

VERKENNING VARIANTEN KOSTENDELEERSNORM EN HET EFFECT OP WONINGDELEN EINDRAPPORT

KLANT

**KENMERK
AUTEUR(S)**

**DATUM
VERSIE**

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) |
directie Wonen
MB/bv/4538
Anneberthe Visser, Elis Maat, Iso Demir, Joost van Gemeren en
Michiel Blom
6 februari 2026
1.1

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Verkennd onderzoek naar de vormgeving van de kostendelersnorm	12
2 Werking kostendelersnorm	14
2.1 De kostendelersnorm beperkt de bijstandsuitkering van een huishouden tot het sociaal minimum	14
2.2 Hoe meer kostendelers in een huishouden, hoe lager de uitkering per persoon	15
2.3 Kostendelersnorm is ook van toepassing op andere socialezekerheidswetten	16
2.4 In de IOAW, IOAZ, Anw en TW geldt een eenvoudiger afbouwpad	17
2.5 De kostendelersnorm is van toepassing op 3 tot 10% van de uitkeringsgerechtigden	18
2.6 Naast de kostendelersnorm zijn er ook normen voor gehuwden en jongeren	18
3 Belemmeringen voor woningdelen en de rol van de kostendelersnorm	20
3.1 Woningdelen ontstaat vaak vanuit een bestaande relatie, maar de krappe woningmarkt maakt ook dat mensen vaker woningdelen	20
3.2 Verschillende soorten belemmeringen verhinderen dat mensen woningdelen	21
3.3 Financiële belemmeringen: mogelijke veranderingen in financiële positie belemmeren woningdelen	23
3.4 Institutionele belemmeringen: beperkte toepassing maatwerk, ingewikkelde wet- en regelgeving en de krapte op de woningmarkt belemmeren woningdelen	25
3.5 Effect van financiële prikkels op de keuze om te gaan woningdelen is vanuit literatuur niet eenduidig	30
3.6 We onderscheiden enkele deelgroepen met een verhoogde kans op woningdelen	32
4 Beleidsvarianten kostendelersnorm vergelijken	35
4.1 Nulvariant: huidige situatie	35
4.2 Variant 1: alleenstaandeaanvulling	35
4.3 Variant 2: voordeurdelersregeling	36
4.4 Variant 3: 1 jaar vertraging	37
4.5 Variant 4: uitzondering voor deelgroepen	37
4.6 Variant 5: afschaffen kostendelersnorm	38
4.7 Beleidsvarianten vergelijken aan de hand van een vergelijkingskader	38
5 Effect beleidsvarianten op financiële situatie woningdelers	40
5.1 Het afbouwpad van de huidige kostendelersnorm in relatie tot de werkelijke schaalvoordelen van woningdelen	40
5.2 Financiële gevolgen van aanpassingen in de kostendelersnorm	42
5.3 Effecten van beleidsvarianten op financiële prikkels voor woningdelen	43
5.4 Samenvatting	45
6 Effect beleidsvarianten op niet-financiële belemmeringen voor woningdelers	47
6.1 Voorspelbaarheid, begrijpelijkheid en navolgbaarheid voor de doelgroep	47
6.2 Overige belemmeringen voor woningdelen	49

7	Effect beleidsvarianten op woningdelen	51
7.1	De vignetstudie als basis voor de analyse	51
7.2	Resultaten van de vignetstudie	51
7.3	Potentie van aanpassingen van de kostendelersnorm op het aantal woningdelers	53
8	Effect beleidsvarianten op participatie, uitvoerbaarheid en SZW-begroting	58
8.1	Vangnetfunctie van de regelingen en prikkels voor arbeidsparticipatie	58
8.2	Uitvoerbaarheid voor professionals en ketenpartners	60
8.3	Impact op de kosten van de regelingen	63
9	Conclusies	66
9.1	Kostendelersnorm is (slechts) een van de belemmeringen voor woningdelen	66
9.2	Vergelijking beleidsvarianten: effect op woningdelen en impact op de SZW-begroting gaan hand in hand; uitvoerbaarheid verschilt per variant	67
9.3	Aanpassing van de kostendelersnorm is geen doelmatige manier om woningdelen te stimuleren	71
A.	Onderzoeksvragen	73
B.	Onderzoeksverantwoording	75
C.	Vergelijkingskader beleidsvarianten	77
C.1	De financiële situatie van woningdelers	77
C.2	Niet-financiële belemmeringen voor woningdelers	77
C.3	Vangnetfunctie van de regelingen en prikkels voor arbeidsparticipatie	78
C.4	Uitvoerbaarheid voor professionals en ketenpartners	78
C.5	Maatschappelijk draagvlak	78
C.6	Impact SZW-begroting	79
D.	Rekenmodel financiële aspecten van woningdelen op huishoudniveau	80
D.1	Rekenmodel financiële effecten van woningdelen	80
D.2	Huishoudens in scope van het rekenmodel	83
D.3	Gebruik van het rekenmodel: effecten van woningdelen	83

Samenvatting

Context en vraagstelling

De kostendelersnorm kan door mensen met een uitkering als een belemmering worden ervaren om een woning te delen, zo bleek onder andere uit 'Samen onder dak' van Significant APE uit 2020. Daarom verkent het kabinet voor de sociale zekerheidswetten met een kostendelersnorm wat de consequenties zijn als deze wordt aangepast of afgeschaft en welk effect dit heeft op woningdelen. Woningdelen is een situatie waarin meerdere particuliere huishoudens samen in één verblijfsobject verblijven.

De hoofdvraag voor deze verkenning luidt: **Wat zijn de consequenties als de kostendelersnorm in de Participatiewet en sociale zekerheidswetten wordt aangepast of afgeschaft en welk effect heeft dit op woningdelen?** Deze vraagstelling is uitgesplitst in drie hoofdvragen:

- A. In hoeverre vormt de huidige kostendelersnorm in de Participatiewet en andere sociale zekerheidswetten een belemmering voor mensen om een woning te gaan delen?
- B. Welke opties zijn er om de kostendelersnorm aan te passen (inclusief afschaffen) en wat zijn hiervan de (financiële) consequenties binnen de sociale zekerheidswetten?
- C. Welk effect hebben de bij vraag B genoemde opties op de bereidheid van mensen om de woning te delen? Kan dit worden gekwantificeerd?

We benadrukken dat we in deze verkenning primair hebben gekeken naar het **verband tussen (aanpassingen in) de kostendelersnorm en woningdelen**. We hebben niet gekeken naar andere beleidsinstrumenten die woningdelen kunnen stimuleren die mogelijk doelmatig(er) zijn en effectief. Omgekeerd kunnen er ook (andere) legitieme beleidsdoelen zijn om de kostendelersnorm aan te passen, waarbij het (primaire) doel niet is om woningdelen te stimuleren.

In dit onderzoeksrapport hebben we een grote hoeveelheid informatie gepresenteerd die in het kader van deze verkenning is verzameld en die gebaseerd is op een uitgebreide literatuurstudie, interviews, een enquête en focusgroepen onder uitkeringsgerechtigden, en verschillende financieel-economische analyses. Onderdeel van deze verkenning is een analyse van vijf beleidsvarianten voor aanpassingen van de kostendelersnorm. Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen samen.

De kostendelersnorm beperkt de bijstandsuitkering van een huishouden tot het sociaal minimum en is ook van toepassing op een aantal andere socialezekerheidswetten

De kostendelersnorm is sinds de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 van kracht geworden. Vanuit de Participatiewet is de kostendelersnorm van toepassing op de Algemene Bijstand, inclusief de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). De bijstand is bedoeld voor mensen met onvoldoende inkomen of vermogen om van te leven en vult hun inkomen aan tot het zogeheten **sociaal minimum**. Dit is het minimale bedrag dat iemand nodig heeft om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Voor mensen boven de pensioengerechtigde leeftijd geldt: is de AOW niet toereikend, dan vult de AIO het inkomen aan tot bijstandsniveau.

De kostendelersnorm is bedoeld om **stapeling van uitkeringen** op één adres te **voorkomen**. Stapeling doet zich voor wanneer mensen meer uitkering ontvangen dan zij nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, wanneer er meerdere uitkeringsgerechtigden op één adres wonen. Wie samen in een woning verblijft, kan de woonlasten (zoals huur en kosten voor gas, water en elektra) delen. Zo worden de kosten

van levensonderhoud per persoon lager. Stapelen wordt onwenselijk geacht, omdat de bijstandsuitkering alleen bedoeld is om de noodzakelijke kosten van het bestaan te dekken. De bijstand functioneert dus als een vangnet. De hoogte van de bijstandsnorm voor een alleenstaande zonder kostendelers ligt op 70% van het netto referentieminimumloon: het zogeheten sociaal minimum. Bij toepassing van de kostendelersnorm wordt de bijstandsuitkering per persoon lager wanneer er meer kostendelers in een woning wonen.

Een **kostendelend huishouden** bestaat uit twee of meer volwassen personen (vanaf 27 jaar) die hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en daardoor hun woonlasten en kosten kunnen delen, maar **géén gezamenlijke huishouding** voeren. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Een medebewoner van een woning wordt als kostendeler gezien wanneer diegene diens hoofdverblijf met de rechthebbende deelt, maar zij samen geen gezamenlijk huishouden voeren.

De kostendelersnorm is naast de Participatiewet van toepassing op de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Toeslagenwet (TW). In de IOAW, IOAZ, Anw en TW wordt een uitkering, in vergelijking met de bijstand en de AIO, minder verlaagd wanneer sprake is van kostendelen. De reden hierachter is dat deze socialezekerheidswetten een ander karakter hebben dan de bijstand. Ze zijn geen bodemvoorziening, maar bedoeld als inkomensvoorziening voor mensen in specifieke omstandigheden.

Het **afbouwpad** dat de kostendelersnorm in de verschillende regelingen volgt, is weergegeven in onderstaande tabel. Circa 3 tot 10% van de uitkeringsgerechtigden heeft, afhankelijk van de regeling, momenteel te maken met de kostendelersnorm.

Aantal kostendelers in een woning	Bijstand en AIO:		IOAW, IOAZ, Anw en TW:	
	Norm per persoon	Cumulatief per woning (indien alle personen een uitkering ontvangen)	Norm per persoon	Cumulatief per woning (indien alle personen een uitkering ontvangen)
1	70%	70%	70%	70%
2	50%	100%	50%	100%
3	43,33%	130%	50%	150%
4	40%	160%	50%	200%
5	38%	190%	50%	250%

Tabel 1. Uitkeringsnorm voor kostendelers in de bijstand, AIO, IOAW, IOAZ, Anw en TW

Kostendelersnorm is (slechts) een van de belemmeringen voor woningdelen

Uit deze verkenning, en uit eerder uitgevoerde onderzoeken, blijkt dat de kostendelersnorm in de praktijk een belemmering is voor mensen om te gaan woningdelen, maar dat de kostendelersnorm slechts een schakel is in een groter geheel aan belemmeringen (en prikkels) om te woningdelen. Het aanpassen van de kostendelersnorm moet in dit bredere geheel worden gezien en is dus geen algehele oplossing voor woningdelen. Ook vormt de kostendelersnorm voor veel mensen niet een doorslaggevende reden om niet te gaan woningdelen, zo blijkt uit de uitgevoerde enquête onder uitkeringsgerechtigden.

In de eerste plaats zijn er diverse **financiële belemmeringen**. Denk aan veranderingen in de financiële situatie bij woningdelen: niet alleen als gevolg van de toepassing van de kostendelersnorm, maar ook door veranderingen in toeslagen en gemeentelijke inkomensregelingen. Niet alleen de daadwerkelijke veranderingen zijn een belemmering. Ook de onvoorspelbaarheid ervan en de zorgen die het met zich meebrengt, vormen een belemmering. Daarnaast blijkt het in goede afstemming delen van kosten tussen

huishoudens in geval van woningdelen niet altijd vanzelf plaats te vinden, en kunnen schulden een belemmering vormen (zowel aan de zijde van de inwonende als van de 'zittende' woningdeler).

Er zijn ook diverse **institutionele belemmeringen** voor woningdelen. Denk aan de beperkte en uiteenlopende toepassing van maatwerk in de kostendelersnorm door gemeenten, en onduidelijkheid over of onbekendheid met geldende wet- en regelgeving, bijvoorbeeld rond het toeslagen- en inkomensondersteuningsstelsel. Dit laatste leidt tot onzekerheid over de gevolgen van en de rechten en plichten bij woningdelen en, daarmee, terughoudendheid in het daadwerkelijk woningdelen. Ook beperkt de woningmarkt de opties om te woningdelen (beschikbaarheid geschikte woonruimte), en staan niet alle gemeenten en corporaties woningdelen toe. Anderzijds kunnen krapte op de woningmarkt, en daarmee samenhangende hoge woonlasten, juist een extra stimulans zijn voor woningdelen.

Tot slot zijn er 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 woningdelen. Het beleidsmatig wegnemen van belemmeringen gekoppeld aan persoonlijke voorkeuren/omstandigheden is lastig. We kijken in deze verkenning daarom voornamelijk naar de financiële belemmeringen en institutionele belemmeringen.

Vergelijking beleidsvarianten: effect op woningdelen en impact op de SZW-begroting gaan hand in hand; uitvoerbaarheid verschilt per variant

Hieronder lopen we **vijf geïdentificeerde beleidsvarianten** langs en vatten de belangrijkste effecten en consequenties van de varianten overzichtelijk samen. We vergelijken de beleidsvarianten telkens met de 'nulvariant', dat wil zeggen de huidige kostendelersnorm.

Voordat we dat doen lichten we eerst de **gehuwdennorm** uit. De gehuwdennorm geldt voor zogeheten 'gehuwden en daaraan gelijkgestelden'. Hiervan is sprake als twee personen een gezamenlijk huishouden voeren. Twee personen die een gezamenlijk huishouden voeren, zijn per definitie geen kostendelers zoals we eerder zagen. Er is dus een duidelijke onderlinge verwevenheid tussen de begrippen 'gezamenlijk huishouden' (voor gehuwden en daaraan gelijkgestelden) en 'kostendelers'. Uit deze verkenning komt naar voren dat uitvoerend professionals bij de beoordeling van een uitkeringsaanvraag eerst (handmatig) beoordelen, soms op basis van intensief onderzoek, of sprake is van een gezamenlijk huishouden, en of daaruit volgend eventueel de gehuwdennorm toegepast moet worden. Als dat is vastgesteld is het relatief eenvoudig om te bepalen of de kostendelersnorm in een specifiek geval van toepassing is. **Afschaffing van de kostendelersnorm houdt de noodzaak om vast te stellen of sprake is van een gezamenlijk huishouden in veel gevallen in stand.**

Variant 1: alleenstaandeaanvulling (alleen Participatiewet)

In deze variant wordt de eenvoudiger kostendelersnorm, zoals deze in de IOAW, IOAZ, Anw en TW al geldt, ook toegepast op de Participatiewet (bijstand en AIO). Dan ontstaat een systematiek waarin persoonlijke uitkeringen van een standaardnorm van 50% van het netto referentieminimumloon worden toegekend en alleen wanneer geen kosten gedeeld kunnen worden, dus als iemand alleen woont, een alleenstaandeaanvulling wordt toegekend van 20%.

Variant 1 is een relatief beperkte aanpassing van de kostendelersnorm, aangezien deze alleen een (financiële) verandering betekent voor uitkeringsgerechtigden op grond van de Participatiewet die met minimaal 2 andere personen een woning delen (bij 2 kostendelers is de situatie gelijk aan de huidige kostendelersnorm). Het daadwerkelijke effect op woningdelen, ten opzichte van de huidige situatie,

schatten we klein in, mede doordat uit deze verkenning blijkt dat de aantrekkelijkheid van woningdelen voor mensen juist afneemt als het aantal kostendelers in een woning toeneemt. Variant 1 is wel een vereenvoudiging voor ontvangers van bijstand of een AIO-uitkering, en ook een beperkte vereenvoudiging voor uitvoerders van bijstand en AIO (respectievelijk gemeenten en SVB).

Een ander effect van variant 1 is dat een (beperkt) financieel nadeel van (meer) woningdelen in de huidige situatie (bijstand en AIO) gemitigeerd wordt. Het financiële nadeel in de huidige situatie van woningdelen met meer mensen komt doordat de huidige kostendelersnorm meer schaalvoordelen veronderstelt bij woningdelen dan dat er daadwerkelijk zijn. Het verschil met de kostendelersnorm loopt op naarmate het aantal volwassenen in de woning toeneemt. De uitkering per persoon daalt dus iets harder dan de schaalvoordelen van woningdelen opleveren. Variant 1 mitigeert dit effect.

Aspect	Effect
Financiële situatie woningdelers	Beperkte verbetering vanaf 3 kostendelers
Niet-financiële belemmeringen	Variant 1 is eenvoudiger dan de huidige kostendelersnorm, door het vaste percentage van 50%, wat zorgt voor minder fluctuaties in het inkomen bij een veranderende situatie. Variant 1 is daardoor in enige mate voorspelbaarder en navolgbaarder voor uitkeringsgerechtigden
Prikkels voor participatie	Financiële prikkel om te gaan werken neemt in beperkte mate af ten opzichte van de nulvariant (vanaf 3 kostendelers), en neemt verder af bij 4 of 5 kostendelers. Stabieler financieel bieden wel een basis om participatie te overwegen
Uitvoerbaarheid	Enige verbetering van de uitvoerbaarheid: minder mutaties nodig door uniformering van het percentage naar 50%
Impact SZW-begroting	Circa 70 mln. euro in 2029; 82 mln. euro structureel
Effect op woningdelen	Beperkt effect; heeft alleen effect vanaf 3 kostendelers, en bij meerdere kostendelers neemt aantrekkelijkheid van woningdelen juist af. Ruwe inschatting: 100 – 900 woningen komen beschikbaar (vergeleken met de nulvariant)

Figuur 1. Samenvatting effecten voor beleidsvariant 1 (alleenstaandeaanvulling)

Variant 2: voordeurdelersregeling

In variant 2 wordt de basisnorm van een alleenstaande (70% van het netto referentieminimumloon) verlaagd met maximaal 20% als vaststaat dat kosten met een ander kunnen worden gedeeld. In de praktijk wordt de norm voor een alleenstaande door de uitvoerder gemiddeld verlaagd naar 60% van het netto referentieminimumloon zodra een alleenstaande met iemand een woning deelt, maar geen gezamenlijke huishouding vormt. De uitvoerder heeft de bevoegdheid om dit percentage van 10% verhoging of verlaging aan te passen tot maximaal 20% van het netto referentieminimumloon al naargelang de individuele omstandigheden van de persoon.

In variant 2 is het effect op woningdelen groter dan in variant 1, door de hogere (gemiddelde) toegekende norm, maar is ook het beslag op de SZW-begroting navenant groter en nemen de participatieprikkels af. De mogelijkheid tot maatwerk heeft voor- en nadelen: voordelen zijn dat het inkomen dat iemand ontvangt beter passend is bij diens situatie en dat de onderlinge afhankelijkheden tussen woningdelers verminderen (maar niet verdwijnen). Nadelen zijn dat iemands uiteindelijke inkomsten minder goed voorspelbaar worden, en dat de uitvoerbaarheid afneemt.

Een bijzonderheid bij deze variant is dat de kostendelersnorm bij twee of meer personen in een woning gunstiger uitvalt voor kostendelers (die geen gezamenlijke huishouding voeren) dan voor personen die wel een gezamenlijke huishouding voeren (en voor wie dus de gehuwdennorm geldt). Variant 2 kan daardoor worden gezien als een 'boete' voor het voeren van een gezamenlijke huishouding. Dit laatste zou

voorkomen kunnen worden door een aanpassing van de gehuwdennorm, zodat die gelijk wordt aan de kostendelersnorm. Als de gehuwdennorm in de Participatiewet zou worden aangepast, dan kan hetzelfde bepleit worden voor de gehuwdennorm in de AOW en AIO. Dit kost in totaal miljarden euro's per jaar en kan het maatschappelijke draagvlak onder de sociale zekerheid aantasten.

