

Wijziging van de Participatiewet en enkele andere wetten in verband met het verbeteren van de regeling voor loonkostensubsidie en enkele andere wijzigingen (uitvoeren breed offensief)

Vierde nota van wijziging

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

1

In artikel I wordt na onderdeel G een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ga

In artikel 19a, eerste lid, aanhef, wordt '21 jaar' vervangen door '27 jaar'.

2

Artikel IIIa vervalt.

3

Na artikel IIIb worden vijf artikelen ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IIIc. WIJZIGING VAN DE ALGEMENE NABESTAANDENWET

In artikel 17, zevende lid, onderdeel a, van de Algemene nabestaandenwet wordt '21 jaar' vervangen door '27 jaar'.

ARTIKEL IIId. WIJZIGING VAN DE TOESLAGENWET

Artikel 2 van de Toeslagenwet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, aanhef, wordt na 'die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt' ingevoegd ', een ongehuwde die uitsluitend met een of meer personen als bedoeld in het negende lid in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft'.
2. In het negende lid, onderdeel a, wordt '21 jaar' vervangen door '27 jaar'.

ARTIKEL IIIe. WIJZIGING VAN DE WET INKOMENSVOORZIENINGEN OUDERE EN GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTE WERKLOZE WERKNEMERS

In artikel 5, achtste lid, onderdeel a, van de Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers wordt '21 jaar' vervangen door '27 jaar'.

ARTIKEL IIIf. WET INKOMENSVOORZIENINGEN OUDERE EN GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTE GEWEZEN ZELFSTANDIGEN

In artikel 5, zevende lid, onderdeel a, van de Wet inkomensvoorzieningen oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen wordt '21 jaar' vervangen door '27 jaar'.

Artikel IIlg. WIJZIGING VAN DE WET FINANCIERING SOCIALE VERZEKERINGEN

In artikel 122na, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen wordt "1 januari 2022" vervangen door "1 januari 2026".

4

Artikel IV wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding “1” geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. In afwijking van het eerste lid treedt artikel IIIg in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2022.

Toelichting

1. Inleiding

Met deze nota van wijziging worden twee onderwerpen geregeld. Ten eerste wordt de leeftijdsgrens waarop iemand als kostendelende medebewoner voor de kostendelersnorm wordt aangemerkt verhoogd van 21 naar 27 jaar, dit conform het voornemen uit het Coalitieakkoord 2021-2025 Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst van 15 december 2021. Deze wijzigingen worden toegelicht in paragraaf 2. Ten tweede wordt een aantal wijzigingen dat te maken heeft met het loonkostenvoordeel banenafspraken geschrapt en wordt een wettelijke grondslag opgenomen voor het verder opschorten van de quotumheffing. Deze wijzigingen worden toegelicht in paragraaf 3.

2. Verhoging leeftijd kostendelende medebewoner

Met deze nota van wijziging wordt voorgesteld de leeftijdsgrens waarop iemand als kostendelende medebewoner voor de kostendelersnorm wordt aangemerkt te verhogen van 21 naar 27 jaar. De kostendelersnorm houdt in dat huisgenoten vanaf een bepaalde leeftijd, nu 21 jaar, meetellen voor de hoogte van de uitkering van de hoofdbewoner(s). Deze norm komt voor in de volgende sociale wetten: de Participatiewet (algemene bijstand tot de AOW-leeftijd, de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz 2004), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Toeslagenwet (TW).

Door dit voorstel gaan uitkeringsgerechtigden vanaf 27 jaar met huisgenoten tot 27 jaar erop vooruit en gaan uitkeringsgerechtigden vanaf 27 jaar er niet meer op achteruit op het moment dat er iemand onder de 27 jaar bij hen komt inwonen. Voor uitkeringsgerechtigden tot 27 jaar geldt dat zij er nooit op achteruitgaan ten opzichte van de huidige situatie.

Hieronder wordt eerst de bestaansreden en de systematiek van de kostendelersnorm uitgelegd. Vervolgens volgt een overzicht van signalen van gemeenten en maatschappelijke organisaties die sinds de invoering van de kostendelersnorm zijn geuit, alsmede de reactie van de regering daarop. Daarna wordt uitgelegd waarom het kabinet de wijziging op deze manier voorstelt, gevolgd door enkele voorbeeldhuishoudens. Tot slot zijn de commentaren en adviezen van de uitvoeringstoetsen, het Uitvoeringspanel en de internetconsultatie samengevat met de reactie van de regering daarop.

1.1. Systematiek kostendelersnorm in de bijstand

De bijstand is een vangnet met als doel te kunnen voorzien in noodzakelijke bestaanskosten. De kostendelersnorm is met de Participatiewet in 2015 ingevoerd, omdat de hoogte van de noodzakelijke bestaanskosten onder meer afhangt van het aantal personen dat in dezelfde woning hoofdverblijf heeft. Zij kunnen immers kosten met elkaar delen. Als meerdere bijstandsgerechtigden die in dezelfde woning hoofdverblijf hebben een volledige (alleenstaanden) norm van 70% ontvangen, dan zou door de stapeling van deze bijstandsuitkeringen het huishoudinkomen zo hoog zijn dat daarmee meer dan alleen de noodzakelijke kosten worden gedekt. Met de kostendelersnorm wordt beoogd zo'n stapeling tegen te gaan.

De systematiek van de kostendelersnorm gaat ervan uit dat de kosten van de huishouding door de komst van een extra persoon met 30% stijgen. Daarom is de norm voor een alleenstaande 70% en is de gehuwdennorm 100% (70% + 30%). Bij een gelijke verdeling betekent dit een norm van 50% voor iedere gehuwde of kostendeler. Bij meerdere kostendelers ziet de systematiek er als volgt uit.

aantal personen in het huishouden	aantal kostendelende medebewoners	aantal kostendelers	bijstandsnorm per persoon	Totale bijstandsnorm indien alle personen bijstand ontvangen
1	0	1	70%	70%
2	1	2	50%	100%
3	2	3	43,33%	130%
4	3	4	40%	160%
5	4	5	38%	190%

De bijstandsnorm per persoon is lager naarmate meer personen in het huishouden hun hoofdverblijf hebben. Zij kunnen dan met meer personen de noodzakelijke bestaanskosten delen. Op dit moment tellen alle personen vanaf 21 jaar in de woning in beginsel mee als degenen die

kosten kunnen delen.¹ Deze personen worden kostendelers genoemd. De aard van het inkomen van elk van de afzonderlijke kostendelers speelt hierbij geen rol. Elke extra kostendeler in de woning betekent een lagere individuele bijstandsnorm.

1.2. Gemeenten en maatschappelijke organisaties: knelpunten

Na de invoering van de kostendelersnorm kwamen er vragen van gemeenten en maatschappelijke organisaties over de uitvoering van de kostendelersnorm waarbij geleidelijk, maar in toenemende mate signalen naar voren kwamen van knelpunten bij de uitvoering en toepassingen van de kostendelersnorm. Het belangrijkste knelpunt dat zij signaleerden was de beperkte ruimte om af te kunnen wijken van de toepassing van de kostendelersnorm. De mogelijkheid van het bieden van maatwerk die op grond van de Participatiewet mogelijk is, leidde bij gemeenten tot onduidelijkheid over in welke (crisis)situaties en hoe lang maatwerk kan worden ingezet.

1.3. Nadruk op maatwerk en onderzoeken

Reeds in de Verzamelbrief SZW (nu: Gemeentenieuws SZW) 2015-2² van 13 november 2015 is door de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Klijnsma de mogelijkheid van maatwerk bij de kostendelersnorm benadrukt. Dat kan namelijk door toepassing van artikel 18, eerste lid, Participatiewet. Op grond van dat artikel kunnen de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende, met inachtneming van voorliggende voorzieningen. Daarnaast werd gecommuniceerd 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 crisissituaties en om daklozen of mensen die dakloos dreigen te raken.

Naar aanleiding van bestuurlijke overleggen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en gemeenten is vervolgens in de Verzamelbrief SZW 2016-1³ van 14 juli 2016 de mogelijkheid van maatwerk bij toepassing van de kostendelersnorm herhaald. Sommige gemeenten hadden zorgen geuit over het toepassen van maatwerk in relatie tot de rechtmatigheidscontrole door achtereenvolgens de accountant en Inspectie SZW.

