanger eerst alleen woont (situatie F in figuur 2.4.1) en er dan een ander persoon bij komt wonen (situatie A in figuur 2.4.1). Voor 31 procent van de huishoudens ging het om een verandering van geen kostendelersnorm naar drie kostendelers. Een voorbeeldsituatie waarin dit zou kunnen voorkomen, is een gezin van twee ouders en een kind dat ouder is dan 21 jaar en in maart studeert (situatie I in figuur 2.4.1). Omdat studenten en partners worden uitgesloten als kostendeler, betekent dit dat in maart de kostendelersnorm niet van toepassing is voor het huishouden. Als het kind in juni of juli afstudeert, is dit kind geen uitzondering meer en is de kostendelersnorm vanaf dat moment wel van toepassing (situatie B in figuur 2.4.1). Beide ouders tellen dan ook mee als kostendeler, dus zo kunnen er direct drie kostendelers zijn.

Figuur 6.1.2 Huishoudens waar veranderingen zijn tussen mei en augustus 2015 naar aantal kostendelers (Tabel 6.2 in bijlage)



Voor 2014 worden veelal dezelfde patronen gevonden (niet weergegeven in een figuur, zie tabel 6.3 in bijlage). Ook in 2014 was het zo dat de meeste huishoudens eenzelfde aantal kostendelers behielden. Wel kwam dit in 2014 iets meer voor dan in 2015. Zo behield in dat jaar 91 procent van de huishoudens met 5 of meer kostendelers hetzelfde aantal kostendelers, terwijl dit in 2015 88 procent was. Ook voor de andere huishoudens waar de kostendelersnorm van toepassing was is dit zo. De manier waarop het aantal kostendelers veranderd is binnen huishoudens, lijkt in 2014 op het patroon in 2015: er worden voornamelijk minder kostendelers geregistreerd in oktober vergeleken met maart.

6.2 Conclusie

Het aantal kostendelers in huishoudens blijft voor het grootste deel gelijk, als de maanden maart en oktober 2015 met elkaar worden vergeleken. Dit geldt vooral voor situaties waarin in maart de kostendelersnorm niet van toepassing was. In huishoudens waar in maart de kostendelersnorm wel van toepassing was, zijn meer veranderingen in het aantal kostendelers. Wanneer er een verandering in aantal kostendelers is, is dit veelal richting minder kostendelers. Het jaar 2014 kent het zelfde patroon als voor 2015 werd gevonden, waarbij de meeste huishoudens hetzelfde aantal kostendelers behouden en waarbij er – als er sprake is van kostendelers – minder kostendelers worden geregistreerd in oktober dan in maart.

7. Verhuisbewegingen

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar verhuisbewegingen in huishoudens met één of meer kostendelers in de periode maart-mei en augustus-oktober in de jaren 2014 en 2015. Onder ‘verhuisbewegingen’ worden veranderingen in de samenstelling van huishoudens verstaan, bijvoorbeeld als een kostendeler van huishouden veranderd. Dit betekent dat alleen personen die kostendeler zijn en dan verhuizen, of verhuizen naar een huishouden en in dat huishouden een kostendeler worden, in het aantal verhuizingen worden meegeteld. Wanneer iemand verhuist die geen kostendeler was of wordt, dan wordt dat in dit onderzoek niet gezien als verhuizing. Het onderzoek focust zich ook niet op gevallen waarin complete gezinnen van het ene naar het andere adres verhuizen. Het doel van dit onderzoek is namelijk uit te zoeken of er veranderingen in verhuisbewegingen zichtbaar zijn in huishoudens met kostendelers. Verhuizingen van personen die geen kostendeler zijn, hebben geen invloed op de kostendelersnorm en de hoogte van de uitkering, en zijn daarom dus niet relevant in dit onderzoek.

Het totaal aantal verhuizingen kan uitgesplitst worden naar het type verhuizing: verhuizingen *uit* een huishouden en verhuizingen *naar* een huishouden. Bij een verhuizing *uit* een huishouden verhuist een persoon die in het oude huishouden een kostendeler was naar een ander huishouden. In het nieuwe huishouden hoeft de persoon geen kostendeler te zijn om mee te tellen bij de verhuizingen uit het huishouden. Als dat wel het geval is, dus als een persoon ergens anders gaat wonen en in het nieuwe huishouden wel een kostendeler wordt, dan wordt dit meegeteld als een verhuizing *naar* een huishouden. Dit betekent dat een persoon die uit een huishouden verhuist als kostendeler en ergens anders gaat wonen en daar ook een kostendeler is, in beide categorieën wordt meegeteld.

Een voorbeeldsituatie is een gezin met twee ouders die bijstand ontvangen en twee kinderen van 21 en 16 jaar hebben die bij hen inwonen. Het kind van 21 jaar is een kostendeler, het kind van 16 jaar niet. Als het jongste kind ergens anders gaat wonen, wordt dit dan ook niet als verhuizing meegerekend, omdat deze persoon geen kostendeler is. Wanneer het oudste kind (dat wel een kostendeler is), op zichzelf gaat wonen, is dit wel een verhuizing, namelijk een verhuizing *uit* een huishouden. Wanneer dit kind in een ander bijstandshuishouden gaat wonen en daar opnieuw een kostendeler is, dan telt dit ook als een verhuizing *naar* een huishouden.

Hetzelfde zou het geval zijn als een extra persoon bij het gezin komt wonen en een kostendeler wordt. Dit is een verhuizing *naar* een huishouden. Personen die tweemaal verhuizen in één periode, worden beide keren meegerekend als verhuizing. Dit zou bijvoorbeeld zo zijn wanneer de extra persoon die bij het gezin is gaan wonen, in dezelfde periode nog een keer naar een ander bijstandshuishouden verhuist waar hij ook kostendeler wordt.

De verhuisbewegingen in de periode voor de invoering van de kostendelersnorm (maart-mei 2015) worden vergeleken met de verhuisbewegingen in periode na de invoering van de kostendelersnorm (augustus-oktober 2015). Als controlegroep wordt gekeken naar vergelijkbare huishoudens in maart-mei 2014 in vergelijking met augustus-oktober 2014.

Om vast te stellen of er veranderingen zijn in verhuisbewegingen in huishoudens met een of meer kostendelers, wordt onder andere gekeken naar het aantal personen in het huishouden en de plaats in het huishouden. Voor de plaats in het huishouden wordt onderscheid gemaakt

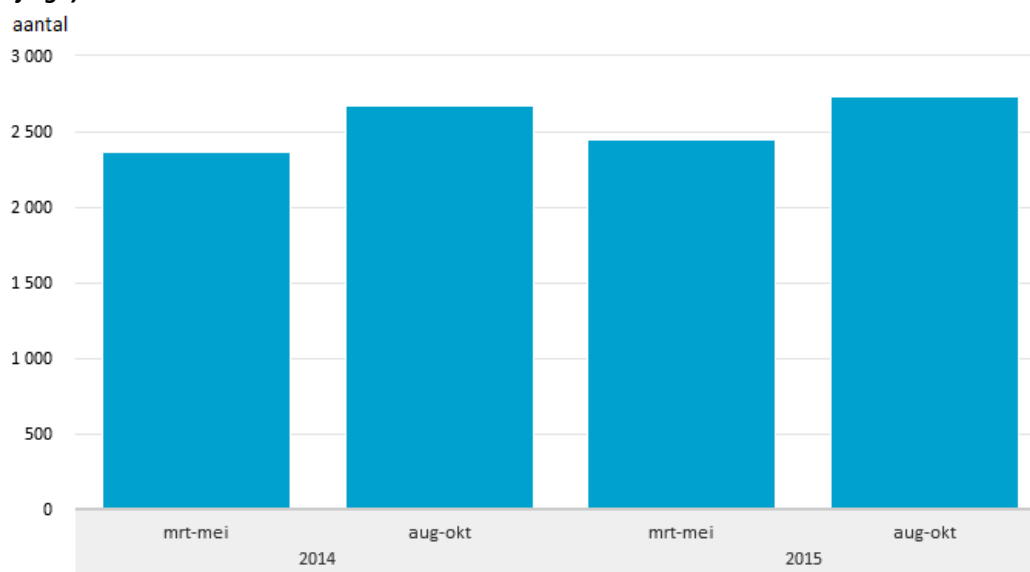
tussen thuiswonende kinderen, partners met en zonder kinderen, ouder in eenouderhuishouden en overige leden van een huishouden. Verhuizingen vanuit een bijstandshuishouden en verhuizingen naar een bijstandshuishouden worden apart van elkaar geanalyseerd. Vervolgens wordt nader gekeken naar de plaats in het huishouden van de verhuizende personen.

7.1 Totaal aantal verhuizingen

In augustus-oktober 2015 vonden er in totaal 2 730 verhuizingen van kostendelers plaats (zie figuur 7.1.1). Dit is 11 procent hoger dan het aantal verhuizingen in maart-mei 2015, toen er 2 450 verhuizingen waren. Ook in 2014 waren er in de tweede periode meer verhuizingen dan in de eerste periode, waarbij de stijging in de tweede periode zelfs nog groter was: 13 procent.

Ondanks dat het patroon tussen de twee perioden in 2014 en 2015 hetzelfde is, is er wel een verschil zichtbaar tussen de twee jaren: in 2014 lag het totaal aantal verhuizingen voor beide perioden lager dan in 2015. Om meer te weten te komen over de aard van deze verhuizingen wordt in het volgende onderdeel een uitsplitsing gemaakt tussen verhuizingen uit een huishouden (er gaat iemand weg) en verhuizingen naar een huishouden (er komt iemand bij).

Figuur 7.1.1 Totaal aantal verhuizingen naar of uit huishoudens met kostendelers (Tabel 7.1 in bijlage)



In hoofdstuk 6 is het aantal wijzigingen in een kostendelerssituatie bekeken. In augustus-oktober 2015 waren dat er 4 440. Dit aantal ligt dus hoger dan het totaal aantal verhuizingen: 2 730 in augustus-oktober 2015. Verschuivingen in kostendelerssituaties hoeven dan ook niet altijd te betekenen dat iemand verhuist. Er kan ook sprake zijn van een studie die gestart of gestopt wordt, waardoor iemand geen kostendeler meer is of juist wel een kostendeler wordt. Een ander voorbeeld zijn kinderen die in maart 2015 nog 20 jaar waren (en dus geen kostendeler), maar in oktober inmiddels 21 jaar zijn en daardoor mee kunnen tellen als kostendeler.