Aspect	Effect
Financiële situatie woningdelers	Groot effect, toenemend met het aantal kostendelers
Niet-financiële belemmeringen	Het inkomen is onvoorspelbaarder dan in de nulvariant door (meer) mogelijkheden voor maatwerk. Het vraagt bovendien (meer) verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden bij het aanleveren van informatie. Door maatwerk is het inkomen wel meer passend bij iemands individuele situatie en nemen afhankelijkheden tussen woningdelers af
Prikkels voor participatie	Financiële prikkel om te gaan werken neemt af ten opzichte van de nulvariant en neemt verder af bij meer kostendelers door hoger resterend inkomen
Uitvoerbaarheid	Verzwarende uitvoering door individuele beoordeling en toepassing van maatwerk, en door frauderisico's
Impact SZW-begroting	Circa 243 mln. euro in 2029; 282 mln. euro structureel (+ eventuele kosten om 'boete' voor voeren van een gezamenlijk huishouden te mitigeren)
Effect op woningdelen	Middelgroot effect; vooral bij 2 of 3 kostendelers. Bij meerdere kostendelers neemt aantrekkelijkheid van woningdelen juist af. Ruwe inschatting: 1300 – 6100 woningen komen beschikbaar

Figuur 2. Samenvatting effecten voor beleidsvariant 2 (voordeurdelersregeling)

Variant 3: 1 jaar vertraging

In variant 3 wordt de kostendelersnorm pas 1 jaar na de start van het woningdelen van kracht. Idee achter deze variant is dat voor bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden woningdelen een tijdelijke oplossing kan zijn, op het pad naar een structurele situatie. Uit de verkenning komt echter naar voren dat deze variant voor potentiële woningdelers minder aantrekkelijk is dan op het eerste gezicht lijkt. Uit de enquête en de focusgroepen komt naar voren dat toepassing van de kostendelersnorm met 1 jaar vertraging als relatief kort wordt ervaren, zeker gezien de huidige krapte op de woningmarkt en de daarmee samenhangende lange zoektijd voor een nieuwe woning. Deze variant geeft dus maar een korte periode van rust. Ook verslechtert de uitvoerbaarheid, doordat vaker een beoordeling nodig is door de uitvoerder.

Aspect	Effect
Financiële situatie woningdelers	Alleen in het eerste jaar van woningdelen heeft deze variant een groot effect; daarna terug naar de huidige situatie
Niet-financiële belemmeringen	Variant 3 neemt belemmeringen voor woningdelen deels weg, maar dit is 'uitstel van executie'. Een periode van 1 jaar is relatief kort voor het vinden van een woning, dus als vrij snel neemt de druk weer toe
Prikkels voor participatie	Financiële prikkel om te gaan werken neemt in het eerste jaar sterk af, maar dit is een tijdelijk effect
Uitvoerbaarheid	Verzwarende van de uitvoering: ieder jaar is opnieuw een beoordeling nodig, ook bij tussentijdse wijzigingen in iemands situatie, en is er een risico op oneigenlijk gebruik (tijdelijk uitschrijven op het woonadres aan het einde van het jaar)
Impact SZW-begroting	Circa 41 mln. euro in 2029; 95 mln. euro structureel
Effect op woningdelen	Beperkt effect: 1 jaar is te kort om echt rust te brengen in iemands leven en woonsituatie. Variant kan juist 'woninghopper' aanmoedigen. Ruwe inschatting: 400 – 2300 woningen komen beschikbaar

Figuur 3. Samenvatting effecten voor beleidsvariant 3 (1 jaar vertraging)

Variant 4: uitzondering deelgroepen

In variant 4 wordt een uitzondering gemaakt op de kostendelersnorm voor bepaalde groepen mensen van wie bekend is dat zij baat kunnen hebben van woningdelen en voor wie financiën een belemmering kunnen vormen om daadwerkelijk een woning te gaan delen. De kostendelersnorm is in deze variant niet van toepassing op deze uitzonderingsgroepen en de betreffende persoon ontvangt daarmee 70% van het netto referentieminimumloon. In deze verkenning gaan we uit van uitzonderingen voor drie groepen:

- a. Mantelzorg.
- b. Eerste- of tweedegraads familierelaties.
- c. Personen tot 30 jaar tellen niet mee als kostendelers. Deze grens ligt nu op 27 jaar.

Deze variant heeft potentieel een groot (financieel) effect op (alleen) de specifieke uitzonderingsgroepen die het betreft. We maken wel een onderscheid tussen de groep mantelzorgers (a) en de overige twee groepen (b en c). Bij b en c is het mogelijk om 'objectief' vast te stellen of iemand tot die groepen behoort. Dat maakt de uitvoering relatief eenvoudig, en de uitkomst beter voorspelbaar voor de betreffende uitkeringsontvangers. De groep mantelzorgers is minder eenduidig af te bakenen. Dit vergt dus een (intensievere) beoordeling door de uitvoerder (verzwaring uitvoering) en de uitkomst voor betreffende personen is minder goed voorspelbaar (niet-financiële belemmering).

Aspect	Effect
Financiële situatie woningdelers	Groot, en vaak tijdelijk, effect voor (alleen de) uitzonderingsdoelgroepen
Niet-financiële belemmeringen	Als iemand in de doelgroep valt (met name mantelzorg) vallen belemmeringen deels weg. Maar aantonen dat je mantelzorger bent, leidt tot nieuwe verantwoordelijkheden en meer onvoorspelbaarheid. Uitzonderingen op basis van leeftijd (tot 30 jaar) en familierelaties nemen meer belemmeringen weg, doordat deze objectief vast te stellen zijn
Prikkels voor participatie	Financiële prikkel om te gaan werken neemt sterk af voor uitzonderingsdoelgroepen die het betreft
Uitvoerbaarheid	Geen verbetering van de uitvoerbaarheid. Uitvoeringslasten zitten in het 'grijze gebied', bijvoorbeeld de bepaling of wel/geen sprake is van mantelzorg. Bij uitzonderingen op basis van leeftijd en familierelaties speelt dit minder
Impact SZW-begroting	Geen raming beschikbaar
Effect op woningdelen	Voor groepen die het betreft groot (maar dit zijn specifieke doelgroepen); bij familieleden wonen heeft een 'plus' ten opzichte van met niet-familieleden woningdelen. Geen inschatting mogelijk van aantal woningen dat beschikbaar komt

Figuur 4. Samenvatting effecten voor beleidsvariant 4 (uitzondering deelgroepen)

Variant 5: afschaffen kostendelersnorm

In beleidsvariant 5 wordt de kostendelersnorm in het geheel afgeschaft. Deze variant heeft logischerwijze de grootste impact, zowel op de bereidheid tot woningdelen (mede door het verminderen van niet-financiële belemmeringen als de onvoorspelbaarheid van het inkomen en afhankelijkheden tussen kostendelers), maar ook op de SZW-begroting. Ook is er een groot positief effect op de uitvoerbaarheid. Specifiek bij bijstandsuitkeringen, veruit de grootste inkomensregeling in scope, wordt in variant 5 afgestapt van het principe dat een bijstandsuitkering alleen bedoeld is om de noodzakelijke kosten van het bestaan te dekken. Er vindt bij afschaffing immers een 'stapeling' van uitkeringen plaats op een woonadres. De financiële prikkels voor participatie nemen hierdoor af, al creëert de stabielere financiële situatie van uitkeringsontvangers anderzijds wel een steviger basis voor participatie. De uitvoerbaarheid neemt aanzienlijk toe. Uitvoerders hoeven niet meer na te gaan of uitkeringsgerechtigden kostendelers

zijn. Wel blijft onderzoek naar het wel/niet voeren van een gezamenlijke huishouding noodzakelijk, zoals eerder benoemd.

De bijstand functioneert als vangnet voor mensen die zelf niet in hun bestaan kunnen voorzien en het wordt van belang geacht dat het (financieel) aantrekkelijk blijft om aan het werk te gaan. Afschaffing kan het maatschappelijke draagvlak onder de sociale zekerheid aantasten. De andere uitkeringen waarop de kostendelersnorm van toepassing is, zijn geen bodemvoorziening. Ze zijn bedoeld als inkomensvoorziening voor mensen in specifieke omstandigheden.

Aspect	Effect
Financiële situatie woningdelers	Zeer groot effect, toenemend met het aantal kostendelers
Niet-financiële belemmeringen	Variant maakt iemands situatie veel beter voorspelbaar en transparanter, en afhankelijkheden tussen kostendelers worden kleiner, mede door de ruimere middelen op individueel niveau. Afhankelijkheden verdwijnen echter niet helemaal, want woningdelers moeten nog steeds afspraken maken over wie welke kosten betaalt
Prikkels voor participatie	Financiële prikkel om te gaan werken neemt in sterke mate af ten opzichte van de nulvariant en neemt verder af bij meer kostendelers door een hoger resterend inkomen. Stabiele financiën bieden wel een goede basis om participatie te overwegen
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaarheid neemt in aanzienlijke mate toe. Uitvoerders hoeven niet meer na te gaan of uitkeringsgerechtigden kostendelers zijn. Wel blijft onderzoek naar het wel/niet voeren van een gezamenlijke huishouding noodzakelijk. Er ontstaat bij een deel van de regelingen een sterke prikkel om niet als gezamenlijke huishouding aangemerkt te worden
Impact SZW-begroting	Circa 422 mln. euro in 2029; 489 mln. euro structureel (+ eventuele kosten om 'boete' voor voeren van een gezamenlijk huishouden te mitigeren)
Effect op woningdelen	Grootste effect; vooral bij 2 of 3 kostendelers. Bij meer dan 3 kostendelers neemt aantrekkelijkheid van woningdelen juist af, blijkt uit de enquête. Ruwe inschatting: 3900 – 15.200 woningen komen beschikbaar (vergeleken met de nulvariant)

Figuur 5. Samenvatting effecten voor beleidsvariant 5 (afschaffen kostendelersnorm)¹

Net als bij variant 2 valt in variant 5 de situatie bij twee of meer personen in een woning (veel) gunstiger uit voor kostendelers (die geen gezamenlijke huishouding voeren) dan voor personen die wel een gezamenlijke huishouding voeren (en dus te maken krijgen met de gehuwdennorm). Variant 5 kan worden gezien als een 'boete' voor het voeren van een gezamenlijke huishouding en is mogelijk strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Tevens kan het tot hoge(re) uitvoeringslasten leiden, doordat er een sterkere prikkel ontstaat om niet als gezamenlijke huishouding aangemerkt te worden. Er zijn hierop dus meer checks en controles nodig door uitvoerders. 'Reparatie' van dit effect in de Participatiewet door een aanpassing van de gehuwdennorm is duur. SZW schat dat dit circa € 1 miljard per jaar kost aan uitkeringslasten voor alleen al de bijstand. Hier bovenop komen de meerkosten voor de andere regelingen met een kostendelersnorm. Als de gehuwdennorm in deze regelingen zou worden aangepast, dan kan hetzelfde bepleit worden voor de gehuwdennorm in de AOW. De totale kosten voor het afschaffen van de gehuwdennorm zijn dan grofweg € 15 miljard euro per jaar.

Aanpassing van de kostendelersnorm is geen doelmatige manier om woningdelen te stimuleren

Zoals gezegd is de kostendelersnorm geen algehele oplossing voor woningdelen, doordat er allerlei andere factoren een rol spelen in de behoefte, bereidheid en mogelijkheden van uitkeringsgerechtigden

¹ De bovengrens van 15.200 woningen is waarschijnlijk aan de optimistische kant, omdat deze ervan uitgaat dat bij woningdelen altijd een woning vrijkomt.

om te woningdelen. Toch hebben we gezien dat aanpassing of afschaffing van de kostendelersnorm een positief effect heeft op woningdelen. Hierbij geldt grosso modo: hoe groter de aanpassing van de kostendelersnorm, waarbij de afschaffing de grootste aanpassing is, hoe groter het geschatte aantal woningen dat naar verwachting vrijkomt als gevolg van woningdelen. De keerzijde is dat grotere aanpassingen in de kostendelersnorm ook een groter beslag leggen op de SZW-begroting. **Zijn aanpassingen in de kostendelersnorm daarmee een doelmatige manier om woningdelen te stimuleren?**

Een rekensom: er zijn door (volledige) afschaffing van de kostendelersnorm naar schatting tussen de 3900 en maximaal 15.200 woningen vrij te spelen (gegeven het woningaanbod). Het zou de SZW-begroting in de optimistische schatting (bovengrens van 15.200 woningen) omgerekend ongeveer € 32.000,- per woning kosten *per jaar* (gezien de raming van structureel € 489 miljoen aan uitkeringskosten). Bij de ondergrens van 3900 woningen komt dit uit op circa € 125.000,- per woning per jaar. Belangrijk is dat de afschaffing structureel, jaarlijks geld kost en er slechts eenmalig woningen door worden vrijgespeeld. Hierdoor vallen de totale kosten per vrijgespeelde woning per jaar (ruwweg ingeschat op tussen € 32.000,- en € 125.000,-) naar verwachting na verloop van tijd hoger uit dan de bruto bouwkosten van een nieuwbouwwoning. **We concluderen daarom dat aanpassing van de kostendelersnorm geen doelmatige manier is om de krapte op de woningmarkt aan te pakken via woningdelen.**

We merken op dat we in deze berekening gebruik hebben gemaakt van cijfers over de **ex ante financiële gevolgen voor de SZW-begroting** in miljoenen euro's per jaar, conform de ramingssystematiek van SZW. Ex ante houdt in dat gedragseffecten, zoals meer woningdelen en arbeidsmarkteffecten, niet zijn meegenomen. (Inverdien)effecten op de belastinginkomsten zijn ook niet meegerekend, maar kunnen fors zijn. Daarnaast zijn de effecten op de huurtoeslag niet meegerekend. Ook (andere) baten van afschaffing van de kostendelersnorm zijn niet meegenomen in deze berekening, zoals een verwachte daling van de uitvoeringslasten.

We benadrukken verder nogmaals dat we in deze verkenning primair hebben gekeken naar **het verband tussen (aanpassingen in) de kostendelersnorm en woningdelen**. We hebben niet gekeken naar andere beleidsinstrumenten die woningdelen kunnen stimuleren die mogelijk doelmatig(er) zijn en effectief. Het ministerie van VRO heeft bijvoorbeeld diverse beleidsinitiatieven ontplooid om woningdelen te stimuleren. Zo verstrekt VRO informatie aan gemeenten, verhuurders en woningzoekenden over het makkelijker maken van woningdelen, bijvoorbeeld via hospitaverhuur, friendscontracten, kamergewijze verhuur of 'zachte' splitsing. Daarnaast verkent het ministerie de meerwaarde van het aanpassen van landelijke regelgeving.

Omgekeerd kunnen er ook **(andere) legitieme beleidsdoelen** zijn om de kostendelersnorm aan te passen, waarbij het (primaire) doel niet is om bestaande woonruimte beter te benutten. Denk aan vereenvoudiging van inkomensregelingen, zodat uitkeringsgerechtigden beter kunnen overzien waar ze aan toe zijn en de uitvoeringslasten omlaag gaan (zoals in varianten 1 en 5). Of aan verbetering van de financiële positie van minima in algemene zin, zodat zij beter in staat zijn om in hun levensonderhoud te voorzien. Verbetering van de financiële positie kan bijdragen aan (financiële) rust binnen een huishouden, en daarmee een positief effect hebben op maatschappelijke participatie en gezondheid. Ook kan aanpassing van de kostendelersnorm, via woningdelen, bijdragen aan het verminderen en voorkomen van dakloosheid. In de context en reikwijdte van deze verkenning hebben we niet expliciet onderzoek gedaan naar deze factoren en de daaruit resulterende maatschappelijke baten.

1 Verkennend onderzoek naar de vormgeving van de kostendelersnorm

De kostendelersnorm kan door mensen met een uitkering als een belemmering worden ervaren om een woning te delen, zo bleek onder andere uit 'Samen onder dak' van Significant APE uit 2020. Daarom verkent het kabinet voor de sociale zekerheidswetten met een kostendelersnorm wat de consequenties zijn als deze wordt aangepast of afgeschaft en welk effect dit heeft op woningdelen. Woningdelen is een situatie waarin meerdere particuliere huishoudens samen in één verblijfsobject (meestal een woning) verblijven. Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft Significant APE gevraagd een onderzoek uit te voeren met de volgende vraagstelling:

Wat zijn de consequenties als de kostendelersnorm in de Participatiewet en sociale zekerheidswetten² wordt aangepast of afgeschaft en welk effect heeft dit op woningdelen?

VRO heeft bovenstaande vraagstelling opgedeeld in **drie hoofdvragen³**:

- A. In hoeverre vormt de huidige kostendelersnorm in de Participatiewet en andere sociale zekerheidswetten een belemmering voor mensen om een woning te gaan delen?
- B. Welke opties zijn er om de kostendelersnorm aan te passen (inclusief afschaffen) en wat zijn hiervan de (financiële) consequenties binnen de sociale zekerheidswetten?
- C. Welk effect hebben de bij vraag B genoemde opties op de bereidheid van mensen om de woning te delen? Kan dit worden gekwantificeerd?

Wij zien deze opdracht als een **verkennend onderzoek**, dat moet bijdragen aan een **onderbouwde beleidsdiscussie** over de toekomstige vormgeving van de kostendelersnorm, op basis van **objectieve informatie**. Het spectrum aan opties is breed, namelijk van 'niets doen' (huidige vormgeving continueren) tot 'afschaffing van de kostendelersnorm'. Voor een afgewogen beleidsdiscussie is het niet nodig om alle effecten tot op 'twee cijfers achter de komma' te bepalen. Wat wel bijdraagt is een **uitwerking van kansrijke opties** en die vervolgens onderling vergelijken aan de hand van een **vergelijkingskader**. Dimensies in dit vergelijkingskader zijn bijvoorbeeld de effecten op de woningmarkt, op de financiële situatie van huishoudens, op de Rijksfinanciën en op de doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Hierbij differentiëren we naar verschillende woon- en huishoudsituaties, omdat de effecten verschillend kunnen uitpakken.

Scope onderzoek

We benadrukken dat we in deze verkenning primair hebben gekeken naar het verband tussen (aanpassingen in) de kostendelersnorm en woningdelen. We hebben niet gekeken naar andere beleidsinstrumenten die woningdelen kunnen stimuleren die mogelijk doelmatig(er) zijn en effectief. Omgekeerd kunnen er ook (andere) legitieme beleidsdoelen zijn om de kostendelersnorm aan te passen, waarbij het (primaire) doel niet is om woningdelen te stimuleren. In de context van deze verkenning hebben we hier niet expliciet onderzoek naar gedaan.

² Participatiewet, AIO, IOAW, IOAZ, Anw en Toeslagenwet.

³ Bijlage A geeft een integraal overzicht van alle onderzoeksvragen voor deze verkenning.

Deze onderzoeksrapportage is als volgt opgebouwd:

- a. In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe de kostendelersnorm werkt. We leggen uit voor wie de norm geldt en in welke wetten en regelingen de norm van toepassing is.
- b. Hoofdstuk 3 gaat over belemmeringen die potentiële woningdelers ervaren wanneer zij overwegen om te gaan woningdelen. We bespreken ook hoe groot de rol van de kostendelersnorm is ten opzichte van andere belemmeringen.
- c. In hoofdstuk 4 zetten we de beleidsvarianten die we in dit onderzoek met elkaar vergelijken uiteen.
- d. In hoofdstuk 5 bespreken we de financiële effecten van de verschillende beleidsvarianten voor de huishoudens die met de kostendelersnorm te maken krijgen. We kijken ook welke financiële prikkel om te gaan woningdelen er ontstaat bij het toepassen van de verschillende beleidsvarianten.
- e. Hoofdstuk 6 laat zien welke effecten de verschillende beleidsvarianten hebben op de niet-financiële belemmeringen van woningdelen.
- f. In hoofdstuk 7 gaan we in op de verwachte effecten van de beleidsvarianten op woningdelen.
- g. In hoofdstuk 8 beschrijven we per beleidsvariant welk effect de beleidsvariant heeft op de participatie van mensen met een uitkering, de uitvoerbaarheid van de beleidsvariant en welke impact de variant heeft op de kosten van de regelingen (SZW-begroting).
- h. In hoofdstuk 9 trekken we een aantal conclusies op basis van dit onderzoek.
- i. In bijlage A staan de onderzoeksvragen die we met dit onderzoek beantwoorden. Daarnaast bevat bijlage B de onderzoeksverantwoording, waarin we beschrijven hoe het onderzoek is uitgevoerd. Het volledige vergelijkingskader waarmee we de verschillende beleidsvarianten met elkaar vergelijken, staat in bijlage C. In bijlage D is te vinden volgens welk rekenmodel we de financiële gevolgen voor huishoudens van de huidige kostendelersnorm en de beleidsvarianten hebben doorgerekend.