Bij de behandeling van de begroting 2019 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 29 november 2018 is de motie Peters⁴ door de Tweede Kamer aangenomen. De motie Peters verzocht de regering om de mogelijkheid van maatwerk bij de toepassing van de kostendelersnorm nadrukkelijk bij de gemeenten onder de aandacht te brengen om dreigende dakloosheid te voorkomen. De aanleiding voor deze motie was de toename van het aantal dakloze jongeren in Nederland. Aan de uitvoering van deze motie is invulling gegeven door middel van een bericht in Gemeentenieuws SZW 2019-1⁵ van 22 februari 2019.

Uit het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021⁶ van 14 maart 2019, dat onderdeel is van de meerjarenagenda Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, werden door deelnemende gemeenten aan het actieprogramma zorgen geuit over de toepassing van de kostendelersnorm, de jongerennorm voor jongeren van 18, 19 en 20 jaar en de vierweken zoekperiode voor jongeren tot 27 jaar. Dit leidde in 2020 tot de Handreiking Maatwerk Participatiewet voor dak- en thuisloze jongeren van Divosa met een gezamenlijke subsidie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tegelijkertijd vond in 2020 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door Significant APE een onderzoek plaats naar belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen, met uitdrukkelijk aandacht voor de kostendelersnorm. Dit naar aanleiding van de op 3 december 2019 door de Tweede Kamer aangenomen motie Peters en Jasper van Dijk⁷ waarin de regering werd verzocht om de effecten van de kostendelersnorm op de huisvesting van mensen te onderzoeken (Handelingen II 2019/20, nr. 31, item 23). De toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Van Ark

¹ Iemand geldt niet als kostendelende medebewoner indien hij: echtgenoot is van de bijstandsgerechtigde (gehuwdenorm), commerciële huurder is met een schriftelijke overeenkomst is; student op basis van de Wet studiefinanciering 2000; student op basis van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten; student op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs met beroepsbegeleidende leerweg of student met vergelijkbaar onderwijs in het buitenland.

² Kamerstukken II 2015/16, 2015D43622

³ Kamerstukken II 2015/16, 2016Z14767

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 XV, nr.54

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 2019D07820

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 29 325, nr. 97

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 300 XV, nr.85

gaf daarbij aan tevens te willen onderzoeken of de mogelijkheid van maatwerk die de Participatiewet biedt voor (dreigend) dak- en thuisloze jongeren, voldoende is om eventuele belemmeringen bij het delen van woonruimte voor bijstandsgerechtigden weg te nemen.

Op 6 november 2020 heeft toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Van 't Wout, mede namens de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zowel de handreiking Maatwerk Participatiewet van Divosa als het onderzoek van Significant APE aangeboden aan de Tweede Kamer⁸. Uit het onderzoeksrapport Samen onder dak; belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen van Significant APE bleek onder meer dat sinds 2015 (toen de kostendelersnorm werd ingevoerd) een grotere uitstroom plaatsvond van jongeren uit bijstandshuishoudens in het jaar waarin ze 21 jaar worden. Dat is de leeftijd waarop de kostendelersnorm van toepassing wordt. Ook zijn er sinds 2015 in bijstandshuishoudens waar iemand 21 jaar wordt meer uitschrijvingen uit de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) met 'bestemming onbekend' in vergelijking met huishoudens zonder bijstandsgerechtigden. Dat geldt voor bijstandshuishoudens met jongeren in de leeftijdscategorie 21 t/m 23 jaar. Ook bleek uit het onderzoek dat gemeenten terughoudend zijn met het toepassen van maatwerk vanwege de precedentwerking die daarmee gepaard kan gaan of vanwege de angst voor misbruik. Bovendien bestaan tussen gemeenten onderling en tussen medewerkers van een gemeente grote verschillen of en in hoeverre zij maatwerk toepassen en of dit is vastgelegd in beleid en werkprocessen.

1.4. Verkenning en voorstel voor verhoging leeftijd kostendelersnorm naar 27 jaar

Voor de toenmalige staatssecretaris Van 't Wout waren de uitkomsten van het onderzoek van Significant APE aanleiding om te verkennen of het mogelijk is de kostendelersnorm anders vorm te geven. Dit met inachtneming van de huidige financiële kaders en de uitgangspunten dat werken moet lonen, dat stapeling van meerdere bijstandsuitkeringen op één woonadres ongewenst is en dat er schaalvoordelen zijn omdat woonkosten gedeeld kunnen worden. Hij dacht daarbij aan een situatie, waarbij voor de hoofdbewoner betaling van de vaste woonkosten gewaarborgd is.

De door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerde verkenning naar een andere vormgeving van de kostendelersnorm is 17 mei 2021 aangeboden aan de Tweede Kamer⁹ door toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Koolmees. In de verkenning zijn vijf alternatieve varianten verkend: de alleenstaandenaanvulling, de voordeurdelersregeling, de medebewonersnorm, de kostendelersnorm vanaf 27 jaar en het afschaffen van de kostendelersnorm. Uit berichten van diverse maatschappelijke organisaties via de media of aan de informateur bleek een voorkeur voor het verhogen van de leeftijd waarop de kostendelersnorm van toepassing is van 21 jaar en ouder naar 27 jaar en ouder.

Een ophoging van de leeftijdsgrens van de kostendelende medebewoners sluit aan bij de bevindingen uit het onderzoek van Significant APE. Daaruit bleek immers dat sinds 2015 meer jongeren uit bijstandsgezinnen het ouderlijk huis verlaten. Dat kan ook tot dak- en thuisloosheid hebben geleid. In het Coalitieakkoord 2021-2025 Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst van 15 december 2021 is daarom afgesproken dat de kostendelersnorm wordt gewijzigd zodat inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten. Deze nota van wijziging is de uitwerking hiervan. De regering wil met deze voorgestelde wijziging ervoor zorgen dat ouders met een bijstandsuitkering geen inkomensonzekerheid ervaren zodra inwonende kinderen 21 jaar worden en wil zo bijdragen aan het voorkomen van dak- en thuisloosheid onder jongeren.

Voor huishoudens met jongeren tot 27 jaar betekent dit dat het aantal inwonende huisgenoten tot 27 jaar niet meetelt als kostendelende medebewoner voor de hoogte van de bijstandsnorm van de (alleenstaande) ouder(s). Zolang inwonende huisgenoten jonger zijn dan 27 jaar, heeft dit dus geen effect op de hoogte van de bijstandsuitkering van de bijstandsgerechtigde, vaak de ouder(s). Omgekeerd, voor jongeren tot 27 jaar geldt dat ouders en andere huisgenoten vanaf 27 jaar wel meetellen als kostendelende medebewoner, ingeval die jongeren ook recht hebben op een bijstandsuitkering. Met andere woorden: voor de bijstandsuitkering van elke jongere onder de 27 jaar die huisgenoten heeft met een leeftijd vanaf 27 jaar, heeft het aantal oudere medebewoners wel gevolgen voor de hoogte van zijn uitkering. Omdat deze huisgenoten wel meetellen als kostendelende medebewoner wordt de hoogte van de uitkering voor de jongere tot 27 jaar naar beneden bijgesteld conform de kostendelersnormsystematiek. Zie paragraaf 2.7 (tabel systematiek kostendelersnorm).

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr.199

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr.211

In de Participatiewet, de IOAW, IOAZ, Anw en TW wordt in het artikel over de kostendelersnorm '21 jaar' vervangen door '27 jaar'. De systematiek van de kostendelersnorm wijzigt niet.

Voor de Participatiewet geldt dat met de wijziging van artikel 19a, naast de kostendelersnorm voor de algemene bijstand tot de AOW-leeftijd ook de kostendelersnorm voor de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) wordt gewijzigd (zie artikel 47a, tweede lid, Participatiewet). Voor de IOAW, IOAZ, Anw en TW geldt een eenvoudige variant van de kostendelersnorm, waarbij een alleenstaande die ouder is dan 27 jaar 70% van het netto referentieminimumloon krijgt en uitkeringsgerechtigden tot 27 jaar met kostendelende medebewoners vanaf 27 jaar 50% van het netto referentieminimumloon. Het aantal kostendelende medebewoners is vervolgens niet verder van invloed op de hoogte van de norm. Voor gehuwden geldt dat zij altijd samen 100% van het netto referentieminimumloon krijgen. In de TW geldt dat gehuwden samen 100% van het *bruto* wettelijk minimumloon ontvangen. De systematiek voor wie als kostendelers moeten meetellen is hetzelfde als in de Participatiewet. Ook de voorbeeldhuishoudens voor de IOAW, IOAZ, Anw en TW zijn hieronder weergegeven.

