

BREDE RAAD 010

ADVIES

Communicatie over kostendelersnorm

Recht praten wat krom is



ERVARINGEN VAN DE ROTTERDAMMER

Door

Lia Schop

Jacqueline van Drunen

John Stoop

Rienke Jagroep

Ondersteuning

Muel van Bunge

November 2021

Recht praten wat krom is

	Blz.
Voorwoord	4
Samenvatting	5
1. In- en aanleiding	6
Ervaringsverhaal	7
2. Signalen	8
3. Voorbeelden van onduidelijke communicatie	10
4. Conclusie	11
5. Adviezen	11

Voorwoord

De kostendelersnorm is een vreemde eend in de uitkeringen-bijt. In het algemeen zijn uitkeringen een individueel recht. Bij de kostendelersnorm doet de situatie van degene met wie je een huishouden vormt er toe. Het blijkt lastig te zijn om dat goed uit te leggen. De Brede Raad 010 hoort van veel Rotterdammers met een bijstandsuitkering dat ze er niets van snappen. Dit kan zelfs zo ver gaan dat de voorbeelden die wij in ons advies Recht praten wat krom is, best eens helemaal niet onder de kostendelersnorm zouden kunnen vallen. Des te pijnlijker is het dat de Rotterdammers die bij ons aankloppen daarvan vast in de veronderstelling zijn.

We zien dat de gemeente Rotterdam er veel aan doet om de informatievoorziening op orde te hebben. De verhalen die wij bij Rotterdammers ophalen, wijzen erop dat veel niet altijd genoeg is. Vandaar dit advies.



Koen van Dijk,
Directeur-voorzitter

Rotterdam, november 2021

Samenvatting

In het advies Recht praten wat krom is heeft de Brede Raad 010 verhalen verzameld van Rotterdammers die (denken te maken te hebben met) de kostendelersnorm, de regeling op grond waarvan de gemeente een bijstandsuitkering kan aanpassen als een uitkeringsgerechtigde samenwoont met meer volwassenen. Hoe meer volwassen personen in een huis wonen, hoe lager de uitkering. Het advies gaat niet over de kostendelersnorm zelf. Dat is immers een landelijke regel die de gemeente heeft uit te voeren, of ze hier nu voor- of tegenstander van is. Het gaat over hoe de gemeente haar burgers van informatie omtrent de kostendelersnorm voorziet. Hoewel de gemeente op haar website aandacht schenkt aan de kostendelersnorm, wordt het er voor veel Rotterdammers niet duidelijker op. Het valt Rotterdammers op dat de verplichtingen voor uitkeringsgerechtigden duidelijker en vindbaarder zijn dan de uitzonderingen die verduidelijken dat iemand mogelijk niet onder de kostendelersnorm valt.

Behalve de verhalen, hebben Rotterdammers concrete voorbeelden aangedragen waarvan zij menen dat de informatie op de website van de gemeente niet klopt.

Adviezen

- A. Maak de regels rond ontheffing van de kostendelersnorm eenvoudiger waardoor eerder duidelijk is wie waarop aanspraak kan maken. Dat is eenvoudiger te communiceren.*
- B. Creëer een beslisboom waarmee uitkeringsgerechtigden door vragen te beantwoorden inzicht kunnen krijgen of hun specifieke situatie al dan niet leidt tot korting op grond van de kostendelersnorm.*
- C. Zorg dat de informatievoorziening over uitzonderingen op toepassing van de kostendelersnorm even gemakkelijk vindbaar is als de plichten die uitkeringsgerechtigden hebben.*

1. In- en aanleiding

Praat maar eens recht wat krom is. Dat is de kern van het communicatieprobleem dat de gemeente Rotterdam heeft met haar informatievoorziening rond de kostendelersnorm.

In Nederland draag je individueel premies af voor de financiering van het uitkeringsstelsel. Maar als je aanspraak maakt op een uitkering, dan is het plotseling relevant of je een huishouden deelt met iemand anders die mogelijk ook een uitkering heeft. Dan is het een reden om te bepalen of je uitkering een onsje minder moet. Stel nou dat je in een huishouden twee inkomens uit werk hebt, is dat dan een reden om te overwegen dat je beiden wat minder aan premie of belasting hoeft af te dragen?