2 Werking kostendelersnorm

In dit hoofdstuk zetten we de werking van de kostendelersnorm uiteen. De volgende onderzoeksvraag staat hierbij centraal: **Hoe werkt de kostendelersnorm en op welke wetten is de kostendelersnorm van toepassing?**

2.1 De kostendelersnorm beperkt de bijstandsuitkering van een huishouden tot het sociaal minimum

De kostendelersnorm is sinds de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 van kracht geworden. Vanuit de Participatiewet is de kostendelersnorm van toepassing op de Algemene Bijstand, inclusief de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). De Algemene Bijstand is bedoeld voor mensen met onvoldoende inkomen of vermogen om van te leven en vult hun inkomen aan tot het zogeheten **sociaal minimum**. Dit is het minimale bedrag dat iemand nodig heeft om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien.⁴ Voor mensen onder de pensioengerechtigde leeftijd voeren gemeenten de Algemene Bijstand uit. Voor mensen boven de pensioengerechtigde leeftijd wordt de Algemene Bijstand door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) verzorgd en wordt dit de AIO genoemd. Is de AOW niet toereikend, dan vult de AIO het inkomen van ouderen aan tot bijstandsniveau.⁵

De kostendelersnorm is bedoeld om stapeling van uitkeringen op één adres te voorkomen.⁶ Stapeling doet zich voor wanneer mensen meer uitkering ontvangen dan zij nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien, wanneer er meerdere uitkeringsgerechtigden op één adres wonen. Wie samen in een woning verblijft, kan de woonlasten (zoals huur en kosten voor gas, water en elektra) delen. Zo worden de kosten van levensonderhoud per persoon lager. Stapelen wordt onwenselijk geacht, omdat de bijstandsuitkering alleen bedoeld is om de noodzakelijke kosten van het bestaan te dekken.⁷ De bijstand functioneert dus als een vangnet. De kostendelersnorm verlaagt een individuele uitkering in zulke situaties. Zo blijft het lonend om te werken, is de gedachte.⁸ Deze benadering was niet nieuw: voor de invoering van de Participatiewet was er al de zogeheten voordeurdelers- of woningdelersregeling.⁹ De prikkel om te gaan werken is van belang bij uitkeringsgerechtigden onder de pensioengerechtigde leeftijd: zij hebben een plicht tot participatie op de arbeidsmarkt. AIO-gerechtigden hebben die plicht niet.

Een kostendelend huishouden bestaat uit twee of meer volwassen personen (vanaf 27 jaar) die hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en daardoor hun woonlasten en kosten kunnen delen, maar géén gezamenlijke huishouding voeren. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.¹⁰ Een medebewoner van een woning wordt als kostendeler gezien wanneer diegene diens hoofdverblijf met de rechthebbende

⁴ [Wat is het sociaal minimum en wat als mijn uitkering lager is? | Rijksoverheid.nl](#).

⁵ [Wetten en regels | Over de SVB | SVB](#).

⁶ [Kamerstukken 2013-2014, 33801, nr. 3](#).

⁷ [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen](#).

⁸ [Kamerstukken 2013-2014, 33801, nr. 3](#).

⁹ De woningdelers- of voordeurdelersregeling werd in 1985 ingevoerd. Ook nadat de Algemene Bijstandswet, waarop deze regeling van toepassing was, in 2004 werd vervangen door de Wet werk en bijstand (WWB), werd er bij het bepalen van de hoogte van de bijstandsuitkering rekening mee gehouden dat meerpersoonshuishoudens doorgaans lagere bestaanskosten hebben dan eenpersoonshuishoudens, zie [Kamerstukken 2013-2014, 33801, nr. 3](#).

¹⁰ Definitie ontleend aan de Participatiewet.

deelt, maar zij samen geen gezamenlijk huishouden voeren.¹¹ Een aantal groepen wordt niet gezien als kostendelers, namelijk:¹²

- a. Jongeren tot 27 jaar;
- b. Mensen die bij de gemeente staan ingeschreven als getrouwd of samenwonend. Op hen is de gehuwdennorm van toepassing;
- c. Studenten die een opleiding volgen met recht op studiefinanciering of tegemoetkoming studiekosten;
- d. Studenten die de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) volgen;
- e. Kamerhuurders en kostgangers die een normale (commerciële) prijs betalen voor de kamer en/of voor kost en inwoning.

Voeren twee personen een gezamenlijke huishouding, dan kunnen zij als partner wordt aangemerkt en geldt voor hen de gehuwdennorm (zie 2.6). Dit met uitzondering van bloed- of aanverwanten in de eerste graad, of van bloedverwanten in de tweede graad waarbij er bij één van de bloedverwanten sprake is van een zorgbehoefte.¹³ Door de uitzondering voor bloed- of aanverwanten in de eerste graad worden bijvoorbeeld inwonende kinderen (van 27 jaar of ouder) als kostendelers aangemerkt en niet als onderdeel gezien van de gezamenlijke huishouding. Van een zorgbehoefte is sprake wanneer de betrokkene bijvoorbeeld aanspraak kan maken op plaatsing in een instelling vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz).

Voorheen lag de leeftijdsgrens van wie als kostendeler meetelt op 21 jaar, maar dit bleek te zorgen voor meer dak- en thuisloosheid onder jongeren.¹⁴ Wanneer een thuiswonend kind de leeftijd van 21 jaar bereikte, werd de kostendelersnorm van toepassing op de eventuele uitkering van de ouder(s). De leeftijdsgrens is sinds 1 januari 2023 verhoogd naar 27 jaar, waardoor jongeren tot die leeftijd niet meer meetellen voor de kostendelersnorm van medebewoners (bijvoorbeeld hun ouders). Jongeren onder de 27 jaar kunnen zelf nog wel met de kostendelersnorm te maken krijgen als zij bijstand aanvragen: heeft een jongere een medebewoner van 27 jaar of ouder (bijvoorbeeld een ouder), dan wordt die medebewoner voor de jongere als kostendeler van de jongere aangemerkt.

2.2 Hoe meer kostendelers in een huishouden, hoe lager de uitkering per persoon

De hoogte van de bijstandsnorm voor een alleenstaande zonder kostendelers ligt op 70% van het netto referentieminimumloon: het zogeheten sociaal minimum.¹⁵ Het netto referentieminimumloon volgt uit een rekenmethodiek waarmee de hoogte van de uitkering wordt gekoppeld aan de hoogte van het wettelijk minimumloon. Bij toepassing van de kostendelersnorm wordt de bijstandsuitkering per persoon lager wanneer er meer kostendelers in een woning wonen (zie tabel 2). De bijstandsnorm voor het gehele huishouden stijgt cumulatief per extra kostendeler met 30% van het netto referentieminimumloon, indien iedereen in het huishouden een uitkering zou ontvangen. Zouden alle kostendelers in het huishouden bijstandsgerechtigd zijn, dan zou de totale bijstandsnorm voor hen voldoende moeten zijn om zichzelf in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. De veronderstelling hierachter is dat de totale kosten van een huishouden per extra persoon met 30% stijgen. Deze veronderstelling toetsen we in hoofdstuk 5. De totale bijstandsnorm voor het huishouden wordt gedeeld door het aantal kostendelers om het individuele recht

¹¹ [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen.](#)

¹² [Wat is de kostendelersnorm in de bijstand? | Rijksoverheid.nl.](#)

¹³ [Artikel 3 Participatiewet.](#)

¹⁴ [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen](#) en [SEO Economisch Onderzoek \(2024\). Meer dan werk alleen.](#)

¹⁵ [Ministerie van SZW \(2021\). Verkenning naar een andere vormgeving van de kostendelersnorm.](#)

op bijstand te bepalen. Het recht op de uitkering blijft overigens individueel: alleen het inkomen en vermogen van de rechthebbende wordt meegenomen in het bepalen van het recht op de uitkering.

Om hoeveel geld gaat dit? Het sociaal minimum (100% netto referentieminimumloon) is per januari 2026 vastgesteld op netto € 2.294,40 per maand, exclusief vakantietoeslag.¹⁶ Een alleenstaande ontvangt hiervan dus 70%, ofwel € 1.401,50 netto per maand. Bruto is dat ruim € 1.800,- per maand.¹⁷ Ter vergelijking: het CPB schat het bruto modaal inkomen in 2025 op ruim € 3.800,- per maand.¹⁸

Aantal kostendelers in een woning	Norm per persoon ¹⁹	Cumulatief per woning (indien alle personen een uitkering ontvangen)
1	70%	70%
2	50%	100%
3	43,33%	130%
4	40%	160%
5	38%	190%

Tabel 2. Uitkeringsnorm voor kostendelers in de bijstand en AIO (bron: [Rijksoverheid](#)).

2.3 Kostendelersnorm is ook van toepassing op andere socialezekerheidswetten

De kostendelersnorm is naast de Participatiewet van toepassing op de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Toeslagenwet (TW):

- De IOAW en IOAZ zijn beide bedoeld voor oudere werklozen; hun inkomen en dat van hun eventuele partner wordt aangevuld tot bijstandsniveau²⁰. De IOAW is voor oud-werknemers wiens Werkloosheidsuitkering (WW-uitkering) is afgelopen^{21,22} en de IOAZ is voor gestopte zelfstandig ondernemers wiens bedrijf onvoldoende inkomsten opleverde. Niet alle inkomsten en al het vermogen tellen mee voor het bepalen van het recht op IOAW en IOAZ. Beide wetten worden uitgevoerd door gemeenten.
- De Anw is bedoeld voor mensen wiens (ex-)partner is overleden. Zij kunnen onder bepaalde voorwaarden een uitkering ontvangen omdat het overlijden van een (ex-)partner vaak financiële gevolgen heeft voor de nabestaande en diens kinderen.²³ Of iemand een Anw-uitkering ontvangt, is onder andere afhankelijk van het inkomen van de nabestaande. Gaat de uitkeringsgerechtigde samenwonen, trouwen of gaat diegene een geregistreerd partnerschap aan, dan vervalt het recht

¹⁶ Ministerie van SZW (2026). [Normenbrief 1 januari 2026](#).

¹⁷ Dit bedrag resulteert door het bijstandspersentagetarief van de [Normenbrief 1 januari 2026](#) toe te passen op de nettobedragen per 1 juli 2025.

¹⁸ CPB (2025). [Raming concept-MEV 2026](#).

¹⁹ Ten opzichte van het netto referentieminimumloon.

²⁰ [IOAW-, IOW-, IOAZ-uitkering | Uitkering oudere werklozen \(IOAW, IOW, IOAZ\) | Rijksoverheid.nl](#)

²¹ Een deel van de oudere werklozen heeft bij het aflopen van de WW-uitkering recht op een uitkering vanuit de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW-uitkering), zie [IOW-uitkering, wat zijn de plichten en duur | UWV](#). In dat geval is er geen recht op IOAW.

²² Dit met uitzondering van oudere werklozen die een uitkering ontvangen vanuit de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW). Dit is een tijdelijke regeling voor oudere werklozen wiens WW-uitkering is afgelopen en die 60 jaar en vier maanden of ouder waren op het moment dat zij werkloos werden. De kostendelersnorm is niet op de IOW van toepassing.

²³ [Algemene nabestaandenwet \(Anw\) | Rijksoverheid.nl](#).

op Anw.²⁴ Bij samenwonen kan iemand opnieuw Anw ontvangen als diegene binnen 6 maanden besluit weer alleen te gaan wonen. De Anw wordt uitgevoerd door de SVB. De SVB kijkt bij de Anw niet of er sprake is van kostendelers wanneer al geconcludeerd is dat er sprake is van een gezamenlijk huishouden: is dat het geval, dan vervalt namelijk het recht op Anw.

- c. Vanuit de TW kunnen mensen met een uitkering een toeslag ontvangen wanneer hun inkomen (inclusief uitkering) onder het sociaal minimum ligt.²⁵ Dit kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer iemand werkloos is geraakt en een relatief laag loon kreeg. De Werkloosheidsuitkering (WW) kan onder het sociaal minimum terecht komen, omdat de hoogte van de WW-uitkering wordt gebaseerd op het eerdere loon. De TW vult het inkomen tot maximaal het sociaal minimum aan. De norm die de TW hanteert is ontleend aan de normen in de bijstand, maar niet altijd gelijk aan het sociaal minimum dat in de bijstand geldt. Onder bepaalde voorwaarden is een toeslag vanuit de TW ook mogelijk in het geval van verminderde loondoorbetaling bij ziekte. De TW wordt uitgevoerd door het UWV.

2.4 In de IOAW, IOAZ, Anw en TW geldt een eenvoudiger afbouwpad

In de IOAW, IOAZ, Anw en TW wordt een uitkering, in vergelijking met de bijstand en de AIO, minder verlaagd wanneer sprake is van kostendelers. De reden hierachter is dat deze socialezekerheidswetten een ander karakter hebben dan de bijstand.²⁶ De bijstand functioneert als vangnet voor mensen die zelf niet in hun bestaan kunnen voorzien en het is van belang dat het aantrekkelijk blijft om aan het werk te gaan. De andere uitkeringen waarop de kostendelersnorm van toepassing is, zijn geen bodemvoorziening. Ze zijn bedoeld als inkomensvoorziening voor mensen in specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer iemand werkloos is geraakt na een arbeidsverleden gehad te hebben of iemand van wie de partner overlijdt. Voor de Anw geldt niet dat een uitkeringsgerechtigde richting werk gestimuleerd hoeft te worden. In de IOAW en IOAZ wordt er rekening mee gehouden dat de betrokkene richting de pensioenleeftijd gaat en hoeft diegene minder aanspraak te maken op diens vermogen om in aanmerking te komen voor een uitkering. De vermogensgrens is daarom minder streng. Ook in de Anw wordt minder naar het vermogen en inkomen gekeken dan bij het bepalen van recht op Algemene Bijstand of AIO. Dit is anders bij de TW. Een uitkeringsgerechtigde die een TW-uitkering ontvangt wordt wel gestimuleerd richting werk, maar niet vanuit de TW zelf. De TW vult in veel gevallen aan op een uitkering van het UWV. Het stimuleren richting werk gebeurt dan vanuit die uitkering. Bij het bepalen van de hoogte van de TW-uitkering kijkt het UWV niet naar vermogen, maar wel naar het inkomen.

Het afbouwpad dat de kostendelersnorm volgt in de IOAW, IOAZ, Anw en TW is weergegeven in tabel 3. Net als in de bijstand heeft een alleenstaande zonder kostendelers recht op 70% van het netto referentieminimumloon. Kostendelers hebben recht op 50% van het netto referentieminimumloon, ongeacht met hoeveel kostendelers men in huis woont. Wie als kostendeler geldt, wordt op dezelfde manier als in de Participatiewet bepaald (zie 2.1).

Aantal kostendelers in een woning	Norm per persoon	Cumulatief per woning (indien alle personen een uitkering ontvangen)
1	70%	70%
2	50%	100%
3	50%	150%
4	50%	200%
5	50%	250%

Tabel 3. Uitkeringsnorm voor kostendelers in de IOAW, IOAZ, Anw en TW

²⁴ [Wanneer stopt mijn nabestaandenuitkering? | Rijksoverheid.nl.](#)

²⁵ [Wanneer kan ik een toeslag op mijn uitkering krijgen? | Rijksoverheid.nl.](#)

²⁶ [Kamerstukken 2013-2014, 33801, nr. 3.](#)

De totale (maximale) bedragen voor deze regelingen zijn vergelijkbaar met de hoogte van de bijstandsuitkering, dus rond de € 1.800,- bruto per maand.²⁷

2.5 De kostendelersnorm is van toepassing op 3 tot 10% van de uitkeringsgerechtigden

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende regelingen waarin een kostendelersnorm van toepassing is, het aantal huishoudens/personen dat gebruik maakt van de regeling en het aandeel daarvan dat daadwerkelijk te maken heeft met de kostendelersnorm (en dus gekort wordt op de uitkering).

Regeling waarop de kostendelersnorm van toepassing is	Totaal volume gebruik regelingen	Totaal volume dat gebruik maakt van de regeling en op wie de kostendelersnorm van toepassing is
Algemene bijstandsuitkering	343.950 huishoudens*	36.210 huishoudens (10,5%)*
Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO)	56.149 huishoudens**	4.054 huishoudens (circa 7%)**
Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) of inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)	12.435 huishoudens*	Ongeveer 350 huishoudens (circa 3%)*
Algemene nabestaandenwet (Anw)	24.376 huishoudens**	2.083 huishoudens (circa 9%)**
Toeslagenwet (TW)	Ongeveer 98.000 volledige uitkeringen (uitkeringsjaren)***	Onbekend, naar schatting 5.000 uitkeringsjaren****

Tabel 4. Aantal personen of huishoudens in Nederland die gebruik maken van een regeling/toeslag waarop de kostendelersnorm van toepassing is per regeling/toeslag *Bron: CBS, peildatum: ultimo 2024 **Bron: SVB, peildatum: juli 2025 ***Bron: UWV, peildatum: december 2024, ****Bron: Volumes uit *** keer een inschatting van het aandeel kostendelers (5%) door SZW

2.6 Naast de kostendelersnorm zijn er ook normen voor gehuwden en jongeren

Bijstandsgerechtigden kunnen niet alleen te maken krijgen met de kostendelersnorm, maar ook met de gehuwdennorm en de jongerennorm. De **gehuwdennorm** geldt voor zogenoeten 'gehuwden en daaraan gelijkgestelden'. Hier is sprake van als twee personen een gezamenlijk huishouden voeren. Dit betekent, zoals eerder toegelicht, dat zij dezelfde woning als hoofdverblijf hebben en voor elkaar zorgen, bijvoorbeeld door een bijdrage te leveren in de kosten van het huishouden, of op andere wijze.²⁸ Van gehuwden, als partner geregistreerden, mensen met een samenlevingscontract of met een gezamenlijk kind wordt in ieder geval aangenomen dat zij een gezamenlijk huishouden voeren als zij in dezelfde woning wonen. Twee personen die een gezamenlijk huishouden voeren, zijn per definitie geen kostendelers volgens de wet. De kostendelersnorm is dus niet op hen van toepassing.

Voor gehuwden of daaraan gelijkgestelden geldt momenteel dezelfde bijstandsnorm als voor twee kostendelende bijstandsgerechtigden, volgens de huidige kostendelersnorm (2 x 50% = 100%). Het grote verschil is dat bij gehuwden en daaraan gelijkgestelden de bijstand hen gezamenlijk toekomt en in de middelentoets de inkomens en vermogens van beide partners samen worden betrokken. Voor bijstandsgerechtigden met een kostendeler geldt dat het inkomen en vermogen van de kostendeler niet van invloed is op hun bijstandsuitkering. Ook bij gehuwden geldt dat hun bijstandsnorm (conform tabel 2)

²⁷ Ministerie van SZW (2025). [Normenbrief 1 januari 2026 Bedragen | Anw | SVB](#); en [Hoe hoog is de toeslag op mijn uitkering? | Rijksoverheid.nl](#).

²⁸ [Artikel 3 Participatiewet](#).

daalt als er kostendelers in het huishouden wonen, zoals kinderen die ouder zijn dan 27 jaar. De bijstandsnormen van gehuwden en de kostendelersnorm zijn in de wetgeving dus op elkaar afgestemd. Bij de AIO geldt hetzelfde als in de bijstand. Ook hier geldt een gehuwdennorm (van $2 \times 50\% = 100\%$), net als in de AOW²⁹.

Box: objectivering partnerbegrip

Zowel voor de Participatiewet (bijstand en AIO) als voor de AOW lopen trajecten om te bezien of het partnerbegrip meer in lijn gebracht kan worden met het partnerbegrip dat bijvoorbeeld voor toeslagen wordt gehanteerd in de Awir (Algemene wet inzake rijksbelastingen). Dit geldt ook voor de IOAW, IOAZ, de Anw en de Toeslagenwet: ook deze regelingen lopen mee in het traject. In de Awir is sprake van een 'objectief partnerbegrip', dat wil zeggen dat op basis van 'objectieve' informatie, bijvoorbeeld uit registraties, kan worden bepaald of twee mensen voor de wet een 'relatie' hebben. In de Participatiewet wordt nu (deels) op basis van subjectieve (feitelijke) criteria beoordeeld of sprake is van een gezamenlijk huishouden. Daardoor kan het nu voorkomen dat twee personen voor de Participatiewet een gezamenlijk huishouden voeren, en voor de zorgtoeslag of huurtoeslag niet als partners worden aangemerkt.