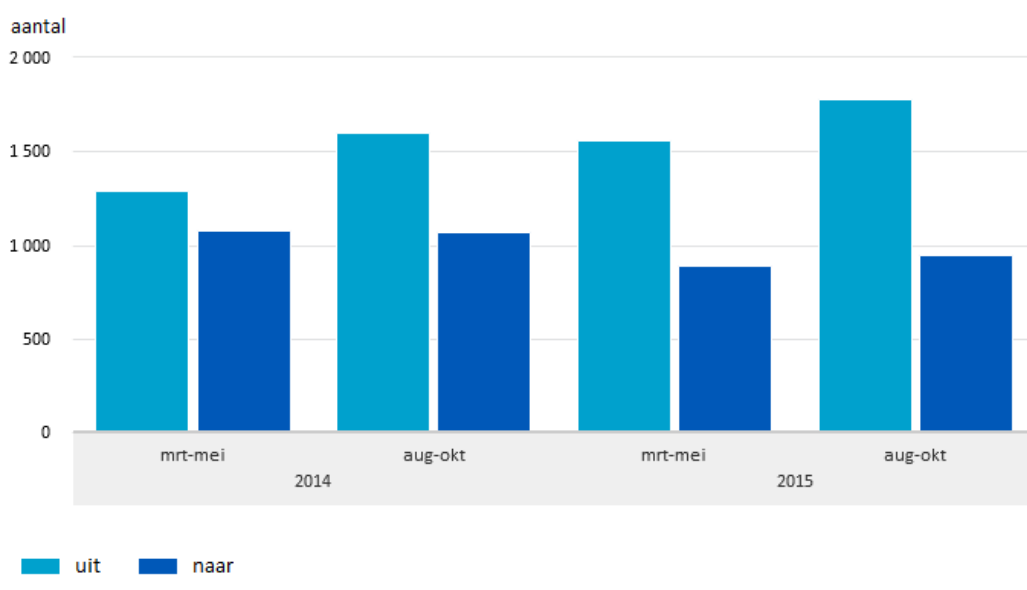
7.2 Verhuizingen uit en naar een huishouden

In de tweede periode van 2015 betrof 1 780 van de verhuizingen in de tweede periode van 2015, een verhuizing waarbij iemand *uit* het huishouden vertrok. Dit is 65 procent van het totaal aantal verhuizingen. Bij de overige 35 procent verhuisde iemand *naar* een huishouden waar zij als kostendeler werden geregistreerd. In maart-mei 2015 is eenzelfde patroon van verhuizingen zichtbaar. Er is dus geen verschil tussen de periode voor en na de invoering van de kostendelersnorm voor wat betreft het aandeel verhuizingen dat uit of naar een huishouden is. Wel was het totaal aantal verhuizingen in de tweede periode van 2015 hoger dan in de eerste periode. Dit blijkt zowel het geval te zijn voor verhuizingen *uit* als verhuizingen *naar* een huishouden. In totaal waren er 14 procent meer verhuizingen *uit* een huishouden in augustus-oktober 2015 dan in maart-mei en 7 procent meer verhuizingen *naar* een huishouden. In augustus-oktober 2014 waren er 23 procent meer verhuizingen *uit* een huishouden dan in maart-mei 2014. Het aantal verhuizingen *naar* een huishouden nam met 3 procent af in de tweede periode.

Net als in 2015 lag in 2014 het totale aantal verhuizingen *uit* een huishouden hoger dan het aantal verhuizingen *naar* een huishouden. De verdeling ligt echter wel iets anders dan in 2015. Vooral de eerste periode van 2014 wijkt af van de eerder genoemde verdeling. In maart-mei 2014 trokken namelijk meer personen bij een huishouden in dan in de andere onderzoeksperioden.

Het aantal verhuizingen *naar* een huishouden was in 2015 lager dan in 2014. Desondanks waren er in 2015 in totaal meer verhuizingen dan in 2014. Dit komt doordat in 2015 meer personen *uit* een huishouden vertrokken zijn dan in 2014. Met name het verschil tussen de eerste periode van 2014 en 2015 is groot: in de eerste periode van 2015 waren er 21 procent meer verhuizingen uit een huishouden dan in de eerste periode van 2014.

Figuur 7.2.1 Totaal aantal verhuizingen, uitgesplitst naar verhuizingen uit en naar een huishouden (Tabel 7.1 in bijlage)

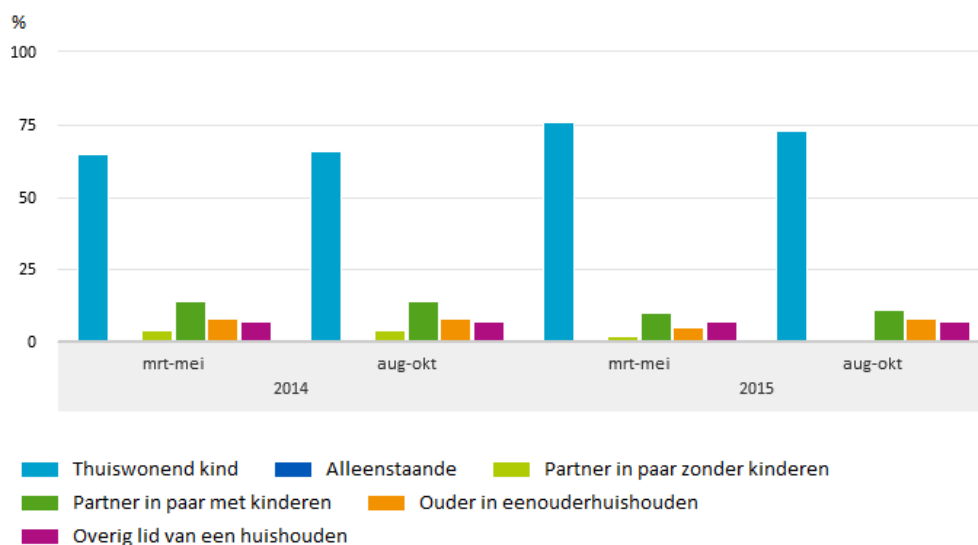


7.3 Verhuizingen uitgesplitst naar plaats in huishouden

Figuur 7.3.1 laat de verhuizingen uit een huishouden in 2014 en 2015 per periode zien, uitgesplitst naar de plaats in het huishouden die een kostendeler had op het moment van verhuizen. In de figuur is te zien dat het aandeel verhuizingen door thuiswonende kinderen in augustus-oktober 2015 iets lager is dan in maart-mei 2015. In de tweede periode van 2015 betrof bijna 73 procent van de verhuizingen uit een huishouden de situatie waar een thuiswonend kind vertrok, terwijl dat in de eerste periode 76 procent was. In 2014 was het aandeel in beide perioden ongeveer gelijk, namelijk 66 procent. Dit betekent dat zowel voor als na de invoering van de kostendelersnorm voornamelijk thuiswonende kinderen weggingen uit een huishouden. Het aandeel thuiswonende kinderen was in de tweede periode van 2015 wel lager dan in de periode maart-mei. Dit komt doordat er in de tweede periode van 2015 meer alleenstaande ouders zijn verhuisd dan in periode 1 van 2015. Het aantal alleenstaande ouders dat is verhuisd in de tweede periode, is verdubbeld van 70 naar 140. Daarmee komt het aandeel weer op dezelfde hoogte als in 2014.

Na de thuiswonende kinderen is de grootste groep personen die een huishouden verlaat, de partners met kinderen. Deze groep verhuisde in 2014 meer dan in 2015. In deze situaties kan bijvoorbeeld sprake zijn van een verbroken relatie, waarbij een van de twee personen uit het voormalige paar verhuist (eerst situatie B in figuur 2.4.1, na verhuizing situatie A). Personen met een partner, maar zonder kinderen verhuisden in 2015 minder vaak uit een huishouden dan in 2014.

Figuur 7.3.1 Verhuizingen van kostendelers uit een huishouden, uitgesplitst naar plaats in huishouden op moment van verlaten huishouden (Tabel 7.1 in bijlage)

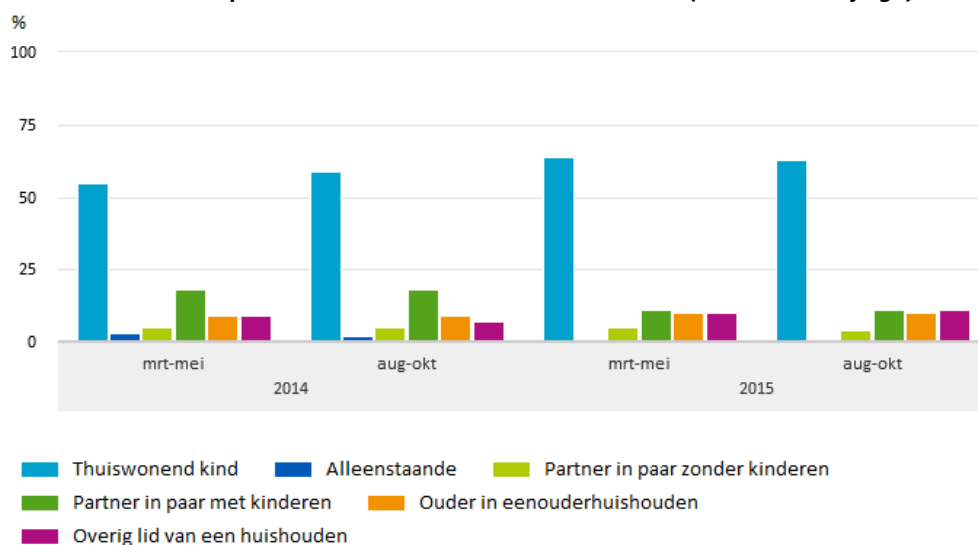


Thuiswonende kinderen namen ook bij verhuizingen *naar* een huishouden het grootste aandeel van de verhuizingen voor hun rekening (zie figuur 7.3.2). Aan de hand van deze figuur kan een aantal vergelijkingen gemaakt worden. In de tweede periode van 2015, na de invoering van de kostendelersnorm, nam het aandeel thuiswonende kinderen af ten opzichte van de periode ervoor. Dit is niet het geval in 2014, waar het aandeel thuiswonende kinderen dat verhuisde, juist iets toenam in de tweede periode. Wel is in de hele periode 2015 het aandeel kinderen dat naar een huishouden verhuisde, groter dan in 2014. Deze vergelijkingen laten dus zien dat er in 2015 weliswaar meer kinderen terug bij hun ouders zijn gaan wonen dan in 2014, maar dat dit

na de invoering van de kostendelersnorm iets minder was dan voor de invoering van de kostendelersnorm.