De gemeente Rotterdam loopt voorop in de landelijke discussie over afschaffing van de kostendelersnorm. Wethouder Richard Moti zet zich in voor afschaffing van de kostendelersnorm, te beginnen met het opschroeven van de leeftijd van 21 naar 27 jaar. Binnen de kostendelersnorm wil de gemeente Rotterdam maatwerk leveren en in individuele gevallen afzien van toepassing van de kostendelersnorm. Dit op basis van artikel 18 van de Participatiewet. De Brede Raad 010 is blij dat de wethouder zich hiervoor inspant. De wethouder kwam onlangs in het nieuws met het bericht dat € 1,2 miljoen aan boeteregeling is teruggehaald. De vraag is of het hier om fraude of miscommunicatie gaat.

Hoewel de gemeente enkele acties onderneemt voor enkele doelgroepen om de negatieve gevolgen van de kostendelersnorm te beperken, ontbreekt het de Rotterdammers vooral aan duidelijke en begrijpelijke communicatie en informatie over de kostendelersnorm. Het lijkt erop dat de verplichtingen rond een uitkering wel goed vindbaar zijn, maar dat uitzonderingen, in dit geval het niet toepassen van de kostendelersnorm, de welbekende spelden in een hooiberg zijn.

De signalen van Rotterdammers die de Brede Raad 010 over de communicatie van de gemeente rond de kostendelersnorm beluistert, zijn structureel. Het gaat vaak over ouders die hun kinderen uit huis zetten uit angst voor korting op de bijstandsuitkering. En over stellen die zouden willen gaan samenwonen, waarbij één partner een bijstandsuitkering heeft en de ander een andersoortige uitkering, en daardoor gekort zouden worden als ze de daad bij het woord zouden voegen. Als partners van elkaar afhankelijk worden, is dat een zorgelijke toestand. Verder zijn er veel vragen over het beleid van de gemeente ten aanzien van giften. Het adviesteam Kostendelersnorm behandelt in dit ongevraagd advies de volgende centrale vraag:

Op welke manier kan de gemeente Rotterdam de informatie voor Rotterdammers binnen de Participatiewet over hun rechten en plichten met betrekking tot de kostendelersnorm verbeteren?

Wie komen in aanmerking voor een bijstandsuitkering? Dat zijn heel verschillende groepen: mensen met een chronische ziekte, een beperking, een verslaving, maar ook mensen die het gewoon niet getroffen hebben op hun werk. Het hebben van een bijstandsuitkering is in elk geval voor vrijwel alle uitkeringsgerechtigden een bron van stress. Hoewel vrijwel iedereen in de vorm van premies heeft bijgedragen aan deze vorm van solidariteit, voelt het voor de meeste mensen met een uitkering een beetje gênant om van dat recht gebruik te maken. Op het moment dat de uitkering in twijfel wordt getrokken of als de kostendelersnorm wordt toegepast, is dat voor de meeste mensen met een bijstandsuitkering een aantasting van hun waardigheid. Dit kwam in de interviews met uitkeringsgerechtigden duidelijk naar voren. Ambtenaren zouden zich bewust moeten zijn van deze gemoedstoestand van hun gesprekspartner. De Brede Raad 010 adviseert de gemeente dan ook om haar ambtenaren nog beter te trainen op stress sensitiviteit.

Mikayl Gören: 'Bij je kind aankloppen voelt niet goed'^{1 2}

Mikayil Gören (56) stopte achttien jaar geleden met zijn eigen telecombedrijf om voor zijn zoon Metin te zorgen. De jongen heeft het Asperger Syndroom (een vorm van autisme) en het Ehlers Danlos Syndroom (EDS), een bindweefselafwijking waardoor hij onder meer snel moe is.