In de TW wordt naast de wijziging van de leeftijdsgrens ook nog een andere wijziging voorgesteld. Door de systematiek van de TW zou een groep rechthebbenden buiten de boot vallen door uitsluitend de wijziging van de leeftijdsgrens door te voeren (artikel 2, negende lid). Dit betreft de ongehuwde met huisgenoten zoals opgesomd in het negende lid. Om dit te voorkomen wordt ook de aanhef van artikel 2, tweede lid, van de TW aangepast. Hier wordt de categorie van een ongehuwde met huisgenoten zoals bedoeld in het negende lid expliciet toegevoegd.

1.5. Regeldrukparagraaf wijziging kostendelersnorm

De regeldrukkosten van dit wijzigingsvoorstel zullen bestaan uit kennisnamekosten door bijstandsgerechtigden van de aanstaande wijzigingen. Uitkeringsgerechtigden voor wie deze wetswijziging relevant is, zullen een brief met het besluit van de uitkeringsinstantie ter kennisname ontvangen met daarin de reden en de hoogte van het gewijzigde normbedrag. Het gaat daarbij om kennisname van de wijziging en eventueel aanvullend het verkrijgen van deskundig advies bij de uitkeringsinstantie.

Hoewel het voor de doelgroep gaat om een besluit met positieve financiële gevolgen zullen uitkeringsgerechtigden willen weten of de berekening van het maandbedrag door de uitkeringsinstantie correct is, omdat dit gevolgen heeft voor iedere maandelijkse betaling in de toekomst. Uitkeringsgerechtigden zullen daarom niet alleen willen kennismaken van het bedrag, maar het bedrag ook willen begrijpen en op juistheid willen beoordelen. Daarom wordt uitgegaan van een tijdsbeslag van 15 minuten.

De doelgroep betreft uitkeringsgerechtigden met jongvolwassenen tot 27 jaar (uitzonderingen zoals studerende jongvolwassenen, etc. daargelaten) als huisgenoten. Dit zijn naar verwachting circa 15.000 uitkeringsgerechtigden die door dit wijzigingsvoorstel een hogere bijstandsnorm zullen ontvangen.

De eenmalige kennisnamekosten voor de uitkeringsgerechtigden zijn derhalve:

$(P \text{ kennisnamekosten} * Q \text{ kennisnamekosten}) = (\text{tijd} * \text{tarief} * \text{aantal uitkeringsgerechtigden van relevante doelgroep}) = (15/60 * € 15,- * 15.000) = \text{totaal } € 56.250,-.$

Van belang is dat de structurele regeldrukkosten zullen afnemen omdat door de leeftijdsverhoging de uitkeringsinstantie naar verwachting minder vaak maatwerk zal hoeven toepassen en er minder bezwaarprocedures zullen worden gestart.

1.6. Financiële gevolgen

Voor de nieuwe uitvoering van de kostendelersnorm komen structureel extra middelen beschikbaar. De uitkeringsprijs stijgt en daardoor stijgen de uitgaven. De regering heeft in totaal € 64 miljoen vrijgemaakt om de kostendelersnorm te wijzigen in 2023, oplopend tot € 66 miljoen in 2026. De structurele uitgaven zijn afhankelijk van de ontwikkeling van het aantal mensen dat gebruik maakt van de regelingen. In onderstaande tabel is te zien op welke wijze dit bedrag is verdeeld over de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ, de ANW en de TW.

Financiële reeks (invoering per 1 januari 2023)

x miljoen euro's	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Pwet	0	0	51	53	54	54
IOAW	0	0	3	2	2	2
IOAZ	0	0	0	0	0	0

Bbz	0	0	0	0	0	0
AIO	0	0	2	2	2	2
TW	0	0	1	1	1	1
ANW	0	0	5	5	5	5
Totaal	0	0	62	64	64	65

1.7. Voorbeeldhuishoudens Participatiewet

In onderstaande voorbeeldhuishoudens is te zien op welke wijze de wetswijziging uitwerkt in de Participatiewet (bijstand tot de AOW-leeftijd en AIO) voor de verschillende huisgenoten tot 27 jaar en vanaf 27 jaar.

Voorbeeldhuishoudens: kostendelersnorm huidige situatie en bij kostendelersnorm naar 27 jaar

Systematiek kostendelersnorm blijft ongewijzigd			
	huidige bijstandsnorm per persoon	aantal kostendelende medebewoners	aantal kostendelers
	70%	0	1
	50%	1	2
	43,33%	2	3
	40%	3	4
	38%	4	5

Alleenstaande (leeftijd)	huidige norm	kostendelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnor m vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostendelende medebewoner s	kostendeler s
Persoon a (50)	70%	0	1	70%	0	1
totaal	70%			70%		

Alleenstaande met 1 kind (leeftijd)	huidige norm	kostendelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnor m vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostendelende medebewoner s	kostendeler s
Persoon a (50)	50%	1	2	70%	0	1
Persoon b (26)	50%	1	2	50%	1	2
totaal	100%			120%		

Alleenstaande met 2 kinderen (leeftijd)	huidige norm	kostendelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnor m vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostendelende medebewoner s	kostendeler s

Persoon a (50)	43,33%	2	3	70%	0	1
Persoon b (26)	43,33%	2	3	50%	1	2
Persoon c (25)	43,33%	2	3	50%	1	2
totaal	130%			170%		

2 gehuwden geen kinderen (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnor m vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoner s	kostendeler s
Persoon a (50)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon b (50)	50%	1	2	50%	1	2
totaal	100%			100%		

2 gehuwden met 1 kind (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnor m vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoner s	kostendeler s
Persoon a (50)	43,33%	2	3	50%	1	2
Persoon b (50)	43,33%	2	3	50%	1	2
Persoon c (26)	43,33%	2	3	43,33%	2	3
totaal	130%			143,33%		

2 gehuwden met 2 kinderen (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnor m vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoner s	kostendeler s
Persoon a (50)	40%	3	4	50%	1	2
Persoon b (50)	40%	3	4	50%	1	2
Persoon c (26)	40%	3	4	43,33%	2	3
Persoon d (25)	40%	3	4	43,33%	2	3
totaal	160%			186,66%		

2 gehuwden met 2 kinderen waarvan één 27 jaar (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnor m vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoner s	kostendeler s
Persoon a (51)	40%	3	4	43,33%	2	3
Persoon b (51)	40%	3	4	43,33%	2	3
Persoon c (27)	40%	3	4	43,33%	2	3
Persoon d (26)	40%	3	4	40%	3	4
totaal	160%			170,00%		

2 gehuwden met 3 kinderen (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnorm vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoners	kostendelers
Persoon a (50)	38%	4	5	50%	1	2
Persoon b (50)	38%	4	5	50%	1	2
Persoon c (26)	38%	4	5	43,33%	2	3
Persoon d (25)	38%	4	5	43,33%	2	3
Persoon e (24)	38%	4	5	43,33%	2	3
totaal	190%			230%		

1.8. Voorbeeldhuishoudens IOAW, IOAZ, Anw, TW

In onderstaande voorbeeldhuishoudens is te zien op welke wijze de wetswijziging in de IOAW, IOAZ, Anw en TW uitwerkt voor de verschillende huisgenoten tot 27 jaar en vanaf 27 jaar. Voor de Anw zijn alleen de voorbeelden over de alleenstaanden van toepassing.