Een andere groep waar verschillen te zien zijn tussen 2014 en 2015 zijn partners met kinderen: in 2015 zijn die minder bij anderen ingetrokken dan in 2014. Hier is echter geen verschil tussen de periode voor en na invoering van de kostendelersnorm. Ook voor de andere groepen is geen verschil tussen de periode voor en na de invoering van de kostendelersnorm. Wel verschilt het aandeel partners met kinderen dat verhuisde, van 2014.

Figuur 7.3.2 Aantal verhuizingen van kostendelers naar een huishouden, uitgesplitst naar plaats in huishouden op moment van binnenkomen huishouden (Tabel 7.1 in bijlage)



7.4 Resultaten uit de interviews

7.4.1 Verhuizingen rondom invoering kostendelersnorm

Aan gemeenten is gevraagd of sinds de invoering van de kostendelersnorm vaker een verhuizing wordt aangegeven door personen die bijstand ontvangen. De antwoorden zijn divers: een flink aantal gemeenten ziet geen verhoging van het aantal verhuizingen, soms tegen de verwachting in. Een gemeente laat weten dat er wel een stijging is van het aantal administratieve correcties in het BRP (Basis Registratie Personen) om de feitelijke woonsituatie in overeenstemming te brengen met de inschrijving in het BRP. In die gevallen was er sprake van vervuiling van het BRP, bijvoorbeeld doordat personen hun vertrek niet hadden doorgegeven, en niet van een daadwerkelijke verhuizing.

Er is ook een groot aantal gemeenten dat aangeeft dat het aantal verhuizingen sinds de invoering licht verhoogd is, en een aantal gemeenten geeft aan dat er tijdelijk een (sterke) stijging waarneembaar was maar dat het aantal weer genormaliseerd is. Het is bij gemeenten echter niet bekend of de invoering van de kostendelersnorm van invloed is op de stijging van het aantal verhuizingen. De genoemde stijging van het aantal verhuizingen lijkt te passen in het beeld van de kwantitatieve analyses die een stijging laten zien van het aantal verhuizingen na de invoering van de kostendelersnorm. Het is echter niet bekend hoe dit over de gemeenten verdeeld is.

Een gemeente geeft aan dat er ook sprake kan zijn van het omgekeerde, bijvoorbeeld dat iemand niet bij zijn hulpbehoevende ouders intrekt, omdat het zijn uitkering zou kosten. Dit is in lijn met de kwantitatieve analyses waaruit blijkt dat meer personen uit huishoudens met kostendelers verhuizen dan er naar toe. Bovendien laten deze analyses zien dat het aantal verhuizingen naar een huishouden lager is in 2015 dan het was in 2014 (zie figuur 7.2.1).

De meeste gemeenten geven aan dat niet bekend is of het samenwonen in de periode rondom de invoering van de kostendelersnorm vaker is beëindigd. Deze informatie wordt niet in het systeem vastgelegd. Gemeenten kunnen wel zien bij hoeveel mensen de uitkering is beëindigd of toegekend en hoeveel daarvan de norm 'gehuwd' hebben. Het aantal beëindigde of toegekende uitkeringen ligt volgens hen niet hoger of lager dan in dezelfde periode in voorgaande jaren. Een aantal gemeenten geeft aan dat het rond de invoering van de kostendelersnorm niet of nauwelijks is voorgekomen dat het samenwonen is beëindigd. De invoering van de kostendelersnorm lijkt niet van invloed te zijn op het beëindigen van het samenwonen.

7.4.2 Registratie van splitsing huishouden

Verhuizingen, en algemener mutaties in de huishoudenssituatie, worden in vrijwel alle gemeenten vastgelegd in het dossier van de klant. De gemeente registreert daarin de mutaties van de persoon die bijstand ontvangt, maar niet de mutaties van huisgenoten die geen bijstand ontvangen. Over het algemeen wordt er geregistreerd of er sprake is van een verhuizing, met het oude en nieuwe adres, en niet of er sprake is van een opsplitsing van een bijstandshuishouden. Dit zou kunnen verklaren waarom er in de kwantitatieve analyses een groter aantal verhuizingen wordt gevonden dan er verwacht zou worden aan de hand van de interviews met gemeenten. In de kwantitatieve analyses kan namelijk wel een verhuizing van een huisgenoot worden geregistreerd. Uit de interviews komt wel naar voren dat indien beide partijen na de opsplitsing van het huishouden weer recht op bijstand hebben, er twee nieuwe dossiers ontstaan.

De meeste gemeenten nemen de mutaties pas op in het systeem als er door de wijziging een nieuwe beschikking wordt vastgesteld of als er een aanpassing in het aantal kostendelers moet worden doorgevoerd. De melding van een verhuizing kan door de klanten zelf worden gedaan of komt via BPR bij de consulent binnen.

7.4.3 Beleid bij constateren van schijnverhuizingen

Op het moment dat er aanleiding is om te twijfelen aan de echtheid van de verhuizing, worden er acties uitgezet om vast te stellen of het om een gewone verhuizing gaat of om een schijnverhuizing. Meestal wordt er eerst een gesprek met de klant gehouden en wordt er om bewijzen gevraagd (bijvoorbeeld een huurcontract en betalingsgegevens). Ook kan het handhavingsbeleid worden ingezet of wordt er een huisbezoek afgelegd op het nieuwe dan wel oude adres om de werkelijke situatie in kaart te brengen. Diverse gemeenten geven aan dat verificatie van de woonsituatie intensief is en dat het vaak weinig oplevert als het wordt afgezet tegen de ingezette middelen. Ook wordt regelmatig het BRP geraadpleegd om een verhuizing te verifiëren.

Hoewel gemeenten slechts sporadisch schijnverhuizingen constateren, hebben de meeste gemeenten wel beleid ontwikkeld voor als er sprake is van een schijnverhuizing. De meeste gemeenten zien een schijnverhuizing als een schending van de inlichtingenplicht. Na constatering van de schijnverhuizing volgt dan het reguliere traject van heronderzoek, nieuwe

besluitvoering, eventuele herziening van het vorige besluit en terugvordering van het teveel ontvangen bedrag met terugwerkende kracht. Eventueel volgt daarna een boete, dat is onder andere afhankelijk van de gemeente en van de verwijtbaarheid, de duur van de situatie, de hoogte van het fraudebedrag en de draagkracht van de cliënt.

Een enkele gemeente geeft aan dat er geen specifiek beleid is en dat er maatwerk wordt toegepast.

7.5 Conclusie

Er is onderzocht of er veranderingen in verhuisbewegingen zichtbaar zijn in huishoudens waar de kostendelersnorm van toepassing is ten opzichte van vóór de invoering van de kostendelersnorm. In augustus-oktober 2015 (na de invoering) bleken er meer verhuizingen plaats te vinden dan in maart-mei 2015 (vóór de invoering). Echter, deze verandering in het aantal verhuisbewegingen is ook zichtbaar in 2014. Wel is het totaal aantal verhuizingen hoger in 2015 dan in 2014. Deze stijging komt doordat er meer mensen uit een huishouden zijn vertrokken in 2015 dan het jaar ervoor. Dit zijn voornamelijk thuiswonende kinderen.

De interviews met gemeenten geven een meer wisselend beeld. Zo zijn er gemeenten die aangeven inderdaad een lichte stijging te zien van het aantal verhuizingen. Andere gemeenten geven aan dat er tijdelijk een sterke stijging waarneembaar was, maar dat het aantal inmiddels weer genormaliseerd is. Een aantal gemeenten geeft ook aan geen verhoging van het aantal verhuizingen te zien, dit soms tegen de verwachting in. Er is aan gemeenten gevraagd of er schijnverhuizingen plaatsvinden en hoe daar mee om wordt gedaan. Gemeenten geven echter aan dat zij geen reden hebben om aan te nemen dat er regelmatig sprake is van een schijnverhuizing. Als er wel sprake is van een schijnverhuizing, behandelen de meeste gemeenten dit als een schending van de inlichtingenplicht en zal het frauderegime in werking treden.

8. Veranderingen in huishoudenssamenstelling AIO-gerelateerde huishoudens

In het volgende deel over verhuisbewegingen wordt gekeken naar een specifieke AIO-gerelateerde situatie. Personen kunnen een ‘aanvullende inkomensvoorziening ouderen’ (AIO) krijgen wanneer zij onvoldoende AOW hebben opgebouwd. AOW is een basispensioen voor mensen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt (AOW-leeftijd in 2015: 65 jaar en drie maanden). Iedereen die de AOW-leeftijd heeft bereikt en in Nederland woont of heeft gewoond, heeft hier recht op. Het kan zijn dat iemand een tijd buiten Nederland heeft gewoond of gewerkt en daardoor een lager AOW-pensioen heeft. Wanneer dit inkomen lager is dan het sociaal minimum kan deze persoon AIO krijgen, waarbij de AIO het AOW-pensioen aanvult tot het sociaal minimum.

In dit onderzoek is gekeken naar de specifieke situatie waarbij een persoon die AIO ontvangt, en samenwoont met één volwassen kind. In deze huishoudens is het namelijk waarschijnlijker dat er sprake is van een zorgsituatie dan wanneer AIO-ers samenwonen met bijvoorbeeld twee kinderen, of dan wanneer er één volwassen kind bij twee AIO-ouders woont. In het vervolg van het hoofdstuk worden huishoudens waar dit het geval is, AIO-huishoudens genoemd. Daaronder vallen dus *niet* de huishoudens met een persoon die AIO ontvangt en samen woont met anderen dan één volwassen kind.

In dit onderdeel van het onderzoek is onderzocht wat er verandert in de huishoudenssamenstelling met één ouder en één volwassen kind in een AIO-huishouden, na invoering van de kostendelersnorm. Dit wordt gedaan door het aantal AIO-huishoudens in maart en oktober van 2015 te vergelijken met het aantal in dezelfde maanden in 2014. Voor de AIO-huishoudens die in maart voorkwamen, is gekeken hoeveel daarvan in oktober nog steeds als AIO-huishouden gekenmerkt konden worden. Daarnaast zijn veranderingen in de samenstelling van het huishouden qua leeftijd, geslacht en herkomst van de inwoners onderzocht. Vervolgens is gekeken naar de reden waarom AIO-huishoudens uit maart dit niet meer waren in oktober.