Mocht op termijn binnen de inkomensregelingen met een kostendelersnorm overgegaan worden op een ander partnerbegrip, dan heeft dit (ook) gevolgen voor de (uitvoering van de) kostendelersnorm. Bij objectivering van het partnerbegrip (zoals in de Awir) worden personen bijvoorbeeld minder vaak als partners (met een gezamenlijk huishouden) aangemerkt, waardoor het aantal kostendelers navenant toeneemt. Daarnaast maakt een uniform(er) partnerbegrip de beoordeling of sprake is van een gezamenlijk huishouden eenvoudiger voor uitvoerend professionals (en burgers). De bepaling van de precieze effecten van een eventuele objectivering van het partnerbegrip op de kostendelersnorm (en de verschillende beleidsvarianten) valt buiten scope van deze verkenning.

Er is dus een duidelijke onderlinge verwevenheid tussen de begrippen 'gezamenlijk huishouden' (voor gehuwden en daaraan gelijkgestelden) en 'kostendelers'. Uit een aantal interviews die we met uitvoerders van regelingen met een kostendelersnorm hebben gehouden, komt naar voren dat uitvoerend professionals bij de beoordeling van een uitkeringsaanvraag eerst (handmatig) beoordelen, soms op basis van intensief onderzoek, of sprake is van een gezamenlijk huishouden, en of daaruit volgend eventueel de gehuwdennorm toegepast moet worden. Als dat is vastgesteld is het relatief eenvoudig om te bepalen of de kostendelersnorm in een specifiek geval van toepassing is³⁰. Bij meer dan 2 personen in een woning kan de (handmatige) beoordeling (nog) complexer zijn, bijvoorbeeld als in een woning 2 personen wonen die een gezamenlijk huishouden voeren én daarnaast in dezelfde woning een kostendeler woont. Afschaffing van de kostendelersnorm houdt de noodzaak om vast te stellen of sprake is van een gezamenlijk huishouden in veel gevallen in stand.

De genoemde **jongeren**norm geldt voor jongeren tussen de 18 en 21 jaar die recht hebben op bijstand. Zij ontvangen minder dan de standaard bijstandsnorm, omdat ouders volgens de wet tot 21 jaar nog financieel verantwoordelijk zijn.³¹ Indien geen sprake is van ouderlijk onderhoud, is er een aanvulling op de jongeren

norm, tot maximaal de reguliere bijstandsnorm. Daarnaast ontvangen mensen die in een **instelling** verblijven een lagere uitkering. Ook mensen wiens algemene kosten van bestaan lager zijn, bijvoorbeeld omdat zij **geen woning aanhouden (dak- en thuislozen)**, ontvangen een lagere bijstandsuitkering.

²⁹ Overigens zijn er ook verschillen tussen de partnerbegrippen in de AOW en de Participatiewet.

³⁰ Bij de Anw werkt het anders: als sprake is van een gezamenlijk huishouden vervalt het recht op Anw in het geheel.

³¹ [Hoe wordt de hoogte van mijn bijstandsuitkering berekend? | Rijksoverheid.nl](#).

3 Belemmeringen voor woningdelen en de rol van de kostendelersnorm

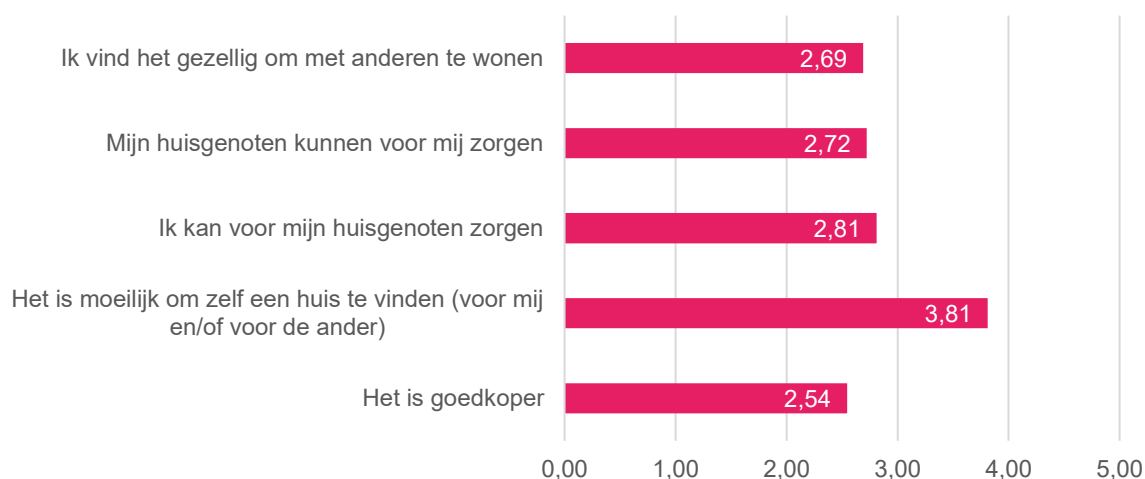
In dit hoofdstuk gaan we in op de doelgroep waarop onze verkenning zich richt. We beantwoorden hiermee de volgende onderzoeksvraag: **Hoe wordt de doelgroep van potentiële woningdelers die te maken krijgt met de kostendelersnorm gedefinieerd en welke belemmeringen voor woningdelen ervaart de doelgroep?** Dit is gebaseerd op wat we in de documentstudie en de verkennende interviews hebben opgehaald, en bevindingen vanuit de enquête onder de doelgroep en vanuit de focusgroepen met de doelgroep.

3.1 Woningdelen ontstaat vaak vanuit een bestaande relatie, maar de krappe woningmarkt maakt ook dat mensen vaker woningdelen

Woningdelen (met iemand anders dan een partner³²) komt meestal voort vanuit een **bestaande persoonlijke band met iemand**, niet primair omdat het idee van woningdelen hen in het bijzonder aantrekt. Vrienden die bijvoorbeeld willen samenwonen, een kind dat al inwoont bij de ouders en dat blijft doen ook nadat hij of zij 27 is geworden, iemand die een woning nodig heeft en die woning niet alleen kan of wil vinden of iemand die een familielid in huis wil nemen. Dit zijn mensen en dus huishoudens waarvoor woningdelen relatief vanzelfsprekend is.

In de enquête hebben we gevraagd naar **redenen waarom mensen een woning met elkaar delen**. We gaven vijf mogelijke redenen om te woningdelen en vroegen respondenten deze te rangschikken. We hebben elke reden een gemiddelde score gegeven, waarbij een reden die door respondenten hoger in de ranking wordt geplaatst, een hogere score toebedeeld krijgt (met een maximum van vijf punten). De resultaten hiervan staan in figuur 1 op de volgende pagina. Hieruit is op te maken dat de krappe huizenmarkt voor veel mensen een reden vormt om een woning te gaan delen. De helft van de respondenten (51%, n=90) heeft als belangrijkste reden aangegeven dat het moeilijk is om een huis te vinden. Ook van de deelnemers aan de focusgroep horen we dat zij sneller zouden gaan woningdelen omdat het moeilijk kan zijn om een huis te vinden. Zij geven bovendien aan dat zij hun woonruimte zouden delen met iemand die een huis nodig heeft, wanneer de omstandigheden het toelaten. Zij vinden het vanzelfsprekend om een ander te hulp te schieten.

³² Voor samenwonen met een partner geldt, zoals uitgelegd in paragraaf 2.1, de gehuwdennorm en niet de kostendelersnorm. We gaan in het rapport daarom niet expliciet in op belemmeringen voor samenwonen met een partner.



Figuur 6. Antwoorden op de vraag: 'wat zijn voor u de belangrijkste redenen om met andere volwassenen (behalve uw partner) samen te wonen?' (n=90). De waarden staan voor gemiddelde scores. Deze zijn bepaald door elke reden per respondent te scoren van 1 tot 5 (minst belangrijke reden - meest belangrijke reden) en de gemiddelde score per reden te berekenen.

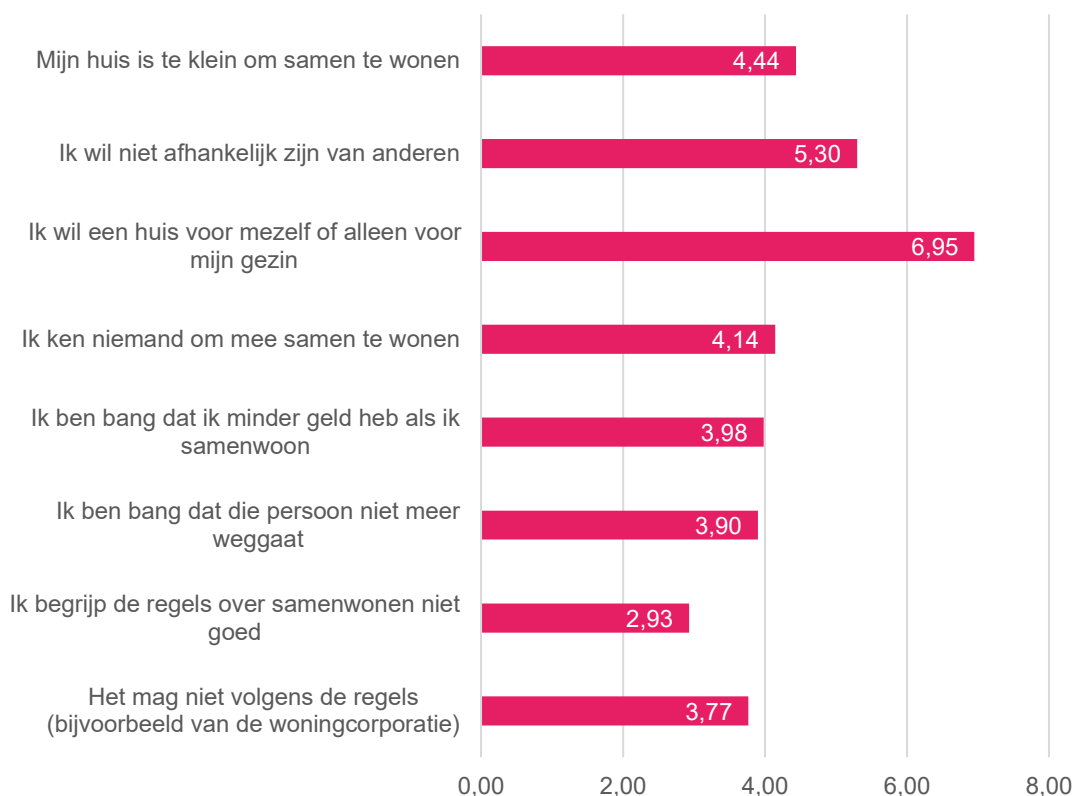
3.2 Verschillende soorten belemmeringen verhinderen dat mensen woningdelen

Een deel van de bevolking heeft **geen behoefte aan woningdelen**. Wij beschouwen hen dan ook niet als 'potentiële woningdelers', maar als 'overige huishoudens' (zie verderop). Een vaak gehoord argument is dat mensen behoefte hebben aan privacy en daarom graag hun eigen woning betrekken of behouden. De kans dat zij gaan woningdelen is daarmee klein.³³ Deze reden komt in de enquête ook als belangrijke reden naar voren om niet te woningdelen. We vroegen respondenten die niet woningdelen om acht mogelijke redenen hiervoor te rangschikken van belangrijk naar minder belangrijk. De resultaten hiervan zijn te zien in figuur 7 op de volgende pagina. Ook hier betekent een hogere gemiddelde score dat veel respondenten deze reden belangrijk vinden. Het maximaal aantal punten ligt hier hoger (maximaal acht punten), omdat respondenten werd gevraagd om acht redenen te ranken. 83% van de respondenten heeft in de top drie genoemd een huis voor zichzelf (of het gezin) alleen te willen hebben (n=260).

Het komt echter voor dat mensen die willen woningdelen dit toch niet doen of dat mensen stoppen met woningdelen. Vaak spelen belemmeringen voor woningdelen hierin een belangrijke rol. In het onderzoek 'Samen onder dak' van Significant APE is uitgebreid in kaart gebracht welke belemmeringen ervoor zorgen dat mensen die wel willen woningdelen dit soms toch niet doen (zie kader op de volgende pagina).³⁴

³³ [Beter benutten bestaande woningbouw - Onderzoek naar belemmeringen en kansen.pdf](#).

³⁴ [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen.](#)



Figuur 7. Antwoorden op de vraag: 'wat zijn voor u de belangrijkste redenen om niet met andere volwassenen (behalve uw partner) samen te wonen?' ($n=260$). De waarden staan voor gemiddelde scores. Deze zijn bepaald door elke reden per respondent te scoren van 1 tot 8 (minst belangrijke reden - meest belangrijke reden) en de gemiddelde score per reden te berekenen.

Belemmeringen gekoppeld aan **persoonlijke voorkeuren/omstandigheden** zijn onvoorspelbaar en afhankelijk van het individu. Tijdens de focusgroepen merken we bijvoorbeeld dat de deelnemers het belangrijk vinden dat ze goede afspraken kunnen maken met de persoon waarmee ze zouden woningdelen, maar dat het voor hen erg verschilt hoe 'goede afspraken' eruitzien. Daarnaast geeft de één aan liever met maximaal één ander te woningdelen omdat dat rustiger is, terwijl een ander juist voorkeur geeft aan woningdelen met meerdere mensen, omdat dat volgens diegene minder verplichtingen en verwachtingen schept. Heeft één van de huisgenoten hulp of zorg nodig, kunnen de verschillende huisgenoten dit oppakken bijvoorbeeld, en is niet één iemand verantwoordelijk. De deelnemers uit de groep statushouders geven aan graag te willen woningdelen met familieleden (zoals ze gewend zijn uit de eigen cultuur). Woningdelen met andere mensen zien zij niet zitten.

Ook plaatst 55% van de respondenten van de enquête 'niet afhankelijk willen zijn' in hun top drie van redenen om niet te woningdelen ($n=260$, zie figuur 2). Wanneer zij vinden dat zij afhankelijk zijn, kan ook per persoon verschillen. Het wegnemen van belemmeringen gekoppeld aan persoonlijke voorkeuren/omstandigheden, door het Rijk of gemeenten, is dan ook lastig. We kijken in deze verkenning, net zoals in 'Samen onder dak', daarom voornamelijk naar de financiële belemmeringen en institutionele belemmeringen. In de paragrafen hieronder werken we deze twee categorieën belemmeringen verder uit. We gaan in op de grootste belemmeringen. Vanuit de bestudeerde literatuur is het niet mogelijk om een rangschikking aan te brengen in welke belemmering groter of belangrijker is. De grafieken vanuit de enquête (zie hierboven) geven wel een rangorde. Dit zijn echter de redenen die wij hebben aangereikt in de vraag en betekent niet dat voor de respondenten deze redenen in de praktijk altijd doorslaggevend zijn.

Uit: Samen onder dak (Significant APE, 2019)

“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 woningdelen.

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 de focusgroepen haalden we wel op wat voor de respondenten belangrijkere belemmeringen waren. We gaan hierop in bij de desbetreffende belemmeringen.

3.3 Financiële belemmeringen: mogelijke veranderingen in financiële positie belemmeren woningdelen

Mensen die gebruik maken van een uitkering of regeling van de overheid ontvangen door het jaar heen delen van hun inkomen vanuit verschillende instanties: diverse toeslagen, uitkeringen, voorzieningen en soms nog wat inkomen uit werk. Complex is dat die verschillende inkomensbestanddelen ook afhankelijk zijn van elkaar, mede vanwege het inkomensafhankelijke karakter van veel regelingen.³⁵ Het idee van het samen delen van woonlasten kan in de praktijk complex zijn door **fluctuaties in het inkomen**. 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 het een **financiële afhankelijkheid** creëert tussen de woningdelers in een situatie waarin de financiële situatie 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 of zij 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.³⁶ Hieronder gaan we in

³⁵ Nationale Ombudsman. 2019. Rapport ‘Invorderen vanuit het burgerperspectief’.

³⁶ [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen.](#)

op de verschillende financiële afhankelijkheden waar mensen met een uitkering/regeling waarop de kostendelersnorm van toepassing is mee te maken krijgen wanneer zij een woning delen.

3.3.1 *Door woningdelen daalt het individuele inkomen door korting op of het stopzetten van toeslagen en uitkeringen*

(Angst voor) **korting op of het stopzetten van 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. Specifiek bij het berekenen van de huurtoeslag wordt ook rekening gehouden met het inkomen en vermogen van andere medebewoners.³⁷ Ook kan het **toepassen van de kostendelersnorm** ertoe leiden dat mensen hun woning niet willen delen doordat de uitkeringen en/of toeslagen van huishoudens die een woning delen worden verlaagd. Toepassing van de kostendelersnorm kan leiden tot een substantiële inkomsterugval.³⁸ We beschrijven dit verder in paragraaf 5.1. De interviews en bestudeerde onderzoeken benoemen de terugval in inkomsten als belemmering in het algemeen. Zij zetten wel uiteen waaruit de terugval kan bestaan, maar zien niet een inkomstenbron als zwaarder doorwegend dan een andere.

Niet alleen de daadwerkelijke verlaging in inkomsten belemmert woningdelen, ook de **angst** dat dit kan gebeuren is een belemmering op zichzelf. Het is lastig, zowel voor de persoon die gebruik maakt van de uitkering of regeling, als de inkomensconsulent bij de gemeente, vooraf een goed beeld te krijgen van wat woningdelen precies betekent voor het inkomen van iemand.³⁹ Daarnaast horen we in interviews terug dat het ingewikkeld is vooraf een goed beeld te vormen van wat woningdelen aan kostenvoordelen 'oplevert'. Het is kortom vooraf moeilijk in te schatten wat mensen onder aan de streep overhouden wanneer ze gaan woningdelen. Toch is het voor respondenten van de enquête geen uitgesproken belangrijke reden om niet te woningdelen dat zij bang zijn om dan minder geld te hebben ($n=260$, zie figuur 7). Maar 30% van de respondenten plaatst deze reden in hun top drie. Ook in de focusgroepen horen we terug dat geld voor de respondenten geen doorslaggevende reden is om wel of niet te gaan woningdelen.

3.3.2 *In de praktijk delen niet alle woningdelers ook daadwerkelijk kosten*

'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 bij 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 andere kostendeler(s). 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.** Wanneer een thuiswonend

³⁷ Het inkomen en vermogen van kinderen onder de 23 jaar wordt enkel meegerekend wanneer dit meer bedraagt dan € 6.042,-. Ontheemde personen uit Oekraïne die onder de Richtlijn 2001/55/EG vallen, tellen niet mee als medebewoner voor de huurtoeslag. Zie: [wetten.nl - Regeling - Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen - BWBR0018472](https://wetten.nl/-/Regeling-Algemene-wet-inkomensafhankelijke-regelingen-BWBR0018472).

³⁸ Regioplan. 2016. Gevolgen kostendelersnorm in Amsterdam.

³⁹ <https://www.nibud.nl/consumenten/huurtoeslag/>.

kind bijvoorbeeld weigert om zelf een uitkering aan te vragen en/of bij te dragen aan de kosten, kan de ouder (als hoofdbewoner) in financiële problemen komen.^{40, 41} Ook dit belemmert woningdelen.

3.3.3 *Schulden zorgen ervoor dat mensen bang zijn om iets aan hun woonsituatie te veranderen*

Mensen 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 aanpassing vergen.

Regelmatig komt het voor dat een woningzoekende problematische schulden heeft waar deurwaarders bij 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 in beslag kunnen nemen. Andersom werkt het ook ontmoedigend voor een woningzoekende zonder vaste woonruimte. Die kan de angst hebben dat zodra hij/zij een postadres heeft 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.⁴² Dit horen we ook van de deelnemers aan de focusgroep met mensen die ervaring hebben met dak- en thuisloosheid: zij zouden liever niet willen dat iemand met schulden bij hen komt wonen, omdat er dan deurwaarders langs kunnen komen. Zelfs als hun spullen niet kunnen worden meegenomen, willen ze liever niet met iemand met schulden wonen.

