

SAMEN ONDER DAK

BELEMMERINGEN VOOR BIJSTANDSGERECHTIGDEN OM WOONRUIMTE TE DELEN

KLANT
AUTEUR(S)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Michiel Blom, Sam Huberts, Marjolijn Zwanepol, Maartje Gielen, Ellen
Westhoff, Joeri Athmer, Ilse Kalisvaart en Wouter Oosterom

DATUM
STATUS

24 augustus 2020
Definitief

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	3
1 Inleiding	6
1.1 Achtergrond en aanleiding	6
1.2 Centrale vraagstelling	7
1.3 Onderzoeksaanpak	8
1.4 Leeswijzer	11
2 Bijstandsgerechtigden ervaren belemmeringen bij woonruimte delen	12
2.1 Belemmeringen kunnen het delen van woonruimte in de weg staan	12
2.2 De onderzoekspopulatie in beeld	13
2.3 Belemmeringen voor woningdelen spelen het vaakst bij (tijdelijke) crisissituaties, bij woningdelen vanuit een situatie van dak- of thuisloosheid en bij jongeren	14
3 De vier grootste belemmeringen	16
3.1 Onderlinge financiële afhankelijkheid	16
3.2 Maatwerk beperkt en slechts tijdelijk toegepast	22
3.3 Complexiteit en veelheid van regelingen	27
3.4 Schaars aanbod op de woningmarkt	30
4 Wegnemen van belemmeringen kan bijdragen aan terugdringen dak- en thuisloosheid onder bepaalde groepen	33
4.1 Resumé voorgaande hoofdstukken	33
4.2 Woningdelen is een oplossing voor een deel van de groeiende groep dak- en thuislozen	34
4.3 Belemmeringen kunnen bijdragen aan het ontstaan van dak- of thuisloosheid	35
4.4 Belemmeringen kunnen bijdragen aan de instandhouding van dak- of thuisloosheid	37
4.5 Het wegnemen van belemmeringen voor woningdelen kan bijdragen aan het terugdringen van dak- en thuisloosheid onder economisch dak- en thuislozen, mensen in crisissituaties en jongeren vanaf 21 jaar	39
A. Onderzoeksverantwoording en modeluitkomsten data-analyse	41
B. Literatuurlijst	51

Samenvatting

Het aantal dak- en thuislozen is de afgelopen jaren fors gestegen. Sinds de eerste schatting in 2009 is het aantal dakloze 18- tot 65-jarigen in Nederland toegenomen van 17,8 duizend naar 39,3 duizend in 2018, de laatste bekende meting. Bij het aanpakken van de problematiek rondom dak- en thuislozen kijkt men als potentiële oplossing ook naar woningdeling. Mensen die woonruimte beschikbaar hebben, zouden deze kunnen delen met andere personen, al dan niet met de eigen kinderen. In het kader van deze maatschappelijke opgave wordt in de politiek en binnen maatschappelijke organisaties - waaronder organisaties voor opvang - de vraag opgeworpen of bijstandsgerechtigden belemmeringen ervaren om woonruimte te delen, waardoor het aantal dak- en thuislozen kan toenemen. De centrale vraagstelling van het onderzoek is dan ook:

In hoeverre zijn er belemmeringen bij bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen met andere mensen?

Hieronder vallen de volgende drie hoofdvragen:

1. (A) Ervaren mensen met een woning en een bijstandsuitkering belemmeringen om hun woning te delen met anderen en/of ervaren gemeenten belemmeringen bij deze bijstandsgerechtigden om hun woning te delen met anderen? (B) Ervaren mensen (waaronder mensen met een bijstandsuitkering) zonder woonruimte belemmeringen waardoor zij geen woonruimte kunnen vinden bij mensen met een woning?
2. (A) Zo ja, welke belemmeringen zijn dit en in welk opzicht maakt de kostendelersnorm hiervan deel uit en (B) in welke mate wordt hierbij door gemeenten maatwerk uit de Participatiewet (artikel 18) toegepast?
3. (A) In welke mate leiden deze belemmeringen voor mensen tot het niet kunnen vinden van woonruimte? (B) En is een relatie te leggen tussen de belemmeringen en de stijging van het aantal dak- en thuislozen, waaronder dak- en thuisloze jongeren? Zo ja, op welke manier kan deze relatie tussen diverse belemmeringen en de stijging worden onderbouwd?

Onderzoeks aanpak

We hebben een gestructureerde onderzoeks aanpak ontwikkeld waarmee we goed in kaart hebben kunnen brengen in hoeverre bijstandsgerechtigden belemmeringen ervaren om hun woning te delen met andere mensen. We hebben onderzoeksdagen gehouden bij een twaalfstal gemeenten en daarbij gesproken met beleidsmedewerkers, medewerkers in de uitvoering, maatschappelijke organisaties en bijstandsgerechtigden. Deze inzichten hebben we vertaald naar een enquête die we landelijk hebben uitgezet onder alle gemeenten om een landelijk beeld te verkrijgen. Tevens hebben we een data-analyse uitgevoerd op basis van microdatabestanden van het CBS en datakoppeling op huishoudensniveau om te zien of de kwalitatieve bevindingen ook kwantificeerbaar waren.

Bijstandsgerechtigden ervaren belemmeringen om woonruimte te delen

Dit onderzoek toont aan dat bijstandsgerechtigden inderdaad belemmeringen ervaren bij het delen van woonruimte. Deze belemmeringen doen zich het vaakst voor in de volgende situaties:

- a. Mensen die (tijdelijk) bij familie of vrienden willen intrekken in een crisissituatie, bijvoorbeeld in geval van een scheiding;
- b. Mensen die dak-of thuisloos zijn en willen gaan inwonen bij vrienden, familie of anderen die hulp willen bieden;
- c. Jongeren die 21 jaar worden en door ouders aangespoord worden om het huis uit te gaan.

De grootste belemmeringen voor woningdelen

In de meeste situaties willen mensen het liefst zelfstandig wonen. Dit kan echter niet altijd door een tekort aan betaalbare woningen of doordat iemand een te laag inkomen heeft waardoor zelfstandig wonen financieel niet haalbaar is. In die situaties kunnen mensen overwegen om woonruimte te (gaan) delen, als tijdelijke overbrugging totdat er woonruimte beschikbaar is of omdat het een goed alternatief is vanwege financiële overwegingen. Mensen met een bijstandsuitkering die woonruimte willen delen, kunnen vervolgens tegen verschillende belemmeringen aanlopen. De vier grootste belemmeringen zijn:

1. Het ontstaan van onderlinge financiële afhankelijkheid van de woningdelers, door (de angst voor) het stopzetten van inkomensafhankelijke toeslagen, toepassing van de kostendelersnorm of het onvermogen (of de onwil) om bij te dragen aan de woonlasten. Sinds de invoering van de kostendelersnorm in 2015 is een grotere uitstroom zichtbaar uit huishoudens met een bijstandsuitkering van jongeren in het jaar waarin ze 21 jaar worden. Dat is de leeftijd waarop de kostendelersnorm van toepassing wordt;
2. Gemeenten passen maar beperkt maatwerk toe in de Participatiewet, in de vorm van het niet toepassen van de kostendelersnorm, het verlenen van bijzondere bijstand of het bieden van een briefadres. Gemeenten zijn terughoudend met maatwerk uit angst voor een aanzuigende (precedent-)werking of misbruik. Verder zien we dat er diversiteit is tussen gemeenten, en zelfs tussen medewerkers van een gemeente, in hoeverre zij maatwerk toepassen en in hoeverre dit is vastgelegd in beleid, notities of stappenplannen;
3. De complexiteit en veelheid van regels en regelingen met betrekking tot werk, inkomen en wonen, zorgen bij bijstandsgerechtigden voor onduidelijkheid en onzekerheid over de gevolgen indien een woning wordt gedeeld. Ook is niet altijd duidelijk hoe bijvoorbeeld wijzigingen in de levenssituatie doorgegeven moeten worden. Deze belemmering kan extra spelen in het geval van een verhuizing naar een andere gemeente: denk aan overdracht van informatie die daarvoor nodig is, het mogelijk opnieuw aanvragen van een uitkering, en verschillen in gevoerd beleid tussen gemeenten. Negatieve ervaringen kunnen een voedingsbodem zijn voor wantrouwen jegens de overheid;
4. De schaarste op de woningmarkt, met name in grotere gemeenten. Een tekort aan geschikte woningen kan leiden tot onduidelijkheid over wanneer iemand kan doorstromen naar een nieuwe woning en, daardoor, terughoudendheid bij het delen van een woning. Daarnaast zijn woningcorporaties (en particuliere verhuurders) soms terughoudend bij het toestaan van woningdelen, omdat dit voor de verhuurders meer risico's met zich mee kan brengen.

Het wegnemen van belemmeringen voor woningdelen kan bijdragen aan het terugdringen van dak- en thuisloosheid onder economisch dak- en thuislozen, mensen in crisissituaties en jongeren vanaf 21 jaar

De achterliggende vraag is in welke mate bovenstaande geïdentificeerde belemmeringen voor woningdelen door bijstandsgerechtigden een relatie hebben met de ontwikkeling van dak- en thuisloosheid. Daarbij zien wij drie verbanden:

- a. Woningdelen biedt voor een deel van de dak- en thuislozen een potentiële oplossing. Dit geldt voornamelijk voor economisch dak- en thuislozen, mensen in crisissituaties en jongeren vanaf 21 jaar die vooral een woonprobleem hebben, maar minder voor dak- en thuislozen met zwaardere problematiek;
- b. Belemmeringen kunnen bijdragen aan het *ontstaan* van dak- of thuisloosheid. Uit de cijfers blijkt dat er meer uitschrijvingen zijn onder jongeren uit huishoudens met een bijstandsuitkering door de kostendelersnorm en dat zij hierdoor (schijn)dakloos kunnen worden¹;
- c. Belemmeringen kunnen bijdragen aan de *instandhouding* van dak- of thuisloosheid. Regels en procedures kunnen mensen onbedoeld dak- of thuisloos houden.

¹ Met (schijn)dakloos bedoelen wij dat de jongeren worden uitgeschreven uit het BRP en niet elders worden ingeschreven. Daardoor zijn zij niet langer zichtbaar in het BRP. Ook wel bekend als 'spookjongeren'. Er is weinig bekend over de omvang van deze groep. Dat zou nader onderzoek vergen.

Resumerend, het wegnemen van belemmeringen voor woningdelen lost het dak- en thuislozenprobleem niet op, maar kan wel bijdragen aan de oplossing ervan. Aan dak- of thuisloosheid gaat vaak een jarenlange opeenstapeling van persoonlijke en maatschappelijke problemen vooraf. Er zijn tal van maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het ontstaan of in stand houden van dak- of thuisloosheid. Voor daklozen met zwaardere problematiek (psychische problemen en/of verslavingsproblematiek) is woningdelen meestal geen oplossing. Voor deze groep kan dit de problemen zelfs verergeren, zeker wanneer beide woningdelers met sociaal-maatschappelijke problematiek kampen.

Voor bepaalde groepen, zoals economisch dak- en thuislozen, mensen in crisissituaties en jongeren vanaf 21 jaar, kan het (tijdelijk) woningdelen in individuele situaties echter wel degelijk een groot verschil maken om niet (schijn)dakloos te worden of te blijven. Er zijn geen landelijke cijfers bekend welk aandeel deze drie groepen uitmaken van de totale populatie dak- en thuislozen. Uit enkele gemeentelijke onderzoeken komt echter het beeld naar voren dat de genoemde groepen in omvang, relatief en absoluut, toenemen.

Huidige wet- en regelgeving en financiële regelingen lijken woningdelen voor bijstandsgerechtigden echter eerder te belemmeren dan te stimuleren. Denk aan inkomensafhankelijke toeslagen, toepassing van de kostendelersnorm en regels en regelingen met betrekking tot werk, inkomen en wonen. Ook de complexiteit en veelheid van regels en regelingen vormt een belemmering, doordat deze bij bijstandsgerechtigden zorgen voor onduidelijkheid en onzekerheid over de gevolgen indien een woning wordt gedeeld.

Dit rapport laat de belemmeringen zien voor woningdelen die bijstandsgerechtigden kunnen ervaren. Deze belemmeringen zijn tevens de 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden om de belemmeringen weg te nemen of te verkleinen, via onder andere:

- a. Vermindering van de onderlinge financiële afhankelijkheid tussen woningdelers als gevolg van inkomensafhankelijke toeslagen en de toepassing van de kostendelersnorm;
- b. Verruiming en vereenvoudiging van de mogelijkheden om maatwerk toe te passen, door het niet toepassen van de kostendelersnorm, via de bijzondere bijstand en door laagdrempeliger verstrekking van briefadressen aan (voornamelijk) economisch dak- en thuislozen;
- c. Terugdringing van de complexiteit en veelheid van regelingen met betrekking tot werk, inkomen en wonen, wat het ook makkelijker maakt om bijstandsgerechtigden tijdig en correct te informeren;
- d. Voorlichting en communicatie aan bijstandsgerechtigden over relevante regels en regelingen, rekening houdend met het wantrouwen dat sommige bijstandsgerechtigden hebben jegens de overheid;
- e. De realisatie van meer geschikte woonruimte om te woningdelen en van laagdrempelige huisvesting om doorstroming te bevorderen.

De potentie van woningdelen voor genoemde doelgroepen kan door belemmeringen weg te nemen of te verkleinen beter worden benut, wat een bijdrage levert aan het voorkomen of verminderen van dak- en thuisloosheid.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

1.1.1 Belemmeringen onder bijstandsgerechtigden om een woning te delen

Het aantal dak- en thuislozen is in de afgelopen jaren fors gestegen. Sinds de eerste schatting in 2009 is het aantal dakloze 18- tot 65-jarigen in Nederland toegenomen van 17,8 duizend naar 39,3 duizend in 2018, de laatste bekende meting². Het aantal daklozen tussen 18 en 30 jaar is in deze periode zelfs verdrievoudigd. Een derde van de daklozen valt, volgens de meest recente cijfers, in deze leeftijdsgroep. Op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het aantal daklozen. Het CBS concludeert dat dakloosheid vooral voorkomt bij mensen die langere periode in armoede leven.³ Het ministerie van VWS is 14 maart 2019 een actieprogramma gestart⁴ voor dak- en thuisloze jongeren om deze problematiek samen met andere departementen te adresseren. Daarnaast is de Tweede Kamer op 6 december 2019 door het kabinet geïnformeerd over de brede aanpak van dak- en thuisloosheid.

Bij het aanpakken van de problematiek rondom dak- en thuislozen kijkt men als potentiële oplossing ook naar woningdeling. Mensen die woonruimte beschikbaar hebben, zouden deze kunnen delen met andere personen, al dan niet de eigen kinderen. In het kader van deze maatschappelijke opgave wordt in de politiek en binnen maatschappelijke organisaties - waaronder organisaties voor opvang - de vraag opgeworpen of voor mensen in de bijstand belemmeringen bestaan om woonruimte te delen, waardoor het aantal dak- en thuislozen kan toenemen.

Context van het onderzoek

Vanuit de politiek is er aandacht voor belemmeringen om woonruimte te delen omdat het maatschappelijk gezien onwenselijk is wanneer bijstandsgerechtigden woonruimte willen delen, maar zij hierin worden belemmerd. Dit onderzoek is daarom gericht op de vraag of, en zo ja welke belemmeringen bijstandsgerechtigden ervaren om hun woning te delen met andere mensen. Er zijn geluiden dat bijstandsgerechtigden belemmerd worden om woonruimte te delen en deze belemmeringen kunnen negatieve maatschappelijke gevolgen hebben.

Bijstandsgerechtigden krijgen een bijstandsuitkering, op grond van de Participatiewet. Deze uitkering is bedoeld om het bestaansminimum voor mensen te garanderen. Onderdeel van deze wet is de zogeheten kostendelersnorm, die ervoor zorgt dat de individuele uitkering lager wordt wanneer meerdere mensen gezamenlijk in een huis wonen, omdat zij geacht worden de woonkosten te kunnen delen en om stapeling van bijstandsuitkeringen op één adres te voorkomen. Toepassing van maatwerk binnen de Participatiewet, bijvoorbeeld door de kostendelersnorm tijdelijk niet toe te passen, is mogelijk, maar is ook onderdeel van gesprek en onderzoek.⁵ Wanneer iemand een bijstandsuitkering ontvangt, komen hier verschillende rechten en plichten bij kijken. De hoogte van de bijstandsuitkering die mensen ontvangen, hangt af van het huishoudinkomen, de leeftijd en met wie iemand samenwoont. Het is hierbij belangrijk te realiseren dat het inkomen dus kan veranderen, wanneer iemands woonsituatie wijzigt. Om deze reden kan woningdelen andere gevolgen met zich meebrengen voor bijstandsgerechtigden dan voor niet-bijstandsgerechtigden.

Op 18 december 2019 kondigde de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer aan een onderzoek uit te laten voeren naar de vraag of, en zo ja welke belemmeringen bijstandsgerechtigden ervaren om hun woning te delen met

² CBS. 2019. Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>.

³ CBS. 2018. Inzicht in dakloosheid.

⁴ TK (Vergaderjaar 2018-2019), 29 325, nr. 97.

⁵ Divosa. 2020. *Handreiking maatwerk Participatiewet voor dak- en thuisloze jongeren*.

andere mensen. Hierbij schreef ze verder: "Uiteraard zal de kostendelersnorm nadrukkelijk bij het onderzoek worden betrokken. Hierbij wil ik tevens laten onderzoeken of de mogelijkheid van maatwerk die de Participatiewet biedt, voldoende is om eventuele belemmeringen bij het delen van woonruimte door bijstandsgerechtigden weg te nemen."⁶

1.1.2 Eén mogelijke belemmering uitgelicht: de kostendelersnorm

Reeds kort na de invoering van de kostendelersnorm werd erop gewezen dat de kostendelersnorm kan leiden tot een toename van het aantal dak- en thuislozen, met name onder jongeren vanaf 21 jaar, doordat het in huis nemen of samenwonen met anderen een negatief effect kan hebben op het inkomen⁷. De kostendelersnorm kan daardoor een belemmering vormen voor woningdelen en eraan bijdragen dat mensen geen woonruimte kunnen vinden. Onbekend is echter in hoeverre de ontwikkeling van het aantal dak- en thuislozen is toe te schrijven aan de invoering van de kostendelersnorm. Suggesties in die richting zijn tot nu toe eerder op individuele cases gebaseerd dan op gestructureerd onderzoek. In dit onderzoek nemen we de kostendelersnorm daarom mee als één van de mogelijke belemmeringen waar bijstandsgerechtigden tegenaan kunnen lopen wanneer ze woonruimte willen delen.

De kostendelersnorm

Als onderdeel van de Participatiewet is per 1 januari 2015 de **kostendelersnorm** van kracht voor personen van 21 jaar en ouder. De kostendelersnorm geldt voor personen van 21 jaar en ouder met een bijstandsuitkering die een woning delen met iemand anders. Daarbij maakt het niet uit wat de relatie is tussen de volwassenen. Het maakt ook niet uit waarom ze samen een woning delen. Er worden vier groepen met uitzonderingen genoemd in de Participatiewet, op wie de kostendelersnorm dus niet van toepassing is. Dit zijn: (1) gehuwden, (2) jongeren tot 21 jaar, (3) mensen die een studie volgen en (4) huurders met een commerciële relatie. De Participatiewet, en dus ook de kostendelersnorm, wordt uitgevoerd door gemeenten. De reden om de kostendelersnorm in te voeren was het gegeven dat de bijstand bedoeld is voor de noodzakelijke kosten van het bestaan. De hoogte van die kosten hangt mede af van de mate waarin degenen die hoofdverblijf in eenzelfde woning hebben, kosten met elkaar kunnen delen. Huishoudens van twee of meer personen delen kosten, zoals de kosten van huur, verwarming et cetera. Hierdoor zijn per persoon de kosten van levensonderhoud lager. Naarmate er meer personen wonen, zijn de kosten per persoon lager. Hoe meer volwassen personen in een huis wonen, hoe lager de uitkering. Voor de exacte percentages, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-is-de-kostendelersnorm-in-de-bijstand>. Gemeenten kunnen (enkel) tijdelijke (maatwerk)uitzonderingen maken op de toepassing van de kostendelersnorm. In de wet is niet nader omschreven wat tijdelijk is.

Voor gemeenten is de [Handreiking Handhaving Kostendelersnorm](#) een leidraad die zij kunnen volgen bij de uitvoering van de kostendelersnorm.

1.2 Centrale vraagstelling

De scope van het onderzoek is, zoals gezegd, breder dan alleen de kostendelersnorm als belemmering om woonruimte te delen. De centrale vraagstelling van het onderzoek is dan ook:

In hoeverre zijn er belemmeringen bij bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen met andere mensen?

⁶ TK (Vergaderjaar 2019-2020), 35 500 XV, nr. 91.

⁷ Zie bijvoorbeeld: (1) *Explosieve toename vermijdbare daklozen, De voorziene gevolgen van de kostendelersnorm*, Y. Bommeljé, Sociaal bestek december 2015/januari 2016; en (2) CBS: Meer jongeren dakloos, <https://www.divosa.nl/nieuws/cbs-meer-jongeren-dakloos>, januari 2017.

Hieronder vallen de volgende drie hoofdvragen:

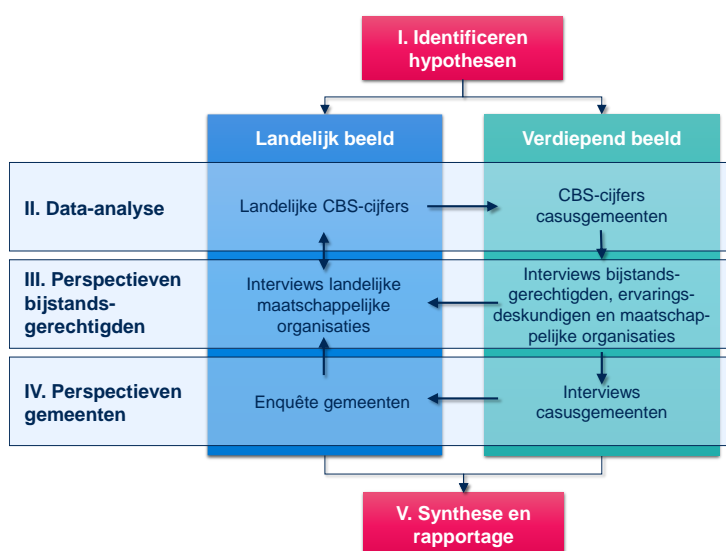
1. (A) Ervaren mensen met een woning en een bijstandsuitkering belemmeringen om hun woning te delen met anderen en/of ervaren gemeenten belemmeringen bij deze bijstandsgerechtigden om hun woning te delen met anderen? (B) Ervaren mensen (waaronder mensen met een bijstandsuitkering) zonder woonruimte belemmeringen waardoor zij geen woonruimte kunnen vinden bij mensen met een woning?
2. (A) Zo ja, welke belemmeringen zijn dit en in welk opzicht maakt de kostendelersnorm hiervan deel uit en (B) in welke mate wordt hierbij door gemeenten maatwerk uit de Participatiewet (artikel 18) toegepast?
3. (A) In welke mate leiden deze belemmeringen voor mensen tot het niet kunnen vinden van woonruimte? (B) En is een relatie te leggen tussen de belemmeringen en de stijging van het aantal dak- en thuislozen, waaronder dak- en thuisloze jongeren? Zo ja, op welke manier kan deze relatie tussen diverse belemmeringen en de stijging worden onderbouwd?

Dit onderzoek is erop gericht om te komen tot feitelijke en onderbouwde onderzoeksuitkomsten, op basis waarvan beleidsmakers en bestuurders eventuele implicaties voor het gevoerde beleid kunnen identificeren.

1.3 Onderzoeksaanpak

We hebben een gestructureerde onderzoeksaanpak ontwikkeld waarmee we diepgaand in kaart kunnen brengen in hoeverre bijstandsgerechtigden belemmeringen ervaren om hun woning te delen met andere mensen. We onderscheiden verschillende fases voor uitvoering van het onderzoek:

- a. Fase I - Identificeren hypothesen: deze vormen het analysekader voor de volgende fases van het onderzoek;
- b. Fase II - Data-analyse;
- c. Fase III - Perspectieven en motieven bijstandsgerechtigden: verdiepend onderzoek onder de casusgemeenten en vertaling naar een landelijk beeld;
- d. Fase IV - Perspectieven en motieven gemeenten: verdiepend onderzoek onder de casusgemeenten en vertaling naar een landelijk beeld;
- e. Fase V - Synthese en rapportage.