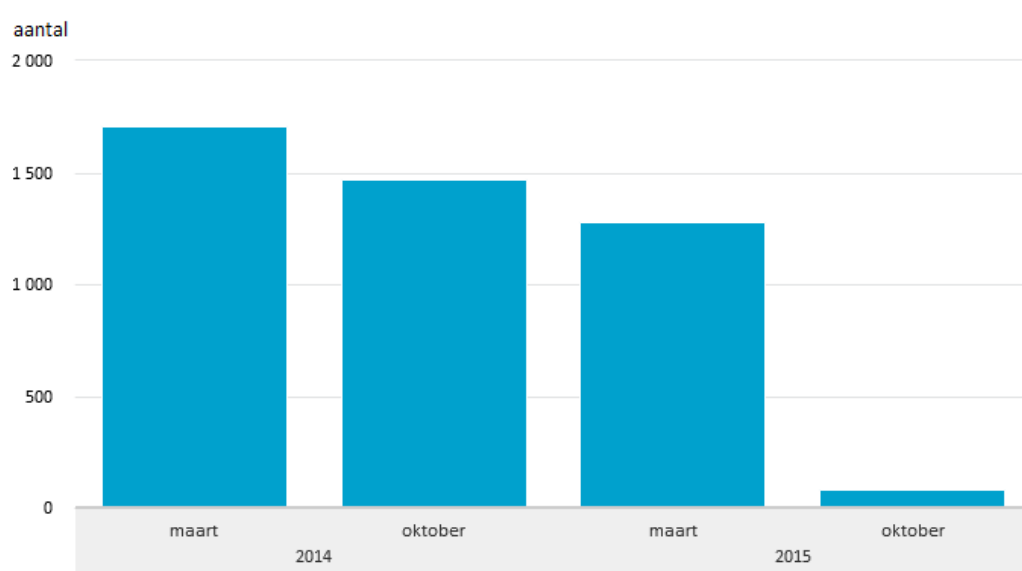
8.1 Aantal AIO-huishoudens

In maart 2015, ruim voor de invoering van de kostendelersnorm, waren er in de subpopulatie van dit onderzoek 10 630 huishoudens waar een persoon woonde die AIO ontving. Dit komt niet overeen met het werkelijke aantal huishoudens waar AIO-ers wonen, door de selecties die in dit onderzoek zijn gemaakt. Van deze huishoudens in de subset in dit onderzoek waren er 1 280 huishoudens waar de AIO-er samenwoonde met één volwassen kind (zie figuur 8.1.1). Na de invoering van de kostendelersnorm, in oktober 2015, waren er 8 170 huishoudens met AIO-ers, waarvan 130 AIO-huishoudens. In 2015 heeft dus een verschuiving plaatsgevonden waardoor in oktober veel minder AIO-ers samenwoonden met hun volwassen kind dan in maart. Deze verandering is er niet in 2014. In dat jaar waren er meer AIO-huishoudens en nam het aantal in de tweede periode zelfs iets toe ten opzichte van de eerste periode. In maart 2014 waren er namelijk 1 710 AIO-huishoudens en in oktober 1 740 huishoudens.

Niet alle AIO-huishoudens die in oktober voorkwamen, waren ook een AIO-huishouden in maart. Zo waren 50 van de 130 huishoudens in oktober 2015 nieuwe AIO-huishoudens. De bewoners van deze huishoudens hebben de situatie niet meegemaakt waarbij de

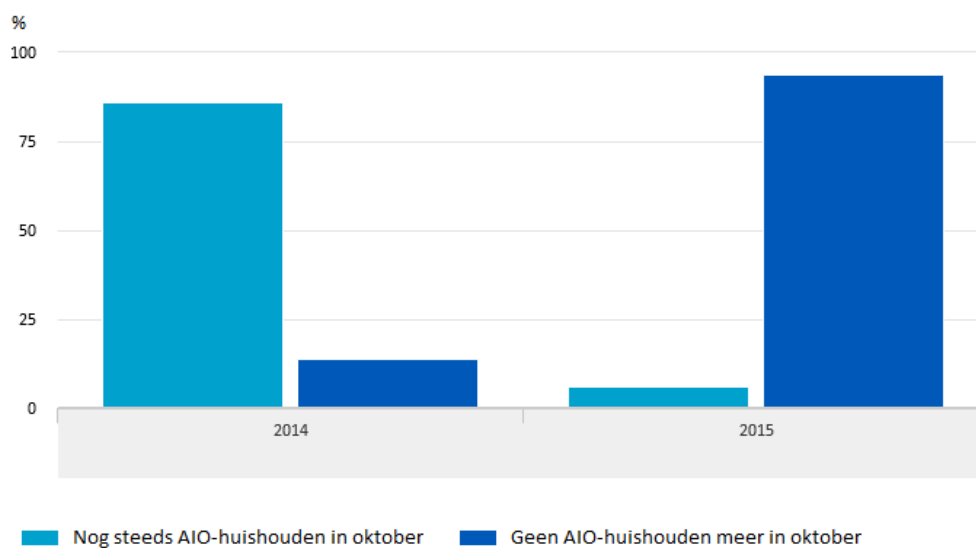
kostendelersnorm niet gold. Daarom zijn deze huishoudens in het vervolg van het hoofdstuk zowel voor 2014 als 2015 buiten beschouwing gelaten. In oktober 2014 waren er 240 nieuwe AIO-huishoudens.

Figuur 8.1.1 Aantal AIO-huishoudens in maart en oktober (Tabel 8.1 in bijlage)



Voor de AIO-huishoudens uit maart 2014 en maart 2015 is onderzocht of het in oktober van het desbetreffende jaar nog steeds AIO-huishoudens waren (zie figuur 8.1.2). Opvallend is dat de meeste AIO-huishoudens uit maart 2014 dat in oktober 2014 nog steeds waren, terwijl dit niet het geval was voor de overgrote meerderheid van de AIO-huishoudens uit maart 2015. Dit illustreert de grote daling in het aantal AIO-huishoudens in oktober 2015 ten opzichte van maart 2015.

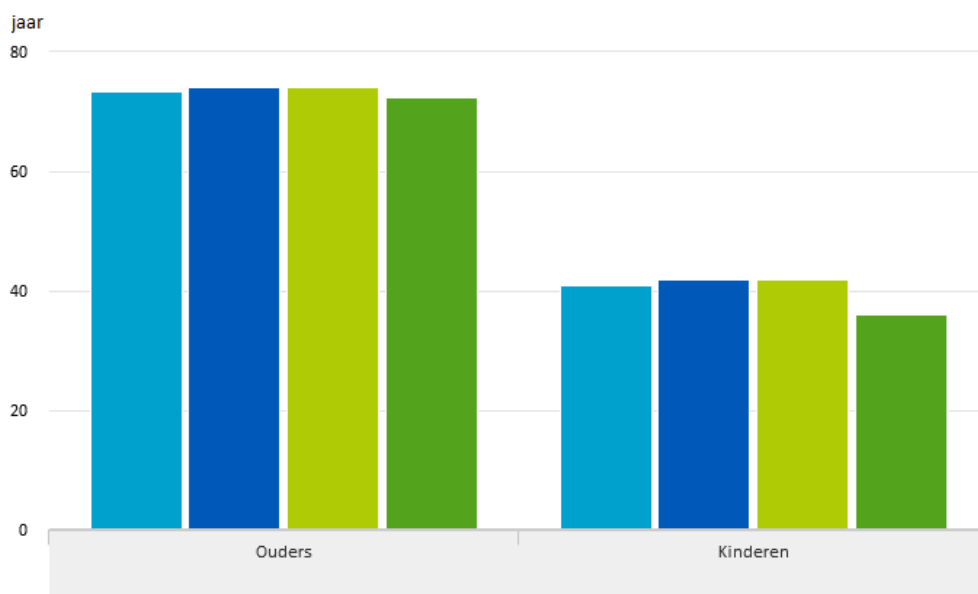
Figuur 8.1.2 AIO-huishoudens in maart naar status in oktober (Tabel 8.2 in bijlage)



8.2 Verandering in samenstelling AIO-huishoudens

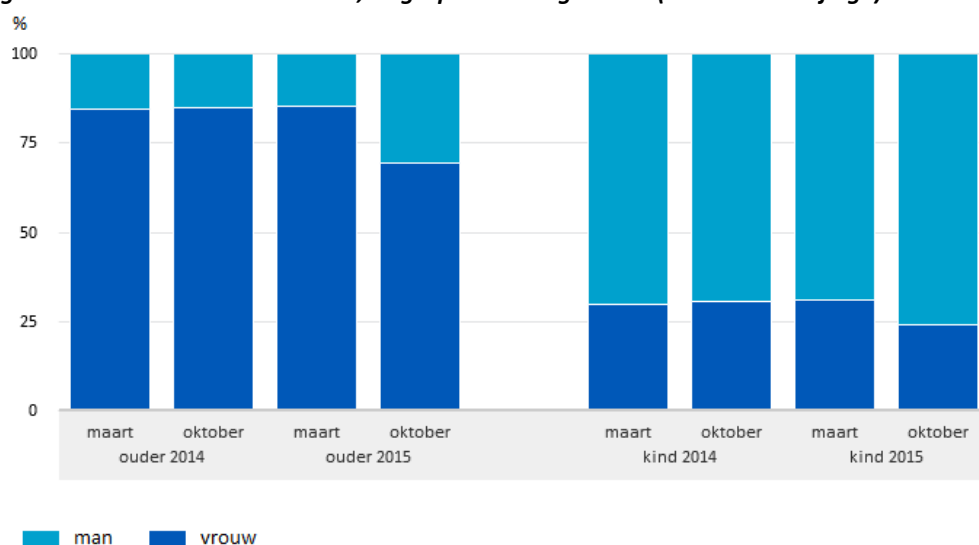
Niet alleen in het aantal AIO-huishoudens is er een duidelijk verschil tussen oktober 2015 en de andere perioden, maar ook wat betreft de verdeling naar leeftijd, geslacht en etniciteit is de samenstelling van de huishoudens in oktober 2015 duidelijk anders dan in 2014 en maart 2015. Zo was de gemiddelde leeftijd van de kinderen van AIO-ers in de eerste drie perioden 41 jaar en na de invoering van de kostendelersnorm 36 jaar. Voor de ouders veranderde de gemiddelde leeftijd weinig en was in alle perioden ongeveer 73 jaar.