Voorbeeldhuishoudens IOAW, IOAZ, Anw en TW: kostendelersnorm huidige en nieuwe situatie

Systematiek kostendelersnorm blijft ongewijzigd			
IOAW, IOAZ, Anw en TW	huidige norm per persoon	aantal kostedelende medebewoners	aantal kostendelers
	70%	0	1
	50%	1	2
	50%	1	2
	50%	1	2
	50%	1	2

Alleenstaande (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnorm vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoners	kostendelers
Persoon a (50)	70%	0	1	70%	0	1
totaal	70%			70%		

Alleenstaande met 1 kind (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnorm vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoners	kostendelers
Persoon a (50)	50%	1	2	70%	0	1
Persoon b (26)	50%	1	2	50%	1	2
totaal	100%			120%		

Alleenstaande met 2 kinderen (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnorm vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoners	kostendelers
Persoon a (50)	50%	1	2	70%	0	1
Persoon b (26)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon c (25)	50%	1	2	50%	1	2
totaal	150%			170%		

2 gehuwden geen kinderen (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnorm vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoners	kostendelers
Persoon a (50)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon b (50)	50%	1	2	50%	1	2
totaal	100%			100%		

2 gehuwden met 1 kind (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnorm vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoners	kostendelers
Persoon a (50)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon b (50)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon c (26)	50%	1	2	50%	1	2
totaal	150%			150%		

2 gehuwden met 2 kinderen (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnorm vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoners	kostendelers
Persoon a (50)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon b (50)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon c (26)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon d (25)	50%	1	2	50%	1	2
totaal	200%			200%		

2 gehuwden met 2 kinderen waarvan één 27 jaar (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostendelers	norm indien kostendelersnorm vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoners	kostendelers
Persoon a (51)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon b (51)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon c (27)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon d (26)	50%	1	2	50%	1	2
totaal	200%			200%		

2 gehuwden met 3 kinderen (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostedellers	norm indien kostedellersnorm vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoners	kostedellers
Persoon a (50)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon b (50)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon c (26)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon d (25)	50%	1	2	50%	1	2
Persoon e (24)	50%	1	2	50%	1	2
totaal	250%			250%		

1.9. Ontvangen commentaren en adviezen

Het wijzigingsvoorstel is voor een toets op de uitvoerbaarheid voorgelegd aan de SVB, UWV, VNG en het Uitvoeringspanel gemeenten. Daarnaast heeft het wijzigingsvoorstel opengestaan voor internetconsultatie. Ook heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) over het wijzigingsvoorstel geadviseerd. De regering gaat hieronder in op de uitgebrachte commentaren.

SVB

De SVB heeft op 28 april 2022 een uitvoeringstoets uitgebracht. De SVB verwelkomt het voorstel om de kostedellersnorm aan te passen, daarvoor was in de knelpuntenbrief 2021 ook aandacht gevraagd¹⁰. Het voorstel is naar oordeel van de SVB uitvoerbaar en handhaafbaar per streefdatum van 1 januari 2023, mits er tenminste 6 maanden voorbereidingstijd is om de wijziging door te voeren en de scope en de aard ervan niet wijzigen. De SVB adviseert om veel kenbaarheid aan de verandering te geven, opdat ook de mensen geïnformeerd worden die nu geen AIO- of Anw-uitkering hebben en daar door deze wijziging wel recht op kunnen krijgen, zowel door het ministerie van SZW als de SVB zelf. Naar aanleiding van deze uitvoeringstoets is de SVB gevraagd om met inachtneming van het verdere wetgevingstraject de noodzakelijke voorbereidingen te treffen voor de tijdige invoering van de aanpassingen in de wet.

UWV

De wijziging van de leeftijdsgrens binnen de kostedellersnorm in de Toeslagenwet kent voor UWV, waar het gaat om aanpassingen, grofweg twee onderdelen:

1. Aanpassen proces, instructies, opzetten communicatie, e.d. voor nieuwe aanvragen per 1 januari 2023;
2. Het opzetten en uitvoeren van een herbeoordeling op alle lopende TW-dossiers met als leefvorm alleenstaand woningdeler.

UWV acht de wijziging van de leeftijdsgrens binnen de kostedellersnorm Toeslagenwet voor nieuwe aanvragen uitvoerbaar.

De herbeoordeling van lopende dossiers is volgens UWV eveneens uitvoerbaar. UWV start met deze herbeoordeling na inwerkingtreding van de wet omdat eventuele aanpassingen tijdens het parlementair traject tot veel herstelwerk kan leiden, wat in dat geval onrust geeft bij cliënten en UWV veel capaciteit kost.

Evenals bij de invoering van kostedellersnorm, wijst UWV op het handavingsrisico. De regering is zich hiervan bewust en bekijkt, in overleg met UWV, wat hier aan gedaan kan worden.

UWV onderkent een aantal positieve en ook negatieve effecten voor de klant als gevolg van het wijzigingsvoorstel en benoemt enkele risico's. UWV stelt alles in het werk om negatieve gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken en neemt maatregelen om risico's waar mogelijk te vermijden of te adresseren.

¹⁰ Knelpuntenbrief SVB van 6 juli 2021, bijlage bij Kamerbrief van 6 juli 2021 over de Stand van de uitvoering sociale zekerheid (Kamerstukken II, 2020/21, 26448, nr.652).

De totale kosten voor de invoering van dit wetsvoorstel bedragen volgens UWV in 2023 € 1,0 mln., waarvan € 0,4 mln. incidentele kosten, en voor 2024 e.v. € 0,1 mln. aan structurele kosten per jaar.

VNG

De VNG geeft in haar bestuurlijke reactie aan dat zij eerder heeft gepleit voor het afschaffen van de kostendelersnorm tot 27 jaar op korte termijn. De VNG pleit tegelijkertijd voor een 'fundamentele herziening van de Participatiewet' op lange termijn. De VNG geeft aan dat de kostendelersnorm niet mag leiden tot dakloosheid onder jongeren. De VNG vindt het van belang dat de kostendelersnorm niet ten koste mag gaan van het inkomen van de hoofdbewoner, omdat deze verantwoordelijk is voor de vaste lasten.

De regering deelt de zorg van VNG dat de kostendelersnorm niet mag leiden tot dakloosheid onder jongeren. Daarom beoogt het wijzigingsvoorstel dat de inkomenszekerheid van uitkeringsgerechtigden wordt versterkt als zij huisgenoten hebben tot 27 jaar. Dit wijzigingsvoorstel beperkt zich tot het wijzigen van de leeftijd waarop iemand als kostendelende medebewoner wordt aangemerkt. Wat betreft het pleidooi van de VNG voor een 'fundamentele herziening van de Participatiewet' heeft de regering bij brief van 21 februari 2022 de Tweede Kamer geïnformeerd over het traject tot verbetering van de Participatiewet¹¹.

De VNG merkt op dat gemeenten bij de VNG en Divosa aangeven dat er knelpunten zijn in de uitvoering van het wijzigingsvoorstel. De VNG vraagt aandacht om dit gezamenlijk aan de voorkant op te lossen om ervoor te zorgen dat gemeenten voldoende in staat worden gesteld om het wijzigingsvoorstel zo goed mogelijk uit te kunnen voeren.

De regering heeft goed nota genomen van deze opmerking van de VNG. De regering is evenwel van mening dat deze signalen diffuus en niet eenduidig zijn. Ook uit de commentaren van het Uitvoeringspanel blijkt dat verschillende gemeenten geen bijzonderheden verwachten bij de uitvoering van het wijzigingsvoorstel, terwijl slechts enkele gemeenten knelpunten bij de uitvoering verwachten. De regering onderschrijft het aandachtspunt van de VNG dat gezamenlijk en aan de voorkant gemeenten in staat gesteld worden om het wijzigingsvoorstel uit te voeren, met een goede communicatievoorziening voorafgaand aan de inwerkingtreding.

De VNG vraagt aandacht voor de overgang in ICT-systemen. De herbeoordeling (kostendelersnorm) kan in het huidige bestand van gemeenten niet geautomatiseerd gebeuren omdat er, vanwege de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), geen gegevens zijn geregistreerd van medebewoners. De VNG geeft aan dat dit betekent dat gemeenten alle bestanden handmatig moeten nakijken en beoordelen. Er zal sprake zijn van extra administratief en handmatig werk voor gemeenten. De VNG vraagt om zo snel mogelijk samen met het Inlichtingenbureau en gemeenten te kijken naar een efficiënte oplossing. De VNG vraagt in dit verband ook een integrale aanpak en afstemming met ICT-leveranciers, uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Er moet sprake zijn van een ketensamenwerking. De VNG vindt het van belang dat alle betrokken organisaties voldoende in staat worden gesteld om de wetswijziging zo goed mogelijk in de keten uit te kunnen voeren.