Figuur 1. Opbouw en volgtijdelijkheid van het onderzoek

In Figuur 1 hebben we deze fasering, en op hoofdlijnen de ingezette onderzoeksmethoden, schematisch weergegeven. In het vervolg van deze paragraaf lichten we de aanpak per fase toe. Omdat dit onderzoek in coronatijd is uitgevoerd hebben alle onderzoeksactiviteiten digitaal plaatsgevonden.

1.3.1 Fase I - Identificeren hypothesen

Wij hebben een conceptueel kader opgesteld waarin wij belemmeringen voor woningdelen en situaties waarin deze belemmeringen spelen in beeld hebben gebracht. Dit zogeheten analysekader fungeerde als uitgangspunt voor opvolgende onderzoeksactiviteiten, waaronder gesprekken bij de 12 casusgemeenten. We merkten dat belemmeringen voor het delen van woonruimte verbonden zijn aan specifieke situaties. Om deze reden hebben we ervoor gekozen situaties te identificeren waarin belemmeringen om woonruimte te delen voor bijstandsgerechtigden het meest urgent zijn. Belemmeringen en situaties zijn in beeld gebracht aan de hand van een literatuurstudie en expertsessie met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Movisie, Platform 31 en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RVS).

1.3.2 Fase II - Data-analyse

Voor de data-analyse hebben wij de volgende stappen ondernomen:⁸

- a. Selectie van microdatabestanden van het CBS en datakoppeling op huishoudensniveau;
- b. Operationalisering van de maatstaf woningdeling en andere maatstaven: aantal kostendelers, inwonende jongvolwassen kinderen, inwonende mantelzorgers, echtscheiding en in- en uitstroom van dak- en thuislozen;
- c. Beschrijvende statistiek voor bijstandshuishoudens en overige huishoudens over de peiljaren 2014, 2016 en 2018 waarbij we hebben gekeken naar woningdeling en sociaal-demografische en geografische kenmerken zoals leeftijdsklasse, migratieachtergrond, regionale spreiding, gemeentegrootteklasse, stedelijkheid et cetera;
- d. Toepasselijke grondslag versus feitelijke grondslag (gemeentelijk maatwerk);
- e. Controlegroep van vergelijkbare huishoudens waarbij te denken valt aan huishoudens die geen bijstand ontvangen, maar wel een laag inkomen hebben en andere kenmerken vergelijkbaar met bijstandshuishoudens.

Tijdens de uitvoering van de data-analyses bleek dat het niet mogelijk is om toepassing van gemeentelijk maatwerk in de databestanden te identificeren. Daarnaast was het maar ten dele mogelijk om dak- en thuislozen te identificeren, namelijk alleen op basis van verdwijnen uit of verschijnen in de BRP, of door middel van het ontvangen van een daklozenuitkering. Na bovenstaande stappen was het mogelijk om de volgende analyses uit te voeren:

1. Beschrijvende analyses van de kenmerken van bijstandshuishoudens en niet-bijstandshuishoudens in de peiljaren 2014, 2016 en 2018;
2. Beschrijvende analyses van mate van woningdeling en in- en uitstroom waarbij we hebben ingezoomd op jongeren, echtscheiding, dak- en thuisloosheid en mantelzorg⁹;
3. Verdiepende analyses van mate van woningdeling waarbij is gecorrigeerd voor achtergrondkenmerken.

1.3.3 Fase III en Fase IV - Perspectieven en motieven van bijstandsgerechtigden en van gemeenten

In fase III hebben wij ons gericht op het in beeld brengen van het perspectief van bijstandsgerechtigden, zowel direct (informatie van bijstandsgerechtigden zelf) als indirect (stakeholders). In fase IV - die grotendeels parallel liep aan fase III - hebben we ons gericht op het in beeld brengen van het gemeentelijk perspectief. De onderzoeksmethoden bestonden uit verdiepend onderzoek binnen de casusgemeenten, interviews bij landelijke maatschappelijke organisaties om het algemene beeld te toetsen en te verrijken en een landelijke online enquête onder gemeenten.

Voor het verdiepende casusonderzoek hebben wij een gevarieerde selectie gemaakt van twaalf casusgemeenten: Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Rotterdam, Arnhem, Maastricht, Groningen, Helmond, Tytsjerksteradiel, Bergen, Buren

⁸ De relevante uitkomsten uit de data-analyse hebben wij verwerkt in de vervolghoofdstukken van dit rapport. Een uitgebreide onderzoeksverantwoording is te vinden in bijlage A bij dit rapport.

⁹ Als indicatie voor mantelzorg hebben we toegepast: een bewoner van minimaal 65 jaar met inwonend persoon met leeftijdsverschil van minimaal 18 jaar, of een bewoner minimaal 80 jaar met een inwonend persoon met leeftijdsverschil van minimaal 18 jaar.

en Oosterhout¹⁰. Bij iedere gemeente hebben we een digitaal werkbezoek georganiseerd waarbij wij de volgende activiteiten hebben uitgevoerd:

- a. Een groepsinterview met de beleidsmedewerkers die te maken hebben met bijstand, de Participatiewet, maatschappelijke opvang of wonen, ten behoeve van het perspectief van de gemeente;
- b. Een groepsinterview met de managers uitvoering en cliëntmanagers, ook voor het perspectief van de gemeente;
- c. Een groepsinterview met maatschappelijke organisaties: interviews met medewerkers bij woningbouwcorporatie(s), maatschappelijke opvang, ggz en beschermd wonen aanbieders voor het perspectief van professionals in de keten;
- d. Een interview met cliëntenraad, lokale ombudsman en/of individuele cliënten voor het perspectief van cliënten.

De interviews waren semigestructureerd, waarbij we de te interviewen personen vooraf een topiclijst hebben toegestuurd met gesprekstema's. De topiclijst bestond op hoofdlijnen uit:

- a. Een aantal algemene vragen over hoe men te maken heeft met het thema 'woonruimte delen door bijstandsgerechtigden';
- b. Achterhalen of er beschikbare cijfers of relevante onderzoeken zijn met betrekking tot dit thema;
- c. Bespreken van verschillende situaties waarin belemmeringen om woonruimte te delen zich kunnen voordoen;
- d. Bespreken van de mogelijke belemmeringen die bij bijstandsgerechtigden kunnen spelen om woonruimte te delen;
- e. Bespreken van de overwegingen die meespelen in het al dan niet woonruimte delen en wat het uiteindelijke resultaat is/de gevolgen van het al dan niet woonruimte delen;
- f. Bespreken van de maatwerk mogelijkheden binnen de Participatiewet met betrekking tot de kostendelersnorm en in hoeverre maatwerk wordt toegepast;
- g. Bespreken van de mogelijke relatie tussen belemmeringen in het delen van woonruimte en dak- en thuisloosheid.

Uit het onderzoek bij de twaalf casusgemeenten hebben we een goed beeld opgehaald van de uitvoeringspraktijk, met oog voor de verschillende perspectieven. Vervolgens hebben we een aantal interviews met landelijke partijen afgenomen. Het doel van deze interviews was om het beeld uit het onderzoek bij de casusgemeenten te toetsen in hoeverre dit breder speelt in Nederland en uitkomsten nader te valideren. De exacte inhoud van deze semigestructureerde interviews hebben we bepaald aan de hand van de uitkomsten uit het casuonderzoek. We hebben gesproken met Woningbouwcorporatie Aedes, Stichting Zwerfjongeren Nederland en Stichting SAM (beroepsvereniging voor uitvoerders in het publieke sociaal domein). Daarnaast zijn de uitkomsten besproken in de begeleidingscommissie voor het onderzoek, waarin, naast de ministeries van SZW en VWS, ook Divosa, de VNG en Valente zitting hadden.

Nadat we het onderzoek bij casusgemeenten hadden afgerond, hebben we een landelijke (integrale) enquête uitgevoerd onder beleidsmedewerkers van gemeenten. Het doel van deze enquête was om de informatie die we hebben opgehaald bij de casusgemeenten te verbreden om een betrouwbaar en representatief beeld te kunnen geven over heel Nederland. De exacte inhoud van de enquête hebben we bepaald nadat we het casuonderzoek hadden afgerond, zodat we gericht konden bepalen welke thema's van belang waren om landelijk uit te vragen. De respons op de vragenlijst was 35%, een gangbare respons voor een dergelijke enquête.

¹⁰ Selectie is gebaseerd op een aantal criteria: mate van woningdeling in 2018, mate van thuis- en daklozenproblematiek in 2018, mate van bijstandsafhankelijkheid in 2018, landsdeel en grootteklasse.

Grootte gemeenten	Aantal in enquête	Aantal totaal	Respons
<i>0 - 50.000</i>	87	269	32%
<i>50.000 - 100.000</i>	23	115	31%
<i>> 100.000</i>	14	32	44%
Totaal	124	358	35%

Tabel 1. Gemeentelijke respons op de enquête

De enquête is door een representatieve afspiegeling van gemeenten ingevuld (zie tabel 1). De respons is onder grote gemeenten iets hoger dan onder kleine gemeenten. Er is geen sprake van selectieve non-respons. In het begin van de vragenlijst werden gemeenten gevraagd in welke mate het onderwerp woonruimte delen onder bijstandsgerechtigden in hun gemeente speelt. Wanneer een gemeente aangaf dat dit helemaal niet het geval was, werd de vragenlijst afgesloten. In totaal gaven 28 gemeenten aan dat dit onderwerp niet speelde in de eigen gemeente.

1.3.4 Fase V - Synthese en rapportage

In de laatste fase van het onderzoek brengen we het materiaal uit de microdata-analyse en de opbrengsten van de verdiepende casusonderzoeken bij elkaar. Met dit gecombineerde materiaal beantwoorden we de drie hoofdvragen.

De conceptrapportage hebben we wederom besproken met de begeleidingscommissie. Gedurende de uitvoering van het onderzoek hebben de leden van de begeleidingscommissie meegedacht over de aanpak van het onderzoek, de analyse en synthese van de opbrengsten van het onderzoek en het conceptrapport.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- a. Hoofdstuk 2 geeft een schets van de mate van woningdelen door bijstandshuishoudens en niet-bijstandshuishoudens en laat zien in welke specifieke situaties belemmeringen voor woningdelen vaker en minder vaak voorkomen;
- b. Hoofdstuk 3 beschrijft de vier belangrijkste (clusters van) belemmeringen voor woonruimte delen. Hier komen onderliggende overwegingen van bijstandsgerechtigden aan bod en worden de kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksuitkomsten gepresenteerd;
- c. Hoofdstuk 4 is een beschouwend hoofdstuk waarin we de relatie tussen de belemmeringen voor het delen van woonruimte en (de stijging van) dak- en thuisloosheid verder uitdiepen.

Bijlage A bevat een uitgebreidere onderzoeksverantwoording voor de kwantitatieve analyses met gedetailleerde modeluitkomsten en bijlage B bevat tot slot een overzicht van geraadpleegde literatuur.

2 Bijstandsgerechtigden ervaren belemmeringen bij woonruimte delen

Het eerste deel van deze rapportage geeft antwoord op de vraag óf er belemmeringen spelen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen. Een korte samenvatting van dit hoofdstuk laat zich lezen als 'ja, er gelden belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen'. Dit hoofdstuk:

- a. Beschrijft op welke wijze wij 'belemmeringen' conceptualiseren en benaderen;
- b. Brengt de onderzoekspopulatie in beeld; en
- c. Beschrijft situaties waarin het vaakst belemmeringen spelen bij het delen van woonruimte.

2.1 Belemmeringen kunnen het delen van woonruimte in de weg staan

Er bestaan verschillende vormen van woningdelen in Nederland. In dit onderzoek gaat het zowel om woningdelen door gezinnen of mensen die affectief verbonden zijn (een relatie hebben), als overige vormen van woningdelen. Deze vormen zijn divers, zoals woningdelen in een woongroep, woningdelen met friends-contracten (geldt vaak voor studenten), hospitaerverhuur of bijvoorbeeld intergenerationeel co-wonen/kangoeroewoningen.¹¹

Het begrip 'belemmering' speelt daarnaast een centrale rol in het onderzoek. Het is daarom goed dit begrip nader te duiden.



We zien in dit onderzoek een 'belemmering' als een factor die ervoor zorgt dat mensen minder geneigd zijn om hun woning te delen met anderen.

Een belemmering kan in *individuele gevallen* betekenen dat mensen besluiten om hun woning niet (meer) te delen, óf dat er andere (dwingendere) redenen zijn waardoor zij alsnog toch besluiten de woning te (blijven) delen. In dat laatste geval wordt de belemmering, bijvoorbeeld dat ze te maken krijgen met de kostendelersnorm, op de koop toegenomen. Op *macroniveau* betekent een belemmering dat woningdelen *minder vaak* voorkomt dan het geval geweest zou zijn als die belemmering er niet was geweest.

Belemmeringen voor woningdelen door bijstandsgerechtigden zijn, zo blijkt uit de literatuurstudie en de gehouden expertsessies, in te delen naar verschillende categorieën, namelijk:

- a. *Financiële belemmeringen* - Deze zorgen er bijvoorbeeld voor dat mensen minder financiële middelen overhouden, wanneer zij overgaan tot woningdelen. Dit kan een reden zijn om niet te willen (of kunnen) woningdelen;
- b. *Institutionele belemmeringen* - Deze zorgen er bijvoorbeeld voor dat mensen de gevolgen van woningdelen niet kunnen overzien, of dat zij geen woning kunnen vinden (om te delen). Deze belemmeringen liggen besloten in ons institutioneel stelsel en hebben bijvoorbeeld te maken met complexiteit van wet- of regelgeving, de uitvoering hiervan of krapte op de woningmarkt;
- c. *Belemmeringen gekoppeld aan persoonlijke voorkeuren/omstandigheden* - Bijvoorbeeld omstandigheden in de privésfeer, de locatie van het sociale netwerk of gezondheid. Denk bijvoorbeeld aan een psychische beperking, waarbij mensen vaak niet willen/kunnen woningdelen¹².

¹¹ Platform 31. *Vormen van woningdelen*. Geraadpleegd van: <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/woningdelen/vormen-van-woningdelen>

¹² Zie ook: <https://www.platform31.nl/nieuws/wonen-een-mensenrecht-en-wel-zo-normaal-mogelijk>

De focus van dit beleidsgerichte onderzoek ligt op belemmeringen die tot de invloedssfeer van de overheid behoren. Om deze reden ligt de focus met name op financiële en institutionele belemmeringen met betrekking tot woningdelen. Belemmeringen die betrekking hebben op persoonlijke voorkeuren vallen buiten de scope van dit onderzoek.

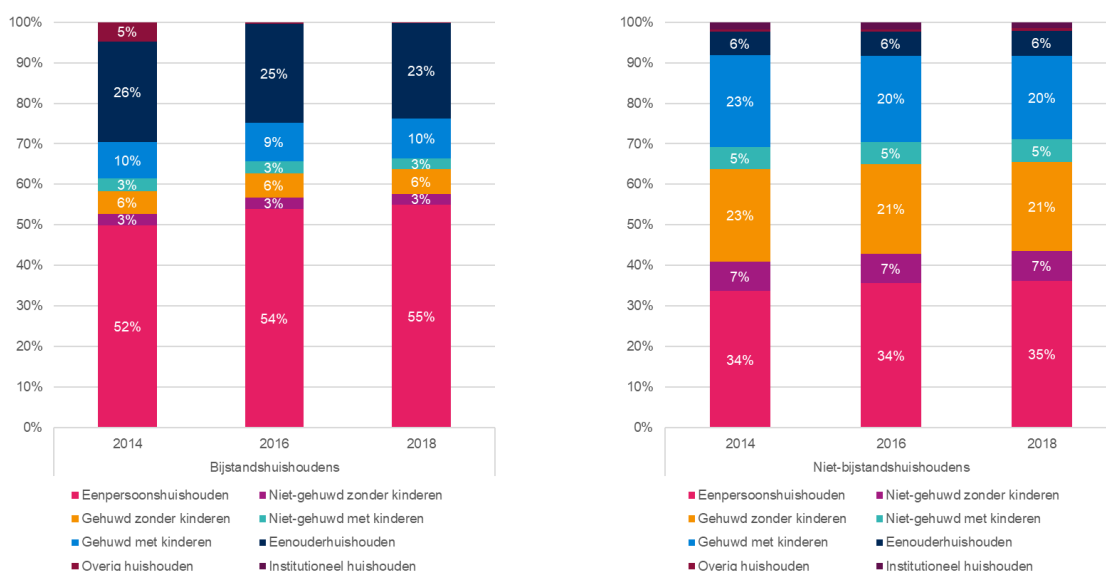
Waar sommigen ervoor kiezen in bepaalde situaties wel te gaan woningdelen, kiezen anderen hier in soortgelijke situaties niet voor. Belemmeringen zorgen er op zichzelf niet voor dat mensen niet gaan woningdelen. De overwegingen en persoonlijke afweging van bijstandsgerechtigden spelen hierbij een belangrijke rol. In specifieke situaties kunnen verschillende mensen belemmeringen op een andere manier 'wegen'. Op deze manier leiden belemmeringen en persoonlijke overwegingen tot een bepaald resultaat: wel of niet woningdelen. In dit onderzoek richten we ons op belemmeringen die gelden voor mensen met een bijstandsuitkering die (i) willen gaan inwonen bij een ander, (ii) willen blijven inwonen bij een ander en (iii) gezamenlijk zoeken naar een woning om te delen (iv) mensen met een bijstandsuitkering die iemand anders bij hen willen laten inwonen. In paragraaf 2.3 geven we een schets van situaties waarin deze belemmeringen en overwegingen (vaak) spelen.



Figuur 2. Samenspel van belemmeringen en overwegingen leiden tot bepaalde resultaten

2.2 De onderzoekspopulatie in beeld

Wanneer we inzoomen op de populatie bijstandsgerechtigden zien we dat ruim 5% van de Nederlandse huishoudens bijstand ontvangt.¹³ De samenstelling van huishoudens in de onderzoekspopulatie is weergegeven in onderstaande figuur, afgezet tegen niet-bijstandshuishoudens. Hieruit blijkt onder andere dat ruim de helft van de bijstandshuishoudens een eenpersoonshuishouden is, waar dit voor niet-bijstandshuishoudens om 34-35% gaat. Tussen 2014 en 2018 is het aandeel eenpersoonshuishoudens binnen de groep bijstandshuishoudens zelfs licht toegenomen. Daarnaast bestaat een relatief groot deel van de bijstandshuishoudens uit eenouderhuishoudens.

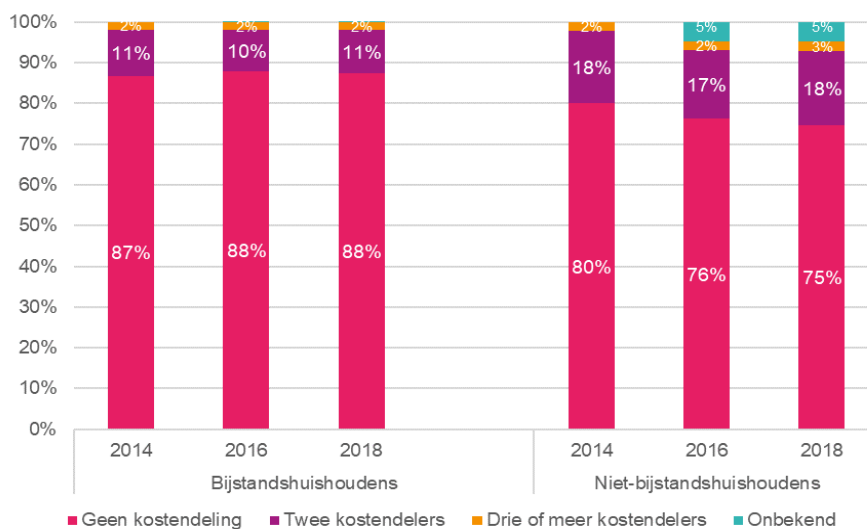


Figuur 3. Type huishouden, vergeleken tussen bijstandshuishoudens en niet-bijstandshuishoudens

Dit onderzoek richt zich onder andere op (de gevolgen van) de kostendelersnorm. Daarom hebben wij ook de populatie wel/niet bijstandsgerechtigde huishoudens met elkaar vergeleken wat betreft de mate van kostendeling. Hieruit blijkt dat

¹³ Dit is op basis van onze CBS-analyse. Zie voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording bijlage A. Institutionele huishoudens en huishoudens die een gedeelte van het jaar bijstand ontvingen zijn buiten beschouwing gelaten.

een groter deel van de bijstandsgerechtigden tot een huishouden zonder kostendeling behoort. Het gaat hierbij, zoals zichtbaar is in navolgende figuur, om 87 à 88% van de populatie. De overige bijstandshuishoudens bestaan uit twee of meer kostendelers. Dit betekent dat 12% tot 13% bestaat uit kostendelers. Deze verhouding is redelijk stabiel gebleven in de periode 2014 - 2018. Niet-bijstandshuishoudens bestaan vaker uit huishoudens waarin kostendeling voorkomt. Dit betekent dat zij bijvoorbeeld vaker thuiswonende kinderen hebben boven de 21 jaar oud, die niet studeren. De kostendelersnorm is hierbij uiteraard niet aan de orde, omdat er geen sprake is van een bijstandshuishouden.



Figuur 4. Mate van woningdeling onder bijstandshuishoudens en niet-bijstandshuishoudens

2.3 Belemmeringen voor woningdelen spelen het vaakst bij (tijdelijke) crisissituaties, bij woningdelen vanuit een situatie van dak- of thuisloosheid en bij jongeren

Belemmeringen blijven abstract wanneer ze niet gekoppeld worden aan een specifieke situatie waarin mensen zich bevinden waarbij er sprake kan zijn van belemmeringen om woonruimte te delen. In dit onderzoek hebben wij daarom in de beginfase situaties in beeld gebracht waarin belemmeringen voor het delen van woonruimte kunnen spelen. Dit hebben we gebaseerd op de uitgevoerde literatuurstudie en de expertsessies. Aan de hand van deze concrete situaties konden we verderop in het onderzoek in kaart brengen op welke manier belemmeringen van invloed zijn op de uiteindelijke keuze of mensen al dan niet kiezen voor het delen van woonruimte.

We hebben in het onderzoek de volgende situaties geïdentificeerd waarin bijstandsgerechtigden belemmeringen kunnen ondervinden om woonruimte te delen:

1. *Een jongere die 21 jaar wordt en door ouders aangespoord wordt om uit huis te gaan*
Wanneer iemand 21 jaar wordt, dan verandert de situatie van deze jongere gelet op diverse wet- en regelgeving. Hierdoor kunnen ouders besluiten niet langer woonruimte te willen delen, om vervolgens de jongere aan te sporen om uit huis te gaan.¹⁴ Uit onderzoek van Divosa blijkt dat deze situatie zelfs al op 18-jarige leeftijd kan spelen, omdat soms gedacht wordt dat de kostendelersnorm al met 18 jaar van kracht wordt;¹⁵
2. *Mensen die (tijdelijk) bij familie/vrienden willen intrekken in een crisissituatie (bijvoorbeeld een scheiding) maar daar niet welkom zijn vanwege angst voor de financiële consequenties*
In deze situatie beschikt iemand over een eigen woning, komt in een crisissituatie terecht en zoekt daarom onderdak elders. Dit kan bijvoorbeeld zijn in het geval van een scheiding, wanneer deze persoon niet in de oorspronkelijke woning kan blijven wonen. Wanneer deze crisissituatie speelt, kan iemand (tijdelijk) bij familie/vrienden willen intrekken;¹⁶

¹⁴ Zie ook: <https://www.movisie.nl/artikel/jongvolwassenen-kostendelersnorm-participatiewet-0> & <https://www.divosa.nl/nieuws/cbs-kostendelersnorm-leidt-tot-beperkt-aantal-verhuizingen>

¹⁵ Divosa. 2020. *Handreiking maatwerk Participatiewet voor dak- en thuisloze jongeren*.

