



BUS-G Maatwerk in het kader van de kostendelersnorm

Verena Dräbing
Petra Molenaar-Cox
Thomas Slager

29 augustus 2017

samenvatting

In opdracht van het ministerie van SZW heeft het CBS een kwalitatief onderzoek uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de mate waarin gemeenten maatwerk leveren bij het toepassen van de kostendelersnorm en om na te gaan of hierover kwantitatieve gegevens zouden kunnen worden verzameld door het CBS. Voor dit onderzoek zijn interviews afgenomen bij 42 berichtgevers, die 75 gemeenten vertegenwoordigen.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten in beperkte mate maatwerk leveren in het kader van de kostendelersnorm. Indien er maatwerk geleverd wordt, gaat het meestal om een situatie die door de gemeenten als 'schrijnend' beoordeeld wordt.

In 2016 gaven gemeenten aan dat zij nog bezig waren met de ontwikkeling van beleid of nog aan het nadenken waren over de uitvoering van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm. Een jaar later is er in de uitvoeringspraktijk nauwelijks iets veranderd, behalve dat gemeenten wat meer ervaring in het toepassen van dit maatwerk opgedaan hebben en zich er meer bewust van zijn dat deze vorm van maatwerk mogelijk is. Dit heeft niet geresulteerd in meer maatwerk in het kader van de kostendelersnorm.

Gegevens over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm worden zelden vastgelegd in het gemeentelijke registratiesysteem. Daardoor is het niet mogelijk om deze informatie op te nemen in de Bijstandsuitkeringenstatistiek. Ook ligt het niet voor de hand om middels een extra uitvraag informatie te verzamelen, omdat daarvoor dossiers handmatig doorgenomen zouden moeten worden en gemeenten betwijfelen of dat betrouwbare informatie zou opleveren.

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 302698/5
SES-SOZ
29 augustus 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 Wettelijk kader maatwerk en de kostendelersnorm	5
1.3 Doel en onderzoeksvragen	7
1.4 Opzet rapport	8
2. Onderzoeksmethode	9
2.1 Kwalitatief onderzoek: interviews	9
2.2 Gesprekspunten	9
2.3 Geïnterviewde gemeenten	9
3. Resultaten: gemeentelijk beleid	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Kadern voor toepassing van maatwerk	11
3.3 Samenvatting	13
4. Resultaten: uitvoeringspraktijk	15
4.1 Inleiding	15
4.2 In welke situaties wordt maatwerk noodzakelijk geacht?	15
4.3 Op welke manier wordt maatwerk vorm gegeven?	22
4.4 In hoeveel gevallen is maatwerk toegepast?	24
4.5 In hoeverre de uitvoeringspraktijk in het afgelopen jaar gewijzigd?	24
4.6 Samenvatting	25
5. Resultaten: registratie	27
5.1 Inleiding	27
5.2 Vastlegging van gegevens over maatwerk	27
5.3 Samenvatting	30
6. Samenvatting en conclusies	31

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 houdt rekening met de schaalvoordelen die ontstaan doordat twee of meer personen samen in een woning verblijven. De kostendelersnorm geldt voor personen die bijstand ontvangen en samenwonen met andere meerderjarige personen met wie zij in principe hun woonkosten kunnen delen. Bijstandsgerechtigden krijgen vanaf 1 januari 2015 (c.q. 1 juli 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 Bijstandsuitkeringen Statistiek (BUS). Het kenmerk is een belangrijke indicator voor het beleid van SZW. Het CBS heeft daarom de afgelopen twee jaar de kwaliteit van het kenmerk gemonitord. In 2016 is kwalitatief en kwantitatief onderzoek gedaan naar verschillende aspecten van de kostendelersnorm, waaronder maatwerk en commerciële relaties en zijn analyses uitgevoerd naar de samenstelling van bijstandshuishoudens waar de kostendelersnorm van toepassing is.

Eén van de vragen die in de kwalitatieve interviews van 2016 centraal stond, was op welke wijze gemeenten in het kader van de kostendelersnorm gebruik maken van hun bevoegdheid om maatwerk toe te passen. Blijft in die gevallen de kostendelersnorm gehandhaafd en wijzigt het bijstandsbedrag, of wordt de bijstandsnorm aangepast? Gemeenten kunnen namelijk op grond van artikel 18 van de Participatiewet de hoogte van de algemene bijstand, vastgesteld via de kostendelersnorm, aanpassen. Meerdere, met name grote, gemeenten gaven in 2016 aan dat ze nog bezig waren met de ontwikkeling van het beleid of nog aan het nadenken waren over de uitvoering van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm en dat het daardoor eigenlijk nog te vroeg was om deze vraag goed te kunnen beantwoorden. De verwachting was dat gemeenten dit beleid in 2017 (verder) zouden hebben uitgewerkt en dan meer zouden kunnen vertellen over maatwerk. Om die reden heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan het CBS gevraagd om hier wederom kwalitatief onderzoek naar te doen.

1.2 Wettelijk kader maatwerk en de kostendelersnorm

Bij de invoering van de kostendelersnorm is er voor gezorgd dat mensen niet onder de armoedegrens vallen. Desondanks kan er een individuele situatie zijn waarin het wenselijk is om individueel maatwerk te verlenen. Gemeenten kunnen dan gebruik maken van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet, om de hoogte van de algemene bijstand, vastgesteld via de kostendelersnorm, aan te passen. Lid 1 van artikel 18 luidt:

‘Het college stemt de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.’

Verder hebben gemeenten de mogelijkheid om bijzondere bijstand toe te kennen indien er in het individuele geval sprake is van hogere noodzakelijke kosten.

Toch ontstonden na invoering van de kostendelersnorm in de Participatiewet bij veel gemeenten vragen over de uitvoering en de toepassing ervan en over situaties waarin maatwerk toegepast mag worden. Om duidelijkheid te scheppen en de wettelijke kaders aan te geven heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in november 2015 toelichting gegeven in een verzamelbrief voor gemeenten.¹ Hierbij ging zij met name in op situaties van tijdelijk verblijf.

Tijdelijk verblijf

In de verzamelbrief van november 2015 is specifieke aandacht gegeven aan het verduidelijken hoe gemeenten om moeten gaan met woonsituaties waarbij sprake is van tijdelijk verblijf. Voor het vaststellen van de hoogte van de bijstandsnorm moet de woonsituatie worden bepaald. Hierbij speelt onder andere de duur van het verblijf een rol: is er sprake van tijdelijk of van duurzaam verblijf in de woning? Om dit te kunnen beoordelen dient de uitvoering te kijken naar de concrete feiten en omstandigheden van het geval.

Als sprake is van duurzaam verblijf, dient de hoogte van de bijstandsnorm te worden aangepast aan de leefsituatie. Daarentegen geldt dat als sprake is van tijdelijk verblijf, dit geen gevolgen hoeft te hebben voor de naar het oordeel van de uitvoering bestaande leefsituatie en daarmee mogelijk de vaststelling van de uitkeringshoogte. Dit kan betekenen dat de persoon die tijdelijk bij een bijstandsgerechtigde inwoont, niet mee hoeft te tellen voor de kostendelersnorm. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om mensen in crisissituatie en daklozen. Ook kan het van toepassing zijn op vergunninghouders die gebruik maken van het Zelfzorgarrangement en tijdelijk bij iemand inwonen. Per 8 september 2015 is het Zelfzorgarrangement (zza) van kracht. Vergunninghouders kunnen - op vrijwillige basis - gebruik maken van deze regeling en zien daarmee af van (tijdelijke) opvang in COA-locaties. De zza biedt de mogelijkheid om elders te verblijven tot het moment dat er woonruimte is gevonden in een gemeente. Een deelnemer aan het zza zorgt zelf voor een verblijfadres. Dat kan een adres bij familieleden of bij vrienden zijn. De vergunninghouder ontvangt daarvoor een kleine financiële vergoeding om zelf te voorzien in onderdak.

Het is aan de uitvoering om op basis van concrete feiten en omstandigheden van het individuele geval vast te stellen dat het gaat om tijdelijk verblijf. Er is dus geen sprake van een categoriale ontheffing van de kostendelersnorm.

Ondanks de toelichting van de staatssecretaris bleven sommige gemeenten zorgen houden over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm. De vrees bestond dat toegepast maatwerk als onrechtmatig beoordeeld zou kunnen worden (bij de jaarlijkse verantwoording van het college aan de raad over de rechtmatige besteding van de begrotingsgelden). In de verzamelbrief voor gemeenten van juli 2016² was het advies aan gemeenten daarom om:

- maatwerk vast te leggen in een besluit van het college of de raad;
- het (concept) besluit van het college of de raad en de nadere uitwerking daarvan vast te leggen in werkinstructies;

¹ Verzamelbrief gemeenten 2015-2, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

² Verzamelbrief gemeenten 2016-1, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- het besluit en de werkinstructie door een accountant te laten beoordelen op rechtmatigheidsaspecten en interne beheersmaatregelen;
- vast te leggen op welke wijze uit een dossier moet blijken hoe de werkinstructies zijn uitgevoerd, waaronder het toegepaste maatwerk en wat dit inhoudt in het individuele geval.

Wijziging artikel 24 Participatiewet

Met ingang van 1 januari 2016 is artikel 24 in de Participatiewet gewijzigd. Deze wijziging zou ook gevolgen kunnen hebben voor de mate waarin gemeenten maatwerk toepassen in het kader van de kostendelersnorm.