De regering onderschrijft het belang van een goede ketensamenwerking tussen ICT-leveranciers, uitvoeringsorganisaties en gemeenten. De regering stelt vast dat bij de huidige uitvoering en naleving van de kostendelersnorm gemeenten nu ook moeten vaststellen of en wanneer huisgenoten van uitkeringsgerechtigden de leeftijd van 21 jaar bereiken. Met het wijzigingsvoorstel wordt slechts de leeftijdsgrens verhoogd naar 27 jaar. De regering onderschrijft het belang dat bij voornoemde ketensamenwerking voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wijzigingsvoorstel ook het Inlichtingenbureau wordt betrokken en zal hieraan gevolg geven.

De VNG vraagt om behoud van de mogelijkheid van het toepassen van maatwerk om de kostendelersnorm niet uit te voeren, indien dit niet passend is bij de situatie van jongeren vanaf 27 jaar. De VNG vindt dat bestaanszekerheid voorop moet staan.

De regering onderschrijft het belang van de mogelijkheid van het toepassen van maatwerk bij het uitvoeren van de kostendelersnorm. De regering heeft hiertoe, ook op verzoek van uw Kamer,

¹¹ Kamerstukken II, 2021/22, 34 352, nr. 230

herhaaldelijk gemeenten opgeroepen om maatwerk toe te passen bij de uitvoering van de kostendelersnorm indien de individuele situatie van uitkeringsgerechtigden daarom vroeg. De mogelijkheid van het toepassen van maatwerk bij het uitvoeren van de kostendelersnorm blijft met het wijzigingsvoorstel bestaan. Niet alleen voor uitkeringsgerechtigden vanaf 27 jaar, maar ook zal maatwerk nog steeds mogelijk zijn voor uitkeringsgerechtigden tot 27 jaar.

De VNG benadrukt verder het belang dat het kabinet investeert in het borgen van de bestaanszekerheid van inwoners. De VNG is van mening dat de bestaanszekerheid tekort schiet. De VNG is voorts van mening dat de Participatiewet zoals gemeenten die voor ogen hebben, meer ruimte moet bieden aan de uitvoering, met de juiste prikkels voor bestaanszekerheid, activering en dienstverlening. De VNG vindt het van belang om gezamenlijk te werken aan een 'fundamentele herziening van de Participatiewet' voor het herstellen van de bestaanszekerheid van iedereen.

De regering onderschrijft het belang van een sociaal vangnet als systeem met een bestaansminimum dat de bestaanszekerheid van inwoners borgt. Daarom wordt een minimumuurloon ingevoerd op basis van een 36-urige werkweek. Zo wordt bewerkstelligd dat het minimumuurloon correspondeert met het minimummaandloon ongeacht de in de CAO gehanteerde werkweek. Ook wordt het wettelijk minimumloon in stappen verhoogd met 7,5%. Het netto referentieminimumloon is gekoppeld met de uitkeringen om het bestaansminimum te kunnen garanderen. De regering werkt zoals hiervoor opgemerkt aan een traject tot verbetering van de Participatiewet waarbij vereenvoudiging, vertrouwen en de menselijke maat leidende beginselen vormen. Hiermee wil de regering knelpunten bij burgers in de toekomst voorkomen.

Uitvoeringspanel gemeenten

Het Uitvoeringspanel vraagt wat de reikwijdte van het wijzigingsvoorstel is en voor welke inwonende jongeren tot 27 jaar de kostendelersnorm wordt gewijzigd. Het Uitvoeringspanel geeft aan dat de signalering wanneer een bijstandsgerechtigde 27 jaar wordt, goed moet worden doorgegeven door de daartoe gemachtigde diensten zoals de BRP of het Inlichtingenbureau. Het Uitvoeringspanel geeft aan dat de problematiek voor inwonende jongeren vanaf 27 jaar blijft bestaan. Het Uitvoeringspanel geeft aan dat het van belang is dat de mogelijkheid tot maatwerk blijft bestaan. Het Uitvoeringspanel geeft voorts aan dat het van belang is dat het voor gemeenten mogelijk is om te anticiperen op het wijzigingsvoorstel.

Over de reikwijdte van het wijzigingsvoorstel en voor welke inwonende jongeren tot 27 jaar de kostendelersnorm wordt gewijzigd merkt de regering het volgende op. In het wijzigingsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen jongeren tot 27 jaar. Het wijzigingsvoorstel is dus relevant voor alle jongeren tot 27 jaar en hun huisgenoten. Zoals eerder opgemerkt betekent dit dat alle inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten. De regering onderschrijft het belang van een goede signalering wanneer een inwonende jongvolwassene 27 jaar wordt en dat deze goed wordt doorgegeven aan de uitvoerende dienst van de gemeente. Overigens geldt het belang van deze signalering nu ook al, echter nu nog zodra een jongvolwassene 21 jaar wordt. Deze signalering moet net zoals het wijzigingsvoorstel worden gewijzigd van 21 jaar naar 27 jaar. De regering onderkent het commentaar van het Uitvoeringspanel dat de uit het onderzoek van Significant naar voren gekomen knelpunten bij de kostendelersnorm ook na invoering van het wijzigingsvoorstel kunnen optreden zodra huisgenoten 27 jaar worden. Daarbij dient te worden aangetekend dat de populatie thuiswonende jongvolwassenen van 27 jaar en ouder aanmerkelijk kleiner is dan de populatie jongvolwassenen van 21 tot 27 jaar. Bovendien is het perspectief voor jongvolwassenen vanaf 27 jaar dat zij een betaalde baan met perspectief op eigen woonruimte hebben groter dan bij jongvolwassenen van 21 tot 27 jaar.

Wat betreft de praktische uitvoerbaarheid zijn de reacties van het Uitvoeringspanel wisselend. Er zijn vijf reacties van panelleden die aangeven dat geen bijzonderheden worden verwacht voor wat betreft de praktische uitvoerbaarheid en er zijn drie panelleden die aangeven dat de uitvoerbaarheid problemen met zich meebrengen. Wat betreft ICT en automatisering zijn de reacties van het Uitvoeringspanel ook wisselend. Er zijn vijf reacties over automatisering en ICT gegeven, waarvan drie panelleden van het Uitvoeringspanel aangeven dat geen bijzonderheden worden verwacht en twee reacties dat de ICT complexiteit toeneemt.

De regering onderschrijft zoals eerder aangegeven het belang van een zorgvuldige invoering en ketensamenwerking tussen ICT-leveranciers, uitvoeringsorganisaties en gemeenten voorafgaand

aan de inwerkingtreding van het wijzigingsvoorstel en zal hieraan met betrokken partijen gevolg geven. De regering wil ook samen met VNG en Divosa faciliteren dat gemeenten onderling van elkaar kunnen leren bij de invoering van het wijzigingsvoorstel voorafgaand aan de inwerkingtreding.

Het Uitvoeringspanel geeft aan dat jongeren tot 27 jaar door het wijzigingsvoorstel worden bevoordeeld ten opzichte van huisgenoten vanaf 27 jaar. Het Uitvoeringspanel merkt op dat met het wijzigingsvoorstel jongeren tot 27 jaar een andere bijstandsnorm kunnen hebben, afhankelijk van de woonsituatie. Zo hebben jongeren tot 27 jaar met een gezamenlijke huishouding met het wijzigingsvoorstel een lagere norm dan leeftijdsgenoten die enkel dezelfde woning delen.