¹⁶ Zie ook: <https://www.zorgwelzijn.nl/steeds-meer-jongeren-op-straat-door-kostendelersnorm/>

3. *Mensen die dak- of thuisloos zijn, willen gaan inwonen bij vrienden, familie, of anderen die hulp willen bieden*
In deze situatie is het gegeven dat iemand dak- of thuisloos is en een woning zoekt, een reden om eventueel te gaan woningdelen. Deze persoon kan onderdak zoeken bij vrienden of kennissen, om het eigen leven weer op te kunnen bouwen. Ook is het in deze situatie mogelijk om met anderen - bijvoorbeeld andere dak- en thuislozen - een woning te zoeken om met elkaar te delen. We kunnen hierbij nog onderscheid maken tussen economisch dak- en thuislozen, voor wie het voornaamste probleem het ontbreken van een geschikte woning is, en niet-zelfredzame dak- en thuislozen, bij wie ook diverse andere sociaalmaatschappelijke problemen spelen;
4. *Mantelzorgers die samen (gaan) wonen met degenen voor wie zij zorgen (met name met gehandicapten)*
In deze situatie kan het gegeven dat iemand (plotseling) zorg nodig heeft een reden zijn om te woningdelen. Deze persoon heeft bijvoorbeeld te maken met lichamelijke achteruitgang of ggz-problematiek. In deze gevallen wordt gekeken in hoeverre iemand terecht kan in het eigen netwerk;¹⁷
5. *Mensen die uit een instelling komen (GGZ, dan wel detentie) en willen woningdelen*
In deze situatie is het gegeven dat iemand uit een instelling komt (denk GGZ/detentie) een reden om eventueel te gaan woningdelen. Deze persoon moet bijvoorbeeld opgevangen worden door het eigen sociaal netwerk, en/of is zijn/haar huis kwijtgeraakt tijdens het verblijf in de instelling;
6. *Mensen die vluchtelingen/remigranten tijdelijk in huis willen nemen, bijvoorbeeld ex-asielzoekers, of andere mensen die hulp willen bieden*
In deze situatie is het feit dat een persoon contact heeft met iemand met een vluchtelingenstatus reden om eventueel de woning te delen. Deze persoon heeft een woning beschikbaar en wil wellicht een andere vluchteling opvangen in huis, zodat deze persoon niet in een asielzoekerscentrum hoeft te verblijven. Hierbij is een speciale rol weggelegd voor remigranten die terugkomen naar Nederland, die wellicht willen woningdelen met een gezin. Volgens de RVS is migratie één van de routes is waarlangs mensen dakloos kunnen raken.¹⁸

Uit de voor dit onderzoek gehouden enquête blijkt dat gemeenteambtenaren met name (h)erkennen dat genoemde situaties 2 en 3 in hun gemeente voorkomen. Daarnaast speelt ook de situatie waarin een jongere 21 jaar oud wordt, in ongeveer de helft van de ondervraagde gemeenten waarin belemmeringen voorkomen voor woningdelen.



Figuur 5. Kunt u aangeven in welke situaties belemmeringen voor woningdelen het meest voorkomen in uw gemeente?
Meerdere antwoorden mogelijk (n = 91)

In deze situaties gelden het vaakst belemmeringen voor het delen van woonruimte door bijstandsgerechtigden. De vraag is vervolgens welke belemmeringen dit precies zijn. De belangrijkste belemmeringen hebben we, op basis van ons onderzoek, in hoofdstuk 3 beschreven.

¹⁷ Het CBS stelt dat het erop lijkt dat de invoering van de kostendelersnorm geen invloed heeft gehad op de situatie rond mantelzorg en tijdelijke opvang. (CBS. 2017. BUS-G: Verdiepende analyses kostendelersnorm.)

¹⁸ RVS. 2020. Advies: Herstel begint met een huis.

3 De vier grootste belemmeringen

In de meeste situaties willen mensen het liefst zelfstandig wonen. Dit is echter niet altijd mogelijk door een tekort aan betaalbare woningen of doordat iemand een te laag inkomen heeft. Zelfstandig wonen is dan financieel niet haalbaar. In die situaties kunnen mensen overwegen om woonruimte te delen, als tijdelijke overbrugging totdat er woonruimte beschikbaar is of omdat het een goed alternatief is uit financiële overwegingen. Mensen met een bijstandsuitkering die woonruimte willen delen, kunnen vervolgens tegen verschillende belemmeringen aanlopen. In dit hoofdstuk komen de vier grootste belemmeringen aan bod:

- a. Onderlinge financiële afhankelijkheid;
- b. Beperkte toepassing van maatwerk binnen de Participatiewet;
- c. Complexiteit en veelheid van regelingen;
- d. Schaars aanbod op de woningmarkt.

3.1 Onderlinge financiële afhankelijkheid

Mensen in de bijstand ontvangen menigmaal per jaar een deel van hun inkomen vanuit verschillende instanties: diverse toeslagen, uitkeringen, voorzieningen en soms nog wat inkomen uit werk. Het lastige is dat die verschillende inkomensbestanddelen ook allemaal afhankelijk zijn van elkaar, mede vanwege het inkomensafhankelijke karakter van veel regelingen¹⁹. Het idee van het samen delen van woonkosten, is als gedachte goed te begrijpen, maar blijkt in de praktijk complex door alle fluctuaties. De ene maand kan de persoon in de min staan, de andere maand in de plus, maar de vaste lasten blijven hetzelfde. Woningdelen heeft als complicerende factor dat dit een financiële afhankelijkheid creëert tussen de woningdelers in een situatie waarin de financiële huishouding vaak al precair is.

Een burger wil soms wel een andere burger helpen, maar is daar minder toe geneigd als daardoor zijn toeslagen omlaag gaan of zelfs wegvallen, zijn uitkering maandelijks lager is wegens de kostendelersnorm en hij aan de andere kant meer moet betalen aan bepaalde gemeentelijke heffingen en belastingen. Ook kan het een gevoelig onderwerp zijn om financiën te bespreken met de ander. In de uitwerking van deze paragraaf gaan we in op de verschillende financiële afhankelijkheden waar bijstandsgerechtigden mee te maken krijgen wanneer zij een woning delen.



“Als je in een uitkeringssituatie zit dan is het verschil tussen het wel en niet redden een paar tientjes; de financiële impact is vaak heel groot. Het toepassen van de kostendelersnorm en andere regels creëert zoveel disbalans in het inkomen dat de cliënten het vaak al niet aangaan.” (Maatschappelijke organisatie)

3.1.1 (Angst voor) het stopzetten van fiscale toeslagen doordat de toeslagen inkomensafhankelijk zijn

Korting op of het stopzetten van fiscale toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en/of kindgebonden budget) kan ertoe leiden dat mensen hun woning niet willen delen. Men is verplicht het verzamelinkomen op te geven van zichzelf en van eventuele (toeslag)partners. Dit kan een echtgenoot of echtgenote zijn of een kind of ouder (wanneer allebei 27 jaar of ouder zijn). Specifiek voor het berekenen van de huurtoeslag wordt ook rekening gehouden met het inkomen van andere medebewoners²⁰.

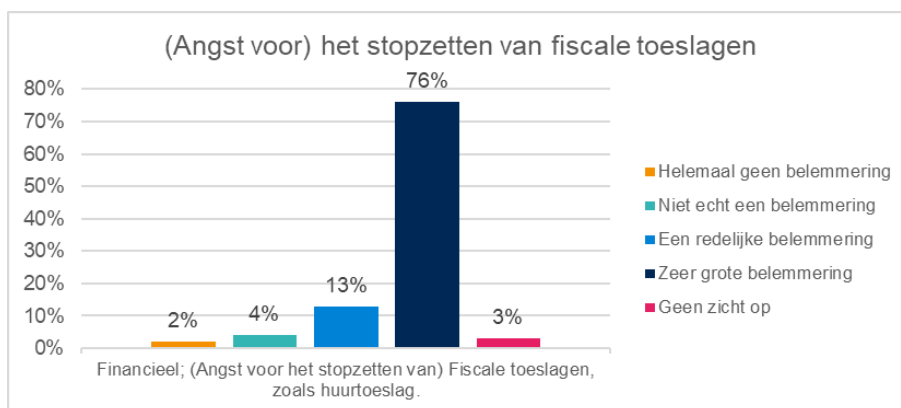
¹⁹ Nationale ombudsman. 2019. Rapport 'Invorderen vanuit het burgerperspectief'.

²⁰ <https://www.nibud.nl/consumenten/huurtoeslag/>.



“Mijn dochter (24) kreeg een breuk in haar relatie; toen is zij weer thuis komen wonen. Dit betekende dat ik een korting kreeg op de huurtoeslag en op mijn bijstandsuitkering, maar het moet toch niet zo zijn dat je je kind niet terugneemt omwille van financiën. Mijn dochter werkte bij de Jumbo dus heb ik met haar gesproken over geld. Dat zij bijdroeg aan de kosten betekende wel dat zij niet in de gelegenheid was om een buffer op te bouwen voor wanneer zij zelfstandig zou willen gaan wonen.” (Bijstandsgerechtigde)

Uit de enquêteresultaten komt naar voren dat driekwart van de responderende gemeenten (de angst voor) het stopzetten van fiscale toeslagen ziet als een zeer grote belemmering voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen en nog eens 13% ziet dit als een redelijke belemmering (zie Figuur 6).



Figuur 6. Inschatting van de grootte van belemmeringen: (Angst voor) het stopzetten van fiscale toeslagen (n=89)

Uit het verdiepende casuonderzoek onder gemeenten blijkt dat alle geïnterviewden (beleid, uitvoering en maatschappelijke organisaties) herkennen dat bijstandsgerechtigden financiële belemmeringen ervaren bij het woningdelen. Dit komt zowel door het stopzetten van fiscale toeslagen als door de toepassing van de kostendelersnorm. Uit de gesprekken, maar ook uit de enquêteresultaten, lijkt (de angst voor) het stopzetten van de fiscale toeslagen een grotere belemmering te zijn dan de toepassing van de kostendelersnorm. Deze belemmering geldt in de brede zin voor bijstandsgerechtigden wanneer een extra persoon met een inkomen komt inwonen. Men realiseert zich daarbij niet altijd dat veranderingen in inkomen van de ene persoon kunnen leiden tot financiële consequenties voor de ander. Het is ook lastig voor inkomensconsulenten om hier vooraf uitsluitel over te geven. Zij kunnen mensen helpen om proefberekeningen te doen voor hun toeslagen via de website van de Belastingdienst. Daarmee krijgt de bijstandsgerechtigde beter inzicht in wat de financiële consequenties zijn. Toch blijft het lastig om vooraf alle effecten te overzien die woningdelen heeft op iemands financiële situatie.



“Als je iemand in huis wilt nemen dan raak je ontmoedigd door de kortingen op je toeslagen en op je uitkering. Mijn broer heeft lang op straat gestaan, ik had hem wel willen helpen, maar heb dat om financiële redenen niet gedaan.” (Bijstandsgerechtigde)

3.1.2 Toepassing van de kostendelersnorm, waardoor de uitkering van bijstandsgerechtigden bij woningdelen wordt verlaagd

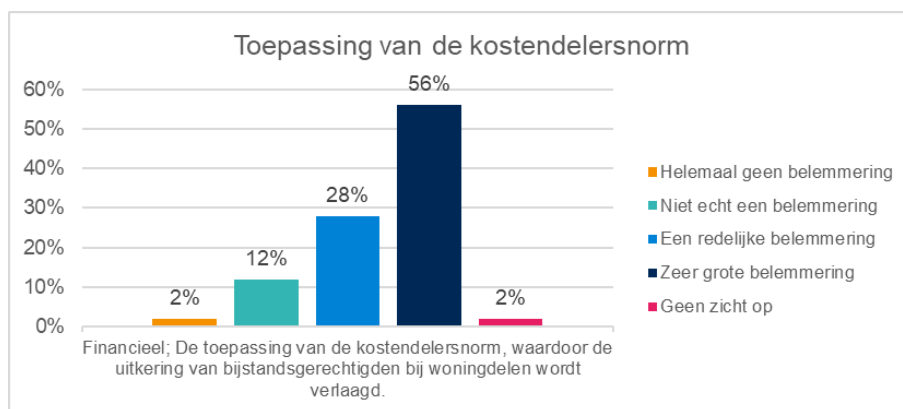
Het toepassen van de kostendelersnorm kan ertoe leiden dat mensen hun woning niet willen delen doordat de uitkering van de bijstandsgerechtigden die een woning delen wordt verlaagd. De financiële afhankelijkheid is bij de kostendelersnorm niet gebaseerd op de hoogte van het inkomen van de huisgenoten, maar op het aantal mensen in het huishouden. Iedereen houdt individueel recht op bijstand maar de hoogte van die bijstand is lager, naar gelang er meer kostendelers in het huishouden zijn. De gedachte achter de kostendelersnorm is dat medebewoners de kosten van het gezamenlijk bewonen van een woning met elkaar kunnen delen en dat een stapeling van uitkeringen op één huishouden wordt tegengegaan. Toepassing van de kostendelersnorm kan leiden tot een substantiële inkomensterugval.²¹

²¹ Regioplan. 2016. Gevolgen kostendelersnorm in Amsterdam.

In 2015 viel volgens onderzoek van het CBS²² 1 op de 10 bijstandshuishoudens onder de kostendelersnorm. Hiervan hadden de meeste huishoudens twee of drie kostendelers. Kostendelers zijn vooral kinderen en partners. In een kwart van de gevallen zijn de kostendelers onder de 27 jaar. Het gaat daar bij veelal om thuiswonende kinderen. De meeste kostendelers zijn andere bijstandsgerechtigden zonder betaald werk of met werk in deeltijd²³.

Helft van de gemeenten waar het thema woningdelen speelt, ziet de kostendelersnorm als zeer grote belemmering voor woningdelen

Uit de enquêteresultaten blijkt dat iets meer dan de helft van de gemeenten waarin het thema woningdelen speelt de toepassing van de kostendelersnorm ziet als zeer grote belemmering voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen en iets meer dan een kwart van de gemeente ziet dit als een redelijke belemmering (zie Figuur 7).



Figuur 7. Inschatting van de grootte van belemmeringen: toepassing van de kostendelersnorm (n=90)

Vanuit het verdiepend casuonderzoek lijkt er deels begrip te zijn voor de kostendelersnorm, met name vanuit beleid en deels vanuit de uitvoering. Het stapelen van bijstandsuitkeringen binnen een huis kan een onbedoelde uitwerking van beleid zijn en betekenen dat men samen 'te veel' gaat verdienen. De bijstand zal zo ook mensen stimuleren om weer mee te doen en werk te zoeken. Het kan ook een stimulans zijn om werk te zoeken. Daarnaast vormt de kostendelersnorm een minder grote belemmering wanneer degene die blijft of gaat inwonen (voldoende) meebetaalt aan de woonlasten, conform de gedachte achter de kostendelersnorm.

Echter, maatschappelijke organisaties en een deel van de gemeentelijke uitvoerders vinden het eerlijker wanneer mensen beloond worden als ze iemand in huis nemen of houden. Nu lijken bijstandsgerechtigden hiervoor te worden 'gestraft' door een lagere bijstandsuitkering en lagere toeslagen. Uit het eerder aangehaalde onderzoek door Regioplan blijkt zelfs dat een deel van de huishoudens die met de kostendelersnorm te maken hebben maandelijks geld te kort komt. Dit is het meest pregnant bij huishoudens waarin drie of meer kostendelers op één adres wonen²⁴. Een regeling die de hoofdbewoner enig financieel voordeel oplevert, brengt weliswaar extra gemeentelijke uitgaven met zich mee maar kan worden afgezet tegen de kosten van maatschappelijke opvang en/of zorg.

Effect van de kostendelersnorm op mate van woningdelen vooral zichtbaar onder jongeren

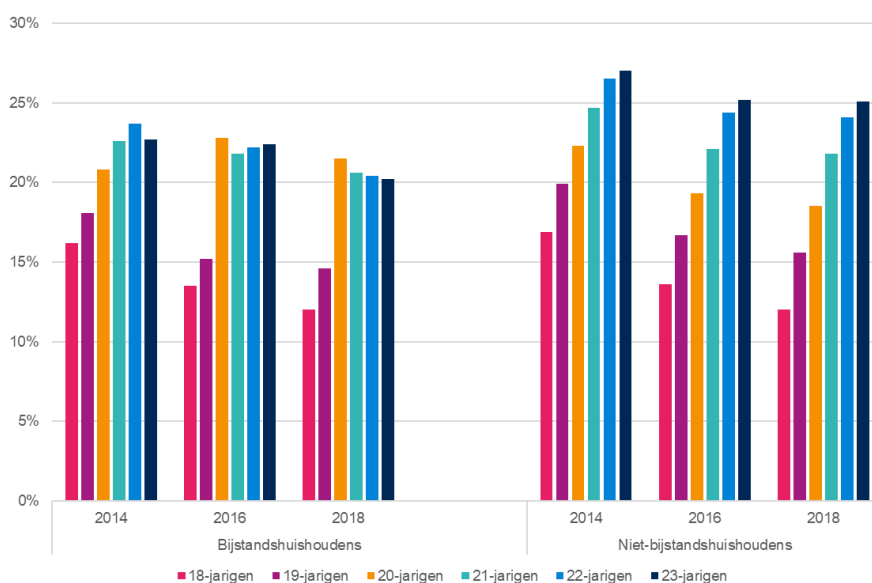
Uit de beschrijvende analyses in hoofdstuk 2 zien we voor de gehele populatie woningdelers niet direct een effect van de kostendelersnorm: bijstandshuishoudens zijn niet minder gaan woningdelen na invoering van de kostendelersnorm in 2015. Voor de groep jongeren komt echter wel een aantal opvallendheden naar voren (zie Figuur 8):

²² CBS. 2017. Verdiepende analyses kostendelersnorm.

²³ <https://www.divosa.nl/nieuws/cbs-kostendelersnorm-leidt-tot-beperkt-aantal-verhuizingen>.

²⁴ Regioplan. 2016. Gevolgen kostendelersnorm in Amsterdam. Dit geldt vooral voor 3 kostendelers (of meer).

- a. Jongeren blijven langer thuis wonen in 2016 en 2018 ten opzichte van 2014 (lagere uitstroom). Wanneer bijstandshuishoudens vergeleken worden met niet-bijstandshuishoudens blijkt dat uitstroom van jongeren uit bijstandshuishoudens in deze jaren op bijna alle leeftijden lager is dan uitstroom van jongeren uit niet-bijstandshuishoudens;
- b. In 2016 is een tegengestelde trend zichtbaar voor jongeren van 20 jaar in bijstandshuishoudens. Dit is de groep die in dat jaar 21 wordt. Na invoering van de kostendelersnorm (in 2015) is het aantal 20-jarige jongeren dat uitstroomt hoger dan de andere leeftijdscategorieën. In 2018 is dit ook het geval;
- c. Voor de huishoudens zonder bijstandsuitkering gaat de uitstroom trapsgewijs omhoog voor 18-23 jarigen²⁵; bij huishoudens met een bijstandsuitkering schiet de uitstroom omhoog voor de 20-jarigen en vakt de uitstroom daarna juist af (vanaf 2016).



Figuur 8. Vergelijking uitstroom jongeren bij bijstandshuishoudens en niet-bijstandshuishoudens

Sinds de invoering van de kostendelersnorm in 2015 is dus een grotere uitstroom zichtbaar uit bijstandshuishoudens van jongeren in het jaar waarin ze 21 jaar worden. Om het effect van de kostendelersnorm op de mate van woningdeling nader te onderzoeken hebben we een vergelijking gemaakt van bijstandshuishoudens ten opzichte van een vergelijkbare groep huishoudens zonder bijstandsuitkering. De bijstandshuishoudens zijn de zogeheten 'treatmentgroep²⁶', omdat zij vanaf 2015 te maken kunnen krijgen met de kostendelersnorm. De vergelijkbare groep huishoudens noemen we de 'controlegroep'. Een goede controlegroep lijkt zoveel mogelijk op de groep bijstandshuishoudens, maar dan zonder dat sprake is van een bijstandsuitkering. Als een treatmentgroep wordt vergeleken met een goede controlegroep dan kunnen gevonden verschillen worden toegeschreven aan het effect van de kostendelersnorm en niet aan verschillen in huishoudenskenmerken. Voor de huishoudenskenmerken hebben we aangesloten bij de kenmerken die worden gebruikt om de kans op bijstand te schatten voor het verdeelmodel voor de bijstand. De kenmerken die we hebben meegenomen zijn besteedbaar inkomen, vermogen onder de 5.000 euro, of iemand in het huishouden een niet-westerse migratieachtergrond heeft, de leeftijdsverdeling, huurtoeslag en het aantal personen in het huishouden. Zie ook de onderzoeksverantwoording in bijlage A.

We verwachten dat door de (dreiging van de) kostendelersnorm de uitstroom van mensen uit bijstandshuishoudens toeneemt. Dit effect is vooral zichtbaar onder jongeren die 20 zijn (en in het bewuste jaar dus 21 worden). De hypothese

²⁵ De uitstroom onder jongeren uit niet-bijstandshuishoudens is in 2016 en 2018 over de hele linie lager dan in 2014. Dit zou een effect kunnen zijn van de invoering van het leenstelsel voor studenten. Dat was geen onderdeel van dit onderzoek.

²⁶ De 'treatmentgroep' bevat de variabele die wij willen onderzoeken, in dit geval de kostendelersnorm.

is dat de kostendelersnorm leidt tot een toename van uitstroom uit huishoudens waarin iemand 21 wordt. Dit hebben we getoetst door het effect van de kostendelersnorm op het aantal huishoudens met uitstroom te onderzoeken. We zien dat door de kostendelersnorm in huishoudens met kinderen die dat jaar 21 worden vaker sprake is van uitstroom uit het huishouden. Zo ligt het percentage huishoudens waarin uitstroom plaatsvindt naar schatting rondom de 74% hoger door de kostendelersnorm in vergelijking met de controlegroep. Dit effect is statistisch significant (zie onderstaande tabel). De sterretjes in de tabel geven de bewijskracht van de uitkomst aan: hoe meer sterretjes hoe sterker de bewijskracht. We zien dezelfde, maar kleinere effecten bij huishoudens die aan het begin van het jaar kinderen hebben van 18 of 19 jaar en huishoudens met kinderen in de leeftijdscategorie 21 tot en met 23 jaar. De hypothese dat de kostendelersnorm leidt tot een hogere uitstroom van jongeren uit bijstandshuishoudens wordt dus bevestigd.

Indicator:	Leeftijd op 1 januari		
	18 t/m 19	20	21 t/m 23
Uitstroom uit het huishouden	+ 14% ***	+ 74% ***	+ 25% ***

Tabel 2. Effect van de kostendelersnorm op uitstroom. *** betekent significant met 99% betrouwbaarheid; ** betekent significant met 95% betrouwbaarheid; * betekent significant met 90% betrouwbaarheid

3.1.3 Niet kunnen of willen bijdragen aan de woonlasten is vooral een probleem voor de hoofdbewoner

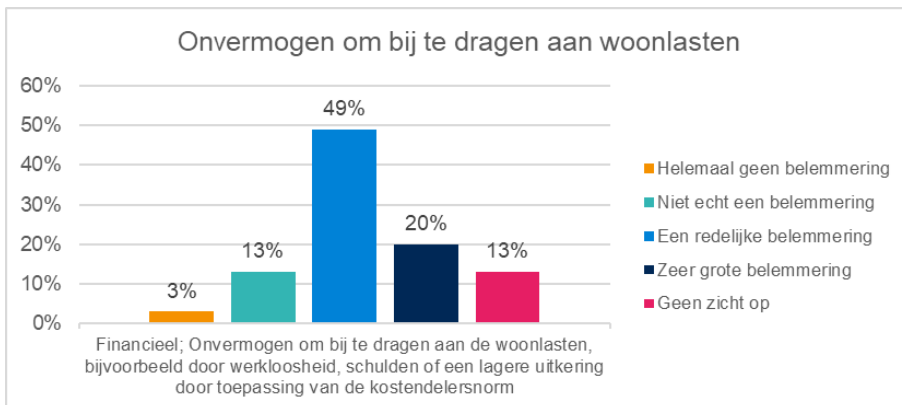
'Woonkosten delen' is gebaseerd op het uitgangspunt dat men bereid is om kosten te delen (**willen**) en in staat is om kosten te delen (**kunnen**). De praktijk is echter weerbarstiger en pluriformer door schuldenproblematiek, werkloosheid, wisselende inkomens en het feit dat mensen vooral zien wat er op hun eigen rekening binnenkomt - een lagere individuele uitkering door toepassing van de kostendelersnorm - en niet altijd zicht hebben op de financiële situatie van de kostendeler. De hoofdbewoner draagt de verantwoordelijkheid voor het betalen van de vaste lasten. Als de inwonende hier niet aan kan of wil bijdragen is dat vooral een probleem voor de hoofdbewoner. Een veel gehoorde casus uit het diepteonderzoek betreft een thuiswonend kind dat weigert om zelf een uitkering aan te vragen of bij te dragen aan de kosten waardoor de ouder (als hoofdbewoner) in de financiële problemen komt. In de gesprekken met gemeenten opperen sommige beleidsmedewerkers en uitvoerders een alternatief voor de kostendelersnorm waarbij hoofdbewoners de volledige (hogere) bijstandsnorm ontvangen en medebewoners een vaste (lagere) uitkering. Daarmee kan de hoofdbewoner de vaste lasten betalen en is hij of zij niet meer afhankelijk van de bijdrage van medebewoners. Ook maatschappelijke organisaties opperen een soortgelijk idee als alternatief voor de kostendelersnorm. Dit lijkt op de voorganger van de kostendelersnorm (op basis van de wet Werk en bijstand die gold vóór 2015). Daarbij werd ook rekening gehouden met deelbare kosten, maar had de gemeente de beleidsvrijheid om de bijstandsnorm met maximaal 20% (maar in de meeste gevallen 10%) te verlagen. Daarnaast ging het uit van het principe dat de hoofdbewoners of ouders in staat moesten zijn de vaste lasten te betalen. Met de huidige kostendelersnorm wordt de korting gelijk verdeeld over de bewoners en zal een eventueel tekort binnen het gezin door alle huisgenoten gezamenlijk gedragen moeten worden²⁷.