Artikel 24 betreft de norm voor de rechthebbende echtgenoot, in het geval dat de partner geen recht op algemene bijstand heeft. Met deze norm wordt voorkomen dat indirect tevens bijstand wordt verleend aan de niet-rechthebbende partner. Per abuis was de norm nog niet in overeenstemming gebracht met het principe van de kostendelersnorm. Met de wijziging per 1 januari 2016 krijgt de rechthebbende gehuwde in plaats van een alleenstaandennorm van 70% een norm van 50% van de gehuwdennorm die voor hem zou gelden als hij gehuwd zou zijn met een rechthebbende echtgenoot van zijn leeftijd. Dit geldt ook voor gehuwden waarvan de partner studeert en daardoor niet rechthebbend is.

De individuele situatie van gehuwden met een niet-rechthebbende partner kan onderling sterk verschillen. Een niet-rechthebbende partner kan bijvoorbeeld de partner zijn die aanspraak heeft op een voorliggende voorziening, die langdurig in het buitenland verblijft, geniet van onbetaald verlof of de verplichtingen op grond van de Participatiewet niet wil nakomen (indien de partner jonger dan 27 jaar is). Tevens kan een situatie ontstaan van duurzaam gescheiden leven. Dit maakt dat bij toepassing van artikel 24 altijd goed gekeken moet worden naar de individuele situatie. Indien nodig heeft het college op basis van artikel 18 de mogelijkheid om in individuele gevallen de algemene bijstand af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de mate waarin gemeenten maatwerk ('afstemming') leveren bij het toepassen van de kostendelersnorm en na te gaan of ze hierover kwantitatieve gegevens aan het CBS kunnen leveren.

De onderzoeksvragen luiden dan ook:

1. In welke mate en voor welke bijstandsgerechtigden leveren gemeenten maatwerk in het kader van de kostendelersnorm? Is dit veranderd ten opzichte van een jaar geleden?
2. Worden gegevens over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm vastgelegd in het gemeentelijke registratiesysteem?

1.4 Opzet rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de gebruikte onderzoeksmethode.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden de bevindingen uit de interviews beschreven, uitgesplitst naar gemeentelijk beleid, uitvoeringspraktijk bij het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm en registratie van gegevens.

Hoofdstuk 6 is een samenvatting van de belangrijkste bevindingen en beantwoordt de onderzoeksvragen.

2. Onderzoeksmethode

2.1 Kwalitatief onderzoek: interviews

Door middel van een kwalitatief onderzoek is nagegaan in hoeverre gemeenten bij het toepassen van de kostendelersnorm gebruik maken van de mogelijkheid om de hoogte van de bijstandsuitkering aan te passen. Daarvoor zijn telefonische interviews afgenomen met vertegenwoordigers van gemeenten. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen, zijn per gemeente vaak meerdere personen geïnterviewd.

Omdat er goed doorggevraagd moest worden om deze informatie boven water te krijgen, zijn de interviews uitgevoerd door ervaren onderzoekers. Zij hebben aan de hand van een lijst met gesprekspunten doorggevraagd op de antwoorden van de gemeenten en zo in kaart gebracht welke informatie beschikbaar is.

Van elk interview is door de interviewer een verslag gemaakt, dat vervolgens naar de desbetreffende gemeente is gestuurd met het verzoek het verslag zo nodig aan te vullen of te verduidelijken, om er voor te zorgen dat de verzamelde informatie zo volledig en helder mogelijk is.

2.2 Gesprekspunten

Tijdens de interviews is geen gestandaardiseerde vragenlijst uitgezet; er is gebruik gemaakt van een gesprekspuntenlijst die diende als leidraad voor het gesprek. De gesprekspunten die in het onderzoek van 2016 zijn behandeld vormden de basis.

Tijdens de interviews is kort gesproken over gemeentelijk beleid omtrent de bevoegdheid om maatwerk toe te passen in het kader van de kostendelersnorm. Daarnaast is ingegaan op de vraag hoe vaak gemeenten in de praktijk afwijken van de kostendelersnorm, in welke gevallen en waarom. Daarbij is gevraagd hoe gemeenten omgaan met een aantal specifieke situaties: tijdelijk verblijf inclusief opvang van dak- en thuislozen, schrijnende situaties, een niet-rechthebbende partner (wijziging van artikel 24 Participatiewet) en het praktisch niet kunnen delen van kosten. Telkens was de vraag of in deze situaties maatwerk wordt toegepast bij het bepalen van de hoogte van de uitkering als het gaat om de kostendelersnorm en zo ja, op welke wijze. Ook is ingegaan op eventuele veranderingen in beleid of uitvoering ten opzichte van vorig jaar.

Verder is gevraagd naar het registreren van maatwerk. Dat geeft inzicht in welke informatie gemeenten vastleggen, waar zij deze informatie vastleggen (papieren of elektronisch dossier, de rapportage van de klantmanager of in het softwaresysteem) en of deze informatie beschikbaar kan worden gemaakt voor het CBS.

De gespreksduur was gemiddeld een half uur.

2.3 Geïnterviewde gemeenten

In 2016 zijn bij 29 berichtgevers (waaronder de G4) interviews afgenomen. Voor het onderhavige onderzoek is opnieuw contact gezocht met deze 29 berichtgevers. Daarnaast is ook contact gezocht met een aantal gemeenten die niet hebben deelgenomen aan de interviews van het vorige onderzoek. De meeste benaderde gemeenten waren zeer bereid om mee te werken. Dit resulteerde in interviews met 42 berichtgevers. Doordat onder deze berichtgevers

ook acht (grote) samenwerkingsverbanden zaten, heeft de in de interviews verzamelde informatie betrekking op 75 gemeenten. Meer dan de helft (56 procent) van alle personen met een bijstandsuitkering in Nederland woont in één van deze 75 gemeenten.

Om een compleet beeld te krijgen hebben bij een groot deel van de gemeenten meerdere functionarissen (al dan niet in aparte gesprekken) meegewerkt aan een interview: beleidsmedewerkers, teammanagers, klantmanagers, inkomensconsulenten, kwaliteitsmedewerkers en functioneel beheerders.

3. Resultaten: gemeentelijk beleid

3.1 Inleiding

Tijdens de interviews kwamen drie onderwerpen aan de orde: (1) gemeentelijk beleid omtrent maatwerk in het kader van de kostendelersnorm, (2) hoe en in welke gevallen dit maatwerk in de uitvoeringspraktijk wordt toegepast en (3) het registreren van maatwerk. Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen bij het eerste onderwerp: gemeentelijk beleid. Teksten die grijs gekleurd zijn betreffen citaten uit de interviews.

3.2 Kaders voor toepassing van maatwerk

In paragraaf 1.2 zijn de wettelijke kaders geschetst waarbinnen gemeenten de mogelijkheid hebben om maatwerk toe te passen in verband met de kostendelersnorm. Om zicht te krijgen op hoe gemeenten dit hebben vertaald naar hun eigen beleids- en uitvoeringspraktijk, is tijdens de telefonische interviews gevraagd wat in het gemeentelijk beleid is vastgelegd over het gebruik maken van de bevoegdheid om maatwerk toe te passen in het kader van de kostendelersnorm (op grond van artikel 18 Participatiewet afstemming).

Meestal geen formeel beleid

De meeste gemeenten gaven aan dat zij geen formeel vastgelegd beleid hebben, specifiek over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm. Een deel van deze gemeenten voegde daar aan toe dat dit niet nodig is, omdat artikel 18 van de Participatiewet voldoende houvast en mogelijkheden biedt om maatwerk toe te passen. Ook verwezen enkele gemeenten naar de verzamelbrief voor gemeenten van november 2015, waarin de staatsecretaris heeft aangegeven dat er geen reden was om de wet te wijzigen, omdat het voor gemeenten mogelijk is om maatwerk te leveren op grond van artikel 18.

“In uiterste gevallen zoals besproken kan de norm aangepast worden o.g.v. artikel 18 lid 1. Met behulp van dat lid kun je maatwerk toepassen: binnen de gemeente staat dit ook wel bekend als het ‘rubberen artikel’.”

Vaker richtlijnen of werkinstructies

Een deel van de gemeenten heeft geen geformaliseerd beleid over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm, maar wel richtlijnen voor de uitvoering: een notitie, werkinstructies, of een passage in het handboek. Dit is dan veelal weer gebaseerd op de verzamelbrief van eind 2015. Andere gemeenten hebben alleen één specifieke situatie uitgewerkt in een richtlijn, bijvoorbeeld opvang van statushouders van dak- en thuislozen (beide situaties van tijdelijk verblijf), of wanneer positief afstemmen op basis van artikel 18 mogelijk is bij een niet-rechthebbende partner.

“Er is bijvoorbeeld afgesproken dat als iemand een statushouder in huis neemt, de kostendelersnorm zes maanden lang niet toegepast wordt. Dak- en thuislozen mogen ook tot zes maanden bij iemand logeren zonder dat de kostendelersnorm toegepast wordt.”

“Het college voert de Participatiewet uit zoals deze door de wetgever is vastgesteld. Als blijkt dat de toepassing van de kostendelersnorm in individuele gevallen tot onredelijke of onbillijke

gevolgen leidt, dan zal het college in dat individuele geval beslissen de kostendelersnorm voor een beperkte periode buiten beschouwing te laten.”