3.4 **Institutionele belemmeringen: beperkte toepassing maatwerk, ingewikkelde wet- en regelgeving en de krapte op de woningmarkt belemmeren woningdelen**

In onderstaande subparagrafen noemen we drie verschillende institutionele belemmeringen voor woningdelen. Dit zijn de institutionele belemmeringen die in het 'Samen onder dak'-onderzoek naar voren kwamen als grootste belemmeringen, wat in deze verkenning werd bevestigd in de documentstudie, interviews en enquête.

3.4.1 *Beperkte en verschillende toepassing van maatwerk in de praktijk*

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, zo is het idee. 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 verplicht gemeenten hiertoe 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." Het gaat hierbij om individuele aanpassingen waarvoor een gegronde reden moet zijn.⁴³ Voor bijstandsuitkeringen en de AIO is het mogelijk om maatwerk toe te passen vanuit dit wetsartikel. In de andere wetten (IOAW, IOAZ, Anw en Toeslagenwet) is geen maatwerkbepaling opgenomen. Het

⁴⁰ Y. Bommeljé. 2016. Explosieve toename vermijdbare daklozen. De voorziene gevolgen van de kostendelersnorm, Sociaal bestek.

⁴¹ [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen.](#)

⁴² Ibidem.

⁴³ [wetten.nl - Regeling - Participatiewet - BWBR0015703.](#)

toepassen van maatwerk is vanuit deze wetten daarom minder vanzelfsprekend. We richten ons in deze paragraaf daarom op de toepassing van maatwerk binnen de Participatiewet (door gemeenten).

Door de mogelijkheid tot maatwerk door af te zien van toepassing van de kostendelersnorm, kunnen de belemmeringen van de kostendelersnorm (voor bijstandsgerechtigden en AIO-gerechtigden) weggenomen worden voor woningdelers of mensen die willen gaan woningdelen. 'Samen onder dak' laat echter zien dat er rondom dit maatwerk ook een aantal belemmeringen geldt:

- a. 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.⁴⁴ Dit is in de afgelopen jaren een aantal keer herhaald in het gemeentenieuws van SZW aan gemeenten.⁴⁵ Uit kwalitatief onderzoek van het CBS in 2017 bleek dat gemeenten 'in beperkte mate' maatwerk leveren in het kader van de kostendelersnorm.⁴⁶ Gemeenten werden zich (steeds) bewuster van de mogelijkheid tot het toepassen van maatwerk, maar dit leidde in de praktijk niet tot meer toepassing van maatwerk. Het onderzoek ziet twee groepen gemeenten: gemeenten die indien nodig (vrijwel) altijd maatwerk toepassen en een groep die nooit of nauwelijks maatwerk toepassen. Deze tweede groep geeft aan dat naar hun mening het toepassen van maatwerk niet nodig of wenselijk is. Zij komen weinig situaties tegen waarin het nodig is de kostendelersnorm niet toe te passen. Ook in 'Samen onder dak' kwam naar voren dat **maatwerk weinig wordt toegepast**. Dit onderzoek stelt dat gemeenten terughoudend zijn met maatwerk uit angst voor een aanzuigende (precedent-)werking of misbruik. Er is geen recenter onderzoek bekend naar de toepassing van maatwerk binnen de kostendelersnorm.
- b. Als maatwerk met betrekking tot de kostendelersnorm wel wordt toegepast dan is dat vaak als de situatie **tijdelijk is of bij 'schrijnende gevallen'**, blijkt uit 'Samen onder dak'. Dit kan bijvoorbeeld een crisissituatie zijn waarin iemand tijdelijk dak- of thuisloos is na 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 op de hoofdbewoner die de persoon in huis heeft genomen. De voorwaarde die aan deze tijdelijke niet-toepassing 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 doordat consultants dit vaak **elke drie maanden opnieuw** beoordelen, ondanks dat dit vanuit de wet niet per sé hoeft. Gemeenten zetten daarom maatwerk vaak voor drie maanden in, en verlengen eventueel nogmaals 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 vaak begeleiding nodig heeft om tot een duurzamere oplossing te komen.⁴⁷
- c. 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. Dit werd voornamelijk toegepast voor achttien- tot twintigjarige jongeren.

⁴⁴ Verzamelbrief gemeenten 2015 - 2.

⁴⁵ Bijvoorbeeld in:

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

Ministerie van SZW. 2022. Gemeentenieuws van SZW 2022-2.

Ministerie van SZW. 2025. Gemeentenieuws van SZW 2025-5.

Ministerie van SZW. 2025. Gemeentenieuws van SZW, speciale editie, spoor 1 van de Participatiewet in balans.

⁴⁶ CBS. 2017. BUS_G Maatwerk in het kader van de kostendelersnorm.

⁴⁷ [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen.](#)

De bijstandsnorm voor jongeren in deze leeftijdscategorie is lager dan de norm voor jongeren van 21 jaar en ouder vanwege de onderhoudsplicht van ouders die geldt tot 21 jaar.⁴⁸ 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 kon er tot 1 januari 2026 in die gevallen voor kiezen de uitkering aan te vullen met bijzondere bijstand zodat de jongere de huur van een zelfstandige woonruimte kan betalen. Sinds 1 januari 2026 vindt deze aanvulling plaats vanuit de algemene bijstand.⁴⁹ 'Samen onder dak' laat zien dat het toekennen van bijzondere bijstand om het verlies van inkomsten door de kostendelersnorm te dekken bijna niet voorkomt.⁵⁰ Ook in deze verkenning hebben we niet gehoord dat consulenten bijzondere bijstand toekennen om de effecten van de kostendelersnorm te verzachten.

- d. Het toepassen van **maatwerk verschilt tussen consulenten**. Er is onder uitvoeringsmedewerkers een besef van gelijke behandeling van mensen en rechtvaardigheid. Sommigen vinden het daarom lastig situaties als dusdanig uitzonderlijk te bestempelen dat ze maatwerk gerechtvaardigd vinden. Verder is het ook een kwestie van persoonlijkheid: de ene consulent is ruimhartiger, de ander meer terughoudend. Ook de mate van kennis over uitzonderingsmogelijkheden verschilt. Over dezelfde situatie kan anders besloten worden. Dat is inherent aan maatwerk. Dit is ook een van de conclusies in de publicatie 'Stapelingsproblematiek' van het Instituut voor Publieke Waarden.^{51, 52}

'Samen onder dak' benoemt daarnaast 'het toekennen van briefadressen' als mogelijkheid voor maatwerk. Mensen zonder vaste verblijfplek, bijvoorbeeld bankhoppers of mensen die tijdelijk in een hotel verblijven, kunnen een **briefadres** krijgen waardoor zij een uitkering kunnen aanvragen en een adres kunnen opgeven bij de werkgever. Dit is een ander adres dan waar zij verblijven. Het onderzoek concludeert echter dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten in de uitgave van briefadressen.⁵³ Op moment van publicatie van 'Samen onder dak' in 2020 was het voor gemeenten niet verplicht om inwoners die geen woonadres hebben in te schrijven op een briefadres. Dit is sinds 2022 wel het geval. In theorie zouden alle gemeenten hierdoor hetzelfde beleid moeten voeren en iedereen een briefadres moeten toekennen, wat deze belemmering voor woningdelen wegneemt. Eind 2025 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de uitvoering van de regeling briefadressen. Hieruit volgt dat het aantal briefadressen is gestegen, maar dat niet zeker is of dit aan de wetwijziging ligt. Uitvoerende en maatschappelijke partijen zien dat de toepassing van de wet sterk verschilt tussen gemeenten. Zij zien ruimte voor verbetering en doen een aantal aanbevelingen.⁵⁴

Aanvullend op wat 'Samen onder dak' laat zien over maatwerk, horen we in de interviews voor deze verkenning ook terug dat **tussen gemeenten verschillen bestaan in de toepassing van maatwerk**. In sommige gemeenten is dit gangbaar en wordt de optie om maatwerk toe te passen meegegeven aan alle startende consulenten. In andere gemeente gebeurt dit enkel bij hoge uitzondering.

⁴⁸ Zie ook: <https://www.movisie.nl/artikel/jongvolwassenen-kostendelersnorm-participatiewet-0>.

⁴⁹ Divosa (2025). [Harmonisatie jongerennorm](#).

⁵⁰ [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen.](#)

⁵¹ Instituut voor Publieke Waarden. 2019. Stapelingsproblematiek in het sociale domein.

⁵² [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen.](#)

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025). [Rapport Evaluatie ambtshalve toekenning van een briefadres aan personen zonder vaste woonplaats.](#)

3.4.2 Onduidelijkheid over wet- en regelgeving leidt tot onzekerheid over de gevolgen van woningdelen

De tweede institutionele belemmering uit 'Samen onder dak' gaat over de onduidelijkheid over wet- en regelgeving. Het rapport beschrijft drie manieren waarin zich dit uit als belemmering voor woningdelen:

- a. Onder de mensen die gebruik maken van de uitkeringen en/of regelingen waarop de kostendelersnorm van toepassing is, bevindt zich een diverse groep. Hierin zitten relatief veel, maar lang niet uitsluitend, mensen die laaggeletterd zijn, die een licht verstandelijke beperking hebben, die een migratieachtergrond hebben of beschikken over een beperkt 'doenvermogen'. Deze doelgroep kent de weg binnen wetten en regels vaak niet goed. Onderzoek laat zien dat het toeslagen- en inkomensondersteuningsstelsel in Nederland complex is en lastig te begrijpen. Hierdoor weten mensen vaak niet goed hoe hun inkomen is samengesteld.⁵⁵ Digitale aanvraagprocedures en ingewikkeld taalgebruik maken het bovendien lastig om goed overzicht te houden en aanvragen te doen.⁵⁶ Mensen 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 inlichtingenplicht.⁵⁷ Deze negatieve ervaringen vertalen zich regelmatig in wantrouwen richting de overheid. Ook de toeslagenaffaire heeft het vertrouwen in de overheid verminderd, stelt een onderzoek van Verwey-Jonker.⁵⁸ Mensen zijn vaak bang dat ze op de een of andere manier benadeeld worden. Het kan daardoor zijn dat bepaalde problematiek onzichtbaar blijft voor de gemeente, doordat deze mensen 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, zo laat 'Samen onder dak' zien. In de enquête hebben we uitgevraagd in hoeverre deze belemmering een rol speelt voor de respondenten. Dit lijkt voor respondenten echter geen belangrijke reden te zijn om niet te gaan woningdelen. Maar 15% heeft de belemmering 'ik begrijp de regels over samenwonen niet goed' in hun top drie van belangrijkste redenen om niet te woningdelen genoemd ($n=260$, zie figuur 7).
- b. Binnen een gemeente heerst al veel onduidelijkheid over wet- en regelgeving. Deze complexiteit wordt verder vergroot wanneer 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 er gaat 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.
- c. Beperkte specialistische kennis over wet- en regelgeving bij gemeenten kan ervoor zorgen dat inwoners die een woning willen delen onjuist of niet (volledig) 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 kennislacune. 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.

⁵⁵ [Commissie Sociaal Minimum \(2023\). Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum.](#)

[Significant APE \(2022\). Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW.](#)

⁵⁶ [Sociaal en Cultureel Planbureau \(2025\). Overzicht van knelpunten bij ondersteuning van mensen met meervoudige problemen.](#)

⁵⁷ De 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.

⁵⁸ [Verwey-Jonker Instituut \(2025\). De situatie van gezinnen in Nederland in beeld.](#)

Hierdoor informeren zij inwoners niet altijd goed over de mogelijkheden voor maatwerk. Ook hebben ze soms beperkt inzicht in de effecten van bepaalde keuzes uit aanpalende wet- en regelgeving. Beperkte kennis bij de uitvoering verhindert het goed uitvoeren van de wet zoals hij bedoeld is en het goed informeren van inwoners.⁵⁹

3.4.3 *Krappe woningmarkt beperkt opties om te woningdelen*

Om te kunnen woningdelen, zijn ook de juiste woningen nodig, zowel in aantal als in geschiktheid ervan voor woningdelen. Belangrijke belemmeringen zijn zo ook te herleiden naar problematiek op de **krappe woningmarkt** in Nederland. De situatie op de woningmarkt is, met name in grote gemeenten, precair. Er is een tekort aan woningen, vooral in het segment waar mensen met een uitkering of regeling waarop de kostendelersnorm van toepassing is, terecht kunnen. Halverwege 2025 bedroeg het woningtekort bijna 400.000 woningen.⁶⁰ De **wachlijsten voor huurhuizen in de sociale sector** lopen in sommige steden op tot wel twaalf jaar. Uitbreiding van het woningaanbod is niet altijd mogelijk, onder meer vanwege benodigde vergunningen.⁶¹ De uitbreiding van de sociale sector gaat gestaag. Het aantal nieuwbouw corporatiewoningen stijgt, maar door sloop van oudere corporatiewoningen stijgt het totaal aantal sociale huurwoningen maar beperkt of niet (in bepaalde gemeenten). Wanneer twee mensen samen een huis zoeken om te woningdelen, kan dit tekort het delen van woonruimte direct belemmeren. Als zij geen geschikte woning kunnen vinden, kunnen ze deze ook niet delen. Daarnaast geven bijstandsgerechtigden in 'Samen onder dak' 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 dat mensen niet overgaan tot het delen van woonruimte.⁶²

De situatie op de woningmarkt is ook indirect van invloed op het kunnen delen van woonruimte. Het delen van woonruimte door mensen met een uitkering/regeling waarop de kostendelersnorm van toepassing is, vindt echter relatief vaak plaats in sociale huurwoningen. Deze woningen besloegen in 2024 ongeveer 65% van de huurmarkt.⁶³ **Niet alle woningcorporaties staan woningdelen toe.** Dit vormt een belemmering. Ook gemeentelijke regelgeving kan ervoor zorgen dat woningdelen niet is toegestaan.⁶⁴ Voor ongeveer een derde van de respondenten van de enquête is regelgeving één van de drie belangrijkste redenen om niet te woningdelen (n=260, zie figuur 7). Voor koopwoningen geldt dat de hypotheekverstrekker vaak akkoord moet geven als iemand intrekt (en hij of zij financieel bijdraagt).

Vanuit de interviews voor deze verkenning horen we daarnaast terug dat de stap om te gaan woningdelen wanneer iemand een woning huurt bij een corporatie ook groter is in het geval van een wachtlijst. Wanneer het woningdelen niet goed verloopt en iemand weer alleen wil wonen, bestaat het risico dat hij/zij weer op een lange wachtlijst terechtkomt en **niet gemakkelijk een nieuwe woning kan vinden**. Deze zorg komt ook in de focusgroepen naar voren. Enerzijds kan het voorkomen dat zij zelf ergens anders willen wonen en dat niet lukt, anderzijds kan de situatie zich ook voordoen dat de ander niet meer weggaat omdat diegene dat niet wil of een andere woning vinden niet lukt. Daarnaast vertellen deelnemers van de focusgroep met mensen met ervaring met dak- of thuisloosheid dat de gemeente als neveneffect van het

⁵⁹ [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen.](#)

⁶⁰ [Dashboard - Woningtekort - Nederland.](#)

⁶¹ RVS. 2020. Advies: Herstel begint met een huis.

⁶² [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen.](#)

⁶³ [StatLine - Voorraad woningen; eigendom, type verhuurder, bewoning, regio.](#)

⁶⁴ [Significant APE \(2020\). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen.](#)

woningdelen door een dak- of thuisloos persoon de lopende hulptrajecten soms stopzet. Zelfs wanneer het woningdelen een tijdelijke oplossing is om iemand van straat of uit de opvang te halen, dan breken bepaalde gemeenten het traject om aan een woonplek te komen af. Hierdoor moet de dak- of thuisloze persoon opnieuw beginnen met een hulptraject, nadat hij/zij uit de tijdelijke woning is vertrokken. Tot slot zien we dat het woningtekort bijdraagt aan een stijging van de huurprijzen. Dit kan juist een stimulans zijn voor mensen om te gaan woningdelen. Zij kunnen in hun eentje de huur niet altijd betalen.

3.5 Effect van financiële prikkels op de keuze om te gaan woningdelen is vanuit literatuur niet eenduidig

In bovenstaande paragrafen hebben we beschreven welke belemmeringen ertoe leiden dat mensen (toch) niet gaan woningdelen. In deze paragraaf staan we stil bij hoe mensen **gemotiveerd** kunnen worden **om toch te gaan woningdelen**. We doen dit eerst aan de hand van wetenschappelijke literatuur naar de invloed van financiële prikkels op menselijk gedrag en vervolgens op basis van de resultaten van de enquête en focusgroepen. We zien in de literatuur dat er geen specifiek onderzoek is gedaan naar het effect van financiële prikkels op de keuze of mensen willen woningdelen. We kunnen daarom, op basis van de literatuur, niet concluderen dat financiële beloningen kunnen leiden tot meer woningdelen. Wel tonen studies in andere domeinen aan dat financiële prikkels gedrag kunnen beïnvloeden. Maar deze effecten zijn vooral aangetoond bij kleinere gedragsveranderingen en niet bij ingrijpende keuzes zoals woningdelen. Ook maakt de literatuur verschillende kanttekeningen bij dit effect. In onderstaande alinea's gaan we hier dieper op in.

Binnen andere domeinen is onderzoek gedaan naar het effect van financiële prikkels op menselijk gedrag. Hieruit kunnen we concluderen dat geld **een externe prikkel is waarmee gedrag beïnvloed kan worden**.⁶⁵ In onderzoek naar gezondheids- of klimaatgedrag komt bijvoorbeeld naar voren dat financiële beloningen het gedrag van mensen beïnvloeden. Mensen stoppen sneller met roken, gaan vaker sporten of eerder hun tuin 'onttegenen' wanneer zij hier geld voor aangeboden krijgen.⁶⁶ Dit zijn echter kleine levens- of gedragsveranderingen in vergelijking met de keuze om te gaan woningdelen en daarvoor te verhuizen. Bijstandsexperimenten in de gemeente Groningen, Utrecht en Wageningen laten bovendien zien dat bijverdienregelingen (extra geld mogen verdienen naast de bijstandsuitkering) mensen aanzet tot het vinden en behouden van een baan.⁶⁷ Ook ander onderzoek toont aan dat een financiële beloning werkloze mensen motiveert om een baan te zoeken.⁶⁸

We zien in de literatuur echter ook een aantal kanttekeningen over de effectiviteit van financiële prikkels. De overzichtsstudie 'Met oog voor menselijk gedrag' benoemt deze.⁶⁹ Ten eerste kan **gedrag afhankelijk worden van externe prikkels**. Hierdoor zijn de prikkels op de korte termijn effectief, maar kunnen ze op de

⁶⁵ Sansone, C., & Harackiewicz, J. M. (Eds.). (2000). [Intrinsic and extrinsic motivation: The search for optimal motivation and performance](#). Academic Press.

⁶⁶ Mantzari, E., Vogt, F., Shemilt, I., Wei, Y., Higgins, J. P., & Marteau, T. M. (2015). [Personal financial incentives for changing habitual health-related behaviors: a systematic review and meta-analysis](#). *Preventive medicine*, 75, 75-85.

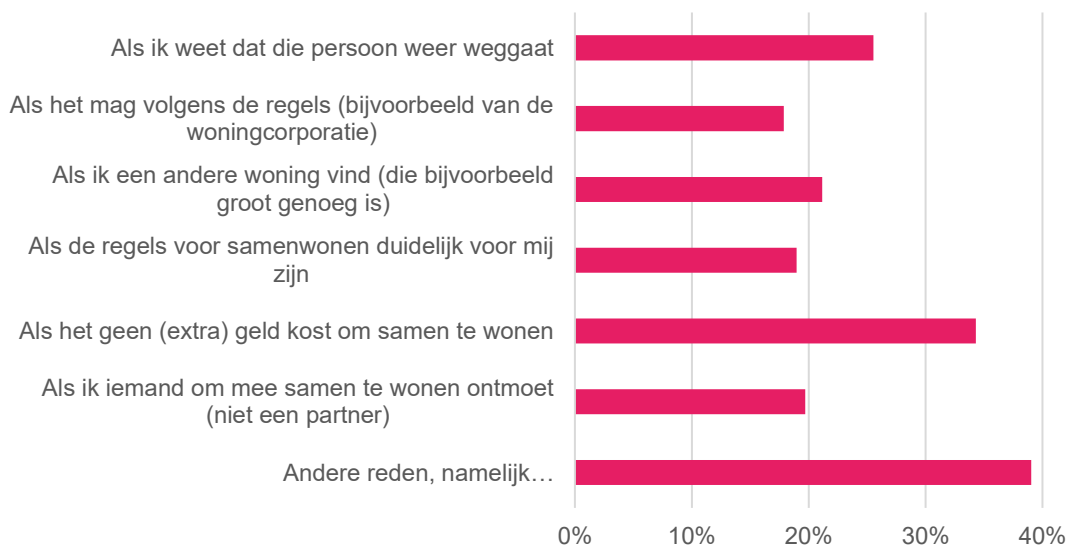
Kennisportaal Klimaatadaptatie. [Pilots financiële prikkels voor klimaatadaptatie](#).