“Jongeren zien de uitkering vaak als helemaal van hun, gaan daar leuke dingen mee doen en vinden niet dat ze aan woonlasten hoeven bij te dragen. Oplossing zou zijn dat (een deel van) de uitkering op de rekening van de ouders wordt gestort.” (Maatschappelijke organisatie)

Uit de enquêteresultaten blijkt dat 20% van de gemeenten waarin het thema woningdelen speelt het onvermogen om bij te dragen aan woonlasten ziet als zeer grote belemmering voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen; ongeveer de helft van de gemeenten ziet dit als een redelijke belemmering (zie Figuur 9).

²⁷ Y. Bommeljé. 2016. Explosieve toename vermijdbare daklozen, De voorziene gevolgen van de kostendelersnorm, Sociaal bestek.



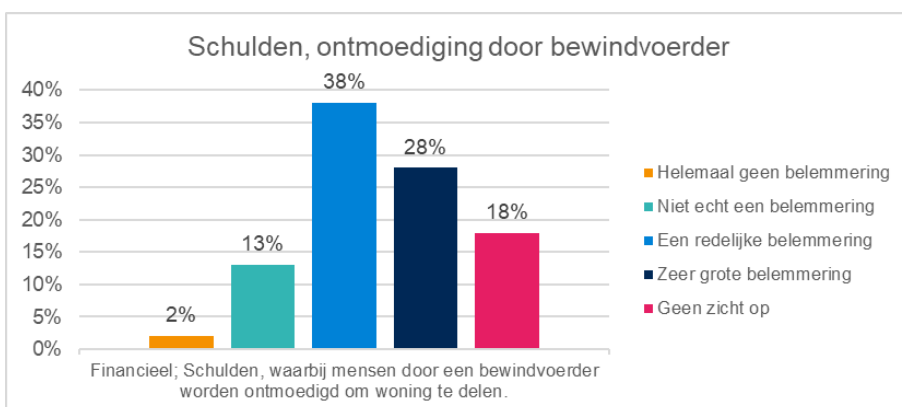
Figuur 9. Inschatting van de grootte van belemmeringen: Onvermogen om bij te dragen aan woonlasten (n=89)

De hoogte van de gemeentelijke heffingen en waterschapsbelasting wordt aangepast op basis van eenpersoons- of meerpersoonshuishoudens, maar deze heffingen spelen een minder grote rol in de financiële belemmeringen die ervaren worden. Dit komt doordat deze kosten vaak (deels) kwijt worden gescholden en daarnaast gaat het niet om hele hoge bedragen. Wel is het zo dat de kostendelersnorm ervoor kan zorgen dat de kwijtscheldingsnorm omlaag gaat, vanuit de gedachte dat meerdere mensen kunnen meebetalen aan de kosten van het huishouden²⁸.

3.1.4 Mensen worden door een bewindvoerder ontmoedigd om woning te delen vanwege een verstoring van het inkomen

Bijstandsgerechtigden met schulden hebben vaak een bewindvoerder. De bewindvoerder is verantwoordelijk voor het financiële beheer van de persoon die onder bewind is gesteld. Mensen onder bewind kunnen ontmoedigd worden door hun bewindvoerder om hun woning te delen omdat dit gevolgen heeft voor hun inkomenspositie. De bewindvoerder heeft er baat bij wanneer het inkomensplaatje van hun cliënt zo min mogelijk wordt verstoord. Dit heeft twee redenen: administratief kost het tijd om een nieuwe berekening te maken van het inkomen en daarnaast zijn er in het schuldentraject mogelijk afspraken gemaakt die door de gewijzigde inkomenssituatie weer gewijzigd moeten worden.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat iets meer dan een kwart van de gemeenten waar het thema woningdelen speelt de ontmoediging door de bewindvoerder ziet als een zeer grote belemmering voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen; iets meer dan een derde van de gemeenten ziet dit als een redelijke belemmering (zie Figuur 10).



Figuur 10. Inschatting van de grootte van belemmeringen: Ontmoediging door bewindvoerder (n=89)

²⁸ <https://bghu.nl/particulieren/kwijtschelding-aanvragen>.

3.1.5 Angst voor doorwerking van schulden op de hoofdbewoner; onder andere huivering voor deurwaarders

Regelmatig komt het voor dat een woningzoekende problematische schulden heeft waarbij deurwaarders betrokken zijn. De angst voor deurwaarders werkt ontmoedigend voor de hoofdbewoner om zijn of haar woning met deze persoon te delen. Er heerst namelijk een (onterechte) angst dat deurwaarders ook bezittingen van andere bewoners, dan de bewoner die schulden heeft, in beslag kan nemen. In de gesprekken met gemeenten en maatschappelijke organisaties merkten wij dat ook zij niet altijd wisten hoe het beleid van deurwaarders precies werkt. Tevens heerst er ook schaamte voor een deurwaarder aan de deur: 'wat zullen de burens wel niet denken'. Andersom werkt het ook ontmoedigend voor de woningzoekende. Zij hebben de angst dat zodra zij een postadres hebben er weer een deurwaarder aan de deur komt. Om deze reden schrijven zij zich niet altijd in en verblijven zo 'onder de radar' bij mensen in hun netwerk.



"Zodra je een postadres hebt, staat de deurwaarder voor de deur. Dat is dat weer een reden om niet in te schrijven; zo kom je in een vicieuze cirkel." (Maatschappelijke organisatie)

3.2 Maatwerk beperkt en slechts tijdelijk toegepast

Het doel van de kostendelersnorm is om 'stapeling' van bijstandsuitkeringen binnen een huishouden te voorkomen. De aangepaste normbedragen zijn vastgesteld op een hoogte waardoor mensen niet onder de armoedegrens vallen. Het kan echter voorkomen dat in individuele gevallen door een samenspel van factoren het nodig is om af te wijken van de wettelijke norm en maatwerk toe te passen. De Participatiewet biedt hier ruimte voor in lid 1 van artikel 18:

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

De opties die gemeenten hanteren voor maatwerk die wij zijn tegengekomen in het verdiepend casusonderzoek zijn:

- a. Gemeenten kunnen de hoogte van de algemene bijstand, vastgesteld via de kostendelersnorm, aanpassen door de kostendelersnorm (tijdelijk) niet toe te passen. Het tijdelijk niet toepassen van de kostendelersnorm heeft verschillende benamingen bij gemeenten, zoals 'grijs wonen', 'logeerregeling' of 'bankslapers';
- b. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om bijzondere bijstand toe te kennen wanneer sprake is van hogere noodzakelijke kosten, bijvoorbeeld om de (hogere) huur te kunnen betalen of om de bijstand aan te vullen tot het bestaansminimum;
- c. Gemeenten kunnen een briefadres verlenen zodat de kostendelersnorm tijdelijk niet aan de orde is. Een briefadres is een adres waar door de overheid verzonden stukken voor een persoon in ontvangst worden genomen. Het moet een bestaand adres zijn van een natuurlijk persoon of een instelling, de zogeheten briefadresgever. Een briefadres is geen vorm van maatwerk in de Participatiewet, maar valt onder de wet basisregistratie personen (BRP). Het is een (administratieve) oplossing waarmee de gemeente de mensen in beeld houdt.

In alle gevallen is het een voorwaarde dat er iets aan de situatie gedaan moet worden en dat de gemeente op de hoogte moet zijn van de inspanningen hiertoe. In deze paragraaf geven wij een indicatie van de mate waarin maatwerk wordt toegepast en in welke situaties.

3.2.1 Gemeentelijke uitvoering past maatwerk beperkt toe

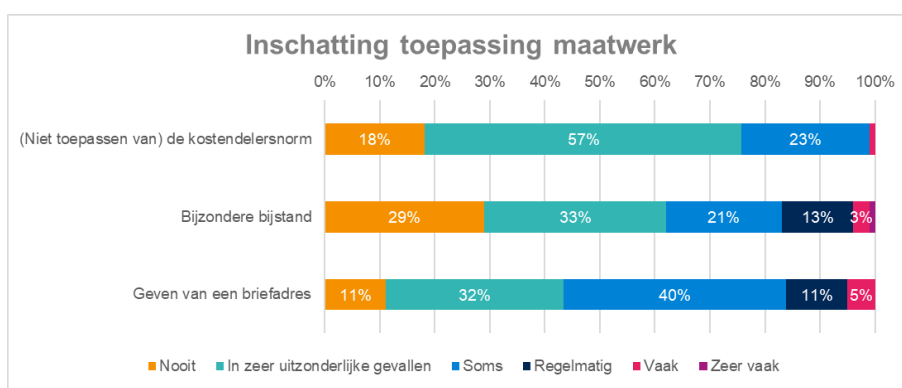
In een brief van de staatssecretaris van SZW van 13 november 2015 zijn gemeenten geïnformeerd over de mogelijkheid van individueel maatwerk bij toepassing van de kostendelersnorm.²⁹ In een brief van SZW aan gemeenten van begin 2019 is dit herhaald.³⁰ Uit kwalitatief onderzoek van het CBS in 2017 bleek dat gemeenten 'in beperkte mate'

²⁹ Klijnsma, J., 2015. Verzamelbrief gemeenten 2015 - 2.

³⁰ Ministerie van SZW. 2019. Teksten Gemeentenieuws van SZW 2019-1.

maatwerk leveren in het kader van de kostendelersnorm.³¹ Gemeenten werden zich (steeds) bewuster van de mogelijkheid tot het toepassen van maatwerk, maar dit leidde niet tot meer toepassing van maatwerk.

Het algemene beeld uit de interviews en uit de enquête komt overeen met de conclusie uit het onderzoek van CBS, namelijk dat maatwerk weinig wordt toegepast. De wettelijke norm is over het algemeen leidend voor gemeenten en stimuleert in de praktijk niet tot toepassing van maatwerk. De insteek van gemeenten is meer 'het kan niet' dan 'kijk naar situaties waarin maatwerk wel kan'. Gemeenten zijn terughoudend met maatwerk uit angst voor een aanzuigende werking of misbruik/fraude. Daarnaast kost het tijd en deskundigheid om te regelen en onderbouwen dat maatwerk nodig is en daar is beperkt ruimte voor met een hoge caseload. Figuur 11 laat zien dat maatwerk binnen de meeste gemeenten nooit of alleen in zeer uitzonderlijke gevallen wordt toegepast. Van de maatwerk-varianten geven de gemeenten aan dat zij eerder bijzondere bijstand of een briefadres geven dan dat zij de kostendelersnorm niet toepassen. Van de responderende gemeenten geeft ongeveer een kwart aan dat ze soms de kostendelersnorm niet toepassen, meer dan de helft geeft aan dat ze dit alleen doen in zeer uitzonderlijke gevallen.



Figuur 11. Hoe vaak gebruikt uw gemeente naar inschatting de volgende instrumenten binnen de Participatiewet om belemmeringen voor woningdelen door bijstandsgerechtigden tegen te gaan? (n=87)

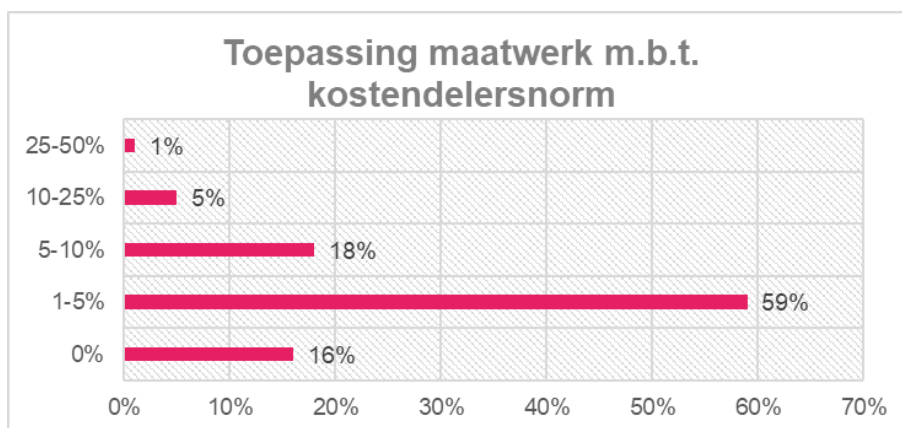
Uit het diepteonderzoek onder de casusgemeenten blijkt dat er diversiteit is tussen gemeenten in hoeverre zij maatwerk toepassen en in hoeverre dit is vastgelegd in beleid, notities of stappenplannen. Voor veel gemeenten geldt dat artikel 18 uit de Participatiewet het kader is en dat er verder geen nadere beleidskaders meegegeven worden aan de uitvoering. Dit zorgt ervoor dat beleid weinig zicht heeft op hoe de uitvoering invulling geeft aan maatwerk. Het is vaak sterk afhankelijk van de werkconsulent in hoeverre hij/zij maatwerk (durven) toe te passen. Gemeenten houden de beleidskaders bewust open omdat elke situatie anders is en moeilijk te vatten is in beleidsregels. Het gaat immers om 'maatwerk'. Daarbij komt dat de gemeente niet categoriaal maatwerk mag toepassen; bijvoorbeeld: voor alle mantelzorgers is de kostendelersnorm niet van toepassing. De ene gemeente geeft als richtlijn mee aan de uitvoering dat maatwerk ruimhartig mag worden toegepast, de andere gemeente stelt een protocol op waarin staat dat het mag worden toegepast wanneer het gaat om een tijdelijke situatie en/of een schrijnende situatie. Een aantal gemeenten geeft aan te werken vanuit de omgekeerde toets. Dit is een methodiek ontwikkeld door Stimulanz³² waarbij eerst gekeken wordt naar wat nodig is en of dat past binnen de grondwaarden van de diverse wetten en daarna wordt pas de juridische toets gedaan. Het gevoel heerst onder de geïnterviewde maatschappelijke organisaties en ombudsmannen dat maatwerk momenteel te weinig wordt toegepast.

Wanneer de kostendelersnorm niet wordt toegepast dan registreert de consulent dit in het dossier, inclusief onderbouwing waarom er maatwerk is toegepast. Het is echter niet (geautomatiseerd) terug te halen uit registratiesystemen hoe vaak gemeenten maatwerk toepassen. De gemeentelijke uitvoering krijgt regelmatig de vraag vanuit beleid hoe vaak maatwerk wordt toegepast. Hier komt echter nooit een eenduidig antwoord op, aangezien dit niet uit de systemen gehaald kan worden. In de enquête hebben wij een poging gedaan om een schatting te krijgen hoe vaak maatwerk wordt geleverd, zonder dat we naar exacte cijfers konden vragen. De inschatting van het merendeel

³¹ CBS. 2017. BUS_G Maatwerk in het kader van de kostendelersnorm.

³² Zie ook: <https://www.stimulanz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek/>.

(59%) van de beleidsmedewerkers is dat in 1 tot 5% van de gevallen waarin de kostendelersnorm van toepassing is een uitzondering wordt gemaakt. Van de gemeenten geeft 16% aan dat maatwerk nooit wordt toegepast. Een gemeente geeft aan dat het in een kwart tot de helft van de gevallen maatwerk toepast (zie Figuur 12).



Figuur 12. Bij hoeveel van bovenstaande huishoudens is in 2019 maatwerk toegepast (bij benadering)? Hiermee wordt het (tijdelijk) loslaten van de kostendelersnorm en/of het toekennen van toeslagen bedoeld (n=73)

3.2.2 *Het niet toepassen van de kostendelersnorm gebeurt voornamelijk in geval van tijdelijke en/of schrijnende situaties*

Als maatwerk met betrekking tot de kostendelersnorm wordt toegepast dan is dat vaak als de situatie tijdelijk is of bij 'schrijnende gevallen' (niet nader gedefinieerd). Dit kan bijvoorbeeld een crisissituatie zijn waarbij iemand tijdelijk dak- of thuisloos is in verband met een scheiding en het niet direct mogelijk is alternatieve woonruimte te vinden of wanneer een inwoner na een ziekenhuisopname tijdelijk bij iemand verblijft om verzorgd te worden. De kostendelersnorm wordt dan gedurende een bepaalde periode niet toegepast bij de hoofdbewoner die de persoon in huis heeft genomen. De voorwaarde die aan de tijdelijke regeling hangt, is dat de persoon stappen onderneemt om verandering te brengen in de situatie en op zoek gaat naar een structurele oplossing. De kanttekening hierbij is dat het maatwerk meestal (zeer) tijdelijk is, vaak voor drie maanden, en kan dan nog eens verlengd worden met drie maanden. Dit is vaak niet lang genoeg om deze doelgroep duurzaam uit de problemen te helpen of genoeg tijd om een oplossing te vinden voor het woonprobleem. Daarbij komt kijken dat deze groep begeleiding nodig heeft om tot een duurzamere oplossing te komen. In de gesprekken met gemeenten hebben we een aantal keer gehoord dat gemeenten tijdens het hoogtepunt van de coronacrisis in het voorjaar van 2020 soepeler waren in het tijdelijk niet toepassen van de kostendelersnorm.



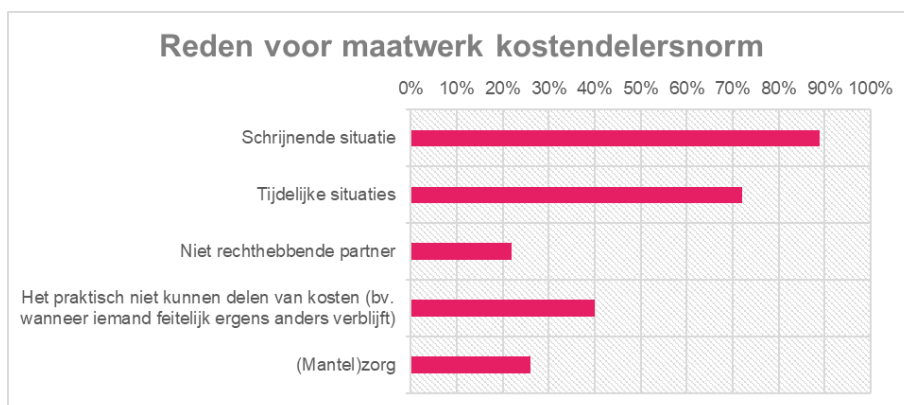
"Een goed voorbeeld van een tijdelijke situatie is een mevrouw die alleen woont en in verband met corona veel stress had. Zij vroeg mij daarom of zij tijdens corona bij haar dochter mocht wonen. Ik heb akkoord gegeven, voor maximaal drie maanden zonder toepassing van de kostendelersnorm"
(Gemeentelijke uitvoering)

De schrijnende gevallen waarin maatwerk kan worden toegepast zijn vaak niet nader gedefinieerd en worden dus bepaald op basis van de inschatting van de consultant, eventueel in samenspraak met een leidinggevende of een kwaliteitsmedewerker (zie de volgende subparagraaf). Soms zijn casussen zo schrijnend en complex dat ze via domeinoverstijgende overleggen ter sprake komen. In deze overleggen wordt dan op meerdere vlakken gezocht naar een oplossing. Het tijdelijk niet toepassen van de kostendelersnorm kan daar een onderdeel van zijn. Ook in onderzoek van het CBS uit 2017 kwam naar voren dat een 'schrijnende situatie' het meest genoemde voorbeeld was waarbij maatwerk in het kader van de kostendelersnorm toegepast wordt.³³

In Figuur 13 is te zien dat vrijwel alle gemeenten van mening zijn dat maatwerk moet worden toegepast in schrijnende situaties. Ruim 70% vindt dat maatwerk ook moet worden toegepast wanneer sprake is van een tijdelijke situatie. Redenen als het praktisch niet kunnen delen van de kosten (40%), mantelzorg (26%) en het hebben van een niet

³³ CBS. 2017. BUS-G Maatwerk in het kader van de kostendelersnorm.

rechthebbende partner (bijvoorbeeld omdat hij of zij in detentie zit of nog geen status heeft en het daardoor niet mogelijk is om kosten te delen) (22%), worden minder vaak genoemd als reden om maatwerk toe te passen.



Figuur 13. Wat kan binnen uw gemeente aanleiding zijn om maatwerk toe te passen met betrekking tot de kostendelersnorm? Meerdere antwoorden zijn mogelijk (n=87)

3.2.3 Bijzondere bijstand vooral toegekend aan jongeren tussen de 18 en de 21 jaar

Een andere vorm van maatwerk, naast het niet toepassen van de kostendelersnorm, is dat gemeenten bijzondere bijstand toe kunnen kennen wanneer sprake is van hogere noodzakelijke kosten. Bijvoorbeeld om de (hogere) huur te kunnen betalen of om de bijstand aan te vullen tot het bestaansminimum. In dit onderzoek hebben wij deze optie van maatwerk voornamelijk gehoord voor 18 tot 20-jarige jongeren. De bijstandsnorm voor jongeren van 18 tot 20 jaar is lager dan de norm voor jongeren van 21 jaar en ouder.³⁴ De lagere bijstandsuitkering voor deze leeftijdscategorie geldt omdat ouders verplicht zijn hun kinderen tot 21 jaar te onderhouden. Echter, wanneer de ouders niet aan deze onderhoudsplicht kunnen voldoen en de situatie thuis dusdanig onhoudbaar is dat de jongere niet bij zijn of haar ouder(s) kan wonen, dan is de jongerennorm te laag om zelfstandig te kunnen wonen. De gemeente kan er in die gevallen voor kiezen de uitkering aan te vullen met bijzondere bijstand zodat de jongere de huur van een zelfstandige woonruimte kan betalen. Uit de enquête komt naar voren dat 13% van de gemeenten regelmatig bijzondere bijstand verleent en 4% doet dit (zeer) vaak, zie Figuur 11.

3.2.4 Briefadres vooral bedoeld voor (economisch) dak- en thuislozen

Na invoering van de kostendelersnorm in 2015 constateerde de Daklozenvakbond dat er een enorme toename was in het aantal aanvragen voor een briefadres³⁵. Mensen die eerder binnen hun netwerk verbleven moesten 'op zoek' naar een ander adres vanwege de financiële gevolgen van de kostendelersnorm. Een briefadres helpt om de vicieuze cirkel te doorbreken van een adres nodig hebben om een uitkering aan te kunnen vragen die vervolgens gebruikt kan worden om woonruimte te kunnen financieren. Dit adres is vaak ook nodig voor een werkgever. Het niet verlenen van een briefadres zou ervoor kunnen zorgen dat de mensen die nog werk hebben hierdoor niet uitbetaald kunnen krijgen. Of zij kunnen hun baan kwijtraken en daardoor dieper in de problemen raken.

De gemeente kan in uitzonderlijke situaties tijdelijk een briefadres geven aan personen die geen adres hebben of ergens verblijven waar inschrijving niet mogelijk is. Hiermee hoopt de gemeente te voorkomen dat deze persoon op straat belandt en houdt de gemeente de persoon in beeld. Er zitten voorwaarden aan vast: de persoon moet direct op zoek gaan naar een woning en toewerken naar economische zelfstandigheid. In een onderzoek naar de ontwikkelingen

³⁴ Zie ook: <https://www.movisie.nl/artikel/jongvolwassenen-kostendelersnorm-participatiewet-0>

³⁵ Zwartboek kostendelersnorm Amsterdam. 2015. Document voor B&W Amsterdam.

in dakloosheid binnen de G4 lijkt er een stijging zichtbaar te zijn van zogenaamde 'zelfredzame' daklozen³⁶ met een binding met de stad. Deze worden ook wel 'economisch daklozen', 'bankslapers', 'adreshoppers' of 'nieuwe daklozen' genoemd. Deze bevinding is voornamelijk gebaseerd op de stijging van het aantal briefadressen in Rotterdam, Amsterdam en Den Haag. De kanttekeningen die hierbij geplaatst worden zijn dat het (a) niet volledig mogelijk is om onderscheid te maken binnen deze briefadressen naar mensen die een vaste plek hebben om te overnachten, dak- of thuislozen die wisselend bij vrienden, in de opvang of op straat slapen, en dak- of thuislozen die een stabiele plek in de opvang hebben en (b) dat er aanwijzingen zijn dat de stijging vooral te maken heeft met een langere duur van de huisvestingsproblematiek waardoor het aantal zich geleidelijk opstapelt³⁷. De gemeenten Rotterdam en Amsterdam zetten bewust in op het laagdrempeliger maken van het verstrekken van een briefadres om (voornamelijk) economisch dak- of thuislozen verder te helpen³⁸. Het is momenteel in veel gemeenten echter nog moeilijk om een briefadres te krijgen, zoals blijkt uit de kritische noot in een brief³⁹ van de Nationale ombudsman van 28 maart 2019, waarin staat:

'Bij inschrijving op een briefadres wijst de gemeente de aanvraag, vaak zonder nader onderzoek naar de specifieke situatie, af vanwege de kans op fraude. Of de gemeente stelt voorwaarden die het de aanvrager lastig maken om aan te kunnen voldoen, zoals regiobinding, verplicht verblijf in de daklozenopvang of specifieke informatie over de verblijfplaats over een bepaalde periode. Het komt ook geregeld voor dat de gemeente een maximumtermijn aan een briefadres stelt, waardoor deze slechts korte tijd gebruikt kan worden.'