De regering onderschrijft dat door het wijzigingsvoorstel er onderscheid ontstaat tussen jongeren tot 27 jaar en jongeren vanaf 27 jaar. De regering is van mening dat dit onderscheid te billijken is omdat dit onderscheid in de Participatiewet nu ook al bestaat, bij voorbeeld bij de vier weken zoekperiode voor jongeren tot 27 jaar. Ook zijn jongeren tot 27 jaar uitgezonderd van enkele re-integratie instrumenten zoals de vrijlating van inkomsten. De begrenzing van de leeftijd tot 27 jaar is daarmee niet nieuw in de Participatiewet. Uitgangspunt bij jongeren tot 27 jaar is dat zij in beginsel niet uitkeringsafhankelijk worden. Zij moeten regulier bekostigd onderwijs volgen of werken. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van Significant APE dat jongeren uit bijstandsgesinnen langer thuis wonen dan jongeren uit niet-bijstandsgesinnen. Wat betreft het onderscheid tussen een gezamenlijke huishouding en kostendelen het volgende. Van een gezamenlijke huishouding (voor gehuwden en daaraan gelijkgestelden) is sprake als twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven van wederzijdse zorg voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins voor elkaar zorgen. Kostendelers daarentegen worden voor de toepassing van de bijstandsregels beschouwd als zelfstandige subjecten van bijstand, met ieder een eigen middelentoets. Bij twee jongeren tot 27 jaar met een gezamenlijke huishouding staat onomstotelijk vast dat zij kosten delen. Bij jongeren tot 27 jaar die enkel in hetzelfde hoofdverblijf hun woning delen staat de mogelijkheid van het delen van kosten daarentegen niet vast vergeleken met een gezamenlijke huishouding. De regering is van mening dat mogelijke knelpunten bij het delen van kosten en spanningen in de woning die daarmee gepaard gaan voorkomen worden door jongeren tot 27 jaar niet mee te tellen als kostendelende medebewoner voor hun huisgenoten. En dus ook voor kostendelende huisgenoten tot 27 jaar. De regering wil hiermee dak- en thuisloosheid tegengaan en vooral dat van jongeren tot 27 jaar voorkomen.

Twee panelleden uit het Uitvoeringspanel geven aan dat het beoogde effect van de wetswijziging teniet gedaan wordt door artikel 32, eerste lid, Participatiewet en artikel 33, vierde lid, Participatiewet.

De regering merkt hierover het volgende op. Artikel 32, eerste lid, ziet toe op verrekening van 'inkomsten uit verhuur, onderverhuur of het hebben van een of meer kostgangers'. Dus wanneer een bijstandsgerechtigde een ruimte verhuurt of een kostganger heeft en daar inkomsten uit ontleent, wordt dit inkomen verrekend met de bijstandsuitkering. Artikel 33, vierde lid, ziet op de situatie waarin het hebben van huurders of kostgangers tot lagere kosten van het bestaan leidt. Deze kunnen als inkomen worden verrekend indien zij niet reeds betrokken zijn bij de kostendelersnorm. Bij de invoering van de kostendelersnorm is hierover in de memorie van toelichting van de Participatiewet¹² het volgende opgenomen: 'In de eerste plaats wordt de (onder)verhuurder, (onder)huurder, kostgever of kostganger die met belanghebbende de woning deelt, niet meegerekend (onderdeel a). In dat geval is sprake van een zogenoemde zakelijke relatie. Hoewel een geringe mate van kostdelen niet uit te sluiten valt, zou het niet redelijk zijn er van uit te gaan dat zij kosten delen in dezelfde mate als woningdelers die niet een dergelijke onderlinge zakelijke relatie met elkaar hebben. Als deze uitzondering van toepassing is, geldt ten aanzien van de inkomsten uit verhuur, onderverhuur of kostgeverschap het bepaalde in artikel 33, vierde lid.' De regering merkt op dat artikel 33, vierde lid, in beginsel slechts van toepassing is als de kostendelersnorm niet geldt omdat er sprake is van een commerciële relatie. Het enkele feit van het opschuiven van de leeftijd naar 27 jaar maakt dit niet anders. Dit artikel geldt immers nu ook al voor personen tussen 18 en 21 jaar en leidt ook nu niet tot uitvoeringsproblemen in relatie tot de kostendelersnorm. De regering onderkent dat enige overlap tussen artikel 33, vierde lid, en de kostendelersnorm niet geheel is uitgesloten, zo blijkt uit de frase 'indien daarmee nog geen rekening is gehouden bij de vaststelling van de norm, bedoeld in artikel 22a.' De regering stelt hierbij echter vast dat uit de wetsgeschiedenis niet herleidbaar is welke situaties van samenloop er

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 801, nr. 3

zouden kunnen zijn. De regering is daarom van mening dat beide artikelen het beleidsvoornemen van het wijzigingsvoorstel niet in de weg staan.

Het Uitvoeringspanel geeft aan dat het van belang is dat goed gekeken wordt naar het effect van een hoger huishoudinkomen met het wijzigingsvoorstel op het recht op toeslagen.

De regering heeft berekend wat de effecten zijn van het wijzigingsvoorstel op het recht op toeslagen. Hieruit blijkt dat deze wijziging geen invloed heeft op het individuele recht op zorgtoeslag. Wel is het zo dat op huishoudniveau het recht op huurtoeslag afneemt of zelfs helemaal verdwijnt als gevolg van een hoger huishoudinkomen dat ontstaat door het wijzigingsvoorstel. Per saldo neemt het huishoudinkomen sterker toe dan het verminderde recht op huurtoeslag. De regering erkent dat een goede voorlichting door gemeenten, SVB en UWV voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wijzigingsvoorstel aan uitkeringsgerechtigden voor wie het wijzigingsvoorstel een hoger inkomen betekent over de doorwerking van dit hogere inkomen op het recht op toeslagen noodzakelijk is. De regering wil dit in overleg met SVB, UWV, VNG en Divosa vormgeven.

Adviescollege toetsing regeldruk

Het adviescollege toetsing regeldruk (ATR) stelt dat de nut en noodzaak van het wijzigingsvoorstel vaststaat. De ATR stelt dat het middel dat wordt gebruikt om het gestelde doel te bereiken, naar verwachting doeltreffend is. De ATR geeft in overweging mee om in de toelichting te benoemen dat door ophoging van de leeftijd problemen die zich in kwetsbare gezinnen bij de kostendelersnorm kunnen voordoen worden verschoven van het jaar dat jongvolwassenen 21 jaar worden naar het jaar dat jongvolwassenen 27 jaar worden. De ATR heeft drie aanbevelingen. Ten eerste adviseert de ATR nader te onderbouwen waarom gekozen is voor de huidige vormgeving en niet voor één van de andere varianten. Ten tweede adviseert de ATR nader uiteen te zetten wat de impact is van het aangepaste stelsel op de begrijpelijkheid en in hoeverre er sprake is van doorwerking op andere inkomensondersteunende instrumenten. Ten derde adviseert de ATR een regeldrukparagraaf op te nemen en daarin de regeldrukkosten in beeld te brengen.

De regering is zich ervan bewust dat het verhogen van de leeftijd van 21 naar 27 jaar waarop jongeren meetellen als kostendelende medebewoner voor hun huisgenoten in de eerste plaats een tijdelijke oplossing is voor kwetsbare gezinnen met inwonende jongvolwassenen tot 27 jaar. De regering merkt hierbij op dat de kostendelersnorm niet wordt afgeschaft. Zoals hiervoor genoemd is het aantal thuiswonende jongeren tot 27 jaar aanmerkelijk kleiner dan het aantal thuiswonende jongeren tot 21 jaar. Ook is de werkloosheid onder de beroepsbevolking vanaf 25 jaar lager dan de werkloosheid onder de beroepsbevolking van jongeren van 15 tot 25 jaar. De regering erkent dat eventuele knelpunten die zich bij de toepassing van de kostendelersnorm volgens het onderzoek van Significant hebben voorgedaan ook na de inwerkingtreding van het wijzigingsvoorstel kunnen voordoen zodra huisgenoten 27 jaar worden. Ook hiervoor geldt dat gemeenten in schrijnende situaties maatwerk kunnen bieden bij toepassing van de kostendelersnorm. Wat betreft het advies van de ATR naar de inhoudelijke onderbouwing voor het wijzigingsvoorstel merkt de regering op dat het de primaire oogmerk van de regering is om de inkomenszekerheid van kwetsbare gezinnen met een uitkering en inwonende jongheren vanaf 21 jaar te verbeteren. Dit met inachtneming van schaalvoordelen en de wenselijkheid dat stapeling van uitkeringen op één woonadres zo veel mogelijk wordt tegengegaan. Bij de verkenning naar een andere vormgeving van de kostendelersnorm zijn zoals opgemerkt vijf varianten besproken: de alleenstaandenaanvulling, de voordeurdelersregeling, de medebewonersnorm, verhoging van de leeftijd naar 27 jaar en afschaffing van de kostendelersnorm. Bij de alleenstaandenaanvulling, de voordeurdelersregeling en het afschaffen van de kostendelersnorm vindt nog een relatief grote stapeling van uitkeringen op één woonadres plaats. Dat er schaalvoordelen zijn komt in deze varianten in mindere mate of (in het geheel) niet naar voren. Dat uit zich ook in de relatief hoge budgettaire gevolgen van deze drie varianten; variërend van €90 miljoen tot ruim €420 miljoen structureel per jaar. De voor en nadelen van de medebewonersnorm zijn reeds beschreven in bovengenoemde verkenning. De regering merkt op dat een keuze uit één van deze alternatieve varianten een ingrijpend wijzigingsvoorstel met zich zou hebben meegebracht waarbij de normensystematiek geheel herzien zou moeten worden. Dit zou meer tijd gevegd hebben tot de invoering. Voor de regering is het prioritair dat met het voorliggende wijzigingsvoorstel kwetsbare bijstandsgesinnen met inwonende jongeren tot 27 jaar al op korte termijn (vanaf 1 januari 2023) meer inkomenszekerheid hebben. Met het voorliggende wijzigingsvoorstel blijft de huidige normensystematiek gehandhaafd en blijft de kostendelersnormsystematiek van toepassing voor uitkeringsgerechtigden vanaf 21