⁶⁷ Edzes, A., Muffels, R., Zulkarnain, A., Jongen, E., Sanders, M., Verlaet, T., & Venhorst, V. (2021). [Perspectieven voor interventies in de bijstand: Experimenten Participatiewet](#). *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 37(3).

⁶⁸ Zanella, G., & Salomone, R. (2025). [Incentive-based active labor market programs: Insights from policy experimentation in Italy](#). *Labour Economics*, 93, 102687.

⁶⁹ [Significant APE. \(2024\). Met oog voor het gedrag van bijstandsgerechtigden. Overzicht van relevante inzichten uit de gedragsliteratuur in het kader van de herziening van de Participatiewet.](#)

lange termijn averechts werken.⁷⁰ Belonen wordt effectiever als mensen een **directe relatie** ervaren **tussen de prikkel en hun gedrag** (bijvoorbeeld wanneer er weinig tijd tussen zit) en als er variatie is in de prikkel. Door niet enkel financieel te belonen, maar ook waardering uit te spreken bijvoorbeeld. Een beloning wordt bovendien effectiever wanneer deze hoger is. Kleine beloningen hebben een relatief klein effect dat vaak ook korter duurt. Hoe hoger de beloning, hoe effectiever en hoe meer kans dat mensen hun gedrag (duurzamer) aanpassen.⁷¹ Bij lage inkomensgroepen is dit effect sterker.⁷² Aan het verhogen van de beloning voor meer effectiviteit zit een bovengrens doordat neveneffecten vanaf een bepaalde hoogte zorgen dat de beloning minder effectief wordt. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat de beloning (extrinsieke motivatie) de intrinsieke motivatie van iemand in de weg staat, wat een negatief effect heeft op de beoogde gedragsverandering, zeker op de langere termijn.⁷³



Figuur 8. Antwoorden op de vraag: 'wanneer zou u toch met andere volwassenen (behalve uw partner) willen samenwonen?' (meerkeuzevraag, $n=274$)

We kunnen in deze verkenning dus **niet** vanuit empirische wetenschappelijke literatuur **eenduidig concluderen dat financiële prikkels bijdragen aan meer woningdelen**. Op basis van de enquête en focusgroepen lijken financiële prikkels een kleine rol te spelen in de beslissing om al dan niet te gaan woningdelen.⁷⁴ Van de respondenten die momenteel woningdelen vindt 34% 'het is goedkoper' de minst belangrijke reden om te woningdelen ($n=90$, zie figuur 3). Van de respondenten die niet woningdelen, zou nog eens 34% dit wel willen doen wanneer het geen (extra) geld zou kosten ($n=274$, zie figuur 8). In de focusgroep met mensen die zijn uitgestroomd uit een intramurale instelling waren er deelnemers die het lastig vinden om rond te komen en daardoor aangaven sneller iemand in huis te willen nemen wanneer dat geld op zou leveren. Toch geven ze hun privacy liever niet op in ruil voor geld wanneer dat niet absoluut

⁷⁰ Sansone, C., & Harackiewicz, J. M. (Eds.). (2000). [Intrinsic and extrinsic motivation: The search for optimal motivation and performance](#). Academic Press.

⁷¹ Xu, S., Pan, Y., Qu, Z., Fang, Z., Yang, Z., Yang, F., & Rao, H. (2018). [Differential effects of real versus hypothetical monetary reward magnitude on risk-taking behavior and brain activity](#). *Scientific reports*, 8(1), 3712.

⁷² Alm, J., Cherry, T. L., Jones, M., & McKee, M. (2012). [Social programs as positive inducements for tax participation](#). *Journal of Economic Behavior & Organization*, 84(1), 85-96.

⁷³ Pligt, J. van der, Koomen, M. & Harreveld, F. van (2007). [Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving](#). Boom Juridische uitgevers.

⁷⁴ Dit komt ook naar voren in: [Ecorys \(2025\). MKBA AOW – wonen en zorg](#).

nodig is. In de focusgroep met mensen die dak- en thuisloos zijn (geweest) horen we regelmatig voorbijkomen dat deelnemers er financieel niet op achteruit willen gaan wanneer zij hun huis openstellen om een ander te helpen, maar ze benadrukken dat ze er ook niet aan willen verdienen.

3.6 We onderscheiden enkele deelgroepen met een verhoogde kans op woningdelen

In hoofdstuk 2 beschreven we hoeveel mensen gebruik maken van regelingen waarin een kostendelersnorm van kracht is en bij hoeveel mensen deze ook daadwerkelijk wordt toegepast omdat zij woningdelen. Onze verkenning richt zich op huishoudens die wel onder de eerste doelgroep vallen, maar nog niet woningdelen. Zij hebben daarom op dit moment niet te maken met de kostendelersnorm. We onderscheiden in deze doelgroep twee categorieën:

- a. **'Potentiële woningdelers'**: huishoudens die nu niet woningdelen, maar voor wie dat wel een mogelijkheid zou zijn. Voor hen verkennen we of aanpassingen in de kostendelersnorm kunnen bijdragen aan de stap van 'potentiële woningdeler' naar 'woningdeler', wanneer de overige omstandigheden gelijk blijven (*ceteris paribus*).
- b. **'Overige huishoudens'**: huishoudens die nu niet woningdelen en waarvoor woningdelen ook geen reële wens of optie is, bijvoorbeeld mensen die vanwege een beperking een specifieke woonvraag hebben of mensen waarvoor veiligheidsrisico's gelden, bijvoorbeeld omdat zij te maken hebben gehad met huiselijk geweld. Aanpassingen van de kostendelersnorm hebben op hen naar verwachting weinig effect.

Door de pluriformiteit en diversiteit van de groep 'potentiële woningdelers' is het niet mogelijk het onderscheid tussen beide categorieën eenduidig af te bakenen en exacte aantallen te geven. Personen kunnen immers vanuit hele verschillende perspectieven, posities en motieven besluiten om al dan niet te gaan woningdelen. In de enquête kiest 39% (n=274, zie figuur 3) voor de optie 'overig' wanneer we mensen die nu niet woningdelen vragen wanneer ze dat wel zouden willen. Als toelichting geven ze vaak aan dat ze *nooit* zouden willen woningdelen. In focusgroepen benadrukken deelnemers die onveilige of onprettige woonsituaties hebben gekend het belang van een stabiele en eigen woonplek. Tegelijkertijd ervaren zij een sterke bereidheid om anderen in nood te helpen, zeker als zij hier zelf ervaring mee hebben.

We onderscheiden, vanuit de documentstudie en interviews, een aantal deelgroepen van personen voor wie de kans relatief groot is dat zij gaan/kunnen woningdelen met anderen, en waarbij aanpassing van de kostendelersnorm daarvoor mogelijk een belemmering wegneemt. Hierbij hebben we ook gekeken naar groepen die momenteel al woningdelen, omdat die een aanwijzing kunnen vormen voor groepen met een 'woningdeelbehoefte', ook als ze op dit moment nog niet daadwerkelijk woningdelen. De werkelijke groep 'potentiële woningdelers' is groter dan de omvang van deze deelgroepen. Ook geldt dat niet alle mensen binnen de doelgroep 'potentiële woningdeler' zijn en dat mensen onder meerdere deelgroepen kunnen vallen. Dit zijn zowel mensen die geen huis hebben en graag bij iemand intrekken of mensen die samen met iemand een nieuw huis zoeken, als mensen die wel al een huis hebben, en iemand anders in huis willen nemen. We onderscheiden de volgende deelgroepen:

- a. Mensen die (tijdelijk) bij familie of vrienden willen intrekken na een **scheiding of relatiebreuk**. In 'Samen onder dak' kwam deze groep al naar voren. Het recente onderzoek van ABF naar woningdelen bevestigde dat 'alleenstaanden na een relatiebreuk' een belangrijke groep is die instroomt als woningdeler.⁷⁵
- b. Mensen die **dak- of thuisloos** zijn en (mogelijk tijdelijk) willen inwonen bij vrienden, familie of anderen die hulp willen bieden.

⁷⁵ ABF (2025). Woningdelers. Een kwantitatieve analyse naar omvang, diversiteit en woonpaden.

- c. Mensen die uitstromen uit een **instelling** (ggz, detentie, jeugdzorg) en willen woningdelen, bijvoorbeeld doordat ze geen woning (meer) hebben.
- d. **Jongeren tussen 27 en 30 jaar**. Vanuit de verkennende interviews komt naar voren dat door de krapte op de woningmarkt jongeren langer thuis blijven wonen en baat kunnen hebben bij woningdelen wanneer ze op zichzelf willen gaan wonen. Personen tot 27 jaar tellen momenteel niet mee als kostendelers. Soms wordt geopperd om deze grens te verlengen naar 30 jaar (zie hoofdstuk 4). Daarom hebben we deze groep apart gespecificeerd. In het genoemde ABF-onderzoek zijn jongeren eveneens als een belangrijke groep woningdelers geïdentificeerd.
- e. **Mensen met een migratieachtergrond/statushouders**. Uit het ABF-onderzoek komt naar voren dat woningdelers relatief vaak niet in Nederland geboren zijn (50% van de woningdelers). Het gaat om personen uit Midden- en Oost-Europa, overig EU, Oekraïne (op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming) en van buiten Europa. Ook in ander onderzoek, zoals Samen onder dak, komt naar voren dat woningdelen een oplossing kan zijn voor mensen met bijvoorbeeld een vluchtelingenstatus. Aangezien arbeidsmigranten relatief vaak niet in aanmerking komen voor een uitkering, en dus ook niet met de kostendelersnorm van doen hebben, laten we die in deze verkenning buiten beschouwing.⁷⁶ We richten ons in het vervolg van het onderzoek op statushouders.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het geschatte aantal personen dat binnen de desbetreffende deelgroep potentiële woningdelers valt. Niet voor alle deelgroepen zijn exacte aantallen beschikbaar.

Deelgroep potentiële woningdelers	Schatting aantal personen dat binnen deze deelgroep valt
Mensen die te maken hebben gekregen met een scheiding of relatiebreuk	In 2024 eindigden 25.386 huwelijken in een echtscheiding. Daarnaast zijn er geregistreerde partnerschappen die in een scheiding eindigen. Dit aantal neemt toe, omdat het aantal stellen dat een geregistreerd partnerschap sluit ook is gestegen. In 2024 gingen 4.040 stellen met een geregistreerd partnerschap uit elkaar.⁷⁷ Er zijn geen cijfers bekend over relatiebreuken zonder dat sprake is van een scheiding of ontbinding van een geregistreerd partnerschap. In deze verkenning gaan we ervan uit dat woningdelen voor personen in deze deelgroep vooral in het eerste jaar na uitstroom een passende (tijdelijke) oplossing kan betekenen.
Dak- en thuisloze mensen	Dakloze mensen volgens de CBS-schatting: 33.000⁷⁸ (peildatum 1 januari 2024). In 141 gemeenten zijn het aantal dak- en thuisloze mensen via de ETHOS-telling in kaart gebracht. In totaal komen deze tellingen uit op 37.257 mensen die dak- of thuisloos zijn.⁷⁹
Mensen die uitstromen uit een intramurale voorziening	PI: 10.655 Wmo: 2.675 GGZ: 32.920 Jeugdzorg: 6.440 Meerdere zorgvormen: 465 In totaal gaat het om circa 53.000 personen. Cijfers betreffen uitstroom in 2023.⁸⁰ Het is hierbij niet duidelijk hoe groot het

⁷⁶ Dit geldt ook voor Oekraïense ontheemden.

⁷⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/levensloop/scheiden>.

⁷⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/05/33-duizend-mensen-dakloos-begin-2024>.

⁷⁹ [Significant \(2025\). Onderzoek voortgang Nationaal Actieplan Dakloosheid: Eerst een Thuis](#).

⁸⁰ [Huisvesting voor Aandachtsgroepen - Personen die uitstromen uit intramurale zorginstellingen](#) en [Huisvesting voor Aandachtsgroepen - Personen die uitstromen uit detentie](#).

	percentage mensen is dat met of zonder vastgestelde woonsituatie uitstroomt. In deze verkenning gaan we ervan uit dat woningdelen voor personen in deze deelgroep vooral in het eerste jaar na uitstroom een passende (tijdelijke) oplossing kan betekenen.
Jongeren tussen 27 en 30 jaar	Per 1 januari 2025 waren er in Nederland 704.287 jongeren met een leeftijd van 27, 28 of 29 jaar. ⁸¹
Mensen met een migratieachtergrond/statushouders	We gaan ervan uit dat woningdelen vooral potentie heeft voor statushouders in de eerste paar jaar na het verkrijgen van hun verblijfstatus, dus gedurende de periode dat ze inburgeringsplichtig zijn. Het aantal inburgeringsplichtigen onder de Wet inburgering 2021 bedroeg per 1 maart 2025 66.300 personen.

Tabel 5. Aantal personen in Nederland die vallen onder een deelgroep potentiële woningdelers

⁸¹ [StatLine - Bevolking op 1 januari en gemiddeld; geslacht, leeftijd en regio.](#)

4 Beleidsvarianten kostendelersnorm vergelijken

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsvarianten die we hebben meegenomen in dit onderzoek. Deze zijn gebaseerd op de uitgevoerde documentstudie en de verkennende interviews. We beantwoorden hiermee deze onderzoeksvraag: **Welke opties voor aanpassingen van de kostendelersnorm (inclusief afschaffen) zijn er mogelijk om potentiële belemmeringen voor woningdelen te verminderen?** Tevens introduceren we in paragraaf 4.7 een vergelijkingskader. Het vergelijkingskader helpt om in latere hoofdstukken de volgende onderzoeksvraag gestructureerd te kunnen beantwoorden: **Welk effect hebben de opties tot aanpassing/afschaffing van de kostendelersnorm op de woningbehoefte?**

4.1 Nulvariant: huidige situatie

De nulvariant betreft geen aanpassing in de kostendelersnorm. Het huidige afbouwpad, zoals eerder in dit rapport beschreven, blijft in stand, met verschillen daarin tussen bijstand en AIO enerzijds, en IOAW, IOAZ, Anw en Toeslagenwet anderzijds (zie de tabellen). We vergelijken in dit onderzoek (de effecten van) de overige beleidsvarianten met deze nulvariant.

Aantal kostdelers in een woning	Norm per persoon ⁸²	Cumulatief per woning (indien alle personen een uitkering ontvangen)
1	70%	70%
2	50%	100%
3	43,33%	130%
4	40%	160%
5	38%	190%

Tabel 6. Hoogte uitkering bijstand en AIO volgens de kostendelersnorm in de nulvariant

Aantal kostdelers in een woning	Norm per persoon	Cumulatief per woning (indien alle personen een uitkering ontvangen)
1	70%	70%
2	50%	100%
3	50%	150%
4	50%	200%
5	50%	250%

Tabel 7. Hoogte uitkering IOAW, IOAZ, Anw en Toeslagenwet volgens de kostendelersnorm in de nulvariant

4.2 Variant 1: alleenstaandeaanvulling

De eenvoudiger kostendelersnorm, zoals deze in de IOAW, IOAZ, Anw en TW geldt, zou ook in de Participatiewet (bijstand en AIO) kunnen worden vertaald naar een variant waarbij leefvormen- en kostendelersaspecten voor alle sociale wetten geharmoniseerd worden: de **alleenstaandeaanvulling**. Dan ontstaat een systematiek waarin persoonlijke uitkeringen van een standaardnorm van 50% van het netto referentieminimumloon worden toegekend en alleen wanneer geen kosten gedeeld kunnen worden een alleenstaandeaanvulling wordt toegekend van maximaal 20% van het netto referentieminimumloon. Dan is het uitgangspunt dat men in huishoudens met meerdere personen van zo'n uitkering moet kunnen rondkomen en wordt de uitkering alleen aangevuld als er sprake is dat iemand alleen woont (geen

⁸² Ten opzichte van het netto referentieminimumloon.

kostendelers). Het uitgangspunt dat een lagere norm toereikend is zodra mensen kostendelers zijn, wordt bij variant 1 omgedraaid en vervangen door het uitgangspunt dat mensen altijd minimaal 50% van het netto referentieminimumloon ontvangen en zodra zij daadwerkelijk alleenstaand zijn een aanvulling daarop ontvangen. Voor 1 of 2 kostendelers in een woning is variant 1 gelijk aan de nulvariant (huidige situatie).

Aantal kostendelers in een woning	Norm per persoon	Cumulatief per woning (indien alle personen een uitkering ontvangen)
1	50 + 20%	70%
2	50%	100%
3	50%	150%
4	50%	200%
5	50%	250%

Tabel 8. Hoogte uitkering (alle regelingen) volgens de kostendelersnorm in variant 1

4.3 Variant 2: voordeurdelersregeling

Variant 2 omvat de zogeheten **voordeurdelersregeling**⁸³. Hierbij wordt teruggeslagen naar het systeem zoals dat gold vóór de invoering van de Participatiewet en de huidige kostendelersnorm in 2015. De basisnorm van een alleenstaande (70% van het netto referentieminimumloon) wordt in deze variant verlaagd met maximaal 20% van het netto referentieminimumloon als vaststaat dat kosten met een ander kunnen worden gedeeld. In de praktijk wordt de norm voor een alleenstaande door de gemeente, in het geval van de Participatiewet, gemiddeld verlaagd naar 60% van het netto referentieminimumloon zodra een alleenstaande met iemand een woning deelt, maar geen economische eenheid vormt. De uitvoerder heeft (bijvoorbeeld via een gemeentelijke verordening) de bevoegdheid om dit percentage van 10% verhoging of verlaging aan te passen tot maximaal 20% van het netto referentieminimumloon al naar gelang de individuele omstandigheden van de persoon. Het is bij deze variant van belang dat de verhogingen en verlagingen worden vastgelegd in een AMvB en dat voor gemeenten de mogelijkheid tot individualisering wordt ingebouwd. In dit onderzoek gaan we uit van een gemiddelde verlaging naar 60% van het netto referentieminimumloon indien een uitkeringsgerechtigde met kostendelers woont. De kostendelersnorm in de andere regelingen krijgt in variant 2 op dezelfde manier vorm als in de Participatiewet, waarbij de betreffende uitvoerders een vergelijkbare bevoegdheid krijgen als gemeenten in de Participatiewet.

Aantal kostendelers in een woning	Norm per persoon	Cumulatief per woning (indien alle personen een uitkering ontvangen)
1	70%	70%
2	60%	120%
3	60%	180%
4	60%	240%
5	60%	300%

Tabel 9. Hoogte uitkering (alle regelingen) volgens de kostendelersnorm in variant 2

Een bijzonderheid bij deze variant is dat de kostendelersnorm bij twee of meer personen in een woning gunstiger uitvalt voor kostendelers (die geen gezamenlijke huishouding voeren) dan voor personen die wel een gezamenlijke huishouding voeren. Bijvoorbeeld: twee uitkeringsgerechtigde kostendelers ontvangen samen 120%, waar twee gehuwden samen 100% ontvangen. In een situatie van drie uitkeringsgerechtigden die samen in een woning wonen, waarvan er twee gehuwd zijn, ontvangen de gehuwden samen ook 100%, en de inwonende kostendeler 60%. Bij elkaar opgeteld is dat 160%, versus de 180% uit de tabel hierboven in het geval dat de drie personen geen gezamenlijke huishouding voeren. Hier zitten verschillende kanten aan: enerzijds kunnen personen die een gezamenlijke huishouding voeren

⁸³ Deze tekst is gebaseerd op SZW (2021), *Verkenning naar een andere vormgeving van de kostendelersnorm*.

wellicht meer kosten delen (boodschappen, minder ruimte nodig) dan twee afzonderlijke kostendelers. Anderzijds kan deze variant worden gezien als een 'boete' voor het voeren van een gezamenlijke huishouding. Dit laatste zou voorkomen kunnen worden door een aanpassing van de gehuwdennorm in de Participatiewet, zodat die gelijk wordt aan de kostendelersnorm (zie bovenstaande tabel). Als de gehuwdennorm in de Participatiewet zou worden aangepast, dan kan hetzelfde bepleit worden voor de gehuwdennorm in de AOW en AIO. Beide zouden zeer grote (budgettaire) effecten hebben (zie paragraaf 8.3). Deze verkenning omvat niet een onderzoek naar (aanpassingen in) de gehuwdennorm, maar het is wel van belang om deze implicaties goed in het vizier te hebben.