Soms wel formeel gemeentelijk beleid

Er zijn ook gemeenten die wel beleidsmatig hebben vastgelegd wanneer toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toegestaan is. Ook dan is het een nadere uitwerking van de verzamelbrief van november 2015 of worden één of enkele specifieke situaties uitgewerkt (met name tijdelijke opvang en een niet-rechthebbende partner).

“Dat betekent dat voor klanten die tijdelijk verblijven in vrouwenopvang of begeleid wonen projecten, de kostendelersnorm niet van toepassing is, omdat men daar geen hoofdverblijf heeft.

Het gevolg daarvan is dat de alleenstaandennorm van 70% van toepassing is.”

Het lijkt ook voor te komen dat er een tussenweg wordt gekozen: geen formeel beleid en geen specifieke werkinstructies, maar wel een afspraak met de gemeenteraad waarin is vastgelegd dat in bepaalde situaties maatwerk mag worden geleverd (namelijk bij tijdelijke opvang, mantelzorg en kwetsbare jongeren).

Maatwerk tijdelijk

Wanneer maatwerk wordt toegepast in het kader van de kostendelersnorm, staat over het algemeen vast dat dit een tijdelijke oplossing is. Tijdelijk wil meestal zeggen: voor de duur van maximaal drie maanden, maar ook zes maanden komt voor. In die periode dient een plan te worden gemaakt. Daarna wordt opnieuw bekeken of de kostendelersnorm kan worden toegepast. Als er geen nadere afspraken gemaakt zijn, dan geldt na die drie maanden gewoon de kostendelersnorm. Soms is het nodig en mogelijk om de maatwerkperiode te verlengen.

Individuele beoordeling

Bij veel gemeenten is in de uitvoeringspraktijk maatwerk het uitgangspunt – binnen de kaders van de wet-, ook bij het toepassen van de kostendelersnorm. Zij geven daarbij aan dat dit maatwerk slechts in individuele gevallen mogelijk is en dat de beschikking een zorgvuldige motivering moet bevatten. Dit wordt dan ook wel als reden genoemd voor het ontbreken van formeel gemeentelijk beleid:

“Maatwerk laat zich immers moeilijk vastleggen, is iets dat per geval bekeken wordt. Als je maatwerk gaat vastleggen, heb je een beleidsregel.”

De uitvoeringsmedewerkers bepalen niet altijd zelfstandig of en hoe maatwerk moet worden toegepast; er is vaak afstemming met kwaliteitsbeheer of met de teamleiding of er vindt onderling overleg plaats.

Enkele gemeenten geven trainingen aan klantmanagers waarin zij leren dat zij goed moeten laten zien hoe ze artikel 18 toepassen. Ook komt het voor dat klantmanagers informeel met elkaar delen hoe zij omgaan met bepaalde situaties.

“Grofweg is de hoofdregel: Als er genoeg geld is om de kosten te delen, wordt de kostendelersnorm toegepast. Alleen als er te weinig geld is om de kosten te delen, kan er van worden afgezien om de kostendelersnorm toe te passen.”

Enkele (wat kleinere) gemeenten merken op dat zij ‘gewoon’ de kostendelersnorm toepassen, zij passen in dit verband nooit maatwerk toe. Zij voeren de Participatiewet uit naar de letter van de wet. Ook zijn er gemeenten die aangeven dat hun medewerkers in de praktijk weinig te maken krijgen met situaties waarin maatwerk in het kader van de kostendelersnorm aan de orde is.

3.3 Samenvatting

Tijdens de interviews is gemeenten gevraagd naar de aanwezigheid van gemeentelijk beleid omtrent maatwerk in het kader van de kostendelersnorm. Uit de gesprekken is gebleken dat gemeenten op de hoogte zijn van de mogelijkheid om maatwerk toe te passen in het kader van de kostendelersnorm. Voor dit specifieke onderwerp is echter meestal geen formeel vastgesteld beleid aanwezig. Een deel van de gemeenten heeft wel richtlijnen voor de uitvoering in de vorm van een notitie, werkinstructies, of een passage in het handboek. Dit is dan veelal gebaseerd op de verzamelbrief aan gemeenten van het ministerie van SZW van eind 2015.

Bij de meeste gemeenten worden geen categoriale beslissingen genomen; een individuele beoordeling is het uitgangspunt, ook bij het toepassen van de kostendelersnorm. Daarbij wordt benadrukt dat maatwerk slechts in individuele gevallen mogelijk is en dat de beschikking een zorgvuldige motivering moet bevatten. Dit wordt dan ook wel als reden genoemd voor het ontbreken van formeel gemeentelijk beleid.

4. Resultaten: uitvoeringspraktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe en in welke situaties in de uitvoeringspraktijk maatwerk in het kader van de kostendelersnorm wordt toegepast en op welke manier dat gebeurt.

Tijdens de gesprekken is onderscheid gemaakt in verschillende situaties waarin maatwerk mogelijk is, zoals bij tijdelijk verblijf - waaronder opvang van dak- en thuislozen -, schrijnende situaties, een niet-rechthebbende partner, het praktisch niet kunnen delen van kosten en overige situaties.

De nadruk in dit gedeelte van de interviews lag er op te achterhalen:

- 1) in welke situaties maatwerk noodzakelijk geacht wordt,
- 2) op welke manier maatwerk vorm gegeven wordt,
- 3) in hoeveel gevallen maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toegepast wordt,
- 4) in hoeverre de uitvoeringspraktijk in het afgelopen jaar gewijzigd is.

Hierna wordt aan de hand van deze vier vragen de toepassing van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm voor de verschillende situaties besproken. Teksten die grijs gekleurd zijn betreffen citaten uit de interviews.

4.2 In welke situaties wordt maatwerk noodzakelijk geacht?

Gemeenten kunnen ten aanzien van de toepassing van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm in twee groepen verdeeld worden. Bij de beschrijving van de verschillende situaties wordt steeds naar deze groepen verwezen, behalve in het geval van schijnende situaties. In schrijnende situaties past de meerderheid van de gemeenten maatwerk toe, waardoor de verschillen tussen de groepen heel klein zijn.

Groep 1: Deze groep past altijd maatwerk toe als aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt, meestal door middel van het buiten beschouwing laten van de kostendelersnorm. Deze groep heeft vaker richtlijnen (of soms beleid) over wanneer maatwerk toegepast wordt. De focus van deze gemeenten ligt, naast maatwerk in individuele gevallen te bieden, ook er op dat de toepassing van beleid consistent is en minder afhankelijk van de casemanager is.

Groep 2: Deze groep past nooit maatwerk toe in het kader van de kostendelersnorm toe, of slechts in uitzonderlijke gevallen. Bij sommige gemeenten is de reden dat zij nauwelijks geconfronteerd worden met gevallen waar maatwerk in het kader van de kostendelersnorm nodig is. Bij anderen speelt een voorkeur voor het toepassen van andere maatregelen een rol, zoals bijvoorbeeld het verlenen van bijzondere bijstand, maar ook dat men zo min mogelijk uitzonderingen wil maken. Maatwerk in het kader van de kostendelersnorm wordt dan slechts in bijzondere individuele gevallen en tijdelijk toegepast.

In deze groep heerst bij sommige medewerkers het beeld dat de groep van mensen in die in relatieve armoede leven in twee groepen ingedeeld kunnen worden: een groep die hulp verdient, en een groep waar de armoede gezien wordt als veroorzaakt door hun eigen gedrag. Bij de tweede groep wordt armoede als 'eigen schuld' en eigen verantwoordelijkheid gezien, daarom is men minder geneigd om financiële steun toe te kennen:

“Nalatigheid van anderen wordt niet beloond, dat zou een ongewenste situatie geven.”

Het komt ook voor dat uitzonderingen alleen worden gemaakt indien er minderjarige kinderen zijn.

4.2.1 Tijdelijk verblijf, inclusief opvang van dak- en thuislozen

Gemeenten hebben wettelijk gezien de mogelijkheid om in het geval van tijdelijk verblijf de kostendelersnorm niet toe te passen (zie paragraaf 1.2). Een groot deel van de gemeenten geeft aan dat zij hier van op de hoogte zijn. In de praktijk blijkt de manier waarop gemeenten hun wettelijke mogelijkheden en opdracht interpreteren, te verschillen. Dit verschil ligt er vooral in hoe vaak en hoe vanzelfsprekend gebruik gemaakt wordt van deze optie.

Voor veel gemeenten valt onder ‘tijdelijk verblijf’ ook de opvang van dak- en thuislozen, die tijdelijk bij een bijstandsontvanger logeren. In het algemeen ontvangen dak- en thuislozen zak- en kleedgeld of de alleenstaandennorm vermindert met 10% omdat zij geen kosten voor huisvesting maken.

Groep 1: De meeste gemeenten passen in het geval van tijdelijk verblijf altijd maatwerk toe.

Het grootste deel van deze gemeenten hanteert een periode van twee tot zes maanden waarin uitzonderingen mogelijk zijn. Deze gemeenten geven aan dat zij standaard kijken of maatwerk nodig is. Verder is het feit dat een verblijf slechts tijdelijk is voldoende om maatwerk toe te passen. Binnen deze groep komt het ook wel voor dat beleid geformuleerd is of ten minste een handboek, memo of afspraak op de werkvloer bestaat waarin vastgelegd is dat de mogelijkheid bestaat om maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toe te passen en op welke manier maatwerk vorm gegeven kan worden.

“Standaard dient maatwerk te worden toegepast.”