jaar, maar tellen jongeren tot 27 jaar niet mee als kostendelende medebewoner voor hun huisgenoten. Wat betreft de doorwerking op andere inkomensondersteunende instrumenten heeft de regering berekend dat het effect op toeslagen per saldo nihil tot positief is. Alleen voor de huurtoeslag geldt dat deze op huishoudniveau effect heeft, maar dat het netto inkomen door het wijzigingsvoorstel per saldo stijgt. De regering onderschrijft het belang hierover van een goede voorlichting door gemeenten en de andere uitvoeringsorganisaties SVB en UWV aan uitkeringsgerechtigden. Voor andere inkomensondersteunende voorzieningen zoals kwijtschelding lokale belastingen treedt de regering in overleg met BZK, VNG en gemeenten om te voorkomen dat de stijging van het netto inkomen door het wijzigingsvoorstel teniet gedaan wordt doordat alsnog lokale belastingen betaald moeten worden. De regering heeft naar aanleiding van het commentaar van de ATR de gevolgen voor de regeldruk van het wijzigingsvoorstel in paragraaf 2.5 beschreven.

Internetconsultatie

Het wijzigingsvoorstel heeft gedurende vier weken opengestaan voor internetconsultatie. De consultatie heeft 162 reacties opgeleverd, waarvan 34 niet-openbaar. Veel burgers en ervaringsdeskundigen hebben op het wetsvoorstel gereageerd, evenals veel betrokken partijen en deskundigen. Er zijn reacties ontvangen van diverse belangenorganisaties tegen jongerendakloosheid (onder meer Straatconsulaat, Basisberaad Rotterdam, Housing First Nederland en Jongerenpanel De 3e Kamer), van het Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten (NOOM), enkele gemeenten, Valente, FNV, SAM en Ieder(in).

De regering wil iedereen bedanken die commentaar heeft geleverd. Hieronder gaat de regering in op een aantal belangrijke reacties. De meeste opmerkingen zijn gemaakt over de kostendelersnorm op zich. Een groot aantal respondenten is met Ieder(in) van mening dat de kostendelersnorm helemaal zou moeten worden afgeschaft of dat deze niet van toepassing zou moeten zijn voor mensen met een beperking en evenmin voor mensen die mantelzorg willen verlenen aan iemand met een beperking. Volgens een respondent is de wijziging geen oplossing voor jongeren vanaf 27 jaar met een beperking of chronisch zieken die inwonen bij ouders of anderen met een uitkering.

De regering neemt deze opmerkingen ter harte. De regering is van mening dat bij tijdelijk verblijf vanwege mantelzorg die met spoed verleend moet worden maatwerk bij de kostendelersnorm mogelijk moet blijven. Echter indien de eigen woonruimte wordt opgezegd en men in dezelfde woonruimte hoofdverblijf heeft is sprake van schaalvoordelen. Dat is het principe van de kostendelersnorm.

De gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht (G4) hebben opmerkingen gemaakt over het vangnetprincipe van de bijstand. Zij vragen zich af of het bestaansminimum toereikend is. Zij vinden een 'fundamentele herziening' van de kostendelersnorm nodig bij een beleidsplan voor meer balans in de Participatiewet. Met het wijzigingsvoorstel wordt de uitvoering van de Participatiewet naar hun oordeel ingewikkelder en moeilijk aan burgers uit te leggen waarom ze een bepaald normbedrag krijgen. Zij vinden dat met het wijzigingsvoorstel mogelijke spanningen in een gezin niet worden opgelost, maar in de tijd worden verschoven tot één van de inwonende kinderen 27 jaar wordt en geen zelfstandige woonruimte kan vinden. Het risico bestaat dat mogelijke spanningen daarna alsnog ontstaan. De G4 vragen zich af waarom gekozen is voor een verhoging van de leeftijd naar 27 jaar. De G4 merken op dat een getrouwd stel jonger dan 27 jaar 100% van de norm ontvangt, terwijl twee jongeren van dezelfde leeftijd die enkel samen een woning bewonen, elk 70% van de norm, dus samen 140% ontvangen. De G4 vraagt wat de rationale hiervan is. Verder merken de G4 op dat met het wijzigingsvoorstel gehuwden of daaraan gelijkgestelden die jonger zijn dan 27 jaar en een medebewoner die ook jonger dan 27 jaar is, in huis nemen zelf de gehuwdennorm ontvangen (ieder 50%) terwijl de medebewoner dan 70% van de norm ontvangt. Tenslotte vraagt de gemeente Amsterdam aandacht voor het risico dat gemeenten in dergelijke situaties ertoe kunnen besluiten om via maatwerk de bijstandsnorm te verlagen. De gemeente Amsterdam wijst op het risico dat gemeenten hiermee verschillend omgaan, waardoor er inkomensongelijkheid ontstaat.

De regering verwijst voor het merendeel van de opmerkingen naar haar reactie op vergelijkbare opmerkingen van de VNG en de ATR. Wat betreft het in huis nemen van een medebewoner door twee gehuwden van dezelfde leeftijd wijst de regering op de volgende overwegingen. Bij een

hogere norm van een medebewoner is er een grotere waarschijnlijkheid dat deze zal bijdragen aan de huishoudkosten. Het is immers aan de twee gehuwden die de vast lasten dragen wie zij in huis nemen. Dit is anders bij een bestaande ouder-kind relatie waarbij spanning kunnen optreden bij de afdracht van een deel van de uitkering. Verder merkt de regering op dat hier een afweging is gemaakt tussen een eenduidige normensystematiek en uitvoering tegenover de complexiteit van het in individuele gevallen verlagen van de uitkering van de medebewoner. De regering wijst erop dat de in het wijzigingsvoorstel opgenomen voorbeeldhuishoudens slechts voorbeelden zijn, waarbij het ook voorkomt dat de in huis te nemen medebewoner inkomen uit betaald werk heeft. De regering vindt het voorts belangrijk dat met het voorliggende wijzigingsvoorstel gehuwde bijstandsgerechtigden of daaraan gelijkgestelden geen belemmering ondervinden bij het delen van woonruimte vanwege de kostendelersnorm. Dit draagt volgens de regering bij aan het tegengaan van dak- en thuisloze jongeren.

Een respondent heeft de vraag gesteld hoe wordt gemeten of het voorstel tot minder dak- en thuislozen leidt.

De regering onderschrijft het belang van het monitoren van het wijzigingsvoorstel en zal in overleg met SVB, VNG, UWV, gemeenten en maatschappelijke organisaties bezien of en hoe het wijzigingsvoorstel bijdraagt aan het terugdringen van dak- en thuisloosheid en met name van dak- en thuisloze jongeren.