4.4 Variant 3: 1 jaar vertraging

In variant 3 wordt de kostendelersnorm pas 1 jaar na de start van het woningdelen van kracht. Idee achter deze variant is dat we in eerdere hoofdstukken hebben gezien dat voor bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden woningdelen een tijdelijke oplossing kan zijn, op het pad naar een structurele situatie. Denk aan groepen als dak- en thuislozen die (tijdelijk) willen inwonen bij vrienden, familie of anderen die hulp willen bieden, mensen die (tijdelijk) bij familie of vrienden willen intrekken in een crisissituatie, bijvoorbeeld in geval van een scheiding, mantelzorgers, en mensen die vluchtelingen tijdelijk in huis willen nemen. Voor dergelijke groepen kan een vertraagde inwerkingtreding (na 1 jaar) net de drempel tot woningdelen wegnemen. Na deze 12 maanden treedt de reguliere kostendelersnorm alsnog in werking (de nulvariant⁸⁴). In de situatie dat al woningdeling plaatsvindt en er nog iemand bij komt wonen, dan treden de effecten van deze veranderde situatie ook pas na 12 maanden in werking. Uit eerdergenoemd onderzoek van ABF blijkt dat meer dan een derde van de woningdelende personen slechts kortdurend (maximaal 1 jaar) woningdeler is.⁸⁵

In deze variant is het wel belangrijk om een aantal zaken verder uit te werken in regelgeving, om het uitvoerbaar te houden en om oneigenlijk gebruik te voorkomen. Een voorbeeld van het laatste is dat iemand na 11 maanden tijdelijk elders gaat wonen en 2 maanden later weer terugkeert (waarna de teller opnieuw zou gaan lopen vanaf 0 maanden).

4.5 Variant 4: uitzondering voor deelgroepen

In variant 4 wordt een uitzondering gemaakt op de kostendelersnorm voor bepaalde groepen mensen van wie bekend is dat zij baat kunnen hebben van woningdelen en voor wie financiën een belemmering kunnen vormen om daadwerkelijk een woning te gaan delen. De kostendelersnorm is in deze variant niet van toepassing op deze uitzonderingsgroepen. De betreffende persoon ontvangt daarmee 70% van het netto referentieminimumloon. In dit geval gaan we uit van uitzonderingen voor drie groepen:

- a. Mantelzorg.
- b. Eerste- of tweedegraads familierelaties.
- c. Personen tot 30 jaar tellen niet mee als kostendelers. Deze grens ligt nu op 27 jaar. Vanwege de krapte op de woningmarkt wordt soms geopperd om deze grens te verlengen naar 30 jaar.

Er is per 1 januari 2026 al meer ruimte voor bijstandsgerechtigden in de Participatiewet, bij tijdelijk verblijf bij het verlenen of ontvangen van mantelzorg zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor hun uitkering, op grond van het wetsvoorstel Participatiewet in Balans. Woningdelen wordt mogelijk zonder dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding, mits de samenwoning voortkomt uit een intensieve zorgbehoefte. Er wordt geen kostendelersnorm toegepast bij mantelzorg vanwege een intensieve zorgbehoefte. Bij tijdelijk

⁸⁴ Variant 3 kan ook in combinatie met andere varianten worden ingevoerd. In deze verkenning kijken we primair naar de situatie dat na 12 maanden de nulvariant in werking treedt.

⁸⁵ ABF (2025). Woningdelers. Een kwantitatieve analyse naar omvang, diversiteit en woonpaden.

verblijf elders in verband met het bieden of ontvangen van mantelzorg is in die gevallen de kostendelersnorm niet van toepassing, omdat de mantelzorgverlener ergens anders verblijft dan waar hij/zij in het BRP staat geregistreerd. In variant 4 wordt voorgesteld dat mantelzorgers en ontvangers daarvan in algemene zin niet meer als kostendelers worden aangemerkt.

4.6 Variant 5: afschaffen kostendelersnorm

Een laatste variant is dat de kostendelersnorm in het geheel wordt afgeschaft. Indien geen verrekening vanwege schaalvoordelen bij woningdelen plaatsvindt, wordt in feite teruggekeerd naar het systeem van vóór 1985 toen voor het eerst de voordeurdelers- of woningdelersregeling werd ingevoerd. Ongeacht het aantal kostendelers ontvangt iedere bewoner een uitkering van 70% van het netto referentieminimumloon.

Aantal kostendelers in een woning	Norm per persoon	Cumulatief per woning (indien alle personen een uitkering ontvangen)
1	70%	70%
2	70%	140%
3	70%	210%
4	70%	280%
5	70%	350%

Tabel 10. Hoogte uitkering (alle regelingen) volgens de kostendelersnorm in variant 5

Ook in deze variant speelt, net als bij variant 2 (zie paragraaf 4.3), dat de kostendelersnorm bij 2 of meer personen in een woning gunstiger uitvalt voor kostendelers (die geen gezamenlijke huishouding voeren) dan voor personen die wel een gezamenlijke huishouding voeren. Ook hier geldt dat deze **boete op het voeren van een gezamenlijke huishouding** voorkomen kan worden. De facto door afschaffing van de gehuwdenorm in de Participatiewet (en mogelijk in de AOW). Dit heeft grote effecten, waarvan de precieze duiding buiten scope van deze verkenning valt.

4.7 Beleidsvarianten vergelijken aan de hand van een vergelijkingskader

In dit onderzoek passen we een **vergelijkingskader toe** dat dient om de verschillende beleidsvarianten objectief met elkaar te kunnen vergelijken en onderlinge verschillen uit te lichten. Met het vergelijkingskader wordt informatie zoveel mogelijk geordend, vergelijkbaar gemaakt en overzichtelijk gepresenteerd. Dit helpt beleidsmakers bij het maken van een goede afweging tussen beleidsopties. We hebben het vergelijkingskader zo goed mogelijk ingevuld voor de geïdentificeerde beleidsvarianten. **De mate van effect 'scores' we ten opzichte van de nulvariant (huidige situatie)**. Het vergelijkingskader helpt om de volgende onderzoeksvraag gestructureerd te kunnen beantwoorden: **Welk effect hebben de opties tot aanpassing/afschaffing van de kostendelersnorm op de woningbehoefte?**

Waar mogelijk **kwantificeren** we **scores**, dat wil zeggen getalsmatig onderbouwen. Ook nemen we per variant een aantal **kengetallen** op, zoals het aantal personen waarop de beleidsvariant naar schatting invloed op heeft. Waar elementen niet te kwantificeren zijn, geven we aan hoe we expertmatig tot onze 'scores' in het vergelijkingskader zijn gekomen, en welke 'range' we daarbij hebben gehanteerd. Effecten kunnen anders uitpakken voor verschillende subgroepen van potentiële woningdelers. Hier houden we bij de 'scores' rekening mee en eventuele verschillen tussen groepen maken we inzichtelijk. De 'gemiddelde' score is niet in alle gevallen relevant, daar waar juist de verschillen tussen groepen belangrijk zijn.

Het vergelijkingskader ondersteunt VRO, SZW en ketenpartners bij het gesprek, het keuzeprocess, de uiteindelijke besluitvorming en de verantwoording over de verschillende beleidsvarianten voor de kostendelersnorm en biedt zo houvast om de verschillende af- en overwegingen te expliciteren in de

besluitvorming over beleidsvarianten gericht op het stimuleren van woningdelen. Het is daarmee een instrument dat ondersteunt in het verdere beleidsvormingsproces. Het vergelijkingskader is daarmee dus geen ‘afvinklijst’ of ‘blauwdruk’, maar een instrument om ervoor te zorgen dat in de voorbereidingen en adviezen rondom beleidsvarianten alle relevante vragen aan de orde komen. Het is bedoeld als ‘levend document’: gebruik van het vergelijkingskader kan leiden tot aanpassingen in het kader, het toevoegen of juist verwijderen van elementen. Daar wordt het kader alleen maar beter van. Het vergelijkingskader bevat geen weging van verschillende perspectieven/dimensies. Deze weging is een politiek-bestuurlijke keuze. Het vergelijkingskader is ook geen juridisch instrument en vervangt als zodanig niet de formele wetgevingstoets en overige toetsen.

Het volledige vergelijkingskader hebben we opgenomen in bijlage C en bestaat uit de volgende onderdelen:

- a. Financiële situatie woningdelers.
- b. Niet-financiële belemmeringen voor woningdelers.
- c. Prikkel voor participatie.
- d. Uitvoerbaarheid voor professionals en ketenpartners.
- e. Maatschappelijk draagvlak.
- f. Impact SZW-begroting.

We hebben het vergelijkingskader toegepast op de beleidsvarianten in dit hoofdstuk. Onze bevindingen hebben we uitgewerkt in de hoofdstukken 5 tot en met 8.

5 Effect beleidsvarianten op financiële situatie woningdelers

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de huidige vormgeving van de kostendelersnorm en de financiële effecten op huishoudniveau bij aanpassing van de kostendelersnorm. We beantwoorden hiermee de volgende vragen:

- a. In hoeverre vormt de kostendelersnorm een belemmering bij samenwonen en woningdelen?
- b. Wat zijn de (financiële) consequenties van de opties tot aanpassing of afschaffing voor de doelgroep?

Voor deze analyse hebben we gebruikgemaakt van een rekenmodel van de directie Arbeidsmarkt en Sociaaleconomische Aangelegenheden (ASEA) van het ministerie van SZW en cijfers van het CBS/SCP/Nibud (2024). Het rekenmodel van ASEA brengt in kaart hoe de inkomsten van (kostendelende) huishoudens met een bijstandsuitkering veranderen in de verschillende varianten.⁸⁶ De cijfers van CBS/SCP/Nibud geven het uitgavenpatroon van (minima)huishoudens weer. Onze analyse brengt het inkomstenmodel samen met de uitgavencijfers. Zo maken we een inschatting van (het effect op) het saldo van inkomsten minus uitgaven, in de verschillende varianten en voor verschillende huishoudtypen. In Bijlage D hebben we dit verder uitgelegd, inclusief de aannamen en vereenvoudigingen die we daarbij hebben gemaakt. In dit hoofdstuk beperken we ons tot de presentatie van de resultaten. De analyse is ook voor andere regelingen dan de bijstand bruikbaar.

5.1 Het afbouwpad van de huidige kostendelersnorm in relatie tot de werkelijke schaalvoordelen van woningdelen

Is woningdelen in de huidige vormgeving van de kostendelersnorm **financieel aantrekkelijk** voor bijstandsgerechtigden? Uit tabel 2 weten we al dat de hoogte van de bijstandsuitkering per persoon daalt als uitkeringsgerechtigden gaan woningdelen (ofwel: kostendelers worden). Tegelijkertijd zien we in de cijfers van CBS/SCP/Nibud dat de uitgaven per persoon ook dalen als men gaat woningdelen (zie hieronder). Er ontstaan immers schaalvoordelen door het woningdelen. De vraag is: hoe verhouden de beide effecten zich onderling tot elkaar?

Om de schaalvoordelen te berekenen kijken we naar de zogenoemde '**equivalentiefactoren**'. Een equivalentiefactor drukt uit in hoeverre de uitgaven toenemen als het aantal volwassenen toeneemt binnen een woning. Uit onderstaande tabel blijkt dat een extra volwassene in de woning niet leidt tot een verdubbeling van de uitgaven, maar 'slechts' een toename van 47%. Drie volwassenen in één woning betekent dat de uitgaven stijgen naar 193%, ofwel 93% meer dan de situatie met één bewoner. Er zijn dus schaalvoordelen, en die ontstaan vooral doordat inwoners de huurlasten kunnen delen met meer bewoners.⁸⁷

⁸⁶ Deze analyse is ook bruikbaar voor de andere regelingen.

⁸⁷ De huurtoeslag gaat iets omlaag bij meer bewoners, waardoor de (totale) huurlasten iets stijgen. We zien huurtoeslag (en andere toeslagen) als een verlaging van de uitgaven.

	1 volw.	2 volw.	3 volw.	4 volw.	5 volw.
Equivalentiefactoren: alleenstaandenuishouden = 1	1	1,47	1,93	2,40	2,88

Tabel 11. Equivalentiefactoren: in hoeverre nemen de kosten voor levensonderhoud toe als het aantal volwassenen in een woning toeneemt? 1=100% (referentie). Bron: berekeningen op basis van cijfers van CBS/SCP/Nibud (2024) en rekenmodel ASEA.

Als de kostendelersnorm in de uitkeringsregelingen (inkomsten) exact rekening zou houden met deze schaalvoordelen, is er per saldo geen financieel voor- of nadeel van woningdelen. We berekenen hoe de kostendelersnorm er in dat geval uit had moeten zien. Dit doen we door aan te nemen dat een equivalentiefactor van 1 (alleenstaandenuishouden) gelijk staat aan 70% van het sociaal minimum.⁸⁸ Dan staat 1,47 gelijk aan $1,47 / 70\% = 103\%$ van het sociaal minimum. Vervolgens delen we dit cijfer door het aantal bewoners om te komen tot 'fictieve' kostendelersnormen.

	1 volw.	2 volw.	3 volw.	4 volw.	5 volw.
'Fictieve' kostendelersnorm	70%	51,4%	45,0%	42,0%	40,3%
Uitkeringsnorm voor kostendelers in de bijstand of AIO (per persoon)	70%	50%	43,33%	40%	38%
Uitkeringsnorm voor kostendelers in de IOAW, IOAZ, Anw en TW (per persoon)	70%	50%	50%	50%	50%

Tabel 12. Vertaling equivalentiefactoren naar fictieve kostendelersnorm, waarbij we aannemen dat equivalentiefactor 1=70% van sociaal minimum.

We zien dat de 'fictieve' kostendelersnorm in tabel 12 iets hoger ligt dan de uitkeringsnormen voor kostendelers in de bijstand of AIO. Dat betekent dat de wettelijke normen wat meer schaalvoordelen veronderstellen dan dat er daadwerkelijk zijn. Het verschil met de wettelijke norm loopt ook op naarmate het aantal volwassenen in de woning toeneemt. De uitkering per persoon daalt dus iets harder dan de schaalvoordelen van woningdelen opleveren. Op dit moment is dus sprake van een beperkt financieel nadeel van (meer) woningdelen in de bijstand en AIO. In het geval van de IOAW, IOAZ, Toeslagenwet en de Anw ligt de kostendelersnorm ruimer. Voor deze regelingen is daardoor juist sprake van een financieel voordeel bij (meer) woningdelen vanaf 3 volwassenen.

In tabel 13 presenteren we de financiële effecten van woningdelen in de huidige situatie in de bijstand (nulvariant). De bedragen tonen het inkomen (nettobedrag van de uitkering plus zorg- en huurtoeslag) en de uitgaven en saldo daarvan naar woonvorm.

Woonvorm	Inkomen	Uitgaven	Inkomen - uitgaven	Inkomen - uitgaven per volwassene
1 volwassene	22.396	21.172	1.225	1.225*
2 volwassenen	31.202	30.063	1.139	570
3 volwassenen	39.408	38.212	1.196	399
4 volwassenen	46.545	45.478	1.067	267
5 volwassenen	53.539	52.655	884	177

Tabel 13. Financiële effecten van woningdelen binnen de nulvariant van de kostendelersnorm. Bedragen zijn in euro's per jaar voor alle volwassenen in de woning samen, tenzij anders aangegeven. Het inkomen betreft het netto-uitkeringsbedrag plus zorg- en huurtoeslag. De uitgaven betreffen

⁸⁸ Hierbij kijken we enkel naar in hoeverre de *relatieve* kostenvoordelen van samenwonen adequaat worden meegenomen. Let op dat we de *absolute* toereikendheid van het sociaal minimum niet beoordelen, namelijk in hoeverre zijn minima (met of zonder kostendelersnorm) in staat om in hun levensonderhoud te voorzien. Hiernaar heeft bijvoorbeeld de Commissie Sociaal Minimum onderzoek gedaan: [Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum](#) (2023).

noodzakelijke kosten. *Het bedrag van € 1.225,- doet denken dat mensen in de bijstand geld overhouden. Het rekenmodel is echter niet geschikt om dergelijke uitspraken te doen over de *absolute* toereikendheid van de bijstand, enkel over de (relatieve) financiële *verschillen* tussen wel of niet woningdelen en wel of niet aanpassen van de kostendelersnorm.

In tabel 13 is te zien dat alleenwonen op dit moment inderdaad financieel iets gunstiger is dan woningdelen. Althans, dit geldt voor deze voorbeeldhuishoudens op basis van de aannames in onze analyse. Een persoon die een woning deelt met één ander houdt minder geld over dan wanneer diegene alleen woont. Met andere woorden: de keuze om te woningdelen leidt in deze variant tot een financieel nadeel. De resultaten laten bovendien zien dat het saldo van inkomsten en uitgaven verder daalt naarmate men met meer personen woninge deelt. Dit resultaat weerspiegelt de eerdere observatie dat de schaalvoordelen van woningdelen (in de Participatiewet en de AIO) niet volledig opwegen tegen het financiële nadeel van de kostendelersnorm.

Als de kostendelersnorm was berekend conform de percentages die in tabel 12 zijn weergegeven, dan zou het saldo van inkomsten en uitgaven per volwassene bij woningdelen net zo hoog zijn als in de situatie wanneer een persoon ervoor kiest om alleen te wonen (€ 1.225,- per jaar).

5.2 Financiële gevolgen van aanpassingen in de kostendelersnorm

Hieronder presenteren we de uitkomsten van de doorrekeningen voor de alternatieve beleidsvarianten uit hoofdstuk 4. Hierbij laten we variant 3 (1 jaar vertraging) en variant 4 (uitzondering voor deelgroepen) buiten beschouwing, aangezien een doorrekening van deze varianten niet mogelijk is met het toegepaste rekenmodel. Dit komt doordat deze varianten geen aanpassing bevatten van de kostendelerspercentages, waarop het rekenmodel is gebaseerd.

5.2.1 Variant 1: alleenstaandeaanvulling

De uitkomsten voor de variant 'alleenstaandeaanvulling' zijn weergegeven in tabel 14. In deze variant geldt een kostendelerspercentage van 50% voor personen die woonlasten delen met één of meerdere medebewoners, conform de huidige vormgeving van de Anw, IOAW, IOAZ en Toeslagenwet. Het is in deze variant **financieel (iets) aantrekkelijker om met minimaal 3 volwassenen te woningdelen** dan alleen te wonen. Let op dat de bedragen voor het alleenwonen of woningdelen met 2 volwassenen gelijk zijn aan de nulvariant. Dit komt doordat beide varianten dezelfde kostendelersnormen hanteren voor deze woonsituaties.

Woonvorm	Inkomen	Uitgaven	Inkomen - uitgaven	Inkomen - uitgaven per volwassene
1 volwassene	22.396	21.172	1.225	1.225
2 volwassenen	31.202	30.063	1.139	570
3 volwassenen	42.285	38.212	4.073	1.358
4 volwassenen	52.828	45.478	7.350	1.838
5 volwassenen	66.035	52.655	13.380	2.676

Tabel 14. Financiële effecten van samenwonen binnen de kostendelersnorm variant 'alleenstaandeaanvulling'. Bedragen zijn in euro's per jaar voor alle volwassenen in de woning samen, tenzij anders aangegeven. Het inkomen betreft het netto-uitkeringsbedrag plus zorg- en huurtoeslag. De uitgaven betreffen noodzakelijke kosten.

5.2.2 Variant 2: Voordeurdelersregeling

Voor de variant 'voordeurdelersregeling' geven we de uitkomsten van het rekenmodel weer in tabel 15. Binnen deze variant loont het volgens dit rekenmodel altijd om te woningdelen (met meer personen), hoewel het verschil tussen woningdelen met 2 of 3 volwassenen beperkt is. Voor elke extra kostendelende medebewoner houdt een persoon consequent meer geld over dan wanneer deze persoon alleen blijft wonen. Een persoon die momenteel alleen woont kan tot 4 keer zoveel geld overhouden indien deze persoon ervoor kiest om met vier anderen een woning te delen.