“Moet degene die onderdak biedt dan financieel achteruit gaan? Dit is de rode draad bij de toepassing van maatwerk. Dus niet alleen kijken naar de bijstand, maar ook naar de neveneffecten. Bijvoorbeeld de afweging maken: als de dakloze niet tijdelijk zou worden opgevangen, zou hij een plek bezet houden bij de maatschappelijke opvang.”

Er wordt wel geconstateerd dat de noodzaak voor maatwerk bij tijdelijk verblijf in het algemeen niet zo groot is, maar dat er standaard rekening mee gehouden wordt dat deze optie bestaat. Alleen moet men altijd de bijstandsontvanger duidelijk maken dat er sprake is van een tijdelijke situatie.

“De richtlijn voor het tijdelijk verblijf is dat voor een periode van 3 maanden de kostendelersnorm buiten beschouwing wordt gelaten”

Dit betekent dat, als een bijstandsontvanger aangeeft niet te weten hoe lang het verblijf zal duren, het mogelijk is dat er geen maatwerk toegepast wordt, onafhankelijk van hoe lang het verblijf daadwerkelijk duurt.

Groep 2: Een kleine groep gemeenten geeft aan bij tijdelijk verblijf (vrijwel) nooit maatwerk toe te passen in het kader van de kostendelersnorm.

Een aantal gemeenten geeft aan dat zij in het geval van tijdelijk verblijf geen gebruik maken van de optie om maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toe te passen of dat tijdelijk verblijf op zich niet voldoende is om maatwerk toe te passen.

“Er is geen grond om maatwerk toe te passen voor tijdelijk verblijf, ook al gaat het maar om beperkte duur van het verblijf. Er is geen reden voor maatwerk om inkomen ‘te repareren’ of de kostendelersnorm niet van toepassing te laten zijn”.

Sommige gemeenten geven aan dat het moeilijk is om te controleren of iemand ergens tijdelijk verblijft.

Een deel van de gemeenten heeft geen zicht op de mate waarin opvang van dak- en thuislozen door bijstandsgerechtigden voorkomt, of zijn zulke gevallen nog niet tegen gekomen.

4.2.2 Schrijnende situaties

Behalve als een gemeente aangeeft nooit aan maatwerk te doen, is de ‘schrijnende situatie’ het meest genoemde voorbeeld van een situatie waarbij maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toegepast wordt.

Het definiëren van een schrijnende situatie wordt als uitdaging ervaren.

Het bepalen wanneer een situatie schrijnend is wordt door veel gemeenten als een uitdaging ervaren. Enkele gemeenten geven aan behoefte aan een duidelijker kader te hebben:

“Wat is een schrijnende situatie? Dat blijft steeds in beetje in de lucht hangen. De term wordt in de politiek veel gebruikt, maar de definitie is niet helder. Daardoor ligt willekeur op de loer.”

Sommige gemeenten maken gebruik van casuïstiektafels of de maatwerkmethoden van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW). Ook zijn er gemeenten die aangeven dat er in sommige gevallen niet een eenduidige reden is, maar dat er een mix van problemen bestaat:

“... dreigende huisuitzetting, schulden, kinderen met problemen, beschermingsbewind, mensen zitten mogelijk ook in de schuldsanering.”

Enkele specifieke voorbeelden van schrijnende situaties die genoemd werden:

“Een voorbeeld is bij een alleenstaande met een kind boven de 21 jaar, waarbij de verblijfsvergunning van het kind is verlopen. Er is verlenging aangevraagd, maar er waren onvoldoende documenten aangeleverd dus is het verzoek afgewezen en nu moet het kind het land uit. Maar achteraf blijkt dat het kind beperkt is, dus in dit geval is sprake van een schrijnende situatie en wordt de kostendelersnorm niet toegepast, ook wordt bijzondere bijstand verleend.”

“Een alleenstaande moeder met een uitkering, waarvan de zoon die uit detentie terug kwam weer kwam inwonen, die psychische problemen had en weigerde de kosten te delen.”

“Een crisissituatie door huiselijk geweld: een echtpaar waarvan de vrouw wordt mishandeld door haar man en tijdelijk onderdak krijgt bij haar ouders. Die de ouders hebben een bijstandsuitkering.”

Andere voorbeelden gaan over iemand die uit oorlogsgebied terugkeerde of dat iemand ouders heeft inwonen die in een asielzoekerscentrum hadden moeten verblijven, maar waar dit niet verantwoord was in verband met de gezondheid.

Verschillende definities van 'schrijnend' resulteren in verschillen in de uitvoering.

Schrijnende situaties waarin maatwerk toegepast wordt zijn dus uiteenlopend. Opvallend daarbij is dat situaties die door de ene gemeente schrijnend genoemd worden, bij een andere gemeente als voorbeeld gegeven worden van situaties waarin maatwerk niet nodig is.

Zo noemt een gemeente als voorbeeld van een schrijnende situatie:

“Een alleenstaande ouder die een kind boven de 21 jaar heeft thuis wonen zonder inkomen, die wat betreft de norm wel meetelt voor 50%. Dit betreffen ouders die het financiële verlies niet met een kind kunnen opvangen”

Een andere gemeente geeft daarentegen aan:

“Nalatigheid van anderen wordt niet beloond, dat zou een ongewenste situatie geven. Als er bijvoorbeeld een inwonende zoon van 23 jaar is die financieel niet bijdraagt en die geen uitkering wil aanvragen, wordt de kostendelersnorm gewoon toegepast.”

Het merendeel van de gemeenten geeft dus aan maatwerk in het kader van de kostendelersnorm in het geval van schrijnende situaties toe te passen. Een kleine groep gemeenten geeft aan geen maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toe te passen en andere groep is nog geen schrijnende situaties tegen gekomen:

“Nee, deze situatie heeft zich nog niet voorgedaan. Er zijn een aantal gevallen door het armoedeplatform aangedragen, maar bij nadere studie bleek dat de schrijnende situatie niet op grond van de kostendelersnorm ontstaan is en door andere maatregelen aangepakt kon worden.”

Sommige gemeenten geven aan dat maatwerk in het kader van de kostendelersnorm bij schrijnende situaties altijd tijdelijk is en dat voor structurele oplossingen andere maatregelen noodzakelijk zijn:

“Een schrijnende situatie moet altijd tijdelijk zijn, die kan niet voortduren. Moet binnen het tijdsbestek van een aanvraag (4 à 5 weken) opgelost zijn.”

“Bijvoorbeeld iemand, die tijdelijk vanuit een noodsituatie bij een vriendin logeert. Hier hebben we 1-2 weken tijd gegeven om een oplossing te zoeken. In het algemeen geven we 2-4 weken tijd voordat de kostendelersnorm toegepast wordt.”

Bij andere gemeenten is een tijdslimiet voor het buiten beschouwing laten van de norm minder van belang. Gemeenten geven wel aan dat zij samen met de klant aan een structurele oplossing werken. Zoals bij het volgende voorbeeld:

“Een alleenstaande moeder met een uitkering waarvan de zoon uit detentie terug kwam inwonen, die psychische problemen had en weigerde de kosten te delen.”

4.2.3 Niet-rechthebbende partners

De meeste gemeenten passen maatwerk toe indien er een niet-rechthebbende partner is. Sommige gemeenten zijn van mening dat in geval van illegaliteit een niet-rechthebbende partner juist wel als kostendeler meegerekend moet worden.

Wat is een niet-rechthebbende partner?

Gemeenten kunnen in het geval van een niet-rechthebbende partner maatwerk toepassen (zie paragraaf 1.2). Tijdens de interviews is gebleken dat een eenduidige definitie van wat 'een niet-rechthebbende partner' is ontbreekt en dat niet alle gemeenten dit begrip gebruiken. Vaak lijkt 'een niet-rechthebbende partner' een synoniem te zijn voor iemand die illegaal in Nederland verblijft. Soms wordt verwezen naar of een partner die in hechtenis zit, dus met wie geen kosten gedeeld kunnen worden.

Groep 1: De meeste gemeenten geven aan dat zij in het geval van een niet-rechthebbende partner maatwerk toepassen.

"Bijvoorbeeld bij de niet-rechthebbende partner die inwoont en geen verblijfsvergunning heeft of voor detentiekanten, waarbij een achterblijvende partner bestaat."

Groep 2: Niet alle gemeenten laten de kostendelersnorm buiten beschouwing.

Een kleine groep gemeenten geeft aan dat zij alleen in het geval dat er minderjarige kinderen aanwezig zijn een uitzondering maken.

"Hier wordt regelmatig maatwerk toegepast, maar alleen als de niet-rechthebbende partner minderjarige kinderen heeft, dan wordt afgeweken van de kostendelersnorm en wordt de norm alleenstaande toegekend. Zonder kinderen wordt echter gewoon de kostendelersnorm toegepast."

Andere gemeenten geven aan dat het niet zo mag zijn dat een niet-rechthebbende partner van de uitkering van de bijstandsontvanger profiteert en daarom als kostendeler meegerekend moet worden.

Sommige gemeenten hebben nog geen gevallen van bijstandsontvangers die met een niet-rechthebbende partner samenwonen.

4.2.4 Praktisch niet kunnen delen van kosten

Groep 1: Een aantal gemeenten geeft aan regelmatig uitzonderingen te maken.

Als het niet praktisch kunnen delen van kosten tot een schrijnende situatie zou leiden, maken sommige gemeenten uitzonderingen. Meerdere gemeenten geven aan dat zij uitzonderingen maken in het geval dat de partner of het inwonende kind feitelijk ergens anders verblijft. Bijvoorbeeld:

"Een inwonend kind van 21 jaar of een ouder die onder de kostendelersnorm valt, maar die in het buitenland studeert."