Gören zorgt, sinds hij tien jaar geleden scheidde, alleen voor hem en leeft van een bijstandsuitkering van nog geen €1.000 per maand. 'Ik sta eigenlijk altijd rood', zegt hij. 'Ik weet niet beter. Als de zorg- en huurtoeslag worden gestort, sta ik even rond nul. Komt de uitkering binnen, dan sta ik even in de plus en als de huur er af is, sta ik weer in de min. Er is geen reserve of spaargeld, dus je moet maar hopen dat er geen rare dingen gebeuren.'

Maar 'rare dingen' gebeurden wel... Tot Metin 18 jaar was, ontving hij naast de bijstandsuitkering elke maand zo'n € 450 binnen aan kinderbijslag en kindertoeslag, vertelt Gören. Dat stopt zodra een kind 18 wordt, terwijl het dan meer moet betalen, zoals verzekeringen. Daarvoor krijgt een jongere (die niet studeert of werkt) een jongerenuitkering, tot zijn of haar 21ste. Deze is € 246 per maand, € 200 minder dan wat Gören daarvoor ontving. Rond z'n 20^{ste} gaat Metin naar een begeleid wonen-traject om te leren voor zichzelf te zorgen en wellicht zelfs op termijn op zichzelf te wonen. De Wmo betaalt € 5.200 per maand voor zo'n plek. Zo'n € 60.000 per jaar dus. Bovendien is de 'zakgeldregeling' waar zijn zoon onder valt zolang hij daar woont, hoger dan de jongerenuitkering, namelijk € 326 per maand. Gören is echter niet tevreden over het begeleid wonen-traject. 'Hij deed en leerde er niks. Hij zat alleen maar op z'n kamer – die ik schoonmaakte! – achter zijn pc. Of hij lag te slapen als gevolg van zijn EDS. Ik zag geen enkele vooruitgang.' Gören haalt hem daarom terug naar huis. Zodra zijn zoon 21 wordt, wordt Gören gekort op zijn bijstandsuitkering, want dan wordt de kostendelersnorm toegepast. Zijn zoon valt niet meer in de jongerenuitkering, maar krijgt ook een bijstandsuitkering – waarbij ook de kostendelersnorm wordt toegepast. Beiden krijgen dan € 699, vertelt Gören. En daarmee hebben ze samen weliswaar weer de ongeveer € 1400 te besteden die ze ook hadden toen zijn zoon nog geen 18 was, maar het voelt anders, want Gören moet nu bij zijn zoon aankloppen voor geld om de vaste lasten te kunnen betalen. 'Het voelt voor hem en voor mij toch alsof ik zijn geld 'afneem'. Hij snapt het wel, en doet er gelukkig niet moeilijk over.'

Op een gegeven moment gaat Metin weer naar school, naar het volwassenonderwijs, om zijn mavodiploma te halen. Dat is reden voor een uitzondering op de kostendelersnorm, weet Gören. Gören moet eerst bezwaar aantekenen voor de korting wordt teruggedraaid. Bovendien blijkt dat maar van korte duur. Een paar maanden later, Metin gaat nog steeds naar school, wordt de kostendelersnorm gewoon weer toegepast op beider uitkeringen. Opnieuw tekent Gören bezwaar aan. De gemeente heeft de korting op Gören's uitkering uiteindelijk teruggedraaid en teruggestort, maar bij Metin nog niet. Ondertussen heeft Metin zijn mavodiploma op en is hij aan een mbo opleiding begonnen. Dan stopt zijn bijstandsuitkering, en krijgt hij studiefinanciering: € 433 per maand. Als het goed is, krijgt Gören dan weer zijn volledige bijstandsuitkering en dan zitten ze samen weer op ongeveer € 1400 per maand. Gören: 'Het gaat me niet eens om de onlogica van de steeds wisselende bedragen, maar meer om de instabiliteit en onduidelijkheid. Wel een korting, geen korting; de gemeenteambtenaren weten het zelf vaak ook niet. Mijn korting is twee keer teruggedraaid omdat zij hun werk niet goed deden. Maar ondertussen was mijn uitkering wel ineens maandenlang € 300 minder dan voorheen. Dat is een flinke hap. Daarbij dwingt de kostendelersnorm je om bij je kind aan te kloppen om de huur te kunnen betalen – en dat voelt echt niet goed.'