Figuur 8.2.1 Gemiddelde leeftijd van ouders en thuiswonende kinderen in een AIO-huishouden (Tabel 8.3 in bijlage)



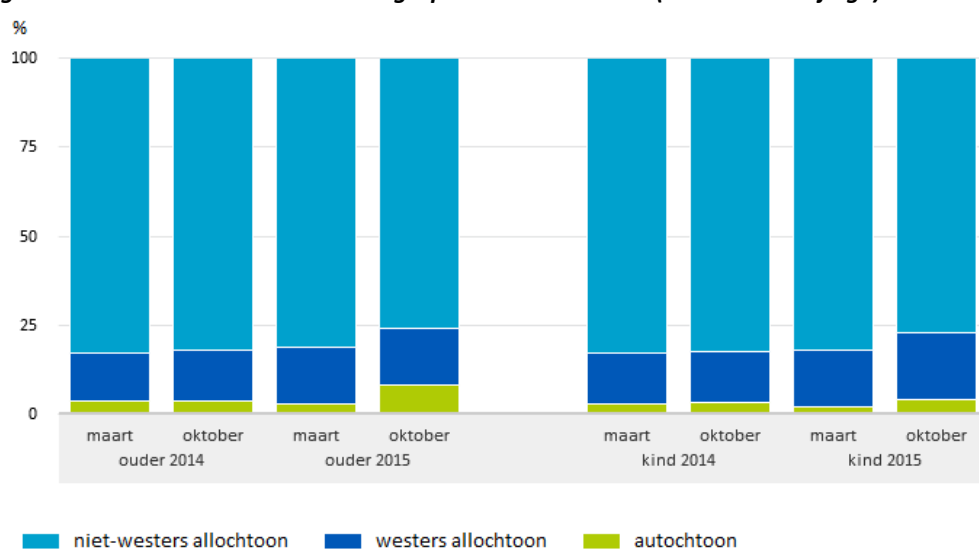
Ook het aandeel mannen en vrouwen in de AIO-huishoudens was anders in oktober 2015 dan in de andere perioden. Zowel in 2014 als 2015 waren de meeste AIO-ers vrouwen, terwijl hun kinderen juist vaak mannen waren (zie figuur 8.2.2). Echter, het aandeel moeders was in de oktober 2015 kleiner dan in de drie andere maanden: 71 procent ten opzichte van gemiddeld 84 procent. Ook bij de kinderen is in oktober 2015 een verschuiving zichtbaar. In oktober woonde een hoger aandeel zonen in AIO-huishoudens dan in de andere perioden, namelijk 76 procent.

Figuur 8.2.2 Huishoudens met AIO, uitgesplitst naar geslacht (Tabel 8.4 in bijlage)



De samenstelling van de AIO-huishoudens was ook qua etniciteit van de bewoners anders in oktober 2015 dan in eerdere perioden (zie figuur 8.2.3). Het merendeel van de AIO-huishoudens bestaat uit personen van een allochtone afkomst. Dit komt waarschijnlijk doordat er alleen maar onvoldoende AOW wordt opgebouwd voor een volledig pensioen als iemand geruime tijd in het buitenland heeft gewoond of gewerkt. De AIO-ers zijn dus personen die niet vanaf hun vijftiende tot hun pensionering in Nederland hebben gewoond of gewerkt. Het aandeel allochtonen daalde in oktober 2015 vergeleken met de perioden ervoor.

Figuur 8.2.3 Huishoudens met AIO uitgesplitst naar etniciteit (Tabel 8.5 in bijlage)



8.3 Waarom geen AIO-huishouden meer?

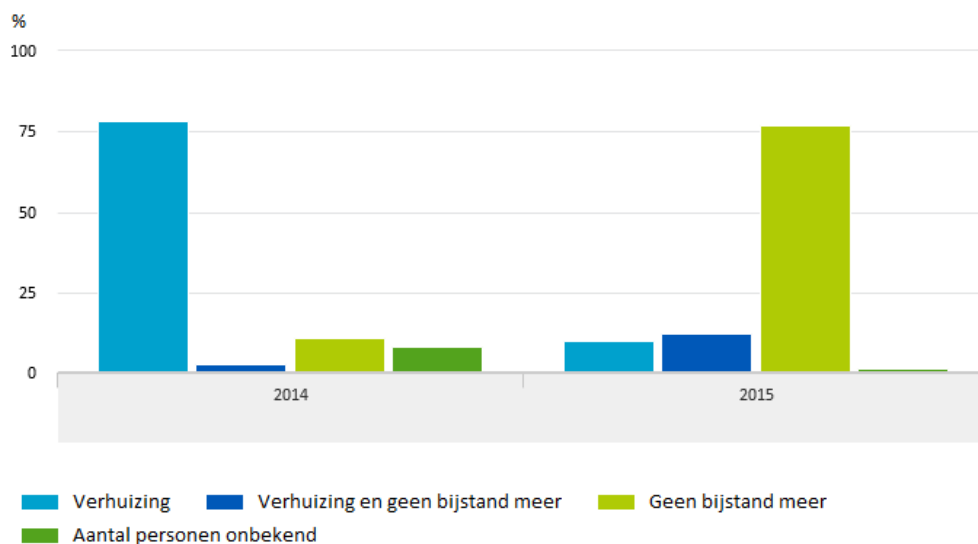
Zoals besproken in paragraaf 8.1, was de overgrote meerderheid van de huishoudens die in maart 2015 een AIO huishouden waren, dat in oktober 2015 niet meer. Er zijn meerdere redenen mogelijk waarom deze huishoudens in oktober geen AIO-huishouden meer zijn. Zo zou het kunnen dat een van de twee personen in het huishouden is verhuisd, of dat er een persoon bij is gekomen. AIO-huishoudens worden in dit onderzoek namelijk gedefinieerd als

huishoudens waar twee personen samenwonen: een AOW-er met aanvullende bijstand (AIO) en één volwassen thuiswonend kind. Zodra één van de twee het huishouden verlaat, of er iemand bij komt, is het volgens deze definitie geen AIO-huishouden meer. Ook kan het zijn dat de AOW-er geen AIO meer ontvangt. In het volgende onderdeel van dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op deze redenen.

Er waren 1 200 huishoudens die in maart 2015 wel een AIO-huishouden waren, maar in oktober 2015 niet meer. Voor 77 procent van deze huishoudens gold dat de AOW-er geen bijstand meer ontving (zie figuur 8.3.1). In 10 procent van de gevallen heeft er een verhuizing plaatsgevonden na maart. In sommige huishoudens (12 procent) had de AOW-er geen bijstand meer, en is er iemand bijgekomen of weggegaan. In de meeste gevallen waar een verhuizing heeft plaatsgevonden, betekende dit dat er iemand weg ging in plaats van dat er mensen bij kwamen in het huishouden. Voor een klein deel van de huishoudens is niet bekend hoeveel personen er in het huishouden wonen in oktober 2015. Daarom kunnen deze huishoudens niet mee gerekend worden tot een AIO-huishouden.

In 2014 was er een heel andere reden dat huishoudens in de tweede periode geen AIO-huishouden waren. Daar vond in de meeste huishoudens een verhuizing plaats, waardoor er meer of minder dan twee personen in het huishouden woonden. Ook hier geldt dat er vaker nog maar één persoon in het huishouden woonde, dan meer. Het verliezen van de bijstand was in 2015 veelal (77 procent) de reden dat er geen sprake meer was van een AIO-huishouden, tegen 11 procent in 2014.

Figuur 8.3.1 Reden waarom een AIO-huishouden uit maart dat in oktober niet meer is (Tabel 8.6 in bijlage)



8.4 Conclusie

AIO-huishoudens zijn in dit onderzoek gedefinieerd als huishoudens waar een AOW-er woont die een aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) ontvangt, en samenwoont met één volwassen zoon of dochter. Er is onderzocht of er na invoering van de kostendelersnorm iets is veranderd in de samenstelling van deze AIO-huishoudens. In oktober 2015, na de invoering, kwamen er veel minder AIO-huishoudens voor dan in maart 2015. Deze daling is niet zichtbaar in 2014, toen er zelfs een kleine stijging was in het aantal AIO-huishoudens in oktober. In 2015

gold in de meeste gevallen dat een AIO-huishouden uit maart dat niet meer was in oktober, doordat de AOW-er de aanvullende inkomensvoorziening verloor. In 2014 was de reden vaak dat er een verhuizing plaatsvond.

9. Mantelzorg en tijdelijke opvang

Tijdens de interviews met gemeenten is er aandacht besteed aan de vraag of gemeenten zicht hebben op situaties waarin er sprake is van mantelzorg of tijdelijke opvang. In dit hoofdstuk wordt voor mantelzorg en tijdelijke opvang besproken hoe gemeenten hier mee omgaan in relatie tot de kostendelersnorm.

9.1 Resultaten uit de interviews

9.1.1 Mantelzorg

Een groot aantal gemeenten geeft aan dat zij niet standaard aan een bijstandsccliënt vragen of er sprake is van mantelzorg tussen huisgenoten. Ze geven aan dat mantelzorg geen uitzondering is voor de kostendelersnorm en het daardoor niet van belang is voor de uitkering. Een aantal gemeenten geeft aan dat in het kader van re-integratie of het leveren van een tegenprestatie de mantelzorg wel naar voren kan komen. Of er sprake is van mantelzorg wordt echter alleen bekend als de cliënt het zelf aangeeft. De gegevens komen dan meestal in het dossier terecht, maar worden niet als aparte component voor de bijstand in het systeem geregistreerd.

Gemeenten geven over het algemeen aan dat mantelzorg tussen huisgenoten niet veel voorkomt of dat ze geen zicht hebben op hoe vaak het voorkomt. Een enkele gemeente geeft aan dat ze het vermoeden hebben dat het vaak voorkomt, maar kunnen dit verder niet onderbouwen.

Als een cliënt opgeeft dat hij mantelzorg geeft, kan de gemeente besluiten om dit verhaal te controleren, maar dat is een individuele afweging. Meestal vindt er echter geen controle plaats.

9.1.2 Tijdelijke opvang

Evenals voor mantelzorg, geldt ook voor tijdelijke opvang dat gemeenten alleen weten of het speelt als de cliënt het zelf aangeeft. Hierbij merken gemeenten op dat de cliënt een inlichtingenplicht heeft en in dat kader verplicht is om veranderingen in de leefsituatie die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de uitkering door te geven. Als de logé wordt ingeschreven op het adres, krijgen veel gemeenten via het BRP daar automatisch bericht over.

Als cliënten aangeven dat ze tijdelijke opvang bieden, moet - via een gesprek of huisbezoek - worden besproken wat de reden en de duur van de opvang is en moet worden nagegaan wat de gevolgen zijn voor de kostendelersnorm. Gemeenten gaan daarbij verschillend om met de term 'tijdelijk': er zijn gemeenten waarbij de tijdelijke bewoner de eerste drie maanden niet meetelt voor de kostendelersnorm, terwijl andere gemeenten een tijdelijkheid van één maand hanteren. Ook zijn er gemeenten die tijdelijke opvang niet zien als uitzondering op de kostendelersnorm, waardoor de inwonende persoon direct meetelt met de kostendelersnorm. Een aantal gemeenten geeft aan deze situaties individueel te bekijken, en waar mogelijk, maatwerk toe te passen waardoor het afhankelijk van de situatie is of de kostendelersnorm wordt toegepast.