"Een thuiswonend kind dat verslaafd is, inkomen heeft, maar niet thuis is door zijn verslaving of niet bijdraagt doordat al zijn geld wordt 'opgesnoven'."

Groep 2: Maatwerk in het kader van de kostendelersnorm biedt in de ogen van sommige gemeenten geen structurele oplossing en wordt in het geval van niet praktisch kunnen delen weinig toegepast.

Sommige gemeenten zien de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het probleem vooral bij de bijstandsontvanger zelf en de rol van de gemeente meer als begeleidende hulpverlening:

“Bij situaties waarin een kostendeler niet wil meebetalen wordt er van uitgegaan dat de bewoners zelf uitzoeken hoe zij dit gaan oplossen.”

Sommige gemeenten zien maatwerk in het kader van de kostendelersnorm in het geval van niet praktisch kunnen delen van kosten niet als een adequate oplossing. Een gemeente geeft aan dat bijvoorbeeld in het geval van een “bankhanger” (een inwonend meerderjarig kind dat niet werkt, geen opleiding volgt en ook geen uitkering aanvraagt), ouders niet gecompenseerd worden. Vanuit de gemeente gaat men wel het gesprek aan, om aan een structurele oplossing te werken.

“Bij het niet toepassen van de kostendelersnorm wordt de woonsituatie in stand gehouden, vaak is dat niet de beste oplossing voor de klant. De gemeente probeert meer de totale situatie op te lossen.”

Gemeenten uit deze groep zijn meestal niet volledig ‘tegen’ het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm, maar zien maatwerk in dit geval meer als een tijdelijke maatregel en zijn zeer terughoudend deze te gebruiken. De voorkeur van deze gemeenten gaat meestal uit naar een structurele oplossing, bijvoorbeeld door het activeren van een ‘bankhanger’. Sommige van deze gemeenten geven aan slechts bij schrijnende gevallen in te grijpen en dan tijdelijk de kostendelersnorm buiten beschouwing te laten.

Zo geeft een gemeente aan het buiten beschouwing laten van de kostendelersnorm soms wel als een tijdelijke optie te gebruiken, om in de tussentijd aan een structurele oplossing te werken.

Groep 2: Niet praktisch kunnen delen van kosten is voor een deel van de gemeenten geen redenen om de kostendelersnorm niet toe te passen.

Zo zijn er gemeenten, die maatwerk in het kader van de kostendelersnorm in het geval van niet praktisch kunnen delen van kosten als een breuk met de wetgeving zien en op de vraag of zij maatwerk in dit geval toepassen antwoorden:

“Nee, wij voeren gewoon de wet uit.”

“De wethouder houdt zich heel strikt aan hoe de wet bedoeld is. Voor dit soort situaties is geen maatwerk bedacht.”

4.2.5 Overige situaties

Naast de vooraf benoemde situaties, hebben verschillende gemeenten enkele situaties beschreven waarin zij ook maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toepassen: (mantel)zorg en bij vluchtelingen.

(Mantel)Zorg

Omdat deze situatie zowel onder ‘tijdelijk verblijf’ als onder ‘schrijnende situatie’ ingedeeld zou kunnen worden, wordt deze afzonderlijk besproken. Hoe gemeenten omgaan met (mantel)zorgtaken blijkt namelijk verschillend te zijn: sommigen zien hierin redenen voor maatwerk in het kader van de kostendelersnorm, anderen niet.

Meerdere gemeenten geven aan dat, indien tijdelijke mantelzorg voor schrijnende gevallen zou zorgen, er een uitzondering gemaakt kan worden bij toepassing van de kostendelersnorm.

“Iemand die uit het ziekenhuis komt en tijdelijk zorg nodig heeft. Als er dan gedreigd wordt om te korten, dan gaat de zorg wellicht niet door en dat is niet de bedoeling.”

“Een persoon die een been heeft gebroken, waardoor diegene niet voor zijn of haar kinderen kon zorgen, dus werd iemand tijdelijk in huis genomen om deze taken op te vangen.”

Maar de inschatting of in geval van (mantel)zorgtaken maatwerk noodzakelijk is, verschilt. Een andere gemeente zegt:

“Mantelzorg mag niet leiden tot het afwijken van de kostendelersnorm. Dus in het geval van mantelzorg wordt geen maatwerk toegepast.”

Vluchtelingen

De huisvesting van vluchtelingen in gedeelde appartementen met een niet-commerciële huur veroorzaakt nieuwe knelpunten. Daardoor geven meerdere gemeenten aan dat ook bij de huisvesting van vluchtelingen vaker maatwerk noodzakelijk is. Hierbij gaat het niet alleen om statushouders:

“Vluchtelingen in het COA in de gezinsherenigings- en overgangsfase, die tijdelijk bij familie logeren.”

“Vluchtelingen, die samen met huisgenoten wonen, zonder relatie, waar de kostendelersnorm toegepast wordt, zonder dat de kosten gedeeld kunnen worden.”

Voor statushouders die op kamers wonen worden soms uitzonderingen gemaakt, ook al is het probleem niet per se tijdelijk. Zo is er het voorbeeld van enkele gemeenten waar te weinig woonruimte voor statushouders beschikbaar was. Zij hebben meerdere statushouders gezamenlijk in appartementen geplaatst. Bij een gemeente gaat het om statushouders onder de 21 jaar, die een bijstandsuitkering en bijzondere bijstand ontvangen. Er is geregeld dat de uitkering niet meer dan 50% van de gehuwdennorm bedraagt, zodat met het bereiken van de leeftijd van 21 jaar geen verandering in het bedrag ontstaat dat de statushouders ontvangen. Een andere gemeente geeft aan dat jonge statushouders woningen delen met bewust laag gehouden huurkosten. Omdat het niet om commerciële huur gaat, wordt de kostendelersnorm toegepast. Maar er bestaat ruimte voor maatwerk als de statushouders door de kostendelersnorm te weinig overhouden. Zo wordt bijvoorbeeld de kostendelersnorm voor vier personen toegepast in gevallen waar meer mensen in een appartement wonen.

Projecten en pilots

Naast de al genoemde situaties komt maatwerk in het kader van de kostendelersnorm weinig voor. Wel wordt er in het kader van projecten en pilots ruimte gelaten voor maatwerk in het kader van de kostendelersnorm.

Een gemeente heeft een aantal projecten en pilots lopen. In het kader van deze projecten wordt in het geheel gekeken naar de casuïstiek. Hierbij is ruimte gelaten om ook gebruik te maken van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm. Er is bijvoorbeeld een pilot, waarin buurtteams samenwerken met een woningcorporatie, een verzekeraar en het UWV. Daarbij is

een situatie opgetreden waar gekeken wordt of maatwerk in het kader van de kostendelersnorm een tijdelijke oplossing zou kunnen bieden.

Een andere gemeente geeft als voorbeeld de situatie dat een kind door de week in een inrichting verblijft en in het weekend thuis. In dit geval is een aangepaste kostendelersnorm toegepast.

Een gemeente noemt dat het kan voorkomen dat iemand niet kan rondkomen van zijn uitkering, bijvoorbeeld omdat de belastingtoeslagen veranderd zijn. Ook in dit geval wordt maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toegepast. In dit soort situaties wordt ook naar de mogelijkheid om bijzondere bijstand te verlenen gekeken. Andere gemeenten geven aan in deze situaties meer gebruik van bijzondere bijstand te maken.

4.3 Op welke manier wordt maatwerk vorm gegeven?

Gemeenten kunnen maatwerk op verschillende manier toepassen (bijvoorbeeld door aanpassing van de bijstandsnorm of door aanpassing van het bijstandsbedrag) en hebben ook enige vrijheid bij het bepalen van de duur waarvoor het maatwerk geldt.

4.3.1 De hoogte van de uitkering

In het geval dat maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toegepast wordt, wordt vooral de kostendelersnorm tijdelijk buiten beschouwing gelaten en de oude norm toegepast.

“De kostendelersnorm wordt tijdelijk niet toegepast”

“De kostendelersnorm wordt niet toegepast en de oude norm blijft ongewijzigd.”

Met het niet toepassen van de kostendelersnorm wordt dus doorgaans bedoeld dat de oude norm behouden blijft; in veel gevallen is dat de alleenstaandennorm. Slechts een kleine groep gemeenten past het bijstandsbedrag aan. Enkele gemeente geven aan dat in plaats van de kostendelersnorm te hanteren de bestaande (oude) norm met 10 procent naar beneden bijgesteld wordt.

“De norm wordt o.g.v. het algemene beleid met 10% naar beneden bijgesteld.”

Gemeenten, die gebruik maken van de mogelijkheid om maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toe te passen in het geval van het tijdelijke opvang van dak- en thuislozen, kiezen er doorgaans voor om de kostendelersnorm niet toe te passen. De norm die eerder toegekend is blijft dan bestaan:

“Bij daklozenopvang wordt de kostendelersnorm drie maanden buiten beschouwing gelaten. Dit gebeurt alleen als iemand echt tijdelijk wordt opgevangen door een particulier (familie, vriend of kennis) en niet voor daklozen die her en der verblijven, dus wisselende adressen hebben.”