¹ Bron interview: [Kostendelersnorm - FNV Uitkeringsgerechtigden #1 | 2020 \(fnv-magazine.nl\)](https://www.fnv-magazine.nl/kostendelersnorm-fnv-uitkeringsgerechtigden-1-2020)

² Mikayil Gören is op eigen verzoek zijn echte naam, de naam van zijn zoon is gefingeerd.

2. Signalen

Ervaringsdeskundige Karel is slechtziend en heeft een WAO-uitkering. Zijn vriendin, eveneens slechtziend, heeft een bijstandsuitkering. Zij zouden willen gaan samenwonen, maar als zij hiertoe besluiten, krijgt zijn vriendin te maken met een flinke korting op haar uitkering waardoor zij haar financiële onafhankelijkheid verliest. Karel: *‘Samenwonen is niet alleen fijn voor ons, maar zou ook betekenen dat we een woning vrijmaken op de toch al krappe woningmarkt. Daarnaast zouden we nog maar één vorm van thuiszorg hoeven aanvragen in plaats van twee. Per saldo zou je dus zeggen dat het de samenleving alleen maar voordelen zou opleveren als wij zouden gaan samenwonen, afgezien van het geluk dat wij zouden delen. Het zou toch niet zo moeten dat je rare constructies moet gaan bedenken om toch samen te wonen en je financiële onafhankelijkheid te behouden?’*

Het verhaal van Karel is geen op zich staand voorbeeld. Er zijn veel soortgelijke voorbeelden van dit soort situaties. Het zou voor de gemeente een interessante rekensom kunnen zijn wanneer het bedrag dat wordt bespaard wordt afgezet tegen het bedrag dat behoud van beide uitkeringen zou kosten.

Professional Carla vertelt over twee gezinnen die zij kent, waar de kinderen niet meer bij de ouders mogen wonen. *‘Op zoek naar informatie over de wijziging in de situatie voor deze twee gezinnen, geeft de gemeente minimaal informatie. Bij hen is de indruk ontstaan dat als hun kind een uitkering of studiefinanciering zou ontvangen de bijstandsuitkering aanzienlijk minder wordt, zegt zij. ‘Hierdoor durven de ouders hun kinderen niet toe te staan een uitkering of studiefinanciering aan te vragen en kunnen deze jongeren maar niet op eigen benen komen te staan.’*

De zieke Petra met een bijstandsuitkering vertelt: *‘Na mijn ziekenhuisopname had ik op verschillende momenten op de dag zorg nodig. Thuiszorg was niet toereikend, waardoor een mantelzorger tijdelijk bij mij is ingetrokken om me te helpen in mijn herstel. Uit angst om in het kader van de kostendelersnorm gekort te worden, hebben wij deze situatie zo kort mogelijk laten voortbestaan. We konden op de website van de gemeente niet vinden of voor een situatie als die van ons een uitzondering bestaat. Al met al leverde dit zoveel stress op dat het me meer tijd heeft gekost om te herstellen van mijn operatie.’*

De alleenstaande moeder Carina van een aantal kinderen heeft moeite met de studieplannen van haar jongste. *‘De andere kinderen zijn het huis uit gegaan om in andere steden te studeren’, vertelt zij. ‘De jongste wil in Rotterdam gaan studeren en vraagt hiervoor studiefinanciering aan. Studiefinanciering is voor hem niet genoeg om zijn studie te betalen, boeken te kopen, een zorgverzekering af te sluiten en in zijn levensonderhoud te voorzien. Daarom heeft hij een bijbaantje. Ik kan er maar niet achter komen wat zijn inkomsten zouden betekenen voor de hoogte van mijn bijstandsuitkering. Op de website van de gemeente kan ik het niet vinden. Bel ik de Vraagwijzer, krijg ik geen antwoord op mijn vragen maar verwijst de telefonist mij naar de website. Zo ga ik van het kastje naar de muur.’*