De indruk vanuit de interviews voor dit onderzoek met de consultants van gemeenten, maatschappelijke organisaties en bijstandsgerechtigden is dat om deze reden veel woningdelen 'onder de radar' gebeurt, met name in crisissituaties en bij dak- en thuislozen. Mensen slapen tijdelijk ergens, maar melden dit niet bij de gemeente.

3.2.5 *Verschillen tussen consultants in toepassing van maatwerk*

Het is al eerder geconstateerd in dit rapport dat de wet ruimte biedt voor maatwerk, maar dat de beleidskaders weinig houvast bieden voor de uitvoering. Dit resulteert in verschillen tussen consultants in hoeverre zij maatwerk (durven) toepassen. Er is onder uitvoeringsmedewerkers een besef van gelijke behandeling van mensen en rechtvaardigheid. Sommigen vinden het daarom lastig situaties als dusdanig uitzonderlijk te bestempelen om maatwerk toe te passen. Verder is het ook een kwestie van persoonlijkheid; de ene consultant is milder, de ander meer terughoudend. Ook de mate van kennis over uitzonderingsmogelijkheden verschilt. Over dezelfde situatie kan anders besloten worden. Dat is inherent aan maatwerk. Deze conclusie komt overeen met hetgeen het Instituut voor Publieke Waarden noteerde in de publicatie 'Stapelingsproblematiek'. Zij baseerden hun bevindingen op 500 huishoudens waar maatwerk toegepast is⁴⁰.

In navolgende Figuur 14 is te zien waar de beslissingsbevoegdheid ligt voor het toepassen van maatwerk. Bij 44% van de gemeenten die deel hebben genomen aan de enquête heeft de uitvoeringsmedewerker zelfstandig beslissingsbevoegdheid om maatwerk toe te passen mits zorgvuldig is gemotiveerd op welke gronden is afgeweken. Desondanks vindt er bij een zelfstandig mandaat ook geregeld overleg plaats met andere collega's. Sommige gemeenten hebben een standaard check ingebouwd waarbij altijd overlegd moet worden met kwaliteitsbeheer (31%), met de teamleiding (21%), of binnen het team (37%). Zo kan een kwaliteitsmedewerker bijvoorbeeld de consistentie borgen en geeft het de uitvoeringsmedewerker het gevoel er niet alleen voor te staan. De keerzijde is dat het afstemmen met een kwaliteitsmedewerker of met de teamleider ervaren kan worden als drempel. Het is ook afhankelijk

³⁶ Mensen die dakloos zijn geworden bijvoorbeeld doordat ze hun werk kwijtraaken of scheiden. Zij hebben geen psychische problemen en ook geen verslavingsproblematiek. Zij vallen bij de hulpverlening vaak tussen wal en schip.

³⁷ G4-User. 2019. Signalen van toename van daklozen in de G4: feit of fictie?

³⁸ Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van 1 november 2019, gemeente Amsterdam.

³⁹ Nationale ombudsman. 2019. 'Zelfredzame' adreslozen. Brief aan voorzitters van colleges van burgemeester en wethouders.

⁴⁰ Instituut voor Publieke Waarden. 2019. Stapelingsproblematiek in het sociale domein.

van de complexiteit van de situatie en het ervaringsniveau van de uitvoeringsmedewerker in hoeverre extra overleg plaatsvindt.



Figuur 14. Bepaalt in uw gemeente een uitvoeringsmedewerker zelfstandig of en hoe maatwerk moet worden toegepast? Meerdere antwoorden mogelijk (n=89)

3.3 Complexiteit en veelheid van regelingen

De complexiteit van het stelsel kan ertoe leiden dat men het niet aandurft om te woningdelen. Dit kan zijn doordat mensen door onduidelijkheid over wet- en regelgeving niet kunnen overzien welke consequenties een keuze heeft. Daarnaast kan gebrek aan kennis bij gemeenten ervoor zorgen dat mensen die een woning willen delen onjuist of niet worden geïnformeerd.

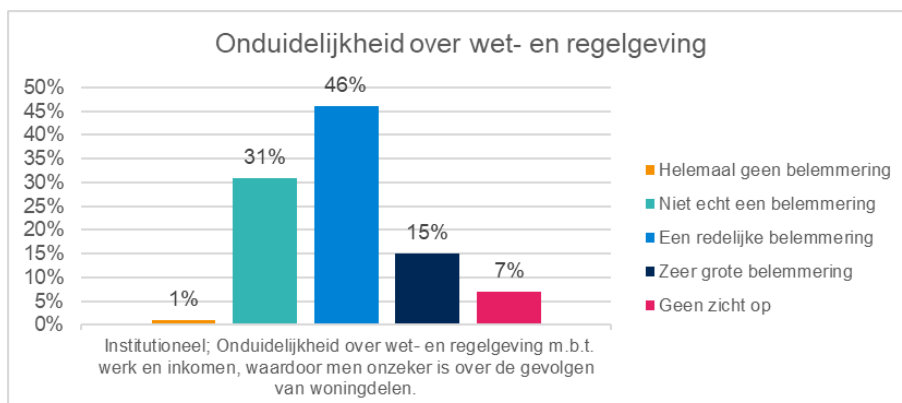
3.3.1 Onduidelijkheid over wet- en regelgeving, wat leidt tot onzekerheid over de gevolgen van woningdelen

Onzekerheid over de regels en consequenties van woningdelen kunnen ervoor zorgen dat mensen niet overgaan tot woningdelen. In de interviews voor dit onderzoek horen we dat de doelgroep soms beperkte cognitieve vaardigheden heeft en weinig zicht heeft op oorzaak-gevolg relaties. De hoofdbewoner overziet niet wat de consequenties zijn als er iemand komt inwonen en die onwetendheid schrikt af.



“Als je blijft stilzitten, heb je zekerheid. Maar als je beweegt veranderen er dingen en dat levert stress en onzekerheid op” (Lokale ombudsman)

Uit de enquêteresultaten blijkt dat 15% van de gemeenten waar het thema woningdelen speelt de onduidelijkheid over wet- en regelgeving ziet als zeer grote belemmering voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen en bijna de helft van de gemeenten ziet dit als een redelijke belemmering (zie Figuur 17).



Figuur 15. Inschatting van de grootte van belemmeringen: onduidelijkheid over wet- en regelgeving (n=89)

Uit de diverse interviews in de casusgemeenten krijgen we meer context bij de onduidelijkheid over wet- en regelgeving. Er zijn veel analfabeten, ongeletterden, mensen met een licht verstandelijke beperking en mensen met een migratieachtergrond onder bijstandsgerechtigden. Deze doelgroep kent niet goed de weg binnen wetten en regels. Ze worden gekort op hun 'inkomen', maar weten niet precies hoe en wat. Ze weten vaak ook niet hoe ze wijzigingen in hun situatie bij de gemeente door moeten geven, waardoor geld soms later teruggevorderd wordt of ze een boete opgelegd krijgen voor het schenden van de inlichtingenplicht⁴¹. Deze negatieve ervaringen vertalen zich regelmatig in wantrouwen richting de overheid. Bijstandsgerechtigden zijn bang dat ze op de een of andere manier benadeeld worden. Het kan daardoor zijn dat bepaalde problematiek onzichtbaar blijft voor de gemeente, doordat bijstandsgerechtigden niet om ondersteuning komen vragen en zelf (onder de radar) dingen regelen. Wat hierbij ook speelt is dat mensen instanties soms minder vertrouwen dan 'geruchten' of verhalen uit hun sociale omgeving.

Een misverstand dat bijvoorbeeld regelmatig voorkomt is dat jongeren van 18 jaar zich al uitschrijven van hun ouderlijk adres omdat ouders ten onrechte denken dat de kostendelersnorm van toepassing is wanneer hun kind 18 wordt, in plaats vanaf 21 jaar. Ook is er veel onwetendheid onder remigranten over de Nederlandse wet- en regelgeving. Zij komen naar Nederland en overschatten de draagkracht van het eigen netwerk. Ze worden dan een tijdje opgevangen door familie, totdat de familieleden tegen de financiële consequenties aanlopen en hen uit huis zetten.

Woningdelen over gemeentegrenzen heen leidt tot extra complexiteit

Binnen een gemeente heerst al veel onduidelijkheid over wet- en regelgeving. Deze complexiteit wordt verder vergroot wanneer er sprake is van woningdelen over gemeentegrenzen heen. Een situatie die zich voor kan doen is dat iemand tijdelijk ergens anders woont dan de gemeente waar hij of zij een uitkering ontvangt. Het inschrijven op het tijdelijke adres levert 'bureaucratische rompslomp' op en tevens gaat er tijd overheen voordat de uitkering wordt toegekend en eventuele zorg weer wordt opgestart. De kostendelersnorm daarentegen gaat wel direct in, tenzij maatwerk wordt toegepast. De complexiteit die dit met zich meebrengt maakt dat mensen minder snel geneigd zijn zich officieel in te schrijven op het adres waar ze tijdelijk verblijven.



“Een meisje wilde opvang hebben in onze gemeente omdat ze hier ingeschreven staat. Het was druk en er was geen plek. Vervolgens heeft zij in een andere gemeente een tijdelijke woonplek gevonden. Officieel moet zij zich dan daar inschrijven en een uitkering aanvragen.” (Beleidsmedewerker gemeente)

3.3.2 Gebrek aan kennis bij gemeenten, wat ertoe leidt dat woningdelers onjuist of niet worden geïnformeerd

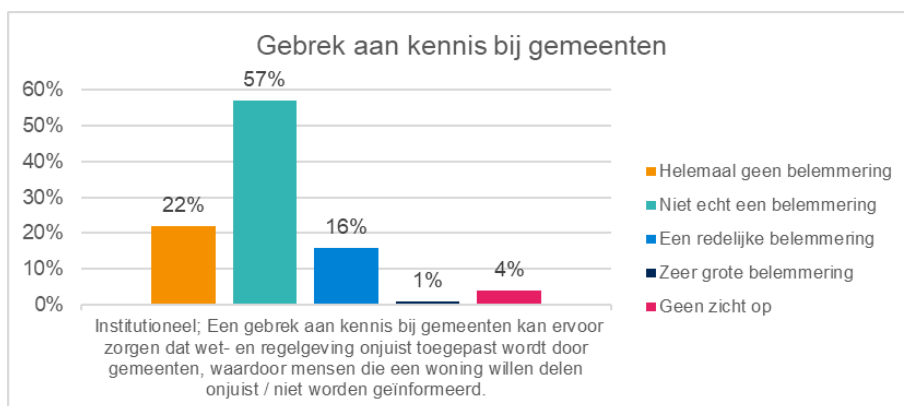
Gebrek aan specialistische kennis over wet- en regelgeving bij gemeenten kan ervoor zorgen dat bijstandsgerechtigden die een woning willen delen onjuist of niet worden geïnformeerd. Zij kunnen daar dan geen weloverwogen besluit over nemen. Dit kan komen door een hoog verloop onder medewerkers, het inschakelen van tijdelijke zzp'ers of een hoge werkdruk die bijdraagt aan een kennislancune. Om het behapbaar te houden focussen gemeentemedewerkers zich voor de zekerheid op de letter van de wet en zijn zij zich onvoldoende bewust van de ruimte binnen de wet. Ook zijn zij onwetend over de effecten van bepaalde keuzes uit aanpalende wet- en regelgeving. Gebrek aan kennis bij de uitvoering verhindert het goed uitvoeren van de wet zoals hij bedoeld is.



“De consulent snapt het zelf ook niet altijd. Vanuit de kwaliteitsafdeling hebben wij hele documenten moeten maken met uitleg. Maakt het lastig om aan iemand anders uit te leggen. Je moet bijna belastingadviseur zijn. Totale complexiteit van verschillende wetten en onderlinge afhankelijkheden, dit kan voor een bijstandsgerechtigde al snel leiden tot schulden.” (Beleidsmedewerker gemeente)

⁴¹ Inlichtingenplicht is een van de belangrijkste verplichtingen in de Participatiewet. Dit houdt in dat een bijstandsgerechtigde alles door dient te geven wat van invloed kan zijn op het recht en de hoogte van de bijstandsnorm.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat slechts 1% van de gemeenten waar het thema woningdelen speelt de onduidelijkheid over wet- en regelgeving ziet als zeer grote belemmering voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen en 16% van de gemeenten ziet dit als een redelijke belemmering. Het merendeel ziet dit niet echt als een belemmering (57%).



Figuur 16. Inschatting van de grootte van belemmeringen: gebrek aan kennis bij gemeenten (n=89)

Er is een discrepantie tussen het beeld van de responderende gemeenten en wat er uit de gesprekken met maatschappelijke organisaties en bijstandsgerechtigden naar voren komt over het gebrek aan kennis bij gemeenten. Vanuit de enquête, waar het perspectief van de gemeente zichtbaar is, zien we dat het gebrek aan kennis bij gemeenten niet wordt gezien als een grote belemmering, hoewel dit in de gesprekken met gemeentemedewerkers wel meer werd genuanceerd. Vanuit de gesprekken met de maatschappelijke organisaties en de gesprekken met bijstandsgerechtigden horen we het geluid dat inkomensconsulenten zich niet in alle gevallen goed kunnen verplaatsen in het perspectief van de bijstandsgerechtigde en dat ze te weinig de ruimte opzoeken die de wet biedt. Het lukt ze daarnaast soms onvoldoende om de financiële consequenties in 'Jip-en-Janneketaal' uit te leggen omdat ze zelf het geheel niet kunnen overzien.



“Onwetendheid bij de uitvoering: wat betreft de kostendelersnorm is veel mogelijk. Een ambtenaar mag de ruimte binnen de wet gebruiken, maar neemt deze ruimte niet. Gemeentemedewerkers zijn bang en niet op de hoogte van wat mogelijk is maar ook hulpverleners weten vaak niet wat wel en niet kan.” (Maatschappelijke organisatie)



“Contact met de gemeente was wel wat verwarrend. Niet heel duidelijk. Moest veel omwegen nemen om te weten waar ik nu wel of niet recht op had. Ik belde bijvoorbeeld met een paar werknemers. Twee mensen gaven mij verkeerde informatie. De informatie was niet hetzelfde verstrekt. Ik kreeg wel snel contact.” (Bijstandsgerechtigde)

Voorlichting vanuit gemeenten komt vaak te laat, als keuzes al zijn gemaakt. Beleid en uitvoering geven aan dat het lastig is om de doelgroep proactief te informeren over te maken keuzes. Hoewel er 'rechten-en-plichten-workshops' zijn, geven die vooral zicht op bijvoorbeeld de inlichtingenplicht en minder op de mogelijke uitzonderingen die kunnen gelden. Daarnaast is de opkomst bij deze workshops niet heel hoog. Verder is op websites van gemeenten wel informatie te vinden over de kostendelersnorm, maar merkt de gemeente dat mensen hier niet altijd actief naar op zoek gaan. Het informeren van bijstandsgerechtigden over de kostendelersnorm is over het algemeen niet proactief. Alleen ouders krijgen een brief over de toepassing van de kostendelersnorm voordat hun kind 21 jaar wordt. Verder krijgen de mensen bij wie de kostendelersnorm tijdelijk niet wordt toegepast een brief waarin staat hoe lang de kostendelersnorm niet zal worden toegepast.

Uit een interview met SAM⁴² voor dit onderzoek kwam naar voren dat het belangrijk is dat gemeenten mensen in de bijstand blijven spreken en de persoon oprecht proberen te kennen om zo ook de beste voorlichting te kunnen geven. Een (face-to-face) gesprek werkt, ook bij voorlichting. Daarnaast kan het werken met infographics helpen. Dit doen

⁴² SAM is een beroepsvereniging voor alle uitvoerend professionals in het publieke domein.

bijvoorbeeld de gemeenten Zoetermeer, Haarlem en Amsterdam. Een ander goed voorbeeld is het werk- en ontwikkelbedrijf van de gemeente 's-Hertogenbosch (Weener XL), dat bezig is informatieve filmpjes te vertalen in verschillende talen, onder andere over de kostendelersnorm. Voor het verhogen van de opkomst van cursussen voor uitvoeringsmedewerkers heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opdracht gegeven om theatervoorstelling 'Blij aan de balie' te maken (<https://www.blijaandebalie.nl/>). Deze voorstelling werd goed bezocht.

3.4 Schaars aanbod op de woningmarkt

Om te kunnen woningdelen, zijn ook de juiste woningen nodig. Belangrijke belemmeringen zijn zo ook te herleiden naar problematiek omtrent de woningmarkt in Nederland: er is sprake van krapte op de woningmarkt.⁴³ De situatie op de woningmarkt is, met name in grote gemeenten, precair. Er is een tekort aan woningen, vooral in het segment waar bijstandsgerechtigden terecht kunnen. Het woningtekort in Nederland is nu zo'n 331.000 en kan oplopen tot wel 419.000 in 2024⁴⁴. De wachtlijsten voor huurhuizen lopen in sommige steden op tot wel tien jaar. Uitbreiding van het woningaanbod is niet altijd mogelijk, onder meer vanwege benodigde vergunningen⁴⁵.

Wanneer twee mensen samen een huis zoeken, om te delen, kan dit tekort het delen van woonruimte direct belemmeren. De situatie op de woningmarkt is echter ook indirect van invloed op het kunnen delen van woonruimte door bijstandsgerechtigden. Bijvoorbeeld doordat mensen iemand niet (tijdelijk) in huis nemen vanwege het beperkte zicht op doorstroming naar andere woonruimte, of doordat woningen een schaars goed zijn, en verhuurders (woningbouwcorporaties en particulieren) woningdelen soms als een onzekere situatie zien.

Met deze belemmeringen staat schaars aanbod op de woningmarkt het delen van woonruimte in de weg. Dit ondanks dat woningdelen juist ook kan bijdragen aan een oplossing voor problemen op de woningmarkt. In het vervolg van deze paragraaf werken we de genoemde belemmeringen verder uit.

3.4.1 *Een tekort aan geschikte woningen belemmert bijstandsgerechtigden bij het woningdelen, onder andere doordat de hoofdbewoner geen duidelijkheid heeft of/wanneer een inwonende kan doorstromen naar een nieuwe woning*

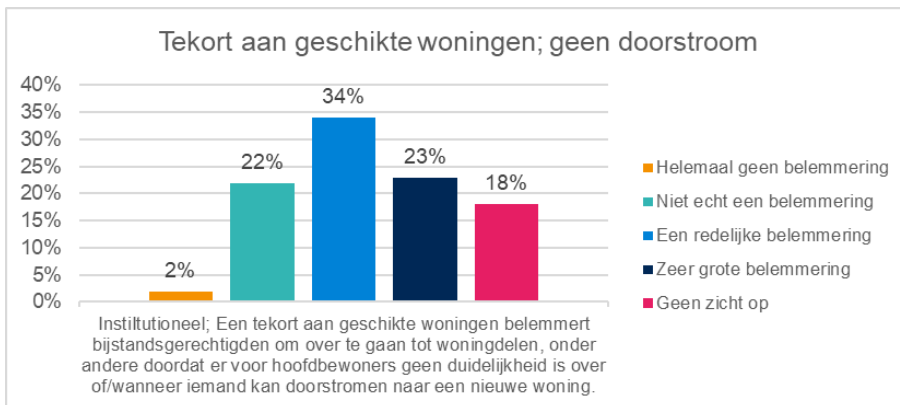
Uit de enquête en interviews volgt het algemene beeld dat het tekort aan geschikte woningen in gemeenten wordt gezien als een belemmering voor bijstandsgerechtigden om te woningdelen. Doordat er weinig woningen beschikbaar zijn en huren flink stijgen kunnen woningzoekenden lastig een woning vinden.

Bijstandsgerechtigden geven aan dat het gebrek aan uitzicht op 'iets anders' tijdelijke opvang in de weg kan staan. Wanneer er geen duidelijk perspectief is om door te stromen kan dit ertoe leiden om niet over te gaan tot het delen van woonruimte. Dit gaat samen met de onduidelijkheid over regels en de beperkte toepassing van maatwerk zoals beschreven in de voorgaande paragraaf. Ook door gemeentelijke medewerkers wordt dit als een serieuze belemmering gezien: 57% van de gemeenten waar het onderwerp woonruimte delen speelt, antwoordt in de enquête dat dit een (redelijk tot zeer grote) belemmering is (zie navolgende figuur). Tegelijkertijd geven gemeentemedewerkers aan dat de beperkte woningvoorraad vaak niet de doorslaggevende factor is, in de overweging om al dan niet te gaan woningdelen.

⁴³ Sociaal en Cultureel Planbureau. 2019. Wonen en leefomgeving. Geraadpleegd via <https://digitaal.scp.nl/ssn2019/wonen-leefomgeving.html>.

⁴⁴ Ministerie van BZK. 2020. Staat van de Woningmarkt, Jaarrapportage 2020.

⁴⁵ RVS. 2020. Advies: Herstel begint met een huis.



Figuur 17. Inschatting van de grootte van belemmeringen: Tekort aan geschikte woningen; geen doorstroom (n=89)



“Ik was 19 en ging uit huis. Ik kon niet bij vriendinnen overbruggen, want die zitten in dezelfde soort situaties. Vervolgens heb ik ook bij andere jongeren verbleven. Ook dat ging niet goed vanwege persoonlijke omstandigheden. Daardoor heb ik op een gegeven moment voor mijzelf een dure woning genomen (700 euro, terwijl mijn inkomsten 750 euro waren). Dat ging ook niet goed. Daarmee heb ik dus schulden gecreëerd.” (Bijstandsgerechtigde)

Zoals uit bovenstaande passage blijkt kan een gebrek aan betaalbare woonruimte tot problemen leiden. Snelle oplossingen voor het gebrek aan passende woningen zijn er niet.

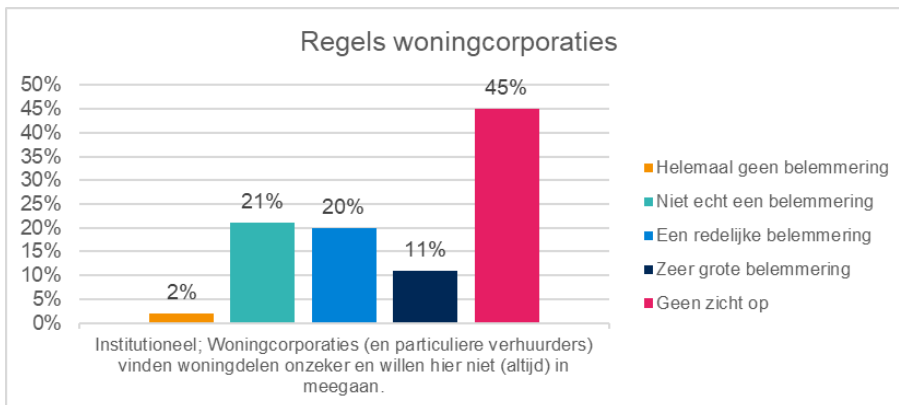
3.4.2 *Woningcorporaties (en particuliere verhuurders) vinden woningdelen onzeker, en willen hier niet (altijd) in meegaan.*

Wanneer iemand woonruimte wil delen in de eigen (koop)woning hebben andere partijen hier weinig op in te brengen. Het delen van woonruimte door bijstandsgerechtigden vindt echter ook vaak plaats in sociale huurwoningen. Deze woningen beslaan ongeveer 70% van de huurmarkt.⁴⁶ Wanneer het gaat om woningdelen bij corporaties, gaat het specifiek om woningdelen 'buiten de gezinssituatie om'. Dit gebeurt op allerlei manieren, ook bij woningcorporaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan *friends*-contracten, zoals in Amsterdam, waardoor jongeren samen kunnen wonen. Wanneer woningdelen meer gemeengoed zou zijn, kan dit volgens respondenten bijdragen aan het terugdringen van het woningtekort, en de lange wachlijsten voor sociale huurwoningen.