Ook in het geval van een schrijnende situatie of het praktisch niet kunnen delen van kosten lijkt meestal met normverhoging te worden gewerkt. Gemeenten die in dergelijke situaties maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toepassen, geven aan vooral de kostendelersnorm buiten beschouwing te laten en een hogere norm te hanteren. Bijvoorbeeld dat de alleenstaandennorm toegekend wordt aan iemand, die tijdelijk zorg verleend. Een heel

enkele keer wordt aangegeven dat ook van de mogelijkheid om het bijstandsbedrag te verhogen gebruik gemaakt wordt.

“Bij ‘schrijnende situaties’ wordt het bijstandsbedrag opgehoogd”

Een uitzondering vormt de situatie met een niet-rechthebbende partner.

De meerderheid van de gemeenten geeft aan dat in het geval van een niet-rechthebbende partner de norm aan te vullen tot de alleenstaandennorm van 70 procent. Een deel van de gemeenten past meteen de alleenstaandennorm toe, andere gemeenten passen de gehuwdennorm toe maar verstrekken een aanvulling van 20 procent.

“Normaliter wordt de 50%-norm gehanteerd en wordt bekeken of een verhoging mogelijk is.”

De situatie van partners van gedetineerden wordt vaak vergeleken met de situatie van een niet-rechthebbende partner, waardoor ook zij vaak een toeslag van 20 procent ontvangen op de gehuwdennorm.

Bijzondere bijstand als vervanger van niet-toepassen van de kostendelersnorm

Een aantal gemeenten kent eerder bijzondere bijstand toe dan af te zien van het toepassen van de kostendelersnorm. Deze gemeenten geven aan op zoek te zijn naar ‘structurele oplossingen’. Zij geven aan naar de gehele situatie te kijken en proberen eerst andere maatregelen toe te passen. Hierbij wordt dus wel maatwerk toegepast maar niet per se door aanpassing van de kostendelersnorm. Het uitkeren van bijzondere bijstand wordt als optie gezien om de uitkering te verhogen zonder van de kostendelersnorm af te wijken.

4.3.2 De duur van maatwerk: gemeenten hanteren verschillende definities van ‘tijdelijk’.

Ook al geven meerdere gemeenten aan dat zij onder ‘tijdelijk’ maximaal drie of zes maanden verstaan, de definitie van wat als tijdelijk gezien wordt, verschilt tussen gemeenten:

“Als een dak- en thuisloze bij iemand logeert bijvoorbeeld één of twee dagen per week dan wordt de kostendelersnorm niet toegepast.”

“Bijvoorbeeld iemand, die tijdelijk vanuit een noodsituatie bij een vriendin logeert. Hier hebben we 1-2 weken tijd gegeven om een oplossing te zoeken. In het algemeen geven we 2-4 weken tijd voordat de kostendelersnorm toegepast wordt.”

“Bij een tijdelijk verblijf van minder dan drie maanden kan besloten worden om maatwerk toe te passen.”

“Er zijn bijvoorbeeld ‘sofa-hoppers’. Dit zijn mensen die dan weer bij de ene bekende, dan weer bij de andere verblijven, dus geen vast verblijfsadres hebben. Voor een bepaalde periode wordt dit toegestaan en wordt de kostendelersnorm niet toegepast. Maar zij krijgen wel een lagere uitkering (- 10%) vanwege het ontbreken van woonlasten. Dit mag maximaal 6 maanden duren. Dan moet de sofa-hopper structuur vinden in zijn woonsituatie. Daarbij kan hij hulp krijgen.”

“Laatst kwam een medewerker tijdens een huisbezoek een inwonende zwerver tegen. De gemeente heeft toen toegestaan dat deze persoon voor drie maanden mag logeren, maar binnen deze tijd moet aan een structurele oplossing gewerkt worden. De gemeente heeft toen

geprobeerd de zwerver te helpen. Tijdelijk heeft dus betrekking op de periode, die nodig is om een structurele oplossing te zoeken.”

4.4 In hoeveel gevallen is maatwerk toegepast?

Gemeenten kunnen niet goed zicht geven op precieze aantallen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm (zie ook hoofdstuk 5), maar in het algemeen kan gesteld worden dat de noodzaak om maatwerk toe te passen klein is. De meeste gemeenten geven aan dat er weinig gevallen zijn waarbij het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm noodzakelijk is. Gemeentelijke statistieken ontbreken op dit terrein. Enkele gemeenten hebben tijdens de interviews wel aantallen genoemd, maar dit zijn vooral grove schattingen van de geïnterviewde medewerker, waardoor de mate van betrouwbaarheid niet duidelijk is. Bij grote gemeenten gaat het om hooguit enkele tientallen per jaar. Meestal was uitsplitsing naar de in paragraaf 4.2 besproken situaties niet mogelijk.

Er is wel een enkele gemeente die aangeeft beduidend vaker dan andere gemeenten maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toe te passen, omdat dit een bewuste keuze van het college is. De politieke kleur van het college lijkt hierbij een rol te spelen.

4.5 In hoeverre de uitvoeringspraktijk in het afgelopen jaar gewijzigd?

In het onderzoek van 2016 gaven meerdere gemeenten aan dat zij nog bezig waren met de ontwikkeling van het beleid of nog aan het nadenken waren over de uitvoering van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm en dat het daardoor eigenlijk nog te vroeg was om deze vraag goed te kunnen beantwoorden. Daarom is nagevraagd in hoeverre hierin in het afgelopen jaren veranderingen zijn opgetreden.

De grote meerderheid van de gemeenten geeft aan dat er in het beleid en de implementatie van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm in het afgelopen jaar niet of nauwelijks iets veranderd is. Bij de meeste gemeenten bestond de mogelijkheid om maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toe te passen al. Sommige gemeenten geven wel aan dat de sensibilliteit voor de vraag of maatwerk nodig is en de ervaring bij de inschatting hiervan toegenomen is:

“Voor de motie paste de gemeenten al een beetje maatwerk toe. Sinds begin 2016, na de motie, is het beleid duidelijker vastgelegd.”

“Er ontstaat steeds meer kennis en ervaring, er komt steeds meer besef over hoe het in de praktijk werkt.”

Slechts een klein aantal gemeenten merkt veranderingen op. Een enkele gemeente vult sinds medio 2016 de 50 procent norm op basis van art. 24 Participatiewet aan met 20 procent in het geval van een niet-rechthebbende partner. Een andere gemeente heeft sinds 2016 in een concrete werkinstructie geformuleerd hoe omgegaan moet worden met niet-rechthebbende partners. Door een programma dat vroegtijdig contact legt met risicogroepen constateert een andere gemeente een teruggang bij de gevallen van niet praktisch kunnen delen van kosten.

4.6 Samenvatting

Gemeenten kunnen ten aanzien van de toepassing van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm in twee groepen verdeeld worden: een groep die indien nodig (vrijwel) altijd maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toepast, en een groep die nooit of nauwelijks maatwerk toepast. Wordt door de tweede groep maatwerk wel toegepast, dan is dat in schrijnende situaties.

Gemeenten die van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm afzien, geven aan dat naar hun mening deze vorm van maatwerk niet nodig of wenselijk is. Uit het oogpunt van deze gemeenten komen in het algemeen weinig situaties voor waarbij het noodzakelijk is om de kostendelersnorm achterwege te laten, mede doordat gemeenten voldoende andere mogelijkheden hebben om in te grijpen.

Er zijn meerdere situaties waarin maatwerk in het kader van de kostendelersnorm van toepassing kan zijn: tijdelijk verblijf waaronder opvang van dak- en thuislozen, schrijnende situaties, het hebben van een niet-rechthebbende partner en praktisch niet kunnen delen van kosten. Daarnaast noemen gemeenten zelf nog enkele overige situaties: mantelzorg, de huisvesting van vluchtelingen en bepaalde projecten en pilots.

De meeste gemeenten passen in geval van tijdelijk verblijf, schrijnende situaties, en niet-rechthebbende partner en het praktisch niet kunnen delen van kosten maatwerk toe.

Uit de interviews wordt duidelijk dat de wet de gemeenten veel vrijheid voor eigen interpretatie geeft in plaats van duidelijke definities. Dit leidt tot verschillen in de uitvoering. De vragen: Wat is een schrijnende situatie? En hoe lang is 'tijdelijk'? Wanneer kan iemand kosten niet delen en wanneer is het de eigen verantwoordelijkheid van de klant? worden verschillend gedefinieerd. Bij schrijnende situaties geven gemeenten aan dat zij deze categorie de moeilijkste vinden omdat het vanuit de wet heel open blijft van wat 'schrijnend' is. Het gevolg is dat dezelfde situatie in de ene gemeente gezien wordt als een geval waarbij maatwerk noodzakelijk is en in de andere gemeente niet. Bij gemeenten, die aangeven 'gewoon de wet uit te voeren', bestaan verschillende percepties van wat de wet uitvoeren betekent. Zo verschillen de interpretaties of er uitzonderingen gemaakt mogen worden voor partners van afgewezen asielzoekers of in het geval van mantelzorg. De huisvesting van asielzoekers in gedeelde sociale huurappartementen zorgt bij enkele gemeenten voor de noodzaak om de kostendelersnorm niet toe te passen of slecht tot een limiet toe te passen, bijvoorbeeld vier kostendelers.

De manier waarop maatwerk vorm gegeven wordt, is vooral door het buiten beschouwing laten van de kostendelersnorm. Zo wordt bij gehuwden bijvoorbeeld de alleenstaandennorm toegepast. Slechts in enkele gevallen wordt het bijstandsbedrag verhoogd. Een uitzondering hierop is de situatie met een niet-rechthebbende partner. In deze situatie passen gemeenten doorgaans de kostendelersnorm toe met een toeslag van 20%. In het geval dat een dakloze tijdelijk bij een bijstandsontvanger logeert, passen sommige gemeenten in plaats van de kostendelersnorm een verlaging van 10% op de alleenstaandennorm toe.