Marie woont met vier kinderen als alleenstaande moeder. Zij staat onder bewind sinds 2014. Zij blijkt een slachtoffer te zijn van de kindertoeslagaffaire. Marie heeft contact gehad met verschillende hulpverleners die op financieel gebied niets voor haar hebben kunnen betekenen. *‘Mijn bewindvoerder heeft de gemeente de afgelopen jaren vaak gevraagd de kinderen niet mee te nemen in de beoordeling of ik op grond van de kostendelersnorm gekort moet worden. Mijn inkomen was al gekort en dit bracht problemen met zich mee bij het vaststellen van het vrij te laten bedrag (vtlb, red.). De gemeente keurde de aanvraag voor een bijstandsuitkering af vanwege de kostendelersnorm. In 2019 en 2020 is dit opnieuw gebeurd. De kinderen zochten wel werk, maar zonder startkwalificatie lukte dit niet. Terugkeer naar school was voor het gezin niet betaalbaar. De kinderen vroegen een bijstandsuitkering aan, maar*

kwamen hier niet voor in aanmerking. Ik weet inmiddels niet meer wat ik kan doen om mijn situatie te stabiliseren. En mijn bewindvoerder ook niet.'

Vera woont met haar dochter in één huishouden. Zij ontvangt een brief van de gemeente over dat haar dochter binnenkort 18 jaar wordt. Beiden hebben chronische fysieke en psychische aandoeningen. Moeder en dochter bleven samen wonen om een dak boven het hoofd te hebben. De onderlinge relatie is niet goed. Dankzij een hulpverlener schrijft de dochter zich in op WoonNet Rijnmond en geeft ze zich op voor een studie. De dochter had eerst bij het wijkteam nul op het rekest gekregen. Het wijkteam zei haar niet te kunnen helpen. Uiteindelijk heeft de dochter een maatwerkvoorziening gekregen. Zij mocht zelf hulp inkopen, ging een mbo-opleiding volgen en kreeg studiefinanciering. Inmiddels is de situatie met de moeder verbeterd.

Metin Gören, de vader met wie wij dit hoofdstuk begonnen, heeft ook moeite gehad uit te vinden waarvoor hij en zijn zoon nu wel of niet in aanmerking komen. Nadat Gören achttien jaar geleden stopte met zijn telecombedrijf om voor zijn zoon van inmiddels 22 jaar te zorgen, volgde er een periode van enkele jaren waarin zijn uitkering de ene keer werd gekort, de andere keer aangevuld. Een korte periode van begeleid wonen voor de zoon maakte de berekeningen er ook niet eenvoudiger op. 'Het gaat mij niet eens om de onlogica van steeds wisselende bedragen, maar meer nog om de instabiliteit en onduidelijkheid. De gemeenteambtenaren weten het zelf vaak ook niet. Daarbij dwingt de kostendelersnorm je ertoe bij je zoon aan te kloppen en dat voelt niet echt goed.'

Uiteindelijk wint Gören een rechtszaak over zijn uitkering en krijgt hij zelfs geld teruggestort dat ten onrechte was ingehouden. *'Over heldere communicatie over de kostendelersnorm gesproken: als ambtenaren zelf niet meer weten hoe het zit, hoe kunnen ze het dan uitleggen', zegt hij.*

3. Voorbeelden van onduidelijke communicatie

Om niet alleen te verwijzen naar de verhalen die Rotterdammers de Brede Raad 010 vertellen, heeft het adviesteam zelf voorbeelden van informatie over het aanvragen van bijzondere bijstand op de website van Cluster werk en inkomen Rotterdam gezocht, waarvan de informatie niet volledig is. Hieronder twee voorbeelden.

Voorbeeld I

Individuele inkomenstoelage

Op de website van werk en inkomen moet je op zoek naar het onderwerp “rondkomen”

Vervolgens moet je scrollen naar een lijst met onderwerpen bijzondere bijstand waaronder “individuele inkomenstoelage”.

De informatie

Om de toeslag aan te vragen wordt gevraagd een formulier te downloaden op de site en volledig in te vullen en op te sturen. Binnen 8 weken wordt dan een beslissing genomen. Personen in de bijstand die aan de meeste eisen voldoen krijgen jaarlijks een verkort aanvraagformulier toegezonden, waarna het binnen twee weken wordt overgemaakt.