Veel gemeenten geven aan dat ze niet weten hoe vaak er sprake is van tijdelijke opvang. Ook zijn er gemeenten die er wel zicht op hebben, maar waar het om kleine aantallen gaat.

Bij de meeste gemeenten zijn er geen situaties bekend waarin een cliënt anderen tijdelijk opvang, maar deze situatie beëindigd heeft in de periode rondom de invoering van de kostendelersnorm. Een enkele gemeente heeft wel vermoedens dat dit speelde. Dit wordt echter niet door de gemeenten geregistreerd en komt niet uit het systeem naar voren.

9.1.3 Gevolgen door beëindigen mantelzorg of tijdelijke opvang

Gemeenten hebben geen aanwijzingen dat mantelzorg en tijdelijke opvang door de invoering van de kostendelersnorm zijn beëindigd of hebben hier geen goed beeld van. Een groot aantal gemeenten geeft dan ook aan dat dit niet geleid heeft tot meer daklozen of meer aanvragen voor een postadres. Ook zien ze geen toename van problematische schulden. Een aantal gemeenten geeft aan dat er wel een toename is van hulpvragen bij het daklozenloket en de schuldhulpverlening, maar het is onduidelijk of dat komt door de invoering van de kostendelersnorm.

De groep waarvoor de invoering van de kostendelersnorm wel grote gevolgen lijkt te hebben, zijn de voormalige Wajongers met een partner met inkomen waarbij de Wajong-uitkering is stopgezet of ouders met een inwonend kind met een Wajong-uitkering die door de invoering van de kostendelersnorm financieel zwaar getroffen worden.

9.2 Conclusie

Gemeenten hebben weinig zicht op mantelzorg en tijdelijke opvang binnen een huishouden. Er wordt niet actief naar gevraagd en alleen indien de cliënt het zelf aangeeft, wordt het bekend bij de gemeente. Controle op het verlenen van mantelzorg wordt dan ook nauwelijks uitgevoerd. Gemeenten hebben geen concrete aanwijzingen dat de invoering van de kostendelersnorm invloed heeft gehad op de situatie rond mantelzorg en tijdelijke opvang.

10. Maatwerk

Gemeenten hebben de mogelijkheid om op grond van artikel 18 van de Participatiewet maatwerk uit te voeren. Volgens dit artikel kan de gemeente de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de bijstandsontvangers. Tijdens de interviews is gevraagd of en hoe gemeenten hier gebruik van maken als het gaat om de hoogte van de algemene bijstand, vastgesteld via de kostendelersnorm. In dit hoofdstuk wordt daarnaast een aantal voorbeeldsituaties beschreven waarin sommige gemeenten gebruik maken van de mogelijkheid van het toepassen van maatwerk.

10.1 Resultaten uit de interviews

10.1.1 Toepassen van maatwerk door gemeenten

Een groot aantal gemeenten geeft aan dat de norm voor de kostendelersnorm leidend is, maar dat het in individuele situaties mogelijk is om maatwerk toe te passen. Er zijn ook gemeenten die aangeven dat er in het kader van de kostendelersnorm niet wordt gecompenseerd, dat de wet duidelijk is en dat er daarbinnen maar beperkte ruimte is.

Diverse gemeenten geven aan dat maatwerk geen standaard mag worden. Ook geven gemeenten aan dat het wel ingewikkeld is in welke situaties er wel en in welke situaties er niet mag worden afgeweken van de kostendelersnorm. Zodoende wordt er mondjesmaat, alleen in echt heel schrijnende situaties, maatwerk toegepast. Enkele gemeenten geven aan dat het voor de uitvoering makkelijker is om ‘gewoon’ het handboek te volgen in plaats van maatwerk toe te passen. Een andere gemeente geeft aan dat er minder klantcontact is dan vroeger waardoor er minder zicht is op de situatie en het individualiseren moeilijker wordt.

Gemeenten voeren maatwerk uit op grond van artikel 18 van de Participatiewet. In dit artikel is bepaald dat de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende en hiermee kan de bijstandsnorm worden verhoogd. Als blijkt dat de hoogte van de uitkering op basis van de norm niet genoeg is, wordt gekeken naar de feitelijke lasten van de bijstandsccliënt en wordt de oplossing individueel afgestemd.

Bij maatwerk kiezen gemeenten ervoor om de kostendelersnorm niet toe te passen of om de uitkering aan te vullen. Ook zijn er gemeenten die aangeven dat de kostendelersnorm niet wordt toegepast maar dat in plaats daarvan de uitkering met 10 of 20 procent wordt verlaagd; de uitkering komt na de verlaging hoger uit dan als de kostendelersnorm toegepast zou zijn. Tot slot zijn er gemeenten die de bijzondere bijstand gebruiken voor het toepassen van maatwerk. De hoogte van de uitkering wordt dan individueel bekeken.

Hoewel veel gemeenten aangeven mogelijkheden te hebben om maatwerk toe te passen, komt het in de praktijk nog weinig of niet voor. Enkele gemeenten geven aan dat met de komst van meer statushouders, al dan niet met partners in het buitenland, maatwerk naar verwachting vaker zal gaan worden toegepast.

10.1.2 Situaties waarin maatwerk wordt toegepast

De situaties waarin gemeenten maatwerk toepassen, verschillen sterk. Een aantal gemeenten geeft aan dat tijdelijk verblijf en mantelzorg geen redenen zijn om maatwerk toe te passen en dat de kostendelersnorm dan gewoon geldt. Maar er zijn ook gemeenten waar het in die gevallen mogelijk is dat de kostendelersnorm niet wordt toegepast of dat er bijstand wordt verleend voor extra kosten. Gemeenten gaan ook verschillend om met de kostendelersnorm ten aanzien van dak- en thuislozen. Enerzijds wordt in deze situatie de kostendelersnorm toegepast en anderzijds zijn er gemeenten die aangeven in deze situaties een verlaging van de uitkering toe te passen.

Gemeenten geven het meest aan maatwerk toe te passen in schrijnende situaties, in situaties waarin de kosten van woning niet gedeeld kunnen worden en bij situaties met een niet-rechthebbende partner. Hieronder staat een aantal voorbeelden van situaties waarvan gemeenten hebben aangegeven dat ze maatwerk hebben toegepast, al zijn er ook gemeenten die in deze situaties geen maatwerk toepassen.

Voorbeelden van schrijnende situaties

- Inwonende kinderen met een deeltijdstudie zijn in principe geen uitzondering op de kostendelersnorm. In een individueel geval bleek na onderzoek de deeltijdstudie zo intensief dat de kinderen als student zijn aangemerkt en zij daarmee uitzondering op de kostendelersnorm werden.
- Een dochter ouder dan 23 jaar met scholingsplicht die niet naar school ging en daardoor geen uitkering kreeg. Theoretisch zou de dochter kostendeler zijn, maar vanwege individuele omstandigheden (meer dan dat de dochter niet naar school ging) is de norm aangepast, omdat de cliënt anders niet rond kwam van haar halve gehuwdenorm.
- Een inwonend kind dat niet zelfstandig kan wonen, werd niet aangemerkt als kostendeler.
- Een moeder die opeens vanuit het buitenland op de stoep stond, met een gebroken enkel en een rolstoel. Zij had geen eigen woonruimte en kon niet in de sociale opvang terecht. De dochter zou in de problemen komen, als ze ineens nog maar 50 procent (in plaats van 70 procent) van haar uitkeringsnorm zou krijgen. In deze situatie werd voor drie maanden de kostendelersnorm niet toegepast en kreeg de cliënt die tijd om een oplossing te vinden voor de woonsituatie. Na drie maanden werd de situatie opnieuw bekeken.
- Soms bij alleenstaande ouders die de ALO-kop mislopen. De gemeente vult het misgelopen bedrag aan, zolang als nodig. In principe wordt dit jaarlijks herbeoordeeld. Er is regelmatig een check of er weer recht is op de ALO-kop².

Voorbeelden van praktisch niet kunnen delen van kosten/commerciële relaties volgens gemeenten

- Een anti-kraakwoning met 30 bewoners die een bruikleenvergoeding van minder dan 200 euro betalen. In theorie is hier geen sprake van een commerciële relatie en zijn dit allemaal kostendelers van elkaar. De gemeente heeft hier maatwerk toegepast en de bijstandsnorm maar met 10 procent verlaagd naar 60 procent.
- Bij krakers en andere mensen die duidelijk minder aan woonlasten betalen dan begroot, wordt de uitkering verlaagd.

² CBS voert een uitgebreid onderzoek uit naar de ondersteuning van alleenstaande ouders met en zonder ALO-kop.

- Als iemand qua huurprijs onder de grens van 415 euro zit, kan toch besloten worden om hem niet mee te tellen als kostendeler.
- Afstemming naar beneden (is dus ook maatwerk) komt voor bij een commerciële relatie waarbij de huur onder de vastgestelde grens ligt.
- Een situatie waarbij 11 personen samenwonen, waarvan 10 een commerciële relatie hebben en 1 niet. In dat geval wordt een beroep gedaan op artikel 18 van de Participatiewet en kan maximaal 70 procent van de bijstandsnorm worden toegekend.

Voorbeelden van een niet-rechthebbende partner

- Gehuwden met een illegale partner, waardoor de rechthebbende partner te maken krijgt met de kostendelersnorm en toeslagen (huur/zorg) niet worden uitbetaald. Daarvoor wordt als compensatie bijzondere bijstand verstrekt; in plaats van 50 procent wordt 70 procent uitgekeerd aan de rechthebbende partner.
- Bij een niet-rechthebbende partner als vreemdeling kunnen toeslagen van de belastingdienst gemist worden. Hangende een procedure kan - om huisuitzetting te voorkomen - bijzondere bijstand verleend worden. Dit speelt vooral als kwetsbare jonge kinderen aanwezig zijn.
- Bij een niet-rechthebbende partner zonder inkomen wordt de uitkering verhoogd met 20 procent van de gehuwden norm. Indien er ook een kind is, wordt extra verhoogd.
- Partner in detentie. De gemeente vult de algemene bijstand van de rechthebbende partner aan met 20 procent, zodat deze uitkomt op 70 procent (=de alleenstaandennorm). De duur van het verblijf speelt daarbij wel een rol (bij korte detentie krijgt de rechthebbende partner geen aanvulling).
- Gehuwde statushouders tot 21 jaar van wie de partner nog in het buitenland verblijft. Als iemand dan zelfstandig gaat wonen, zou je de jongerennorm kunnen verhogen vanuit het minimabeleid (waaraan maxima zijn verbonden), en daarnaast zou je die persoon kunnen compenseren voor zijn niet-rechthebbende partner.
- In het geval van een niet-rechthebbende partner waarbij ook de ALO-kop niet verstrekt wordt, omdat er nog sprake is van financieel partners, kan de bijstand worden verhoogd naar 70 procent van het wettelijk minimumloon³.