Een respondent geeft aan dat een goede voorlichting over wie nu wel en wie niet (meer) onder de kostendelersnorm valt kan bijdragen aan meer kennis en een betere afweging door ouders. Een respondent vraagt of maatwerk bij de kostendelersnorm mogelijk blijft. Een respondent vraagt wat de gecombineerde effecten zijn van de wijziging van de kostendelersnorm op de verschillende regelingen en wat het effect is op het recht op toeslagen, maar ook op bijzondere bijstand of kwijtschelding gemeentelijke belastingen.

De regering verwijst bij deze opmerkingen naar haar reactie op vergelijkbare opmerkingen van de VNG en de ATR.

Een respondent wijst erop dat de uitvoeringslasten van gemeenten ook bij de wijziging van de kostendelersnorm hoog blijven.

Een respondent vraagt wat de voorbeeldberekening is als 2 of 3 jongvolwassenen onder de 27 samen een huishouden delen en recht hebben op een uitkering en hoe die situatie eruit ziet.

De regering merkt op dat met het wijzigingsvoorstel in de situatie waarbij jongeren tot 27 jaar in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben er sprake is van een stapeling van uitkeringen. De regering stelt vast dat de populatie jongeren tot 27 jaar met een bijstandsuitkering die met 3 of 4 personen van dezelfde leeftijd in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, met 500 personen in Nederland gering is. De regering is verder van mening dat deze stapeling opweegt tegen de onwenselijkheid van de huidige situatie waarbij de uitkering vermindert naarmate het aantal medebewoners vanaf 21 jaar toeneemt. Volgens het onderzoek van Significant APE kunnen uitkeringsgerechtigden daardoor minder bereid zijn om anderen in huis te nemen. Met het wijzigingsvoorstel geldt ook voor uitkeringsgerechtigden tot 27 jaar dat het in huis nemen van leeftijdsgenoten tot 27 jaar niet van invloed is op de hoogte van de uitkering.

3 personen (leeftijd)	huidige norm	kostedelende medebewoners	kostedelers	norm indien kostedelersnorm vanaf 27 jaar conform tekst coalitieakkoord	kostedelende medebewoner s	kostedeler s
Persoon a (26)	43,33%	2	3	70%	0	1
Persoon b (26)	43,33%	2	3	70%	0	1
Persoon c (26)	43,33%	2	3	70%	0	1
totaal	130%			210%		

NOOM (Netwerk van Organisaties voor Oudere Migranten) geeft aan dat de kostendelersnorm één van de redenen is om géén AIO aan te vragen.

De regering neemt notie van deze opmerking en neemt dit signaal mee bij het tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen en de AIO in het bijzonder.

2. Wijzigingen loonkostenvoordeel banenafpraak

Artikel IIIa

Artikel IIIa bevatte de wijzigingen ten aanzien van het loonkostenvoordeel in de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl). Deze wijzigingen worden geschrapt uit dit wetsvoorstel. De wijzigingen beoogden de doelgroepverklaring voor het loonkostenvoordeel banenafpraak (verder: LKV-banenafpraak) die nu door de werknemer bij het UWV wordt aangevraagd, voortaan door de werkgever te laten aanvragen (verder: werkgeversaanvraag van de doelgroepverklaring). Vanwege de voor de uitvoering benodigde voorbereidingstijd om deze vereenvoudigingen te implementeren zou de vroegst haalbare ingangsdatum 1 januari 2024 zijn geweest.

Het betrof een tussenstap om de administratieve lasten voor werkgevers en werknemers te verminderen, als opmaat naar de structurele oplossing. De regering is voornemens om de doelgroepverklaring LKV-banenafpraak op termijn in zijn geheel af te schaffen en het LKV banenafpraak structureel te maken¹³. Hierdoor hoeven werkgevers en werknemers helemaal geen doelgroepverklaring voor het LKV-banenafpraak meer aan te vragen en wordt de maximale looptijd van het LKV banenafpraak niet langer begrensd tot drie jaar. Dit is een verdergaande door werkgevers en werknemers zeer gewenste vereenvoudiging, die de administratieve lasten voor hen aanzienlijk zal verminderen. Dit zal worden geregeld in een nader te bepalen wetsvoorstel. De beoogde ingangsdatum van deze maatregelen is 1 januari 2025.

De regering acht als gevolg hiervan invoering van de werkgeversaanvraag van de doelgroepverklaring niet langer opportuun omdat die invoering voor slechts een korte periode zou gelden en daardoor te veel uitvoeringscapaciteit van UWV en werkgevers vergt om de maatregel voor één jaar te implementeren en uit te voeren. De regering vindt het wenselijker meteen de stap naar de structurele oplossing te zetten.

Nu de bepalingen over de werkgeversaanvraag van de doelgroepverklaring worden geschrapt uit het wetsvoorstel breed offensief, worden ook de bepalingen geschrapt die de doelgroep voor het LKV banenafpraak in lijn brengen met de doelgroep banenafpraak. Deze bepalingen keren terug in het nader te bepalen wetsvoorstel waarin het structureel maken van het LKV banenafpraak en het afschaffen van de doelgroepverklaring worden gerealiseerd. Ook voor deze maatregelen is het noodzakelijk dat de doelgroepen gelijk zijn.

Artikelen IIIg en IV, tweede lid

In artikel 122na van de Wet financiering sociale verzekeringen wordt de uitvoering van de quotumheffing verder opgeschort tot 1 januari 2026. De toenmalig Staatssecretaris van SZW heeft in 2019 een vereenvoudiging van de Wet banenafpraak aangekondigd¹⁴. De vereenvoudiging van de Wet banenafpraak is nodig, omdat de huidige wet administratief ingewikkeld is en samenwerking tussen werkgevers ontmoedigt. Nadat het kabinet aan de Tweede Kamer de contouren van het nieuwe systeem heeft aangekondigd, heeft de Tweede Kamer met de motie Nijkerken-De Haan c.s. het kabinet o.a. gevraagd om in de transitieperiode naar het nieuwe systeem geen onomkeerbare stappen te ondernemen en geen kosten te maken in het huidige systeem¹⁵. Als gevolg hiervan is de uitvoering van de quotumheffing opgeschort tot 1 januari 2022, de beoogde datum waarop het wijzigingen in verband met de vereenvoudigde banenafpraak in werking zou treden. Het verder opschorten van de quotumheffing is onvermijdelijk, omdat deze datum niet gehaald is doordat het wetsvoorstel ernstige vertraging opliep; eerst door de coronacrisis en later vanwege de demissionaire status van het vorige kabinet. Naar aanleiding van

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 138, p. 25 en Kamerstukken II 2019/20, 34 304, nr. 15. Het structureel maken van het LKV banenafpraak houdt in dat dit loonkostenvoordeel in plaats van nu maximaal drie jaar onbeperkt in duur wordt. Daarnaast komt dit loonkostenvoordeel ook beschikbaar voor mensen uit de doelgroep banenafpraak die al in dienst zijn, met als voornaamste doel de duurzaamheid van de banen voor deze groep te stimuleren.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 137 en nr. 168.

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 352, nr. 126.

de eerdergenoemde motie is het uitvoeringstechnisch niet mogelijk de huidige quotumheffing uit te voeren. Om die reden wordt de opschorting van de quotumheffing verlengd tot het moment waarop een nieuw in te voeren quotumregeling in werking treedt, met dien verstande dat de verlenging uiterlijk geldt tot 1 januari 2026. Dit omdat in 2026 de opbouw in de reeks met afgesproken aantallen afloopt en de banenafpraak overgaat naar een structurele situatie waarin 125.000 extra banen gerealiseerd moeten blijven ten opzichte van de nulmeting. Omdat op deze wijziging al wordt geanticipeerd door UWV en de Belastingdienst¹⁶, treedt deze wijziging met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2022 in werking. Op 8 juli 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de Belastingdienst en UWV toestemming is gegeven om de quotumheffing niet uit te voeren en daarmee te anticiperen op een door het nieuwe kabinet te creëren wettelijke grondslag waarin de uitvoering van de quotumheffing verder wordt opgeschort¹⁷.

De Minister voor Armoedebeluid
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten

¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr. 219.

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 34 352, nr. 219.