In de gesprekken met gemeenten, bijstandsgerechtigden en maatschappelijke organisaties wordt terughoudendheid door woningcorporaties (en in mindere mate particuliere verhuurders) met betrekking tot woningdelen regelmatig genoemd als belemmering voor het delen van woonruimte. Het is volgens betrokkenen voor woningcorporaties onzekerder om een woning te verhuren aan woningdelers dan aan een alleenstaande of een stel.⁴⁷ Uit de enquête onder gemeentemedewerkers blijkt echter dat dit door veel gemeenten niet als een zeer belemmerend onderdeel gezien wordt (zie Figuur 18).

⁴⁶ CBS Statline, 2019. Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio - <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/table?fromstatweb>.

⁴⁷ Dit gaat niet op voor woningdelen binnen de gezinssituatie.



Figuur 18. Inschatting van de grootte van belemmeringen: regels woningcorporaties (n=89)

Het is belangrijk om er bij het woonvraagstuk bewust van te zijn dat het op de (sociale) huurmarkt eigenlijk gaat om een politieke afweging waarin wordt beoordeeld of doelgroepen voorrang krijgen. Aangezien woningen een schaars goed zijn, vraagt dit om keuzes over de verdeling hiervan. Hoewel voor woningbouwcorporaties een incentive geldt om te verhuren aan partijen met het laagste risico, gaat het tegelijkertijd om een sterk gereguleerde markt en hebben woningcorporaties ook een maatschappelijke functie.



“Zo zijn er veel eengezinswoningen, terwijl de vraag soms ook gewoon naar kleinere betaalbare woonunits uitgaat.” (Gemeentelijke uitvoering)

Een aanvullend punt dat naar voren komt in het onderzoek is dat men niet tijdelijk wil samenwonen, omdat iemand dan de inschrijvingstijd voor de sociale huurwoning kan verliezen.



“Als je met iemand gaat samenwonen, dan verlies je je inschrijvingstijd. Dan heb je een nog kleinere kans om een woning te vinden.” (Maatschappelijke organisatie)

Woningcorporaties wijzen hierbij op het belang van goede afspraken met gemeenten. Wanneer gemeenten woningdelen belangrijk vinden, hebben zij de mogelijkheid om hierover met woningcorporaties in gesprek te gaan en hier afspraken over te maken. Opgemerkt wordt dat binnen gemeenten soms met verschillende bestuurlijke visies wordt gewerkt, afhankelijk van de portefeuillehouder (wethouder zorg versus wethouder wonen).



“Regelmatig is het onduidelijk wie er aan zet is: De gemeente wijst naar woningcorporaties, de woningcorporatie wijst weer naar de gemeente. Het is onder andere onduidelijk wie aan zet is om het vraagstuk ‘maatwerk’ te bespreken.” (Maatschappelijke organisatie)

Voor bepaalde personen/doelgroepen geldt een zogenaamde urgentieregeling met betrekking tot de verdeling van (sociale) huurwoningen. Zo kunnen mensen in een noodsituatie versneld toegang krijgen tot een huis. Dit geldt in Utrecht bijvoorbeeld bij dreigende dak- of thuisloosheid van minderjarige kinderen, financiële problemen buiten de eigen schuld om, of medische problemen⁴⁸. Ook voor dak- en thuislozen kan dit tot een huis leiden. Aan urgentieregelingen zijn tegelijkertijd vaak wel veel eisen gesteld (waaronder het hebben van stabiele financiën).



“We zijn 3 á 4 keer afgewezen door een woonorganisatie. Daar zou je urgentie op kunnen krijgen. Dat hebben we 3 keer aangevraagd en is elke keer afgewezen. Daardoor word je ontmoedigd. We werden afgewezen omdat we niet hebben aangetoond hoeveel moeite we gedaan hebben om een huis te vinden. Die informatie kwam pas achteraf. De eerste twee keren is dat ook niet verteld aan ons. Daar word ik ook wel nijdig om. Je hebt echt maar 1% kans om een woning via urgentie te krijgen.” (Bijstandsgerechtigde)

⁴⁸ <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/wonen/woning-zoeken/urgentie/>.

4 Wegnemen van belemmeringen kan bijdragen aan terugdringen dak- en thuisloosheid onder bepaalde groepen

4.1 Resumé voorgaande hoofdstukken

Dit onderzoek heeft betrekking op belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen. We hebben laten zien dat bijstandsgerechtigden inderdaad belemmeringen ervaren bij het delen van woonruimte. Deze doen zich het vaakst voor in de volgende situaties:

- a. Mensen die (tijdelijk) bij familie of vrienden willen intrekken in een crisissituatie, bijvoorbeeld in geval van een scheiding;
- b. Mensen die dak- of thuisloos zijn en willen gaan inwonen bij vrienden, familie of anderen die hulp willen bieden;
- c. Jongeren die 21 jaar worden en door ouders aangespoord worden om het huis uit te gaan.

De grootste belemmeringen voor woningdelen blijken de volgende te zijn:

- a. Het ontstaan van onderlinge financiële afhankelijkheid van de woningdelers, door (de angst voor) het stopzetten van inkomensafhankelijke toeslagen, toepassing van de kostendelersnorm of het onvermogen (of de onwil) om bij te dragen aan de woonlasten. In hoofdstuk 3 hebben we laten zien dat sinds de invoering van de kostendelersnorm in 2015 een grotere uitstroom zichtbaar is uit huishoudens met een bijstandsuitkering van jongeren in het jaar waarin ze 21 jaar worden. Dat is de leeftijd waarop de kostendelersnorm van toepassing wordt;
- b. Gemeenten passen maar beperkt maatwerk toe in de Participatiewet, in de vorm van het niet toepassen van de kostendelersnorm, het verlenen van bijzondere bijstand of het bieden van een briefadres. Gemeenten zijn terughoudend met maatwerk uit angst voor een aanzuigende (precedent-)werking of misbruik. Verder hebben we gezien dat er diversiteit is tussen gemeenten, en zelfs tussen medewerkers van een gemeente, in hoeverre zij maatwerk toepassen en in hoeverre dit is vastgelegd in beleid, notities of stappenplannen;
- c. De complexiteit en veelheid van regels en regelingen met betrekking tot werk, inkomen en wonen, zorgen bij bijstandsgerechtigden voor onduidelijkheid en onzekerheid over de gevolgen indien een woning wordt gedeeld. Ook is niet altijd duidelijk hoe bijvoorbeeld wijzigingen in de levenssituatie doorgegeven moeten worden. Deze belemmering kan extra spelen in het geval van een verhuizing naar een andere gemeente: denk aan overdracht van informatie die daarvoor nodig is, het mogelijk opnieuw aanvragen van een uitkering, en verschillen in gevoerd beleid tussen gemeenten. Negatieve ervaringen kunnen een voedingsbodem zijn voor wantrouwen jegens de overheid;
- d. De schaarste op de woningmarkt, met name in grotere gemeenten. Een tekort aan geschikte woningen kan leiden tot onduidelijkheid over wanneer iemand kan doorstromen naar een nieuwe woning en, daardoor, terughoudendheid bij het delen van een woning. Daarnaast zijn woningcorporaties (en particuliere verhuurders) soms terughoudend bij het toestaan van woningdelen, omdat dit voor de verhuurders meer risico's met zich mee kan brengen.

De achterliggende vraag is in welke mate deze geïdentificeerde belemmeringen voor woningdelen door bijstandsgerechtigden een relatie hebben met de ontwikkeling van dak- en thuisloosheid. In dit hoofdstuk gaan we nader in op die vraag. Daartoe schetsten we eerst de context van ontwikkelingen op het gebied van dak- en thuisloosheid, gaan we in op hoe belemmeringen ervoor kunnen zorgen dat mensen dak- of thuisloos worden óf blijven

en beschrijven we tot slot de uitkomsten met betrekking tot de relatie tussen belemmeringen voor woningdelen en dak- en thuisloosheid.

4.2 Woningdelen is een oplossing voor een deel van de groeiende groep dak- en thuislozen

4.2.1 Stijging van het aantal dak- en thuislozen heeft landelijke aandacht

De laatste tien jaar is het geschatte aantal daklozen in Nederland volgens het CBS meer dan verdubbeld: van 17.800 in 2009 tot 39.300 in 2018. Een relatief groot (en stijgend) aandeel daarvan betreft jongeren. Van de daklozen in 2018 waren er 12.600 (bijna een derde) tussen de 18 en 30 jaar, ruim drie keer zoveel als in 2009⁴⁹. Staatssecretaris Blokhuis van VWS heeft daarom in maart 2019 het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren gelanceerd. Dit programma richt zich op: betaalbare woonplekken voor jongeren, voldoende kansen op een opleiding of een baan, financiële bestaanszekerheid en voldoende zorg en ondersteuning.⁵⁰ Ook de RVS heeft, zoals eerder genoemd, onlangs een advies opgesteld met betrekking tot de aanpak van dak- en thuisloosheid. De RVS stelt dat het hebben of behouden van een eigen plek om te wonen bij iedere hulpvraag omtrent (dreigende) dak- of thuisloosheid de norm zou moeten zijn.⁵¹

Aan dak- of thuisloosheid gaat vaak een jarenlange opeenstapeling van persoonlijke en maatschappelijke problemen vooraf.⁵² Voorbeelden van maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de stijging van het aantal dak- en thuislozen zijn:

- a. De **extramuralisering** in de ggz en de **druk op de capaciteit van beschermd wonen** leidt tot een beperkter aantal plekken waar personen met ggz-problematiek goed kunnen wonen en leven onder bescherming en met begeleiding door professionals;
- b. Opvanginstellingen zoals het Leger des Heils zien ook een toename van dak- en thuisloosheid onder de middeninkomens als gevolg van **life-events** met grote impact op het inkomen van deze groep;
- c. De druk op het **jeugdstelsel**, de afbouw van residentiële voorzieningen en de overgang naar volwassenheid (18-/18+ problematiek), levert eveneens een risico op voor dak- en thuisloosheid;
- d. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het niet eenvoudig is om herhaling van dak- en thuisloosheid te voorkomen waardoor duurzame uitstroom uit deze groep moeizaam verloopt⁵³;
- e. De situatie op de woningmarkt - zeker in de grote steden - zorgt ervoor dat er **onvoldoende goedkope(re) woningen** zijn voor starters, huishoudens met lage inkomens, alleenstaanden of mensen die gaan scheiden en/of ouderen.

4.2.2 Woningdelen biedt voor een deel van de dak- en thuislozen een potentiële oplossing

Woningdelen wordt voor een deel van de doelgroep als een mogelijk kansrijke oplossing gezien, zij het tijdelijk. Economisch dak- en thuislozen hebben volgens verschillende gesproken beleidsmedewerkers met name een huisvestingsvraag. Zij hebben geen psychische problemen en ook geen verslavingsproblematiek. Daarmee komen zij niet in aanmerking voor de maatschappelijke opvang, omdat die vooral gericht is op het helpen van mensen met een zorgvraag. Ze komen ook niet in aanmerking voor urgentie voor een sociale huurwoning en kunnen niet snel zelf een (betaalbare) nieuwe woning vinden. Zij vallen bij de hulpverlening vaak tussen wal en schip. Voor deze groep ziet men potentie in het woningdelen, een tijdelijk verblijf in het netwerk om de boel weer op de rit te krijgen. Dit is vooral aan de orde in grote gemeenten, waar de beperkte woningvoorraad een groot probleem is. Voor jongeren wordt woningdelen soms als kansrijk gezien, wanneer jongeren vaak nog een groot/groter sociaal netwerk hebben. Voor beide groepen

⁴⁹ CBS. 2019. Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld.

⁵⁰ Rijksoverheid. 2019. Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021.

⁵¹ RVS. 2020. Advies: Herstel begint met een huis.

⁵² Trimbos. (2019, 13 juni). Toegankelijkheid maatschappelijke opvang: wat kan beter? Geraadpleegd van <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/bericht/toegankelijkheid-maatschappelijke-opvang-wat-kan-beter>.

⁵³ Universiteit Utrecht. 2019. Voorkomen terugval Utrecht.

geldt dat zij uiteindelijk vaak op zoek zijn naar 'een eigen plek' in de vorm van zelfstandige woonruimte. Woningdelen biedt dan vooral een tijdelijke, maar vaak noodzakelijke oplossing.



"Het is vrij evident. Als er meer mensen zijn die woonruimte kunnen en willen delen, dan zal het aantal dak- en thuisloze jongeren dalen." (Lokale ombudsman)

Flink wat gemeenten zien woningdelen als oplossing voor de groep mensen die (tijdelijk) bij familie/vrienden willen intrekken in een crisissituatie, bijvoorbeeld na een scheiding: 45% van de gemeenten geeft in de enquête aan hier een potentiële oplossing in te zien (n=83). Bij de groep jongeren die 21 jaar wordt en door ouders aangespoord wordt om uit huis te gaan, ligt dit een stuk lager (24%). Uit een onderzoek uit 2014 naar crisisopvang in het informele steunnetwerk blijkt dat opvang in het informele netwerk veelvuldig werd geboden, maar dat de wet- en regelgeving er destijds ook al voor zorgde dat dit type opvang werd belemmerd⁵⁴.

Voor daklozen met zwaardere problematiek (psychische problemen en/of verslavingsproblematiek) wordt woningdelen meestal niet als oplossing gezien. Voor deze groep kan dit de problemen zelfs verergeren, zeker wanneer beide kostendelers met sociaal-maatschappelijke problematiek kampen. Die kunnen elkaar versterken, zo blijkt in de praktijk. In zwaardere gevallen is een woning, of bijvoorbeeld een briefadres, niet voldoende om vooruit te komen. Hierbij speelt met name een zorgvraag.

Onder de pannen (in Amsterdam)

Meermaals genoemd als mooi initiatief is "Onder de pannen" van de Regenboog Groep in Amsterdam. Hier wordt een nieuwe groep daklozen (niet verslaafd of met psychiatrische aandoeningen, maar zonder goed sociaal netwerk) opgevangen. Het doel van het project is om mensen snel onderdak te bieden, zodat zij niet verder afglijden en afhankelijk raken van hulpverlening en mogelijk van de (dure) nachtopvang. De Regenboog Groep heeft in samenwerking met de Gemeentelijke Ombudsman voor deze specifieke groep een alternatief aanbod bedacht genaamd: 'Onder de pannen'. Deze nieuwe daklozen brengt men tijdelijk onder bij mensen die een kamer beschikbaar hebben en bereid zijn een stadsgenoot hulp te bieden. Degene die onder dak gebracht wordt, betaalt hiervoor huur en een onkostenvergoeding. Zie voor meer informatie: <https://www.deregenboog.org/onder-de-pannen>. Andere goede initiatieven zijn 'Kamers met aandacht' in de regio Utrecht (koppelt mensen die een kamer willen verhuren aan jongeren tussen de 18 en 23 jaar, die op eigen benen willen staan, maar nog niet geheel zelfstandig kunnen wonen) en 'Friends Wonen' (wonen met 2 tot 4 vrienden, één huurcontract en een gemeenschappelijke rekening).

Landelijke en gemeentelijke visie op woningdelen ontbreekt

Zowel landelijk als lokaal krijgt woningdelen zeer beperkt aandacht van bestuurders. De meeste gemeenten hebben geen visie met betrekking tot het onderwerp. Woningdelen wordt door gemeenten niet gestimuleerd. Wanneer dit wel als potentiële oplossing voor sommige problemen genoemd wordt, is het opvallend dat er in zo een beperkte mate beleid op is geformuleerd. Dit geldt eveneens wanneer we op landelijk niveau kijken. Wetten en regelgeving lijkt woningdelen eerder tegen te gaan dan te stimuleren.

4.3 Belemmeringen kunnen bijdragen aan het ontstaan van dak- of thuisloosheid

Wanneer mensen belemmeringen ervaren om te woningdelen kan dit leiden tot dak- of thuisloosheid. Hier gaat wel een veelomvattend traject aan vooraf. Door (voormalig) daklozen worden **conflicten of breuken in persoonlijke relaties** als belangrijkste aanleiding voor dakloosheid genoemd.⁵⁵ Dit wordt door jongeren zelfs als oorzaak nummer één

⁵⁴ Zienn. 2014. Dwarsverbanden leggen, een onderzoek naar crisisopvang in het informele steunnetwerk.

⁵⁵ RvS. 2020. Advies: Herstel begint met een huis.

genoemd.⁵⁶ Onderzoek van de RVS⁵⁷ laat zien dat mensen via **vier routes dakloos worden**. Namelijk doordat men (i) geen onderdak heeft na een ingrijpende gebeurtenis zoals een relatiebreuk of verlies van een baan; (ii) geen onderdak heeft na vertrek uit onder andere een justitiële of ggz- instelling; (iii) het huis wordt uitgezet; (iv) na remigratie.



“Tussen mijn 13e en 18e was er altijd een voogd of coach verantwoordelijk voor mij. Toen ik 18 werd was dat klaar en werd ik weer teruggeplaatst bij mijn moeder, maar dat ging niet goed, net zoals dat eerder ook niet goed ging. Financieel was het lastig. Toen raakte ik dakloos en heb ik vijf jaar lang hulpverleners gemeden.” (Bijstandsgerechtigde)

Wanneer belemmeringen voor woonruimte delen zorgen dat iemand niet meer thuis kan of mag wonen (voornamelijk het geval bij jongeren) of voor het niet kunnen vinden van (ander) onderdak, kunnen deze belemmeringen effect hebben op de stijging van het aantal dak- en thuislozen. Dit speelt in situaties waarin mensen woningdelen en om uiteenlopende redenen dit niet (kunnen) voortzetten. Wanneer dit binnen dit onderzoek in de gesprekken met bijstandsgerechtigden genoemd is, lag de oorzaak hiervoor vooral in de persoonlijke sfeer of in financiële belemmeringen. Specifiek voor jongeren wordt wel genoemd dat er eerder, voor invoering van de kostendelersnorm, meer mogelijkheden waren om ervoor te zorgen dat een jongere thuis kon blijven wonen. De onderlinge financiële afhankelijkheid wordt (ook) hier genoemd als belangrijke factor om het woningdelen niet voort te zetten.

Analyse: meer uitschrijvingen onder jongeren door kostendelersnorm

Er is in de loop der tijd een specifiek verband gesuggereerd tussen de (invoering van de) kostendelersnorm en (de toename van) het aantal dak- en thuislozen.⁵⁸ Hierover schrijft Bommeljé bijvoorbeeld dat de kostendelersnorm voor met name jongeren een mogelijkheid verhindert om thuis te blijven wonen en niet dak- of thuisloos te raken.⁵⁹ Dit verband lijkt ook terug te komen in onze analyses en de gevoerde gesprekken in dit onderzoek. De moeilijkheid is echter dat er veel verschillende onderdelen meespelen, waar dit enkele effect niet uit te filteren is.



“Ik denk dat de kostendelersnorm een belemmering is, maar ik durf niet te zeggen dat dit tot de stijging leidt. De stijging is afhankelijk van een combinatie van zaken die in de Participatiewet staan. De grote focus op zelfredzaamheid, meedoen in de maatschappij, het lage inkomen, de complexere maatschappij, dragen alle daaraan bij. De kostendelersnorm is daar een klein deeltje van.” (Beleidsmedewerker gemeente)

We hebben in dit onderzoek gekeken naar het effect van de kostendelersnorm op het aantal jongeren dat zich uitschrijft met bestemming 'onbekend'. Dit duidt op jongeren die zich uitschrijven, en zich niet ergens anders weer inschrijven. Dit zijn mensen die:

- a. Eerst in de basisregistratie persoonsgegevens (BRP) zaten en op een zeker moment niet meer. Hierbij is gecorrigeerd voor overlijden en migratie;
- b. Een daklozenuitkering (met briefadres) zijn ingestroomd.



“De kostendelersnorm, daar moet echt naar gekeken worden. Jongeren met schulden gaan vaker uit huis, raken dakloos en gaan de criminaliteit in. Het is voor ouders en kinderen niet goed om weg te gaan van huis. Je mist dan stabiliteit. Dit kom ik veel tegen bij andere jongeren. Ik hoop echt dat hier iets aan gedaan wordt, dan lopen jongeren niet in mijn situatie rond.” (Bijstandsgerechtigde)

We zien dat in huishoudens waar iemand dat jaar 21 wordt door de kostendelersnorm meer uitschrijvingen zijn met bestemming 'onbekend', in vergelijking met de controlegroep van huishoudens zonder bijstandsgerechtigden. Zie tabel

⁵⁶ Wolf, J., Al Shamma, S., Straaten, B. van, Rodenburg, G., Laan, J. van der, & Mheen, D. van de (2015). Dakloze mensen in de vier grote steden: veranderingen in 2,5 jaar. IVO & Radboud UMC: Nijmegen

⁵⁷ RVS. 2020. Advies: Herstel begint met een huis.

⁵⁸ Zie o.a.: Y. Bommeljé. 2015. Explosieve toename vermijdbare dakloze. *Sociaal Bestek*.

⁵⁹ Bommeljé 2016; Non Paper Kansrijke oplossingen werkagenda 18-/18+ 2017.

3. We zien dit ook in huishoudens met jongeren in de leeftijdscategorie 21 t/m 23. Dit kan erop wijzen dat er in bijstandshuishoudens meer jongeren (schijn)dakloos zijn geworden. Vanuit het diepteonderzoek bij gemeenten bleek dat de gemeentelijke uitvoering er wel eens achter komt dat jongeren zich uitschrijven van het ouderlijk adres, maar dan alsnog bij hun ouders verblijven. Ook maatschappelijke organisaties onderschrijven dat dit voorkomt. Dit fenomeen vormt dus ook een deel van de verklaring voor de hogere uitstroom onder jongeren uit bijstandshuishoudens naar 'onbekend'. Deze jongeren komen waarschijnlijk in de problemen doordat alles waarvoor een BRP inschrijving nodig is niet mogelijk is, denk aan: aanvragen zorgpolis, aanvragen ID en inschrijven bij DUO voor studiefinanciering. Bovendien lukt het jongeren al snel niet meer om hun zorgverzekering te betalen en bouwen ze daarmee schulden op. Kortom, ze zijn mogelijk niet direct dak- of thuisloos, maar dit kan op langere termijn wel tot dak- of thuisloosheid leiden.

Indicator:	Leeftijd op 1 januari		
	18 t/m 19	20	21 t/m 23
<i>Uitgeschreven uit het BRP met bestemming onbekend of instroom daklozenuitkering</i>	+ 4%	+ 49% **	+ 54% ***

Tabel 3. Effect kostendelersnorm, uitgeschreven uit het BRP met bestemming onbekend *** *betekent significant met 99% betrouwbaarheid*; ** *betekent significant met 95% betrouwbaarheid*; * *betekent significant met 90% betrouwbaarheid*.



“Ik woonde vroeger bij mijn moeder, die zat in de bijstand, daardoor kregen wij na mijn studie te maken met de kostdelersnorm. Naast de kostdelersnorm speelde ook verminderde huurtoeslag een rol. Omdat mijn moeder schulden had en zij doordat ik thuis woonde minder inkomsten had, leek het mij het beste dat ik uit huis zou gaan. Dat was lastig, dat het op die manier moet. Ik heb namelijk een goede band met mijn moeder en woonde liever bij haar. Ik ben eerst gaan samenwonen met iemand anders, pas na een jaar had ik een eigen woning.” (Bijstandsgerechtigde)

Het komt uiteraard ook veel voor dat de kostdelersnorm gewoon van toepassing wordt en dat jongeren thuis blijven wonen. Zeker wanneer er geen verstoorde relatie is met de ouder(s). In het geval er reeds een verstoorde relatie is met de ouders kan de kostdelersnorm de laatste druppel zijn die ervoor zorgt dat de jongere uit huis gaat of wordt gezet.



“Ik had een relatie maar dat ging niet goed. Ik woon nu met mijn zoontje bij mijn moeder in. Wij delen nu een bijstandsuitkering samen vanwege de kostdelersnorm. Ik draag € 400,- bij. Ik wil wel zelfstandig wonen, maar het duurt lang voordat ik een woning kan krijgen.” (Bijstandsgerechtigde)

4.4 Belemmeringen kunnen bijdragen aan de instandhouding van dak- of thuisloosheid

Wanneer mensen al dak- of thuisloos zijn, kunnen zij ook een oplossing zoeken in woningdelen. Voor sommigen is dit in potentie een goede oplossing, al wordt uit de gesprekken duidelijk dat de meeste mensen uiteindelijk een eigen woning ambiëren. De RVS noemt verschillende voorbeelden van regels en procedures die mensen onbedoeld dak- of thuisloos houden (en maken). Voorbeelden zijn:

- De afwijzing van aanvragen voor briefadressen;
- De strikte kwaliteitsregels voor 'woningen' in Nederland;
- Het 'zelfredzaamheids criterium' waardoor enkel met zorgvraag toegang tot voorzieningen mogelijk is;
- Het werken met verhuurdersverklaringen waardoor mensen uit een woonoplossing gehouden worden;
- Aanvraagtermijnen of leeftijdsgrenzen belemmeren het tijdig starten van een voorziening;
- Negatieve effecten van passend toewijzen, waardoor creatieve oplossingen niet mogelijk zijn.