Maatwerk in het kader van de kostendelersnorm wordt vooral als een tijdelijke maatregel gezien. Waarbij de definitie van wat tijdelijk is varieert van één week tot zes maanden, of totdat een andere oplossing voor het probleem gevonden is. Voor tijdelijk verblijf hanteert een groot deel van de gemeenten de richtlijn van drie tot zes maanden. Vooral bij schrijnende gevallen, het praktisch niet kunnen delen van kosten en het samenwonen met een niet-rechthebbende partner, is het niet per se zo dat gemeenten maatwerk in het kader van de kostendelersnorm als een tijdelijke maatregel aanzien.

Hoewel meestal geen precieze gegevens verkrijgbaar zijn over het aantal gevallen waarbij maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toegepast wordt, geven gemeenten aan dat het hooguit om enkele tientallen per jaar gaat. Volgens de beleidsmedewerkers en klantmanagers komt dat doordat de noodzaak voor maatwerk in het kader van de kostendelersnorm niet zo vaak optreedt. In vergelijking met een jaar geleden is er in de uitvoeringspraktijk nauwelijks iets veranderd, behalve dat gemeenten wat meer ervaring in het toepassen van maatwerk opgedaan hebben en zich er meer bewust van zijn dat maatwerk in het kader van de kostendelersnorm mogelijk is.

5. Resultaten: registratie

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het derde onderwerp dat tijdens de interviews met gemeenten is besproken: het registreren van maatwerk. Teksten die grijs gekleurd zijn, betreffen wederom citaten uit de interviews.

5.2 Vastlegging van gegevens over maatwerk

Registratie in rapportages en beschikkingen

Om na te gaan of gemeenten kwantitatieve gegevens over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm aan het CBS zouden kunnen leveren, is hen tijdens de interviews gevraagd of gegevens hierover worden vastgelegd, en zo ja waar.

Vrijwel alle gemeenten blijken gegevens over het toepassen van maatwerk vast te leggen. Bij de enkele gemeenten die dat niet doen is er een reden voor: het is niet relevant, omdat maatwerk in het kader van de kostendelersnorm nooit voorkomt. Het merendeel heeft echter geen registratie van maatwerk in het gemeentelijke systeem; zij leggen alles vast in dossierrapportages en beschikkingen. Het gemeentelijke registratiesysteem heeft meestal geen component die ingevuld kan worden of een 'vinkje' dat aangezet kan worden als het maatwerk betreft.

“Je ziet alleen een norm en je weet niet of het dan maatwerk betreft.”

“Betalingen staan uiteraard wel in het systeem, maar daaraan is niet te zien of er maatwerk is toegepast.”

Enkele gemeenten zeggen maatwerk wel vast te leggen in hun systeem. Zij hebben een speciale component waarin wordt vastgelegd als een bijstandsbedrag is opgehoogd of een afwijkende norm is gebruikt. Hiermee kunnen individueel vastgestelde uitkeringen (dus maatwerk) uit het systeem worden gehaald. Dit zijn echter niet automatisch gevallen waarbij maatwerk is toegepast in het kader van de kostendelersnorm. In het onderliggende dossier zit een rapport met een beschikking waarin de achterliggende reden voor het gebruik van de afwijkende norm staat.

“Informatie over gevallen waarin een discussie heeft gespeeld over het wel of niet toepassen van de kostendelersregeling ligt wel vast in de rapportages, maar is niet terug te vinden in de uitkeringsgegevens van het systeem.”

Daarnaast speelt het moment van vastleggen van maatwerk bij sommige gemeenten een rol. Er zijn gemeenten waarbij, bijvoorbeeld in het geval van tijdelijk verblijf, dit niet op dag één geregistreerd wordt. Pas als duidelijk is dat iemand langer dan drie maanden ergens logeert, wordt het opgenomen in het dossier.

Het algemene beeld is dat maatwerk in het kader van de kostendelersnorm niet in grote aantallen voorkomt. De noodzaak om deze specifieke vorm van maatwerk vast te leggen in gemeentelijke registratiesystemen ontbreekt daardoor.

“Maatwerk echt in het kader van de kostendelersnorm komt bijna niet voor.”

Welke gegevens worden vastgelegd?

Maatwerk in verband met de kostendelersnorm wordt meestal toegepast door aanpassing van de bijstandsnorm (ofwel het niet toepassen van de kostendelersnorm). Dat is niet uit registratiesystemen te halen omdat er geen ‘vlaggetje maatwerk’ aan hangt. Echter vindt soms ook juist géén aanpassing van een al bestaande norm plaats; deze situatie kan ook maatwerk voorstellen, maar is dus ook niet zichtbaar in het systeem.

Vastlegging in dossierrapportages is uitgebreid; bij het toepassen van maatwerk op een elke individuele bijstandsuitkering hoort een uitgebreide verantwoording en motivatie. Maar dat lijkt niet systematisch te gebeuren (niet altijd op dezelfde wijze en niet altijd dezelfde soort gegevens).

“Als er een afwijkende norm bestaat dient goed gemotiveerd te worden waarom dit het geval is en wat de afwijkingen zijn, dit wordt in de rapportage beschreven en in de beschikking bevestigd. Soms is een bestaande norm een daadwerkelijke afwijking en daarmee een afwijking, maar dit is dus niet te zien in het systeem.”

Aangezien geen enkele gemeente specifiek de toepassing van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm vastlegt in de gemeentelijke registratiesystemen, zijn er dus geen gemeenten die eenvoudig kunnen uitdraaien hoe vaak maatwerk in het kader van de kostendelersnorm is toegepast. Een aantal gemeenten legt in het systeem wel gegevens vast die zouden kunnen helpen bij het maken van een voorselectie van deze groep:

- In de voorgaande paragraaf zagen we al dat gemeenten (soms) in hun systeem kunnen aangeven of een bijstandsbedrag is opgehoogd (toeslag bijzondere bijstand) of dat er een afwijkende norm is gebruikt. Dit kunnen gevallen waarin maatwerk is toegepast – de achterliggende reden is daarmee nog niet duidelijk. Een kanttekening hierbij: als het om de kostendelersnorm gaat, kan juist een *niet* afwijkende norm maatwerk zijn. Bij selectie op een afwijkende norm zouden die gevallen dus over het hoofd worden gezien.
- Meerdere gemeenten hebben aangegeven dat zij een niet-rechthebbende partner (ofwel toepassing van artikel 24 Participatiewet) registreren in het gemeentelijk systeem. Daarbij zou dan ook te zien zijn of er een afwijkende norm is toegepast. Maar ook dit zal niet altijd met de kostendelersnorm te maken hebben.
- Ook wordt vastgelegd of artikel 18 Participatiewet (‘afstemming’) is toegepast. Ook hier is de reden waarom dat is gebeurd dan niet direct duidelijk.
- Enkele gemeenten hebben een component ‘toelichting’, daarin zou het (in theorie) kunnen worden vermeld indien er maatwerk is toegepast.
- Een enkele gemeente verleent maatwerk door niet de norm aan te passen, maar door een toeslag te geven in de vorm van bijzondere bijstand. Aangezien toeslagbedragen bijzondere bijstand in het systeem geregistreerd worden, zijn die gevallen uit het systeem te filteren. Opnieuw geldt dat dan nog niet duidelijk is of de kostendelersnorm een rol speelt.

“Dus het is mogelijk om het aantal keren dat art. 18 is toegepast uit te draaien en ook het aantal keren dat er een niet-rechthebbende partner is. Maar dieper gaan is lastig, dan moeten dossiers uitgespit worden.”

Informatie beschikbaar voor het CBS?

Op basis van het voorgaande moet geconstateerd worden dat het niet of alleen met veel moeite mogelijk is om informatie over toepassing van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm beschikbaar te maken voor het CBS. Het is daarom op dit moment niet mogelijk om deze informatie op te nemen in de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS). Gemeenten hebben niet de mogelijkheid om informatie over het aantal keren dat maatwerk is toegepast in het kader van de kostendelersnorm uit te draaien. Sommige gemeenten geven aan dat dit het alleen mogelijk is als de gemeentelijke software wordt aangepast.

“Het beste zou dan zijn als er een aparte categorie komt waar men een vinkje kan zetten als het om maatwerk in het kader van de kostendelersnorm gaat.”

Gezien de naar schatting lage aantallen gevallen waarbij maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toegepast wordt, ligt het niet voor de hand om gemeenten te vragen om hun software aan te passen..

Een aantal gemeenten zou met behulp van het gemeentelijke registratie systeem een voorselectie kunnen maken, maar als dat al mogelijk is, wordt dat in elk geval gevolgd door handwerk: handmatig in de onderliggende cliëntendossiers nazoeken of er maatwerk is toegepast en zo ja om welke reden. Of het resultaat betrouwbaar is, is dan de vraag. Het risico bestaat dat niet elk relevant geval herkend wordt als maatwerk in het kader van de kostendelersnorm, of dat andere gevallen ten onrechte worden meegeteld.

“Bij een extra uitvraag zouden alle 2.200 dossiers handmatig nagekeken moeten worden.”

“Je zou diep in het registratie systeem moeten kijken en de rapportage en de beschikking moeten bekijken om te bepalen of er sprake is van maatwerk.”