10.2 Conclusie

Een groot aantal gemeenten geeft aan dat het mogelijk is om maatwerk toe te passen. Dit gebeurt op basis van artikel 18 van de Participatiewet of door het aanspreken van de bijzondere bijstand. Gemeenten gaan heel verschillend om met maatwerk. Een situatie waarbij in de ene gemeente maatwerk wordt toegepast, is voor de andere gemeente geen reden om van de norm af te wijken.

³ CBS voert een uitgebreid onderzoek uit naar de ondersteuning van alleenstaande ouders met en zonder ALO-kop.

11. Conclusie

CBS heeft op verzoek van het ministerie van SZW voor huishoudens van bijstandsontvangers de verschillen in kaart gebracht tussen de situatie vóór en na de invoering van de Kostendelersnorm. Hiervoor heeft SZW enkele concrete onderzoeksvragen geformuleerd die in dit onderzoek zijn uitgewerkt en worden besproken in dit rapport. Hieronder worden de onderzoeksvragen beantwoord.

A. Wat is de leeftijd van kostendelers?

Kostendelende medebewoners zijn in dit onderzoek gedefinieerd als personen die bij de bijstandsontvanger wonen, zelf geen bijstand ontvangen en wel meetellen als kostendeler. Een kwart van hen is jonger dan 27 jaar. Kostendelende medebewoners van 27 tot 45 jaar komen duidelijk minder vaak voor, terwijl de leeftijdsgroepen vanaf 45 jaar juist sterker vertegenwoordigd zijn. Zoals wellicht verwacht kan worden, zijn de jongeren voor het grootste deel thuiswonende kinderen. Bij medebewoners van 45 jaar en ouder gaat het vooral om ouders met kinderen.

B. Wat zijn de kenmerken van kostendelende medebewoners?

Bijna twee derde van deze personen was in de periode augustus-oktober 2015 niet werkzaam, de overige medebewoners werkten voornamelijk in deeltijd. Uitkeringen anders dan bijstand komen relatief weinig voor onder medebewoners: slechts een klein deel had een AO-uitkering of ontving WW. De combinatie van deze beide uitkeringen kwam zelfs vrijwel nooit voor. Verder was er maar een zeer klein deel van de medebewoners dat een opleiding volgde zonder recht op studiefinanciering: de enkelen die wel een opleiding volgen, doen een MBO-extraneï opleiding en er is een klein aantal exameninschrijvingen in het volwassenenonderwijs.

C. Zijn er veranderingen zichtbaar in baandynamiek sinds de invoering van de kostendelersnorm?

Voor de veranderingen omtrent banen is voor bijstandsontvangers voor wie de kostendelersnorm van toepassing was, gekeken of zij een baan hadden, en als dat het geval was, voor hoeveel uur er gewerkt werd. Zowel in 2014 als in 2015 had slechts een klein deel van de kostendelende bijstandsontvangers een baan. Daarbij ging het vooral om kleine baantjes van maximaal 13 uur per week. Het verschil in het aantal banen van bijstandsontvangers voor en na de invoering van de kostendelersnorm vertoont voor 2015 geen afwijkend beeld in vergelijking met dezelfde periode in 2014. Dat geldt ook voor het gemiddeld aantal gewerkte uren.

D. Zijn er veranderingen in verhuisbewegingen zichtbaar in huishoudens met een of meer kostendelers ten opzichte van vóór de invoering van de kostendelersnorm?

Het aantal kostendelers in huishoudens blijft voor het grootste deel gelijk als de maanden mei en augustus 2015 met elkaar worden vergeleken. In huishoudens waar het aantal kostendelers verandert, geldt meestal dat er in augustus minder kostendelers zijn. In 2014 bleef het aantal kostendelers in maart en oktober in de meeste huishoudens iets vaker dan in 2015 gelijk. De verschillen zijn echter niet groot.

Wijzigingen in het aantal kostendelers zegt echter niet of er daadwerkelijk een verhuizing heeft plaatsgevonden. Daarom is voor beide perioden van 2014 en 2015 ook nog gekeken of personen van het ene huishouden naar het andere huishouden zijn verhuisd. In 2015 waren er in augustus-oktober meer verhuizingen dan in maart-mei. Dit patroon is ook in 2014 zichtbaar.

Er lijkt dus sprake te zijn van een seizoeneffect waarbij er in augustus-oktober meer verhuizingen plaatsvinden dan in maart-mei. Wel valt op dat het totaal aantal verhuizingen in 2015 hoger ligt dan in 2014. Deze stijging komt doordat er meer mensen uit een huishouden zijn vertrokken in 2015 dan het jaar ervoor, voornamelijk thuiswonende kinderen.

E. Wat verandert er in huishoudenssamenstelling van huishoudens met één ouder die AIO ontvangt en één volwassen kind na invoering van de kostendelersnorm?

In 2015 is het aantal eenouderhuishoudens waarbij de ouder een aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) ontvangt en samenwoont met één volwassen kind tussen de perioden maart-mei en augustus-oktober veel sterker afgenomen dan in 2014. Sterker nog, in 2014 was er zelfs een kleine stijging in het aantal AIO-huishoudens. In 2015 was de reden voor de daling in het aantal AIO-huishoudens dat de ouder niet langer de aanvullende inkomensvoorziening ontving, mogelijk omdat het uitkeringsbedrag te laag werd door de kostendelersnorm, terwijl in 2014 vaak sprake was van verhuizingen van gezinsleden die het huishouden verlieten of er juist bijkwamen.

Naast een kwantitatieve analyse is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van interviews met gemeenten. Voor het kwalitatieve onderzoek zijn specifieke onderzoeksvragen geformuleerd, die beantwoord zijn aan de hand van de antwoorden van gemeenten. Voor deze onderzoeksvragen is dus geen gebruik gemaakt van kwantitatieve analyses.

F. Vinden er (schijn) verhuizingen plaats en hoe gaan gemeenten hiermee om?

De interviews met gemeenten geven een meer wisselend beeld van de ontwikkeling van het aantal verhuizingen dan de kwantitatieve analyses. Gemeenten hebben dan ook geen reden om aan te nemen dat er regelmatig sprake is van schijnverhuizingen. De meeste gemeenten hebben wel beleid klaarliggen voor het geval dat er een schijnverhuizing geconstateerd zou worden: dit wordt dan behandeld als fraudezaak.

G. Zijn er situaties waar mantelzorg gegeven wordt en samengewoond werd, maar het samenwonen beëindigd is na invoering van de kostendelersnorm?

Gemeenten hebben weinig zicht op mantelzorg en tijdelijke opvang in bijstandshuishoudens. Er wordt niet actief naar gevraagd en alleen indien de cliënt het zelf aangeeft, wordt het bekend bij de gemeente. Controle op het verlenen van mantelzorg wordt dan ook nauwelijks uitgevoerd. Het lijkt erop dat de invoering van de kostendelersnorm geen invloed heeft gehad op de situatie rond mantelzorg en tijdelijke opvang.

- H. Op welke wijze maken gemeenten gebruik van hun bevoegdheid maatwerk toe te passen als het gaat om de hoogte van de algemene bijstand, vastgesteld via de kostendelersnorm?

Gemeenten hebben de mogelijkheid om maatwerk uit te voeren op basis van artikel 18 van de Participatiewet. Dit houdt in dat zij aan de hand van de situatie van de bijstandsgerechtigde zelf de hoogte van de bijstandsuitkering kunnen aanpassen. Een groot aantal gemeenten geeft aan dat zij inderdaad de mogelijkheid hebben om maatwerk toe te passen, maar dat het geen standaard mag worden. Wanneer er maatwerk wordt geleverd, is wisselend voor gemeenten. Een situatie die in de ene gemeente aanleiding is voor maatwerk, is voor een andere gemeente geen reden om af te wijken van de norm.

12. Bijlage Tabellen

12.1 Tabellen bij hoofdstuk 4 Kostendelende medebewoners

Tabel 4.1 Gemiddeld aantal huishoudens naar aantal kostendelers, augustus-oktober 2015

	<i>aantal</i>	<i>%</i>
Totaal	320 850	100
Kostendelersnorm niet van toepassing	287 060	89
2 kostendelers	16 970	5
3 kostendelers	12 730	4
4 kostendelers	3 230	1
5 of meer kostendelers	860	0

Bron: CBS.

Tabel 4.2 Kostendelende medebewoners naar leeftijdsklasse, augustus-oktober 2015

	<i>aantal</i>	<i>%</i>
Totaal	61 370	100
15 tot 27 jaar	15 630	25
27 tot 35 jaar	8 270	13
35 tot 45 jaar	4 620	8
45 tot 55 jaar	10 010	16
55 tot AOW-leeftijd	11 010	18
AOW-leeftijd of ouder	11 830	19

Bron: CBS.

Tabel 4.3 Kostendelende medebewoners naar leeftijdsklasse en plaats in huishouden, augustus-oktober 2015

	Totaal ¹⁾	Thuis- wonend kind	Alleenstaande	Partner in paar zonder kinderen	Partner in paar met kinderen	Ouder in eenouder- huishouden	Overig
<i>Aantal</i>							
Totaal	61 140	22 950	1 030	2 470	21 890	9 000	3 800
15 tot 27 jaar	15 530	13 610	470	350	300	170	640
27 tot 35 jaar	8 230	6 320	190	270	820	170	460
35 tot 45 jaar	4 600	2 060	60	120	1 810	320	240
45 tot 55 jaar	9 990	760	70	410	6 560	1 760	440
55 tot AOW-leeftijd	11 000	180	90	760	7 130	2 220	620
AOW-leeftijd of ouder	11 790	30	160	570	5 270	4 360	1 400
<i>%</i>							
Totaal	100	38	2	4	36	15	6
15 tot 27 jaar	100	88	3	2	2	1	4
27 tot 35 jaar	100	77	2	3	10	2	6
35 tot 45 jaar	100	45	1	3	39	7	5
45 tot 55 jaar	100	8	1	4	66	18	4
55 tot AOW-leeftijd	100	2	1	7	65	20	6
AOW-leeftijd of ouder	100	0	1	5	45	37	12

Bron: CBS.

¹⁾ Er zijn 230 personen van wie de plaats in het huishouden onbekend is. Deze zijn niet opgenomen in de tabel. Het totaal wijkt dan ook af van de andere tabellen uit dit hoofdstuk.