De praktijk

Wanneer er geen wijzigingen zijn in de persoonlijke situatie van mensen in de bijstand, wordt de IIT elk jaar automatisch uitgekeerd op de bankrekening op de datum van de eerste verkorte aanvraag, een verkort aanvraagformulier is dan niet nodig en wordt niet verzonden, blijkens een interne procedure.

Dit zorgt voor verwarring, en onzekerheid. Het is niet duidelijk of of zij de IIT nu automatisch krijgen of toch een verkort formulier moeten invullen, ook al hebben zij het eerder wel automatisch gekregen. Wanneer je belt naar 14010 om hier duidelijkheid over te krijgen, kan de telefonist ook geen heldere info geven en wordt geadviseerd af te wachten...op goed nieuws....

Voorbeeld II

Woonkostentoeslag voor huiseigenaren

De informatie

Personen met een koopwoning kunnen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor tijdelijke woonkostentoeslag, zodat zij de tijd hebben om een andere woning te zoeken. De voorwaarden zijn onder andere dat de woning zelf bewoond moet zijn en dat de prijs van de woning niet boven een bepaalde overwaarde mag uitkomen. Hiervoor moet een formulier worden ingevuld met benodigde bewijsstukken. Aan de huiseigenaar wordt als voorwaarde gesteld om kwijtschelding aan te vragen voor OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing en de RBG. Afhandelingstermijn is binnen 8 weken.

De praktijk

Huiseigenaren kunnen volgens de wet geen kwijtschelding krijgen van rioolheffing RBG en OZB. Wel kan men pro forma kwijtschelding aanvragen van de ASH, maar in de praktijk wordt dit afgewezen door de gemeentebelasting vanwege eigen woningbezit; dit ondanks dat het minimum inkomen in de bijstand en het vermogen fictief zijn.

De kwijtschelding gemeentelijke heffingen wordt in mindering gebracht op de uit te keren woonkostentoeslag en is dus eigenbelang. Dat Werk en Inkomen eist dat er kwijtschelding wordt aangevraagd voor gemeentelijke heffingen is niet correct. De afhandeling wordt hierdoor onnodig aangehouden en huiseigenaren moeten procedures voeren of haken af.

Als de huiseigenaar jaarlijks een nieuwe aanvraag woonkostentoeslag aanvraagt, wordt deze wel in behandeling genomen en toe-of afgewezen, afhankelijk van de persoonlijke situatie op dat moment.

4. Conclusie

Het blijkt in de praktijk vooral fout te gaan doordat de inkomensconsulenten niet op de hoogte zijn van de geldende wetten en regels rond de kostendelersnorm. Veel fouten worden gemaakt omdat er diverse soorten studiefinancieringen zijn waarbij sommige wel en andere niet meetellen voor de kostendelersnorm. Ook het feit dat het inwonende kind deels of voltijds studeert is van belang, maar daar wordt foutieve of geen voorlichting over gegeven.

Al met al leidt dit tot veel onduidelijkheid over wie nu wel en wie nu niet onder de kostendelersnorm valt.

5. Adviezen

De Brede Raad 010 komt op grond van de signalen van Rotterdammers en de voorbeelden op de website tot de volgende adviezen:

Adviezen

- D. Maak de regels rond ontheffing van de kostendelersnorm eenvoudiger waardoor eerder duidelijk is wie waarop aanspraak kan maken. Dat is eenvoudiger te communiceren.*
- E. Creëer een beslisboom waarmee uitkeringsgerechtigden door vragen te beantwoorden inzicht kunnen krijgen of hun specifieke situatie al dan niet leidt tot korting op grond van de kostendelersnorm.*
- F. Zorg dat de informatievoorziening over uitzonderingen op toepassing van de kostendelersnorm even gemakkelijk vindbaar is als de plichten die uitkeringsgerechtigden hebben.*

Behalve deze adviezen heeft de Brede Raad 010 een vraag aan de gemeente: is het mogelijk te onderzoeken welk percentage van de boeteregeling is toe te schrijven aan fraude en welk percentage aan miscommunicatie?