“Ik ben 2 jaar dakloos geweest, zonder inkomen. Ik verblijf nu bij mijn broer maar sta daar niet ingeschreven. Vorige maand is mijn bijstandsuitkering toegekend, hierop wordt de kostendelersnorm toegepast. Dit is maatwerk geweest, want mijn broer wilde hier niet aan meewerken. Ik snap zelf weinig van hoe dit allemaal werkt. De gemeente wilde mijn broer korten op zijn uitkering, maar dan zou ik op straat gezet worden. Na gesprekken met de gemeente is, in het licht van corona, voor versoepeling gekozen, en blijf ik ingeschreven staan op een briefadres. Hier ben ik erg blij mee, maar ik zoek ondertussen nu wel naar een eigen plek.” (Bijstandsgerechtigde)

Deze oorzaken voor dak- en thuisloosheid hangen deels samen met de in dit onderzoek geïdentificeerde belemmeringen die mensen ervaren rondom woningdelen. Wanneer mensen woningdelen als een oplossing zien voor het ontstijgen van dak- en thuisloosheid, en zij hierin belemmerd worden, kunnen deze belemmeringen dus in relatie staan tot de stijging van het aantal dak- en thuislozen.

Uit de interviews blijkt dat belemmeringen hoofdbewoners er soms toe brengen om mensen met een woonprobleem (vaak vrienden of familie) geen onderdak te bieden. Voorbeelden van belemmeringen die hierbij worden genoemd zijn divers. Dit speelt bijvoorbeeld in situaties waarin hoofdbewoners bang zijn gekort te worden op de eigen uitkering, of waarin hun huurtoeslag stopgezet wordt. Ook schulden bij de doelgroep spelen een rol, zeker waar die angst voor deurwaarders met zich meebrengt. Doordat wet- en regelgeving volgens betrokkenen vaak onduidelijk zijn bij de doelgroep, kan dit ertoe leiden dat mensen geen risico nemen en niet overgaan tot woningdelen.



“Ik woon sinds 3 weken op kamers en deel nu met een aantal personen de woning (2 jongens die al werken; het is onduidelijk of zij een apart huurcontract hebben). Daarvoor was ik lange tijd dakloos. Ik ken de kostendelersnorm niet, en weet niet of ik er mee te maken heb. Ik weet niet of ik minder inkomen krijg. Ik ben lange tijd dakloos geweest; eerst kreeg ik een daklozenuitkering.” (Bijstandsgerechtigde)



“Voor de groep jongeren van 18 tot 21 die dakloos is, wordt te weinig gebruik gemaakt van maatwerk om bijstand aan te vullen tot bestaansminimum. Er zijn te weinig betaalbare woningen voor deze groep; ze hebben ook niet altijd een gezinswoning nodig.” (Beleidsmedewerker gemeente)

Kostendelersnorm: een belemmering voor dak- en thuislozen?

In de gemeente Utrecht wordt onderzoek gedaan naar recidive van dak- en thuisloosheid. Gedurende vijf jaar (van 2019 tot 2024) volgt men de trajecten van 69 (ex-)dak- en thuisloze mensen in de regio Utrecht middels jaarlijkse interviews. Hier blijkt dat dak- en thuislozen met name uitstromen naar een sociale huurwoning (via een urgentieregeling). Hierbij wordt aangegeven dat een aantal participanten de wens uitspreken om samen te wonen met vrienden en/of partner of andere mensen die in dezelfde situatie verkeren. Regelingen omtrent de kostendelersnorm met betrekking tot korten van de uitkering belemmeren hen echter om dit te doen.

Wanneer (tijdelijke) opvang ‘onder de radar’ plaatsvindt, heeft de gemeente hier zeer beperkt zicht op. Maatwerk kan een oplossing bieden, wanneer financiële belemmeringen woningdelen in de weg staan. Lastig hierbij is dat gemeentemedewerkers aangeven ‘de werking van de wet’ te volgen. Soms probeert men om via een omweg toch maatwerk te leveren, bijvoorbeeld via het geven van een briefadres. Maatschappelijke organisaties geven aan dat, wanneer wel maatwerk toegepast wordt, deze situatie vaak (te) kortdurend is om echt soelaas te bieden. Iemand duurzaam naar een woning begeleiden kan al snel een jaar duren. De naderende einddatum zorgt vaak voor stress bij de doelgroep.

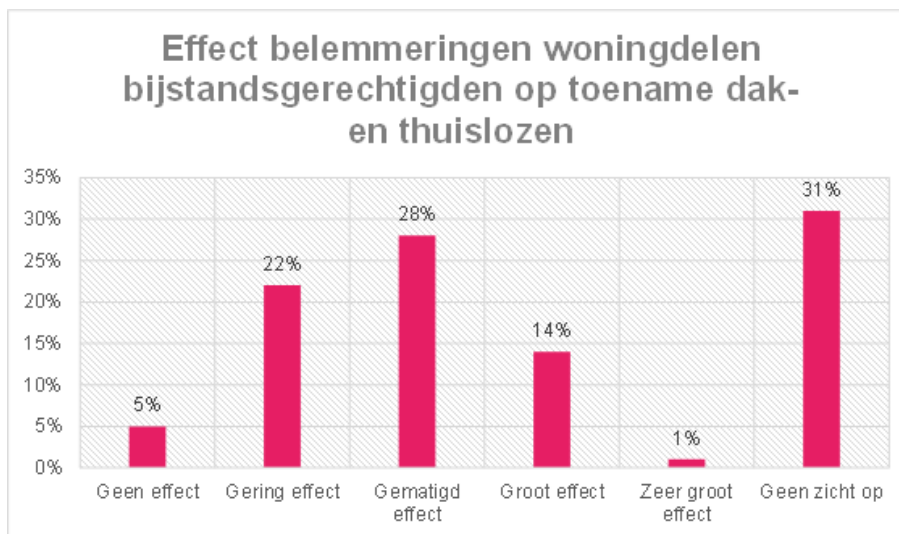


"Ik ben nog steeds dakloos en op zoek naar woonruimte. De woningmarkt en corona maken die zoektocht niet makkelijk. Ik slaap in het park. Maar ik ben oud-soldaat en overleef wel. Je haalt een slaapzak bij de Action en 's avonds bouw je een hutje. Ik heb niemand nodig. Momenteel ontvang ik een daklozenuitkering. Ik ben keihard op zoek naar een woning. Het probleem is gewoon: de woonmarkt loopt niet met je mee. Zo blijft het voorlopig ook nog wel even. Ik heb geen urgentieverklaring." (Bijstandsgerechtigde)

4.5 Het wegnemen van belemmeringen voor woningdelen kan bijdragen aan het terugdringen van dak- en thuisloosheid onder economisch dak- en thuislozen, mensen in crisissituaties en jongeren vanaf 21 jaar

Wanneer gemeenten direct gevraagd worden naar het effect van belemmeringen om woonruimte te delen op de stijging van het aantal dak- en thuislozen in Nederland zijn de meningen verdeeld (zie Figuur 19). Het is opvallend dat 31% van de gemeenten aangeeft geen zicht te hebben op het effect van belemmeringen voor woningdelen op de toename van dak- en thuislozen. Daarnaast geeft slechts 15% van de respondenten aan dat het hierbij gaat om een (zeer) groot effect, 28% van de gemeenten spreekt van een gematigd effect.

De verschillen tussen gemeenten zijn groot. Problematiek rondom dak- en thuisloosheid speelt vaak met name in de centrumgemeenten, die het beleid vormgeven. Daarnaast lijken problemen omtrent dak- en thuisloosheid in kleinere gemeenten ook vaker opgevangen te worden door 'de gemeenschap'; denk aan bijvoorbeeld de kerk. In kleinere gemeenten is er in het algemeen ook minder druk op de woningvoorraad; dat vermindert het probleem met betrekking tot dak- en thuisloosheid.



Figuur 19. Hoe groot is het effect van de belemmeringen op het gebied van woningdelen onder bijstandsgerechtigden op de toename in het aantal dak- en thuislozen volgens u? (n = 87)

Het is op basis van de kwantitatieve data zoals beschikbaar in voorliggend onderzoek niet mogelijk een causaal verband te kwantificeren tussen belemmeringen voor woningdelen en de stijging van het aantal dak- en thuislozen in het algemeen. Specifiek voor de groep jongeren laten de analyses echter wel zien dat in bijstandshuishoudens meer jongeren, in de leeftijd van 20 tot en met 23 jaar, uitstromen naar 'onbekend' dan in niet-bijstandshuishoudens. Dit kan erop wijzen dat uit bijstandshuishoudens meer jongeren in deze leeftijdsrange (schijn)dakloos zijn geworden. Verder zijn er duidelijke signalen opgehaald in dit onderzoek, zoals hierboven geschetst, die het aannemelijk maken dat de geïdentificeerde belemmeringen voor woonruimte delen kunnen bijdragen aan het ontstaan en in stand houden van dak- en thuisloosheid. De omvang van dit effect is echter niet te kwantificeren.

Resumerend, het wegnemen van belemmeringen voor woningdelen lost het dak- en thuislozenprobleem niet op, maar kan wel bijdragen aan de oplossing ervan. Aan dak- of thuisloosheid gaat vaak een jarenlange opeenstapeling van

persoonlijke en maatschappelijke problemen vooraf. Er zijn tal van maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het ontstaan of in stand houden van dak- of thuisloosheid. Voor daklozen met zwaardere problematiek (psychische problemen en/of verslavingsproblematiek) is woningdelen meestal geen oplossing. Voor deze groep kan dit de problemen zelfs verergeren, zeker wanneer beide woningdelers met sociaal-maatschappelijke problematiek kampen.

Voor bepaalde groepen, zoals economisch dak- en thuislozen, mensen in crisissituaties en jongeren vanaf 21 jaar, kan het (tijdelijk) woningdelen in individuele situaties echter wel degelijk een groot verschil maken om niet (schijn)dakloos te worden of te blijven. Er zijn geen landelijke cijfers bekend welk aandeel deze drie groepen uitmaken van de totale populatie dak- en thuislozen. Uit enkele gemeentelijke onderzoeken komt echter het beeld naar voren dat de genoemde groepen in omvang, relatief en absoluut, toenemen.

Huidige wet- en regelgeving en financiële regelingen lijken woningdelen voor bijstandsgerechtigden echter eerder te belemmeren dan te stimuleren. Denk aan inkomensafhankelijke toeslagen, toepassing van de kostendelersnorm en regels en regelingen met betrekking tot werk, inkomen en wonen. Ook de complexiteit en veelheid van regels en regelingen vormt een belemmering, doordat deze bij bijstandsgerechtigden zorgen voor onduidelijkheid en onzekerheid over de gevolgen indien een woning wordt gedeeld.

Dit rapport laat de belemmeringen zien voor woningdelen die bijstandsgerechtigden kunnen ervaren. Deze belemmeringen zijn tevens de 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden om de belemmeringen weg te nemen of te verkleinen, via onder andere:

- a. Vermindering van de onderlinge financiële afhankelijkheid tussen woningdelers als gevolg van inkomensafhankelijke toeslagen en de toepassing van de kostendelersnorm;
- b. Verruiming en vereenvoudiging van de mogelijkheden om maatwerk toe te passen, door het niet toepassen van de kostendelersnorm, via de bijzondere bijstand en door laagdrempeliger verstrekking van briefadressen aan (voornamelijk) economisch dak- en thuislozen;
- c. Terugdringing van de complexiteit en veelheid van regelingen met betrekking tot werk, inkomen en wonen, wat het ook makkelijker maakt om bijstandsgerechtigden tijdig en correct te informeren;
- d. Voorlichting en communicatie aan bijstandsgerechtigden over relevante regels en regelingen, rekening houdend met het wantrouwen dat sommige bijstandsgerechtigden hebben jegens de overheid;
- e. De realisatie van meer geschikte woonruimte om te woningdelen en van laagdrempelige huisvesting om doorstroming te bevorderen.

De potentie van woningdelen voor genoemde doelgroepen kan door belemmeringen weg te nemen of te verkleinen beter worden benut, wat een bijdrage levert aan het voorkomen of verminderen van dak- en thuisloosheid.

A. Onderzoeksverantwoording en modeluitkomsten data-analyse

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we methodische triangulatie toegepast, om de vragen vanuit meerdere invalshoeken te belichten. De verschillende bronnen en methoden zijn naast elkaar gelegd waarmee een geïntegreerd antwoord op de onderzoeksvragen ontstaat dat is beschreven in deze rapportage. In deze bijlage wordt beschreven op welke manier de data-analyse voor het onderzoek is uitgevoerd en worden modeluitkomsten weergegeven.

Gebruikte bestanden

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van gegevensbronnen van het CBS. We hebben de volgende microdatabestanden gebruikt en gekoppeld op huishoudensniveau:

- a. GBAHUISHOUDENSBUS bevat van alle personen die vanaf 1 oktober 1994 in de Basisregistratie Personen voorkomen hun plaats in het huishouden, en de gegevens over het huishouden waartoe zij behoren en behoord hebben, met datum van aanvang en datum van einde van elk huishouden waartoe zij behoren en behoord hebben. Vanuit dit bestand hebben we het onderzoekbestand verder opgebouwd;
- b. GBAMIGRATIEBUS bevat de gegevens van personen die naar of uit Nederland migreren, uit welke landen zij afkomstig zijn en wanneer zij zijn gemigreerd. Aan de hand van dit bestand hebben we bepaald of personen binnen een huishouden een migratieachtergrond hebben. Bovendien hebben wij de uit de GBA 'verschenen en verdwenen personen gecorrigeerd voor migratie;
- c. GBAPERSOONTAB bevat van alle personen die vanaf 1 januari 1995 in de gemeentelijke bevolkingsregisters voorkomen de demografische achtergrondgegevens die niet of nauwelijks wijzigen. Hierbij valt te denken aan geslacht, geboortjaar en land van herkomst;
- d. GBAADRESOBJECTBUS hebben we gebruikt om te bepalen in welke gemeente een huishouden woonachtig is;
- e. GBAOVERLIJDENTAB bevat de datum van overlijden van alle personen die sinds 1 januari 1995 zijn overleden en in de GBA ingeschreven stonden op de datum van overlijden. Hiervoor hebben we de uit de GBA 'verdwenen' personen voor gecorrigeerd;
- f. STUDERENDENBUS hebben we gebruikt om te bepalen of personen studeren en om die reden niet onder de kostendelersnorm vallen;
- g. VSLGWBTAB en NIETVSLGWBTAB bevatten alle objecten uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen en historische objecten. In combinatie met GBAADRESOBJECTBUS en wijk- en buurtstatistieken is het mogelijk om bepaalde kenmerken als regio, stedelijkheid en gemeentegrootteklasse toe te voegen;
- h. BIJSTANDUITKERINGTAB: bevat kenmerken van de periodes waarin personen recht hadden op één of meerdere bijstands- of bijstandsgelateerde uitkeringen. Met behulp van dit bestand hebben we alle huishoudens geselecteerd in één of meer van de peiljaren bijstand ontvingen;
- i. INHATAB bevat inkomen op jaarbasis van huishoudens op 1 januari van een jaar. Op basis van dit bestand hebben we het totale inkomen van bijstands- en niet-bijstandshuishoudens aan het analysebestand toegevoegd en konden we een controlegroep van vergelijkbare huishoudens samenstellen;
- j. VEHTAB bevat gegevens over de vermogens op 1 januari van een jaar van huishoudens die behoren tot de bevolking van Nederland aan het einde van het jaar voorafgaande aan het betreffende jaar. Met gegevens uit dit bestand konden we een controlegroep van vergelijkbare huishoudens samenstellen.

Verder hebben we het analysebestand verrijkt met gegevens uit de bestanden met wijk- en buurtstatistieken (KWB), gebieden in Nederland (GIN) en landcodes (LANDAKTUEEL).

Operationalisering maatstaven

In dit onderzoek hebben we de volgende maatstaven gehanteerd en als volgt geoperationaliseerd:

-
- a. Bijstandshuishoudens: huishoudens die op 1 januari en op 31 december van een peiljaar bijstand ontvangen;
 - b. Niet-bijstandshuishoudens: huishoudens die op 1 januari en op 31 december van een peiljaar geen bijstand ontvangen;
 - c. Instroom/uitstroom: meer/minder kostendelers of woningdelers op 31 december dan op 1 januari van een peiljaar.
 - d. Woningdelers: personen in hetzelfde huishouden, los van of de kostendelersnorm op hen van toepassing is;
 - e. Kostendelers: personen op wie de kostendelersnorm van toepassing is, met uitzondering van personen met een commerciële verhuur-relatie;
 - f. Inwonende mantelzorgers: als indicatie toegepast: een bewoner van minimaal 65 jaar met inwonend persoon met leeftijdsverschil van minimaal 18 jaar, of een bewoner minimaal 80 jaar met een inwonend persoon met leeftijdsverschil van minimaal 18 jaar;
 - g. In- en uitstroom van daklozen: mensen die eerst in de basisregistratie persoonsgegevens (BRP) zaten en op een zeker moment niet meer, of andersom. Hierbij zijn de instroomcijfers gecorrigeerd voor geboorte en immigratie, de uitstroomcijfers zijn gecorrigeerd voor overlijden en emigratie. Daarnaast hebben we daklozen geïdentificeerd op basis van het ontvangen van een daklozenuitkering. Daklozen met een briefadres maar zonder daklozenuitkering bleken niet te identificeren.

Tijdens de uitvoering van de data-analyses bleek dat het niet mogelijk is om gemeentelijk maatwerk en commerciële verhuur in de data te identificeren.

Op basis van de gekoppelde bestanden hebben we per peildatum (1 januari en 31 december 2014, 2016 en 2018) bovenstaande maatstaven bepaald voor bijstandshuishoudens en niet-bijstandshuishoudens. Hetzelfde hebben we gedaan voor een met bijstandshuishoudens zo vergelijkbaar mogelijke controlegroep. Voor de controlegroep geldt de kostendelersnorm niet. Door bijstandshuishoudens met een controlegroep te vergelijken, kunnen we het effect van de kostendelersnorm op mate van woningdeling en in- en uitstroom zo zuiver mogelijk weergeven.

Toegepaste analysemethoden

In de eerste plaats hebben we beschrijvende analysemethoden gebruikt die zich richten op achtergrondkenmerken van de onderzoekspopulatie, woningdeling, in- en uitstroom van woningdelers en specifieke groepen zoals jongeren, dak- en thuislozen, mantelzorgers en mensen na een echtscheiding. De statistische significantie van verschillen tussen bijstandsgerechtigde huishoudens en niet-bijstandsgerechtigde huishoudens in de beschrijvende statistieken hebben we getoetst met een Chi-kwadraat toets. We hebben voor bijstandshuishoudens en niet-bijstandshuishoudens de volgende beschrijvende statistieken bepaald:

- a. Mate van woningdeling (aantal woningdelers) op 1 januari en op 31 december;
- b. Instroom van woningdelers (meer woningdelers op 31 dec dan op 1 jan), uitgesplitst naar:
 - i. huishoudens met instroom van dak- en thuislozen, d.w.z. mensen van 21 jaar en ouder die in de BRP verschijnen (gecorrigeerd voor geboorte en migratie), die daarvoor niet het BRP zaten;
 - ii. huishoudens waar mogelijk mantelzorg plaatsvindt;
- c. Uitstroom van woningdelers (minder woningdelers op 31 dec dan op 1 jan), uitgesplitst naar:
 - i. huishoudens met jongeren rond de 21 jaar (18, 19, 20, 21, 22, 23).
 - ii. huishoudens met jongeren rond de 21 jaar (18, 19, 20, 21, 22, 23) die zijn vertrokken met bestemming onbekend, gecorrigeerd voor overlijden en migratie;
 - iii. huishoudens waar echtscheiding heeft plaatsgevonden;
 - iv. huishoudens waar mogelijk mantelzorg plaatsvindt.

Verdiepende analyse kostendelersnorm

Om het effect van de kostendelersnorm op de verandering van het aantal woningdelers te onderzoeken hebben we vergelijkende analyses gedaan van bijstandshuishoudens en een vergelijkbare controlegroep. De eerste stap in de selectie van huishoudens in de controlegroep is het hanteren van een inkomens- en vermogensbovengrens. Beide

kenmerken correleren sterk met het ontvangen van bijstand. Wanneer een huishouden genoeg inkomen of vermogen heeft om in het levensonderhoud te voorzien komt het huishouden immers niet in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Als vermogensgrens hanteren we een bedrag van 1,5 keer de door het Rijk gehanteerde vermogensgrens om in aanmerking te komen voor bijstand in 2020. Dit komt neer op 9.338 euro voor alleenstaanden en 18.675 euro voor de overige huishoudens. Daarnaast hanteren we een inkomensbovengrens van 30.000 euro. We hanteren een bedrag boven de door het Rijk gehanteerde bovengrens om ervoor te zorgen dat er voldoende huishoudens in de controlegroep overblijven.

De huishoudens die voldoen aan deze criteria en geen bijstand ontvangen verschillen nog op een aantal kenmerken van bijstandshuishoudens. We corrigeren voor deze verschillen door het toepassen van de techniek propensity score weging. Voor het vaststellen van kenmerken die sterk samenhangen met die van bijstandshuishoudens sluiten we (gedeeltelijk) aan bij het microkansmodel dat ten grondslag ligt aan het objectieve verdeelmodel voor de BUIG-budgetten. Dit zijn immers kenmerken die samenhangen met de kans op bijstand. We schatten een logit model waarmee de kans wordt voorspeld dat een huishouden gegeven de huishoudenskenmerken bijstand ontvangt. Zie onderstaande tabel voor de schattingsresultaten voor 2018.

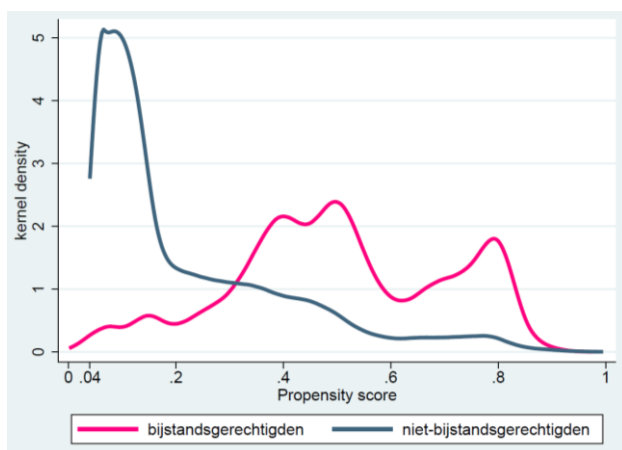
Tabel 4. Schattingsresultaten logit model: kans dat het huishouden bijstand ontvangt in 2018 (n= 556.458)

Huishoudenskenmerk	Odds ratio	P-waarde
Besteedbaar inkomen	1,00***	0,000
Persoon in het hhd. met een niet-westerse achtergrond	4,10***	0,000
Leeftijdscategorie oudste persoon in het huishouden		0,000
18 tot 21 jaar	0,03***	0,000
21 tot 30 jaar	0,09***	0,000
30 tot 40 jaar	0,54***	0,000
40 tot 50 jaar	0,85***	0,000
50 tot 65 jaar	Referentie	0,000
65 jaar of ouder	0,24***	0,000
Huishouden met huurtoeslag	9,34***	0,000
Constante	0,31***	0,000

*** betekent significant met 99% betrouwbaarheid, oftewel een p-waarde van minder dan 0,01; ** betekent significant met 95% betrouwbaarheid, , oftewel een p-waarde van minder dan 0,05; * betekent significant met 90% betrouwbaarheid, , oftewel een p-waarde van minder dan 0,10.

De schattingsresultaten worden getoond in odds ratio's. Hiermee worden de relatieve kansen aangetoond. De odds ratio van huurtoeslag is bijvoorbeeld 9,34. Dit betekent dat de kans dat een huishouden bijstand ontvangt 9 keer zo hoog is als een huishouden huurtoeslag ontvangt. De odds ratio van de constante heeft een waarde 0,31. Dit betekent dat de kans op bijstand van alle huishoudens die meegenomen zijn in dit model 0,31 is. Het effect van de omvang van een besteedbaar inkomen is in de tabel niet goed terug te zien, vanwege afronding en omdat het besteedbaar bedrag in euro's in het model is meegenomen. De odds ratio voor besteedbaar inkomen is zonder afronding onder de 1. Dit betekent dat een euro extra inkomen de kans dat het huishouden in de bijstand zit een heel klein beetje lager maakt.