“De enige informatie die bestaat zijn de wijzigingsbeschikkingen, maar daar zijn er enorm veel van. Het zou monnikenwerk zijn om elke beschikking door te nemen.”

Wanneer het CBS middels een extra uitvraag gemeenten zou verzoeken om door te geven hoe vaak (bijvoorbeeld in de periode van een jaar) maatwerk is toegepast in het kader van de kostendelersnorm (zonder verder onderscheid naar specifieke groepen/situaties) zou dat dus veel uitzoekwerk betekenen voor gemeenten, zonder dat zij garantie kunnen geven voor een betrouwbaar resultaat.

De vier grote gemeenten

Omdat de G4 tezamen een groot deel van de Nederlandse bijstandspopulatie vertegenwoordigen, worden zij kort apart besproken. Zij horen namelijk bij de gemeenten die uitdrukkelijk duidelijk maken dat het niet mogelijk is om kwantitatieve gegevens over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm te leveren.

De G4 hebben een eigen registratiesysteem, met daarin een wat afwijkende registratiewijze van kostendelers. Maar ook dit systeem heeft geen mogelijkheid voor het selecteren van gevallen waarbij maatwerk is toegepast in het kader van de kostendelersnorm. Het systeem heeft wel een component ‘overige uitzonderingen’, waarin ook uitzonderingen op de kostendelersnorm geregistreerd worden. Met behulp van deze component zou een selectie kunnen worden gemaakt uit het bestand van bijstandsontvangers. Ook hier geldt dat op voorhand niets te

zeggen is over de reden of achtergrond van de uitzondering of het maatwerk; die is alleen terug te vinden in de bijbehorende rapportage.

Daarnaast is het mogelijk in het systeem om handmatig een verhoging in te voeren, maar ook dat wordt in verschillende situaties gebruikt en is dus ook niet specifiek in verband te brengen met maatwerk en de kostendelersnorm. Uitzoeken in hoeveel gevallen maatwerk is toegepast in het kader van de kostendelersnorm vergt dus ook bij de G4 veel spitwerk in de dossiers.

5.3 Samenvatting

Het antwoord op vraag of gemeenten betrouwbare kwantitatieve gegevens over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm aan het CBS zouden kunnen leveren is op basis van de gevoerde gesprekken duidelijk: nee, dat is niet mogelijk.

Geen van de geïnterviewde gemeenten kan specifiek de toepassing van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm eenvoudig afleiden uit het gemeentelijke registratiesysteem. Het is daarom niet mogelijk om deze informatie op te nemen in de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS).

Gegevens zijn wel beschikbaar in rapportages en beschikkingen, maar om inzicht te geven in de mate waarin maatwerk is toegepast zouden cliëntendossiers handmatig doorgenomen moeten worden. Dit zou zeer arbeidsintensief zijn. Bovendien kunnen gemeenten geen betrouwbaar resultaat garanderen.

6. Samenvatting en conclusies

In opdracht van het ministerie van SZW heeft het CBS een kwalitatief onderzoek uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de mate waarin gemeenten maatwerk leveren bij het toepassen van de kostendelersnorm en na te gaan of hierover kwantitatieve gegevens zouden kunnen worden verzameld door het CBS.

De onderzoeksvragen luiden:

1. In welke mate en voor welke bijstandsgerechtigden leveren gemeenten maatwerk in het kader van de kostendelersnorm? Is dit veranderd ten opzichte van een jaar geleden?
2. Worden gegevens over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm vastgelegd in het gemeentelijke registratiesysteem?

Het antwoord op deze vragen is gezocht door interviews af te nemen bij 42 berichtgevers, die 75 gemeenten vertegenwoordigen. Meer dan de helft van alle personen met een bijstandsuitkering in Nederland woont in één van deze 75 gemeenten.

Tijdens de interviews kwamen drie onderwerpen aan de orde: (1) gemeentelijk beleid omtrent maatwerk in het kader van de kostendelersnorm, (2) hoe en in welke gevallen dit maatwerk in de uitvoeringspraktijk wordt toegepast en (3) het registreren van maatwerk.

Beleid

Gemeenten zijn bekend met de mogelijkheid om maatwerk toe te passen in het kader van de kostendelersnorm. Meestal is daarvoor geen formeel vastgesteld beleid aanwezig. Een deel van de gemeenten heeft wel richtlijnen voor de uitvoering in de vorm van een notitie, werkinstructies, of een passage in het handboek. Doordat dit vaak gebaseerd is op de toelichting op maatwerk die de Staatssecretaris van SZW heeft gegeven in de verzamelbrief aan gemeenten van eind 2015, is er een goede aansluiting bij de wettelijke kaders.

Bij de meeste gemeenten worden geen categoriale beslissingen genomen; een individuele beoordeling is het uitgangspunt, ook bij het toepassen van de kostendelersnorm. Daarbij wordt benadrukt dat maatwerk slechts in individuele gevallen mogelijk is en dat de beschikking een zorgvuldige motivering moet bevatten. Dit wordt dan ook wel als reden genoemd voor het ontbreken van algemeen gemeentelijk beleid om af te wijken van de kostendelersnorm.

Uitvoering

Veel gemeenten herkennen de meest voor de hand liggende situaties waarin maatwerk in het kader van de kostendelersnorm van toepassing zou kunnen zijn: tijdelijk verblijf waaronder opvang van dak- en thuislozen, schrijnende situaties, het hebben van een niet-rechthebbende partner en praktisch niet kunnen delen van kosten.

Op basis van de uitvoeringspraktijk kunnen gemeenten in twee groepen ingedeeld worden: een groep die (vrijwel) altijd bereid is om, als het nodig is, maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toe te passen, en een groep die dit maatwerk nooit of nauwelijks toepast. Bij de tweede groep wordt de nadruk meer op de eigen verantwoordelijkheid van de klant voor de situatie gelegd. Dit betekent dat er alleen een uitzondering wordt gemaakt als er een schrijnende situatie optreedt die niet verwijtbaar is aan de klant.

De uitvoeringspraktijk laat echter zien dat het aantal gevallen waarbij maatwerk in het kader van de kostendelersnorm wordt toegepast relatief klein is. De noodzaak daartoe doet zich niet zo vaak voor. De wet laat gemeenten veel ruimte voor eigen interpretatie. Hoe lang is tijdelijk? Wanneer is een schrijnende situatie schrijnend? Is mantelzorg wel of niet een reden om

maatwerk tot te passen? Deze vragen worden door gemeenten verschillend beantwoord. Voor de ene gemeente is maatwerk in bepaalde situaties altijd een optie, terwijl de andere gemeente het altijd uitsluit. Maatwerk in het kader van de kostendelersnorm wordt in beperkte mate toegepast. Maar de manier waarop dezelfde situatie door verschillende gemeenten aangepakt wordt, kan nogal verschillen.

Als maatwerk toegepast wordt, dan gebeurt dat vooral door de kostendelersnorm buiten beschouwing te laten - behalve wanneer er sprake is van samenwonen met een niet-rechthebbende partner. In dat geval wordt meestal een toeslag van 20 procent boven op de kostendelersnorm toegekend (met de alleenstaandennorm als resultaat). Het verhogen van het bijstandsbedrag komt zelden voor.

De uitvoering en de mate van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm is ten opzichte van een jaar geleden nauwelijks veranderd, behalve dat klantmanagers hiermee meer ervaring opgedaan hebben en zich er meer bewust van zijn dat deze vorm van maatwerk mogelijk is.

Registratie

Gemeenten blijken geen betrouwbare kwantitatieve gegevens over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm te kunnen leveren. Geen van de geïnterviewde gemeenten kan specifiek de toepassing van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm eenvoudig afleiden uit het gemeentelijke registratiesysteem. Het is daarom niet mogelijk om deze informatie op te nemen in de Bijstandsuitkeringenstatistiek.

Ook is het niet mogelijk om gegevens te verkrijgen middels een extra uitvraag bij gemeenten. De informatie is wel aanwezig bij gemeenten, maar is vast gelegd in rapportages en beschikkingen. Daardoor zouden cliëntendossiers handmatig doorgenomen moeten worden om inzicht te kunnen geven in de mate waarin maatwerk is toegepast. Behalve dat dit zeer arbeidsintensief zou zijn, kunnen gemeenten niet garanderen dat het een betrouwbaar resultaat oplevert.

Conclusie

De onderzoeksvragen kunnen als volgt beantwoord worden:

1. Gemeenten leveren in beperkte mate maatwerk in het kader van de kostendelersnorm. Indien er maatwerk geleverd wordt, gaat het meestal om een situatie die door de gemeenten als 'schrijnend' beoordeeld wordt. Hoewel gemeenten een jaar geleden aangaven dat zij nog bezig waren met de ontwikkeling van beleid of nog aan het nadenken waren over de uitvoering van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm, is in de mate en de situaties waarin zij dit maatwerk toepassen weinig veranderd ten opzichte van een jaar geleden.
2. Gegevens over het toepassen van maatwerk in het kader van de kostendelersnorm zijn niet eenvoudig af te leiden uit het gemeentelijke registratiesysteem. Daardoor is het niet mogelijk om deze informatie op te nemen in de Bijstandsuitkeringenstatistiek. Ook ligt het niet voor de hand om middels een extra uitvraag informatie te verzamelen, omdat deze informatie niet in datasystemen is vastgelegd, waarvoor dossiers handmatig doorgenomen zouden moeten worden.