Tabel 4.4 Kostendelende medebewoners naar gemiddelde arbeidsduur per week, augustus-oktober 2015

	<i>aantal</i>	<i>%</i>
Totaal	61 370	100
Niet werkzaam	38 180	62
1-12 uur	3 320	5
13-24 uur	5 120	8
25-35 uur	5 550	9
36-40 uur	6 570	11
meer dan 40 uur	2 650	4

Bron: CBS.

Tabel 4.5 Kostendelende medebewoners naar type uitkering, augustus-oktober 2015

	<i>aantal</i>	<i>%</i>
Totaal	61 370	100
Geen uitkering	51 520	84
Arbeidsongeschiktheidsuitkering	7 570	12
Werkloosheidsuitkering	2 240	4
Arbeidsongeschiktheids- én werkloosheidsuitkering	40	0

Bron: CBS.

Tabel 4.6 Kostendelende medebewoners naar gevolgde opleiding, augustus-oktober 2015

	<i>aantal</i>	<i>%</i>
Totaal	61 370	100
Geen opleiding	61 100	100
MBO-extranei	270	0
VE-exameninschrijving	10	0

Bron: CBS.

12.2 Tabel bij hoofdstuk 5 Baandynamiek

Tabel 5.1 Kostendelende bijstandsontvangers¹⁾ naar mate van werkzaam en gemiddelde werkduur per week

	2014				2015			
	maart-mei		augustus-oktober		maart-mei		augustus-oktober	
	<i>aantal</i>	<i>%</i>	<i>aantal</i>	<i>%</i>	<i>aantal</i>	<i>%</i>	<i>aantal</i>	<i>%</i>
Totaal	50 440	100	50 314	100	42 312	100	33 996	100
Geen baan	45 308	90	43 831	87	38 722	92	30 249	89
Wel baan	5 132	10	6 483	13	3 590	8	3 747	11
<i>Gemiddelde werkduur per week</i>								
Totaal	5 132	100	6 483	100	3 590	100	3 747	100
1-13 uur	3 288	64	3 630	56	2 385	66	2 316	62
13-25 uur	1 549	30	2 157	33	940	26	1 055	28
25-36 uur	219	4	486	7	199	6	268	7
36 t/m 40 uur	53	1	130	2	44	1	57	2
meer dan 40 uur	23	0	80	1	22	1	51	1

Bron: CBS.

¹⁾ Door de selecties die gemaakt zijn voor dit rapport, zoals onder andere de uitsluiting van de nieuwe instroom uit 2015, ligt het aantal bijstandsontvangers in 2015 lager dan in 2014. In werkelijkheid ligt het exacte aantal bijstandsontvangers in 2015 hoger dan in 2014.

12.3 Tabellen bij hoofdstuk 6 Verschuivingen in kostendelers

Tabel 6.1 Wijzigingen in het aantal kostendelers naar aantal kostendelers in maart 2015

	Totaal oktober	Minder kostendelers	Zelfde aantal kostendelers	Meer kostendelers
<i>aantal</i>				
Totaal maart	321 340	2 820	316 890	1 630
kostendelersnorm nvt	286 430		285 250	1 190
2 kostendelers	17 420	1 390	15 820	210
3 kostendelers	13 130	960	12 000	170
4 kostendelers	3 450	360	3 020	60
5 of meer kostendelers	910	110	800	
<i>%</i>				
Totaal maart	100	1	99	1
kostendelersnorm nvt	100		100	0
2 kostendelers	100	8	91	1
3 kostendelers	100	7	91	1
4 kostendelers	100	10	88	2
5 of meer kostendelers	100	12	88	

Bron: CBS.

Tabel 6.2 Aantal kostendelers bij huishoudens waar veranderingen plaatsvinden tussen maart en oktober 2015

	Totaal oktober	kostendelers-norm nvt	2 kostendelers	3 kostendelers	4 kostendelers	5 of meer kostendelers
<i>aantal</i>						
Totaal maart	4 440	1 990	1 230	880	270	70
kostendelersnorm nvt	1 190		810	360	20	0
2 kostendelers	1 600	1 390		200	10	0
3 kostendelers	1 130	560	400		170	0
4 kostendelers	430	40	20	300		60
5 of meer kostendelers	110	10	0	20	80	
<i>%</i>						
Totaal maart	100	45	28	20	6	2
kostendelersnorm nvt	100		68	31	1	0
2 kostendelers	100	87		12	1	0
3 kostendelers	100	49	35		15	0
4 kostendelers	100	10	6	70		15
5 of meer kostendelers	100	5	0	19	75	

Bron: CBS.

Tabel 6.3 Wijzigingen in het aantal kostendelers naar aantal kostendelers in maart 2014

	Totaal oktober	Minder kostendelers	Zelfde aantal kostendelers	Meer kostendelers
<i>aantal</i>				
Totaal maart	348 230	2 210	343 920	2 100
kostendelersnorm nvt	306 480		305 020	1 460
2 kostendelers	19 840	950	18 600	300
3 kostendelers	16 430	810	15 340	270
4 kostendelers	4 370	350	3 950	70
5 of meer kostendelers	1 120	100	1 020	
<i>%</i>				
Totaal maart	100	1	99	1
kostendelersnorm nvt	100		100	
2 kostendelers	100	5	94	2
3 kostendelers	100	5	93	2
4 kostendelers	100	8	90	2
5 of meer kostendelers	100	9	91	

Bron: CBS.

Tabel 6.4 Aantal kostendelers bij huishoudens waar veranderingen plaatsvinden tussen maart en oktober, 2014

	Totaal oktober	kostendelers-norm nvt	2 kostendelers	3 kostendelers	4 kostendelers	5 of meer kostendelers
<i>aantal</i>						
Totaal maart	4 310	1 490	1 330	1 050	360	90
kostendelersnorm nvt	1 460		990	450	20	0
2 kostendelers	1 250	950		290	10	0
3 kostendelers	1 090	490	330		260	10
4 kostendelers	420	40	10	300		70
5 of meer kostendelers	100	10	0	20	70	
<i>%</i>						
Totaal maart	100	35	31	24	8	2
kostendelersnorm nvt	100		68	31	1	0
2 kostendelers	100	76		23	0	0
3 kostendelers	100	45	30		24	1
4 kostendelers	100	9	3	71		17
5 of meer kostendelers	100	7	0	19	74	

Bron: CBS.

12.4 Tabel bij hoofdstuk 7 Verhuisbewegingen

Tabel 7.1 Kostendelers die verhuizen, naar plaats in huishouden bij verhuizing

	2014				2015			
	maart-mei		augustus-oktober		maart-mei		augustus-oktober	
	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%
Totaal verhuizingen uit huishouden	1 300	100	1 600	100	1 560	100	1 780	100
Thuiswonend kind	840	65	1 060	66	1 180	76	1 310	73
Alleenstaande	10	1	20	1	0	0	0	0
Partner in paar zonder kinderen	50	4	60	4	30	2	20	1
Partner in paar met kinderen	190	14	230	14	160	10	190	11
Ouder in eenouderhuishouden	100	8	120	8	70	5	140	8
Overig lid van een huishouden	110	7	110	7	110	7	130	7
Totaal verhuizingen naar huishouden	1 100	100	1 070	100	890	100	950	100
Thuiswonend kind	610	55	630	59	560	64	600	63
Alleenstaande	30	3	20	2	0	0	0	0
Partner in paar zonder kinderen	60	5	50	5	40	5	40	4
Partner in paar met kinderen	200	18	190	18	100	11	110	11
Ouder in eenouderhuishouden	100	9	100	9	90	10	100	10
Overig lid van een huishouden	100	9	80	7	90	10	110	11

Bron: CBS.

12.5 Tabellen bij hoofdstuk 8 Veranderingen in huishoudenssamenstelling bij AIO

Tabel 8.1 Totaal aantal AIO-huishoudens

	2014		2015	
	<i>aantal</i>	<i>%</i>	<i>aantal</i>	<i>%</i>
Totaal	3 450	100	1 410	100
Maart	1 710	50	1 280	91
Oktober	1 740	50	130	9

Bron: CBS.

Tabel 8.2 AIO-huishoudens in maart naar status in oktober

	2014		2015	
	<i>aantal</i>	<i>%</i>	<i>aantal</i>	<i>%</i>
Totaal	1 710	100	1 280	100
Nog steeds AIO-huishouden in oktober	1 470	86	80	6
Geen AIO-huishouden meer in oktober	240	14	1 200	94

Bron: CBS.

Tabel 8.3 Gemiddelde leeftijd in een AIO-huishouden

	2014		2015	
	maart	oktober	maart	oktober
<i>jaren</i>				
Ouders	73	74	74	72
Kinderen	41	42	42	36

Bron: CBS.

Tabel 8.4 Samenstelling AIO-huishoudens naar geslacht

	2014				2015			
	maart-mei		augustus-oktober		maart-mei		augustus-oktober	
	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%
<i>Ouders</i>								
Totaal	1 710	100	1 470	100	1 280	100	80	100
Mannen	270	16	220	15	190	15	20	31
Vrouwen	1 440	84	1 240	85	1 090	85	50	69
<i>Kinderen</i>								
Totaal	1 710	100	1 470	100	1 280	100	80	100
Mannen	1 200	70	1 020	69	880	69	60	76
Vrouwen	510	30	450	31	400	31	20	24

Bron: CBS.

Tabel 8.5 Samenstelling AIO-huishoudens naar etniciteit

	2014				2015			
	maart-mei		augustus-oktober		maart-mei		augustus-oktober	
	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%	<i>aantal</i>	%
<i>Ouders</i>								
Totaal	1 710	100	1 470	100	1 280	100	80	100
Autochtoon	60	4	60	4	40	3	10	8
Westerse allochtoon	230	14	210	14	200	16	10	16
Niet-westerse allochtoon	1 420	83	1 200	82	1 040	81	60	76
<i>Kinderen</i>								
Totaal	1 710	100	1 470	100	1 280	100	80	100
Autochtoon	50	3	50	3	30	2	0	4
Westerse allochtoon	240	14	220	15	200	16	10	19
Niet-westerse allochtoon	1 420	83	1 210	82	1 050	82	60	77

Bron: CBS.

Tabel 8.6 AIO-huishoudens uit maart naar reden van uitstroom in oktober

	2014		2015	
	<i>aantal</i>	<i>%</i>	<i>aantal</i>	<i>%</i>
Totaal	240	100	1 200	100
Minder personen	120	51	120	10
Minder personen en geen bijstand	10	2	120	10
Meer personen	70	27	0	0
Meer personen en geen bijstand	0	1	30	2
Geen bijstand	30	11	920	77
Onbekend aantal personen	20	8	10	1

Bron: CBS.