Er is een logit model geschat voor 2014, 2016 en 2018. Voor elk model zijn de geschatte coëfficiënten in combinatie met de huishoudenskenmerken gebruikt om voor ieder huishouden de kans (oftewel de propensity) te bepalen dat dat huishouden bijstand ontvangt. Dit zijn de propensity scores. Voor elk huishouden is de gemiddelde propensity score over de drie jaar berekend. Hieronder is voor de bijstandshuishoudens en de niet-bijstandshuishoudens de prevalentie van de propensity scores geplott. Zie figuur 20 (volgende pagina). Het gebied dat zowel onder de roze als onder de blauwe grafiek ligt noemen we de common support. Hoe groter de common support, hoe vergelijkbaarder de beide groepen zijn. De common support is voldoende groot. Dat betekent dat in de groep niet-bijstandshuishoudens voldoende huishoudens zitten die dezelfde kenmerken hebben als de huishoudens in de bijstand. Dit betekent dat we door de groepen te wegen we vergelijkbare groepen kunnen maken.



Figuur 20. Prevalentie van propensity scores

We sluiten de bijstandshuishoudens met een propensity score van 0,4 of minder uit. Er blijven dan 302.479 van de 552.424 huishoudens over. Vervolgens kennen we gewichten toe aan de overgebleven huishoudens. De huishoudens in de controlegroep kennen we een gewicht toe dat gelijk is aan 1 gedeeld door de propensity score. Dit betekent dat als iemand in de groep bijstandshuishoudens op basis van de huishoudenskenmerken een grote kans heeft om onderdeel te zijn van de groep bijstandshuishoudens (oftewel een hoge propensity score heeft) dat dat huishouden een lager gewicht krijgt dan een bijstandshuishouden met een lage propensity score. De mensen in de groep niet-bijstandshuishoudens krijgen een gewicht dat gelijk is aan $1 / (1 - \text{propensity score})$. Dit betekent dat binnen de groep niet-bijstandshuishoudens met kenmerken die meer overeen komen met de groep bijstandshuishoudens dat die huishoudens dan juist een hoger gewicht krijgen. Door te wegen worden de groepen vergelijkbaarder.

Tot slot is getoetst of de groepen na weging 'in balans' waren. Dit betekent dat wordt gekeken of er nog kenmerken zijn waarop de groepen afwijken van elkaar. Zie tabel 5.

Tabel 5. Tabel met gewogen gemiddelden kenmerken onderzoeksgroep en controlegroep

	Kenmerk van het huishouden	ZONDER BIJSTAND (377.875 HUISHOUDENS)		MET BIJSTAND (176.553 HUISHOUDENS)	
		Gemiddelde	Standaarddeviatie	Gemiddelde	Standaarddeviatie
2016	Besteedbaar jaarinkomen	€ 17.238	€ 5.210	€ 16.502	€ 4.650
	Vermogen lager dan € 5.000	0,92	0,27	0,94	0,24
	Niet-westers lid	0,31	0,46	0,33	0,47
	Leeftijdscategorie	3,56	1,35	3,38	1,27
	Huurtoeslag	0,83	0,37	0,77	0,42
	Aantal personen in het hhd.	1,61	1,02	1,66	0,92
2017	Besteedbaar jaarinkomen	€ 17.872	€ 5.263	€ 16.899	€ 4.447
	Vermogen lager dan € 5.000	0,90	0,29	0,92	0,26
	Niet-westers lid	0,32	0,46	0,33	0,47
	Leeftijdscategorie	3,63	1,31	3,48	1,24
	Huurtoeslag	0,85	0,35	0,79	0,41
	Aantal personen in het hhd.	1,61	1,04	1,64	0,92
2018	Besteedbaar jaarinkomen	€ 18.528	€ 5.298	€ 17.561	€ 4.695
	Vermogen lager dan € 5.000	0,88	0,32	0,90	0,29
	Niet-westers lid	0,32	0,47	0,33	0,47
	Leeftijdscategorie	3,67	1,29	3,61	1,24
	Huurtoeslag	0,85	0,35	0,79	0,41
	Aantal personen in het hhd.	1,60	1,06	1,62	0,93
	Stedelijkheid	2,20	1,19	2,20	1,20

We zien dat de huishoudens met en zonder bijstandsuitkering nu op elkaar lijken. Voor de analyses voor de gehele groep volstaat een enkele weging om ervoor te zorgen dat de bijstandshuishoudens en de controlegroep vergelijkbaar zijn.

Voor de analyses waarbij we inzoomen op jongeren hebben we een extra uitdaging. Veel huishoudens hebben niet in elk van deze jaren een kind in een bepaalde leeftijdscategorie. Ze behoren dus niet (altijd) alle drie de jaren tot de

onderzoeksgroep. We hebben voor deze analyses niet twee, maar zes verschillende groepen huishoudens. De huishoudens met en zonder bijstandsuitkering met een kind in een bepaalde leeftijdscategorie in 2014, 2016 en 2018. Dit betekent dus dat we moeten zorgen dat alle drie deze groepen in balans zijn. Dit hebben we gedaan door eerst weging toe te passen voor de bijstandshuishoudens en niet-bijstandshuishoudens die in één van de jaren een kind hadden in de betreffende leeftijdscategorie. Vervolgens hebben we de gewogen gemiddelde uitgedraaid om te onderzoeken of de zes groepen na weging 'in balans' waren. Zie tabel 6.

Tabel 6. Tabel met gewogen gemiddelden kenmerken onderzoeksgroep en controlegroep per leeftijdscategorie en jaar

	2014		2016		2018	
	Niet-bijstand	Bijstand	Niet-bijstand	Bijstand	Niet-bijstand	Bijstand
18 T/M 19						
Besteedbaar jaarinkomen	€ 2.157	€ 2.171	€ 2.195	€ 2.221	€ 2.331	€ 2.338
Vermogen lager dan € 5.000	0,92	0,90	0,92	0,87	0,90	0,86
Niet-westers lid	0,49	0,50	0,50	0,50	0,51	0,50
Leeftijdscategorie	3,48	3,48	3,49	3,51	3,49	3,50
Huurtoeslag	0,91	0,90	0,94	0,90	0,93	0,89
stedelijkheid	2,15	2,16	2,20	2,17	2,16	2,17
Aantal personen in het hhd.	2,85	2,86	2,77	2,80	2,82	2,87
N (aantal waarnemingen)	4.430	5.799	4.225	5.396	5.208	6.318
20						
Besteedbaar jaarinkomen	€ 2.193	€ 2.219	€ 2.224	€ 2.230	€ 2.327	€ 2.341
Vermogen lager dan € 5.000	0,93	0,90	0,91	0,91	0,91	0,86
Niet-westers lid	0,51	0,51	0,51	0,52	0,54	0,50
Leeftijdscategorie	3,60	3,58	3,62	3,64	3,62	3,62
Huurtoeslag	0,91	0,88	0,93	0,89	0,93	0,87
stedelijkheid	2,15	2,11	2,11	2,89	2,11	2,15
Aantal personen in het hhd.	2,78	2,79	2,71	2,77	2,69	2,70
N (aantal waarnemingen)	1.963	2.568	1.811	2.310	2.049	2.501
21 T/M 23						
Besteedbaar jaarinkomen	€ 2.220	€ 2.197	€ 2.206	€ 2.239	€ 2.307	€ 2.309
Vermogen lager dan € 5.000	0,93	0,91	0,92	0,90	0,91	0,88
Niet-westers lid	0,53	0,54	0,53	0,53	0,55	0,54
Leeftijdscategorie	3,71	3,67	3,73	3,74	3,73	3,74
Huurtoeslag	0,86	0,81	0,89	0,84	0,90	0,81
stedelijkheid	2,09	2,07	2,09	2,11	2,06	2,05
Aantal personen in het hhd.	2,72	2,70	2,64	2,65	2,60	2,67
N (aantal waarnemingen)	4.004	4.642	3.482	4.070	3.578	3.846

We hebben een gewogen difference-in-difference aanpak gevolgd om het effect van de kostendelersnorm op woningdelen te bepalen. Dit omvat een gecombineerde voor-na/met-zonder benadering. Het effect wordt bepaald door het meten van de verandering in een indicator voor en na de interventie, zowel onder de bijstandshuishoudens als onder de controlegroep. Het verschil tussen de twee veranderingen laat het effect van de kostendelersnorm zien. De indicatoren waar we naar gekeken hebben zijn:

- Aantal mensen dat het huishouden is uitgestroomd;
- Of er in het huishouden sprake was van uitstroom;
- Aantal mensen dat het huishouden is ingestroomd;
- Of er in het huishouden sprake was van instroom;
- Verandering in het aantal woningdelers;

We hebben hiervoor per huishouden een vergelijking gemaakt tussen het aantal personen dat op 1 januari en het aantal personen dat op 31 december deel uitmaakte van het huishouden.

We hebben daarnaast onderzocht wat het effect is van de kostendelersnorm op de 'uitstroom uit het huishoudens met bestemming onbekend of instroom in een daklozenuitkering'. Dit zijn mensen die:

- a. Eerst in de basisregistratie persoonsgegevens (BRP) zaten en op een zeker moment niet meer en waarbij er geen sprake was van geregistreerd overlijden of emigratie;
- b. Een daklozenuitkering (met briefadres) instroomden.

Ook het effect van de kostendelersnorm op het tegenovergestelde hebben we onderzocht. Dit betreft mensen die:

- c. Eerst niet in de basisregistratie persoonsgegevens (BRP) zaten en op een zeker moment ineens wel en waarbij er geen sprake was van geregistreerde geboorte of immigratie.
- d. Een daklozenuitkering (met briefadres) uitstroomden.

Modeluitkomsten

We laten hierna de belangrijkste modeluitkomsten zien voor achtereenvolgens: de totale populatie, huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere in de leeftijdscategorie 18 t/m 19, huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere van 20 (die word(en)t dat jaar dus 21) en huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere in de leeftijdscategorie 21 t/m 23.

Totale populatie

Tabel 7. Effect kostendelersnorm op uitstroom uit het huishouden (aantal huishoudens = 554.410)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	0,95	0,000
Bijstand	0,79	0,000
Na invoering kostendelersnorm	0,88	0,000
Bijstand en na kostendelersnorm	1,07	0,000
Constante	0,03	0,000

Tabel 8. Effect kostendelersnorm op instroom in het huishouden (aantal huishoudens = 554.410)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	1,14	0,000
Bijstand	0,64	0,000
Na invoering kostendelersnorm	0,63	0,000
Bijstand en na kostendelersnorm	0,94	0,000
Constante	0,03	0,000

Tabel 9. Effect kostendelersnorm op uitstroom uit het huishouden met bestemming onbekend of instroom in een daklozenuitkering (aantal huishoudens = 554.410)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	1,06	0,000
Bijstand	0,34	0,000
Na invoering kostendelersnorm	0,81	0,000
Bijstand en na kostendelersnorm	0,80	0,000
Constante	0,01	0,000

Tabel 10. Effect kostendelersnorm op instroom in het huishouden vanuit bestemming onbekend of vanuit een daklozenuitkering (aantal huishoudens = 554.410)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	1,05	0,000
Bijstand	0,99	0,475
Na invoering kostendelersnorm	0,74	0,000
Bijstand en na kostendelersnorm	0,96	0,034
Constante	0,01	0,000

We zien aan de odd ratio's van de constante dat voor de totale populatie in ongeveer 3% van de huishoudens in een jaar iemand uitstroomt. Er stroomt ook in ongeveer 3% van de huishoudens iemand in. Volgens de schattingsresultaten is er een toename in de uitstroom uit huishoudens en een afname van de instroom in huishoudens door de kostendelersnorm. Procentueel gezien zijn deze effecten nog vrij groot: rond de 7% meer uitstroom en rond de 6% minder instroom. Dit is ten opzichte van de ongeveer 3% van alle huishoudens waar in- of uitstroom plaatsvindt. In feite is er dus in de totale groep huishoudens 0,2% (7% van 3%) meer uitstroom door de kostendelersnorm. We zien daarnaast een afname van zowel de uitstroom uit huishoudens met bestemming onbekend of instroom in een daklozenuitkering als een afname van de instroom vanuit onbekende bestemming of vanuit een daklozenuitkering.

Huishoudens met op 1 januari jongeren in de leeftijdscategorie 18 t/m 19

Tabel 11. Effect kostendelersnorm op uitstroom uit huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere in de leeftijdscategorie 18 t/m 19 (aantal huishoudens = 31.350)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	0,81	0,000
Bijstand	0,88	0,000
Na invoering kostendelersnorm	1,12	0,032
Bijstand en na kostendelersnorm	1,14	0,003
Constate	0,30	0,000

Tabel 12. Effect kostendelersnorm op instroom in huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere in de leeftijdscategorie 18 t/m 19 (aantal huishoudens = 31.350)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	1,18	0,000
Bijstand	0,93	0,339
Na invoering kostendelersnorm	0,69	0,001
Bijstand en na kostendelersnorm	0,85	0,088
Constate	0,03	0,000

Tabel 13. Effect kostendelersnorm op uitstroom uit huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere in de leeftijdscategorie 18 t/m 19 met bestemming onbekend of instroom in een daklozenuitkering (aantal huishoudens = 31.350)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	0,83	0,000
Bijstand	0,79	0,021
Na invoering kostendelersnorm	1,31	0,066
Bijstand en na kostendelersnorm	1,04	0,746
Constate	0,02	0,000

Tabel 14. Effect kostendelersnorm op instroom in huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere in de leeftijdscategorie 18 t/m 19 vanuit bestemming onbekend of vanuit een daklozenuitkering (aantal huishoudens = 31.350)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	1,12	0,016
Bijstand	1,29	0,039
Na invoering kostendelersnorm	0,71	0,062
Bijstand en na kostendelersnorm	0,86	0,329
Constate	0,01	0,000

In huishoudens met jongeren van 18 of 19 jaar stroomt er vrij vaak iemand uit, namelijk bij ongeveer 30% van de huishoudens. Instroom in deze huishoudens gebeurt juist nauwelijks: in ongeveer 3% van de huishoudens. We zien dat door de kostendelersnorm de uitstroom van jongeren toeneemt rondom de 14%. Dit effect is statistisch sterk significant. We zien ook een afname van de uitstroom door de kostendelersnorm, maar deze schatting heeft een grotere onzekerheid. We vinden geen significante effecten op uitstroom uit huishoudens met bestemming onbekend of instroom in een daklozenuitkering of op de instroom vanuit onbekende bestemming of vanuit een daklozenuitkering.

Huishoudens met op 1 januari jongeren in de leeftijdscategorie 20 (die worden dat jaar 21)

Tabel 15. Effect kostendelersnorm op uitstroom uit huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere van 20 (aantal huishoudens = 13.183)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	0,80	0,000
Bijstand	0,88	0,012
Na invoering kostendelersnorm	1,20	0,009
Bijstand en na kostendelersnorm	1,74	0,000
Constante	0,35	0,000

Tabel 16. Effect kostendelersnorm op instroom in huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere van 20 (aantal huishoudens = 13.183)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	1,27	0,000
Bijstand	0,63	0,000
Na invoering kostendelersnorm	0,42	0,000
Bijstand en na kostendelersnorm	0,86	0,334
Constante	0,04	0,000

Tabel 17. Effect kostendelersnorm op uitstroom uit huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere van 20 met bestemming onbekend of instroom in een daklozenuitkering (aantal huishoudens = 13.183)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	0,91	0,066
Bijstand	0,83	0,180
Na invoering kostendelersnorm	0,90	0,587
Bijstand en na kostendelersnorm	1,49	0,022
Constante	0,03	0,000

Tabel 18. Effect kostendelersnorm op instroom in huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere van 20 vanuit bestemming onbekend of vanuit een daklozenuitkering (aantal huishoudens = 13.183)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	1,21	0,014
Bijstand	0,81	0,218
Na invoering kostendelersnorm	0,37	0,001
Bijstand en na kostendelersnorm	0,97	0,907
Constante	0,02	0,000

Uitstroom in huishoudens waar jongeren dat jaar 21 worden, gebeurt nog wat vaker (ongeveer 35% van de huishoudens) dan in huishoudens met jongeren van 18 of 19 op 1 januari van dat jaar (ongeveer 30% van de huishoudens). We vinden een fors en significant effect van de kostendelersnorm op de uitstroom in huishoudens met jongeren die 21 worden. We vinden ook een forse en significante toename van het aantal huishoudens waarbij degene die het huishouden verlaat daarna niet meer terug te vinden is in het BRP of die in een daklozenuitkering instroomt.

Huishoudens met op 1 januari jongeren in de leeftijdscategorie 21 t/m 23

Tabel 19. Effect kostendelersnorm op uitstroom uit huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere in de leeftijdscategorie 21 t/m 23 (aantal huishoudens = 23.596)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	0,82	0,000
Bijstand	0,90	0,003
Na invoering kostendelersnorm	1,13	0,023
Bijstand en na kostendelersnorm	1,25	0,000
Constante	0,38	0,000

Tabel 20. Effect kostendelersnorm op instroom in huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere in de leeftijdscategorie 21 t/m 23 (aantal huishoudens = 23.596)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	1,18	0,000

Bijstand	0,68	0,000
Na invoering kostendelersnorm	0,66	0,001
Bijstand en na kostendelersnorm	0,87	0,211
Constante	0,04	0,000

Tabel 21. Effect kostendelersnorm op uitstroom uit huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere in de leeftijdscategorie 21 t/m 23 met bestemming onbekend of instroom in een daklozenuitkering (aantal huishoudens = 23.596)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	0,85	0,000
Bijstand	0,76	0,005
Na invoering kostendelersnorm	1,06	0,721
Bijstand en na kostendelersnorm	1,54	0,001
Constante	0,03	0,000

Tabel 22. Effect kostendelersnorm op instroom in huishoudens met op 1 januari ten minste één jongere in de leeftijdscategorie 21 t/m 23 vanuit bestemming onbekend of vanuit een daklozenuitkering (aantal huishoudens = 23.596)

	Odds ratio	P-waarde
Trend	1,31	0,000
Bijstand	0,68	0,003
Na invoering kostendelersnorm	0,33	0,000
Bijstand en na kostendelersnorm	1,09	0,632
Constante	0,02	0,000

Ook in huishoudens met jongeren die op 1 januari in de leeftijdscategorie 21 t/m 23 jaar vallen zien we een grote uitstroom. Deze is zelfs weer nog iets hoger, namelijk ongeveer in 38% van deze huishoudens is er uitstroom in een jaar waarbij in het begin van het jaar iemand woonde in de leeftijdscategorie 21 t/m 23 jaar. We vinden ook voor deze groep een positief effect van de kostendelersnorm op de uitstroom. Dit effect is wel weer veel kleiner dan bij de huishoudens waar ten minste één jongere woont die dat jaar 21 wordt. We vinden ook voor deze groep een forse en significante toename van uitstroom uit het huishouden met onbekende bestemming (niet meer terug te vinden in het BRP) of uitstroom met instroom in een daklozenuitkering.

B. Literatuurlijst

- Bommeljé, Y. 2016. *Non Paper Kansrijke oplossingen werkagenda 18-/18+ 2017*.
- Bommeljé, Y. 2016. *Explosieve toename vermijdbare daklozen, De voorziene gevolgen van de kostendelersnorm, Sociaal bestek*.
- CBS Statline, 2019. *Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio*. Geraadpleegd via: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82900NED/table?fromstatweb>.
- CBS. 2017. *BUS_G Maatwerk in het kader van de kostendelersnorm*.
- CBS. 2017. *BUS-G: Verdiepende analyses kostendelersnorm*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/15/verdiepende-analyses-kostendelersnorm>.
- Divosa. 2017. *Meer jongeren dakloos*. Geraadpleegd via: <https://www.divosa.nl/nieuws/cbs-meer-jongeren-dakloos>.
- CBS. 2018. *Inzicht in dakloosheid*.
- CBS. 2019. *Aantal daklozen sinds 2009 meer dan verdubbeld*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/aantal-daklozen-sinds-2009-meer-dan-verdubbeld>.
- CBS. 2019. *Vervolgonderzoek daklozenstatistiek 2009-2018*.
- Divosa. 2017. *Kostendelersnorm leidt tot beperkt aantal verhuizingen*. Geraadpleegd via: <https://www.divosa.nl/nieuws/cbs-kostendelersnorm-leidt-tot-beperkt-aantal-verhuizingen>
- Divosa. 2020. *Handreiking maatwerk Participatiewet voor dak- en thuisloze jongeren*.
- DSP Groep. 2018. *Oorzaken van dakloosheid. Onderzoek naar de oorzaken van toename van instroom in De Binnenvest en aanknopingspunten voor preventie*.
- Gemeente Amsterdam. 2019. *Initiatiefvoorstel voor de raadsvergadering van 1 november 2019*.
- Gemeente Utrecht. *Urgentie*. Geraadpleegd via: <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/wonen/woning-zoeken/urgentie/>.
- G4-User. 2019. *Signalen van toename van daklozen in de G4: feit of fictie?*
- Instituut voor Publieke Waarden. 2019. *Stapelingsproblematiek in het sociale domein*.
- Klijnsma, J. 2015. *Verzamelbrief gemeenten 2015 - 2*.
- Ministerie van BZK. 2020. *Staat van de Woningmarkt, Jaarrapportage 2020*.
- Ministerie van SZW. 2019. *Teksten Gemeentenieuws van SZW 2019-1*.

-
- Movisie. 2019. *Jongvolwassenen en de kostendelersnorm in de participatiewet*. Geraadpleegd via: <https://www.movisie.nl/artikel/jongvolwassenen-kostendelersnorm-participatiewet-0>.
- Nationale ombudsman. 2019. *Rapport 'Invorderen vanuit het burgerperspectief'*.
- Nationale ombudsman. 2019. *'Zelfredzame' adreslozen. Brief aan voorzitters van colleges van burgemeester en wethouders*.
- Nibud. *Huurtoeslag*. Geraadpleegd via: <https://www.nibud.nl/consumenten/huurtoeslag/>.
- Onderzoek en Business Intelligence. 2017. *Daklozenenquête Rotterdam 2016-2017*.
- Platform 31. *Vormen van woningdelen*. <https://www.platform31.nl/wat-we-doen/kennisdossiers/kennisdossier-woningmarkt/woningdelen/vormen-van-woningdelen>
- Platform 31. *Wonen een mensenrecht en wel zo normaal mogelijk*. Geraadpleegd via: <https://www.platform31.nl/nieuws/wonen-een-mensenrecht-en-wel-zo-normaal-mogelijk>
- Regioplan. 2016. *Gevolgen kostendelersnorm in Amsterdam*.
- Rijksoverheid. 2015. *Memorie van Toelichting WWB maatregelen*.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. 2020. *Advies: Herstel begint met een huis*.
- Rijksoverheid. 2019. *Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021*.
- Samen voor de klant. 2014. *Handreiking Handhaving Kostendelersnorm*. Geraadpleegd via: <https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/20140618%20Handreiking%20Handhaving%20Kostendelersnorm>.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. 2019. *Wonen en leefomgeving*. Geraadpleegd via <https://digitaal.scp.nl/ssn2019/wonen-leefomgeving.html>.
- Stimulansz. 2016. *De omgekeerde toets-methodiek*. Geraadpleegd via: <https://www.stimulansz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek/>.
- SZN. 2019. *Factsheet Zwerfjongeren*.
- Tweede Kamer, TK (Vergaderjaar 2018-2019), 29 325, nr. 97
- Trimbos. (2019, 13 juni). *Toegankelijkheid maatschappelijke opvang: wat kan beter?* Geraadpleegd van <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/bericht/toegankelijkheid-maatschappelijke-opvang-wat-kan-beter>.
- Universiteit Utrecht. 2019. *Voorkomen terugval Utrecht*.
- WVS. 2019. *Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021*.
- Wolf, J., Al Shamma, S., Straaten, B. van, Rodenburg, G., Laan, J. van der, & Mheen, D. van de (2015). *Dakloze mensen in de vier grote steden: veranderingen in 2.5 jaar*. IVO & Radboud UMC: Nijmegen
- Zienn. 2014. *Dwarsverbanden leggen, een onderzoek naar crisisopvang in het informele steunnetwerk*.

Zorg + Welzijn. 2015. *Steeds meer jongeren op straat door kostendelersnorm*. Geraadpleegd via:
<https://www.zorgwelzijn.nl/steeds-meer-jongeren-op-straat-door-kostendelersnorm/>

Zwartboek kostendelersnorm Amsterdam. 2015. *Document voor B&W Amsterdam*.