Woonvorm	Inkomen	Uitgaven	Inkomen - uitgaven	Inkomen - uitgaven per volwassene
1 volwassene	22.396	21.172	1.225	1.225
2 volwassenen	35.135	30.063	5.073	2.536
3 volwassenen	46.697	38.212	8.485	2.828
4 volwassenen	62.135	45.478	16.657	4.164
5 volwassenen	77.669	52.655	25.014	5.003

Tabel 15. Financiële effecten van samenwonen binnen de kostendelersnorm variant 'voordeurdelersregeling'. Bedragen zijn in euro's per jaar voor alle volwassenen in de woning samen, tenzij anders aangegeven. Het inkomen betreft het netto-uitkeringsbedrag plus zorg- en huurtoeslag. De uitgaven betreffen noodzakelijke kosten.

5.2.3 Variant 5: Afschaffen kostendelersnorm

Tot slot presenteren we in tabel 16 de uitkomsten van het rekenmodel wanneer de kostendelersnorm volledig zou worden afgeschaft. Net als bij de 'voordeurdelersregeling' blijkt ook hier dat het **financieel voordelig is om met andere personen te woningdelen** in plaats van alleen te wonen. Het verschil is in deze variant logischerwijze nog groter dan bij de voordeurdelersregeling, omdat de uitkeringsnormen hoger liggen.

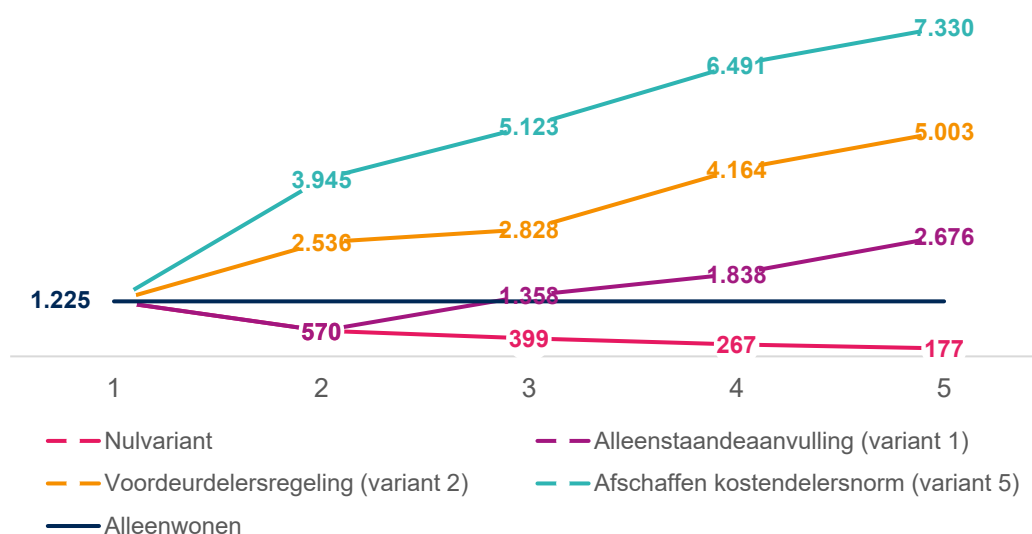
Huishouden	Inkomen	Uitgaven	Inkomen - uitgaven	Inkomen - uitgaven per volwassene
1 volwassene	22.396	21.172	1.225	1.225
2 volwassenen	37.953	30.063	7.890	3.945
3 volwassenen	53.581	38.212	15.370	5.123
4 volwassenen	71.442	45.478	25.964	6.491
5 volwassenen	89.302	52.655	36.648	7.330

Tabel 16. Financiële effecten van samenwonen als de kostendelersnorm wordt afgeschaft. Bedragen zijn in euro's per jaar voor alle volwassenen in de woning samen, tenzij anders aangegeven. Het inkomen betreft het netto-uitkeringsbedrag plus zorg- en huurtoeslag. De uitgaven betreffen noodzakelijke kosten.

5.3 Effecten van beleidsvarianten op financiële prikkels voor woningdelen

Een van de factoren in de overweging om wel of niet te woningdelen is, naast alle andere factoren die we in hoofdstuk 3 hebben beschreven, financieel van aard. Oftewel: in hoeverre is er een (economische) prikkel om te woningdelen? We hebben in de vorige paragrafen gezien dat alleenwonen op dit moment (nulvariant) financieel aantrekkelijker is dan woningdelen, en woningdelen met minder personen gunstiger is dan met meer. In de geanalyseerde beleidsvarianten voor de kostendelersnorm verandert die verhouding ten gunste van (meer) woningdelen. De **financiële prikkel om te woningdelen wordt dus sterker als de kostendelersnorm wordt verruimd**.

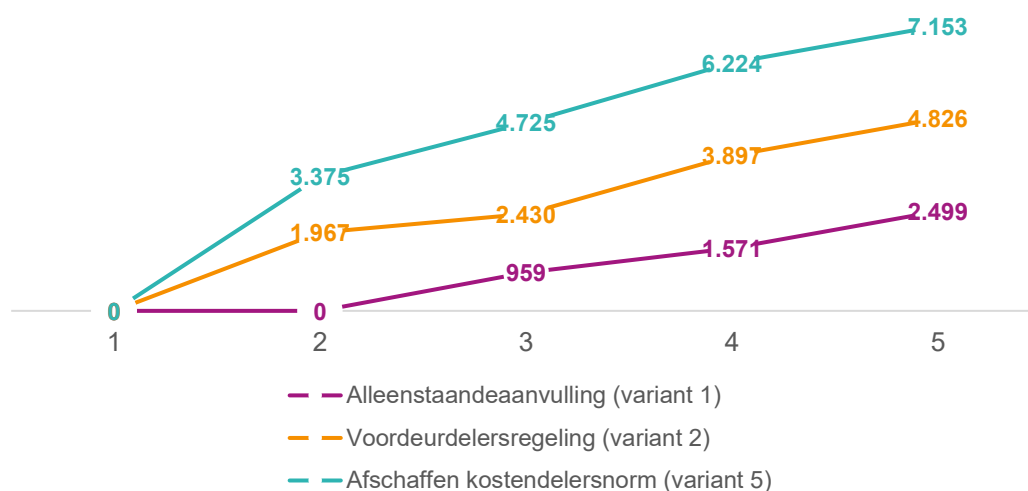
De uitkomsten vatten we in één figuur samen. De navolgende figuur toont het saldo van inkomsten en uitgaven voor alle varianten (met uitzondering van 3 en 4), voor alle vijf huishoudtypen. De donkere blauwe lijn toont het saldo voor een alleenstaande: deze is hetzelfde voor alle varianten: € 1.225,- per jaar. Te zien is dat het saldo van inkomsten en uitgaven in de huidige situatie inderdaad daalt bij meer bewoners in hetzelfde huis (roze lijn in de grafiek, waar alle punten onder de donkere lijn 'alleenwonen' liggen): kortom, woningdelen kost geld. In de alleenstaandeaanvulling (paars) zien we dat woningdelen met minimaal 3 personen financieel meer oplevert dan alleenwonen, maar met 2 personen niet. In de voordeurdelersregeling (geel) en bij afschaffing van de kostendelersnorm (turquoise) zijn alle vormen van woningdelen financieel gunstiger dan alleenwonen (donkere lijn), en neemt het gunstige effect toe met het aantal woningdelers.



Figuur 9. Gevolgen van de verschillende beleidsvarianten op het saldo van inkomsten en uitgaven (in euro's per persoon per jaar), naar aantal volwassen personen (>27 jaar) in de woning

Als we willen zien in hoeverre de prikkel tot woningdelen verandert *ten opzichte van de huidige kostendelersnorm*, moeten we het saldo van inkomsten en uitgaven van de beleidsvarianten vergelijken met het saldo in de nulvariant. Dan zien we dat alleenwonen in alle varianten, logischerwijze, even aantrekkelijk is. In alle andere varianten (dus behalve de nulvariant) wordt de financiële prikkel tot woningdelen groter. Als gevolg wordt woningdelen aantrekkelijker. Een voorbeeld: in de nulvariant levert woningdelen met 5 mensen een nadeel op ten opzichte van alleenwonen van $(177 - 1.225 =) -€ 1.048,-$ per persoon per jaar. Dit is in de variant 'afschaffen kostendelersnorm' heel anders. In dat geval ontstaat een voordeel van $(7.330 - 1.225 =) € 6.105,-$ per persoon per jaar van woningdelen met 5 personen ten opzichte van alleenwonen.

De financiële prikkel om te woningdelen met 5 personen neemt bij afschaffing van de kostendelersnorm toe, en wel met $(7.330 - 177 =) € 7.153,-$ per persoon per jaar, zoals blijkt uit figuur 10. In feite geeft deze grafiek het cijfer dat ontstaat als je de nulvariant (roze lijn) uit figuur 9 aftrekt van de alternatieve varianten. Dit is dan een 'verschillen-in-verschillengrafiek': die aangeeft in hoeverre de financiële prikkel tot woningdelen *toeneemt of afneemt* ten opzichte van de nulvariant. In de figuur staan ook de bedragen weergegeven van andere varianten en woonsituaties. Zo neemt bijvoorbeeld de financiële prikkel om met 3 personen te woningdelen in de variant voordeurdelersregeling toe met € 2.430,- per persoon per jaar (ten opzichte van de nulvariant). De figuur toont daarmee de **toegenomen financiële prikkel tot woningdelen die ontstaat bij een aanpassing van de kostendelersnorm**.



Figuur 10. Toename van de financiële prikkel tot woningdelen: gevolgen van de verschillende beleidsvarianten op het saldo van inkomsten en uitgaven *ten opzichte van de nulvariant* (in euro's per persoon per jaar), naar aantal volwassen personen (>27 jaar) in de woning

De grotere prikkel komt met name door de hogere netto-uitkeringsnorm. Doordat de huidige kostendelersnorm inhoudt dat de uitkeringsnorm afneemt naar mate het aantal personen in een woning toeneemt, is het financieel effect van een verlichting van de kostendelersnorm vooral te voelen bij woningen met meer kostendelers. Aan de andere kant betekent een ruimere kostendelersnorm wel dat de huurtoeslag sneller afbouwt (voor woningen met veel kostendelers), maar dit tweede effect is aanzienlijk kleiner dan het eerstgenoemde. In hoeverre deze bedragen daadwerkelijk ook leiden tot andere (woon)keuzes, hebben we getoetst in een enquête onder uitkeringsgerechtigden (zie verderop).

5.4 Samenvatting

In hoeverre leiden de beleidsvarianten tot een verbetering van de financiële situatie van betrokkenen? Het antwoord op deze vraag vatten we samen in onderstaande tabellen uit het vergelijkingskader (zie 4.7 en bijlage C), waarbij we **de mate van effect 'scoren' relatief ten opzichte van de nulvariant (huidige situatie)**. Variant 1, de alleenstaandeaanvulling, heeft voor alle onderdelen van het vergelijkingskader geen effect op de IOAW, IOAZ, Anw en Toeslagenwet, aangezien variant 1 al van toepassing is op deze regelingen.

In hoeverre leidt variant X tot een hoger inkomen (inclusief toeslagen) voor betrokkenen?					
	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeere grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling		X			
Variant 2: voordeurdelersregeling				X	
Variant 3: 1 jaar vertraging			X		
Variant 4: uitzondering deelgroepen					X
Variant 5: afschaffen KDN					X

Tabel 17. Effect op het inkomen van verschillende varianten, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

Het inkomen van kostendelers stijgt naarmate de kostendelersnorm verder wordt versoepeld. Variant 5 (afschaffen) levert logischerwijs de grootste stijging van het inkomen voor betrokken kostendelers. Dat geldt evenzeer voor de deelgroepen waarvoor de kostendelersnorm zou worden afgeschaft in variant 4 (niet voor de andere groepen). De voordeurdelersregeling (variant 2) verhoogt de inkomens in mindere mate dan bij volledige afschaffing, en dit hangt ervan af in hoeverre kosten daadwerkelijk kunnen worden

gedeeld. De alleenstaandeaanvulling (variant 1) verhoogt het inkomen alleen voor woningen waarin minimaal 3 kostendelers wonen. Variant 3 ligt tussen varianten 1 en 2 in, omdat het inkomen uit uitkering gemiddeld over een langere periode hoger is in variant 2 dan in variant 3.

In hoeverre leidt variant X tot een financieel voordeel voor betrokkenen bij het delen van een woning (ten opzichte van alleen wonen, en rekening houdend met kostenvoordelen door het woningdelen)?					
	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling		X			
Variant 2: voordeurdelersregeling			X		
Variant 3: 1 jaar vertraging			X		
Variant 4: uitzondering deelgroepen				X	
Variant 5: afschaffen KDN					X

Tabel 18. Effect op aantrekkelijkheid van woningdelen, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

Het is **vooral financieel voordelig om te gaan woningdelen als de kostendelersnorm wordt afgeschaft** (variant 5). De kosten van woningdelen blijven gelijk, terwijl de inkomsten stijgen. Dit geldt ook in variant 1 (in de bijstand en de AIO), maar in veel mindere mate en alleen bij woningdelen met meer dan twee personen. De voordeurdelersregeling (variant 2) maakt dat de inkomsten fors kunnen toenemen, maar dat geldt vooral als de gemeente oordeelt dat er *geen* kostenvoordeel is van woningdelen. Variant 3 scoren we op 'enige mate', omdat er gedurende 1 jaar forse financiële voordelen van woningdelen zijn, maar daarna niet meer. Voor variant 4 is voor de meeste deelgroepen ook sprake van een tijdelijk financieel voordeel, namelijk totdat de mantelzorgvraag eindigt of totdat de jongvolwassene 30 jaar wordt. Bij al deze varianten geldt overigens dat het financiële voordeel van woningdelen per persoon kan verschillen, afhankelijk van hoe de woonlasten en inkomsten in de praktijk over de woningdelers worden verdeeld.

6 Effect beleidsvarianten op niet-financiële belemmeringen voor woningdelers

In dit hoofdstuk kijken we naar het effect van de verschillende beleidsvarianten op niet-financiële belemmeringen voor woningdelers die zijn opgenomen in het vergelijkingskader (zie paragraaf 4.7 en bijlage C). We vergelijken de verschillende beleidsvarianten zo objectief mogelijk met elkaar en lichten onderlinge verschillen uit. We hebben het vergelijkingskader zo goed mogelijk ingevuld voor de geïdentificeerde beleidsvarianten. **De mate van effect 'scoren' we relatief ten opzichte van de nulvariant (huidige situatie).**

6.1 Voorspelbaarheid, begrijpelijkheid en navolgbaarheid voor de doelgroep

In deze paragraaf kijken we naar het effect van de verschillende beleidsvarianten op de voorspelbaarheid, begrijpelijkheid en navolgbaarheid voor de doelgroep uitkeringsgerechtigden. Variant 1, de alleenstaandeaanvulling, heeft voor alle onderdelen van het vergelijkingskader geen effect op de IOAW, IOAZ, Anw en Toeslagenwet, aangezien variant 1 al van toepassing is op deze regelingen.

In hoeverre begrijpen mensen in variant X de financiële en juridische gevolgen van hun keuzes rond woningdelen en van veranderingen in hun situatie (beter)?					
	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling			X		
Variant 2: voordeurdelersregeling	X				
Variant 3: 1 jaar vertraging		X			
Variant 4: uitzondering deelgroepen	X			X	
Variant 5: afschaffen KDN					X

Tabel 19. Effect op begrijpelijkheid van de regeling, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

Voor de bijstand en de AIO zien we dat variant 1 mensen in enige mate beter zicht geeft op de gevolgen die hun keuzes hebben op hun financiële situatie. Variant 1 is immers simpeler dan de nulvariant: als je niet alleen woont, is 50% de norm, ook als het aantal kostendelers toe- of afneemt. Dat maakt de effecten voorspelbaarder. Bij 2 kostendelers is variant 1 gelijk aan de nulvariant.

In variant 2 verwachten we, in alle regelingen, nauwelijks een verbetering: het maatwerk dat uitvoeringsorganisaties kunnen (of moeten) toepassen geeft wellicht zelfs extra onzekerheid ten opzichte van de huidige situatie. Bij variant 3 schatten we het effect in op 'in geringe mate'. Het eerste jaar biedt meer duidelijkheid voor mensen, doordat in dat jaar de kostendelersnorm nog niet van toepassing is. Vanaf het tweede jaar wordt die echter alsnog van kracht, dus deze variant is in feite 'uitstel van executie'. Het verstrijken van de 1-jaarstermijn geeft ook (extra) onzekerheid, over wat er daarna precies gebeurt (inclusief het effect op toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen). Uit de enquête en focusgroepen komt naar voren dat dit de uitkeringsgerechtigden gevoelsmatig maar kort zekerheid biedt.

Variant 4 kan een groot effect hebben, althans voor de uitzonderingsdoelgroepen die het betreft. Daar zit meteen ook de crux. De onvoorspelbaarheid van deze variant voor mensen zit juist in of mensen kunnen inschatten of zij wel of niet tot die bepaalde uitzonderingsgroepen behoren. Dat zal nog goed te doen zijn voor de leeftijdsuitzondering (tot 30 jaar) en de uitzondering voor eerste- of tweedegraads familierelaties.

Voor mantelzorgers is het naar verwachting moeilijker om voor zichzelf te bepalen of zij voldoen aan de geldende voorwaarden om onder de uitzondering te vallen. Om die reden scoren we dubbel: 'nauwelijks' voor mantelzorgers en 'in aanzienlijke mate' voor de overige uitzonderingsgroepen.

Variant 5, volledige afschaffing van de kostendelersnorm, maakt de financiële situatie en de rechtspositie aanzienlijk beter te voorspellen voor mensen. Dit is dan ook een veelgehoord argument vóór afschaffing van de kostendelersnorm. De onzekerheid rond de toepassing van de kostendelersnorm is hiermee weggenomen. Toch resteert een behoorlijke mate van onvoorspelbaarheid voor mensen wanneer zij gaan woningdelen. Er zijn immers ook andere financiële consequenties, bijvoorbeeld voor de huurtoeslag. Ook moeten woningdelers alsnog afspraken maken over het verdelen van uitgaven voor de vaste woonlasten. In hoofdstuk 3 zagen we dat deze (mogelijke) veranderingen in de financiële situatie ook een belemmering kunnen zijn voor woningdelen.

In hoeverre is er in variant X een beperkter risico voor betrokkenen op terugvorderingen?					
	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling			X		
Variant 2: voordeurdelersregeling	X				
Variant 3: 1 jaar vertraging		X			
Variant 4: uitzondering deelgroepen	X				
Variant 5: afschaffen KDN					X

Tabel 20. Effect op risico op terugvorderingen, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

We zien vooral bij varianten 2, 3 en 4 nog behoorlijke risico's op terugvorderingen. Bij variant 2 zijn terugvorderingen mogelijk als de uitkeringsgerechtigde de gemeente niet heeft geïnformeerd over wijzigingen in de situatie. Datzelfde geldt voor variant 4 (specifiek weer in een mantelzorgsituatie). Bij varianten 2 en 4 neemt het risico op terugvorderingen wellicht zelfs toe ten opzichte van de nulvariant.

In variant 1 is het terugvorderingsrisico kleiner, doordat de norm per persoon niet meer afhankelijk is van het aantal woningdelers. Afschaffing van de kostendelersnorm (variant 5) reduceert het risico op terugvorderingen tot nihil, in ieder geval waar het terugvorderingen betreft die te maken hebben met de kostendelersnorm.

In hoeverre past de gevraagde eigen verantwoordelijkheid van mensen in variant X beter bij hun capaciteiten (bijvoorbeeld ten aanzien van het aanleveren van informatie en bewijsstukken aan de overheid)?					
	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling			X		
Variant 2: voordeurdelersregeling	X				
Variant 3: 1 jaar vertraging			X		
Variant 4: uitzondering deelgroepen	X*				X**
Variant 5: afschaffen KDN					X

Tabel 21. Effect op gevraagde eigen verantwoordelijkheid, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader.

* deelgroep mantelzorg, ** deelgroepen uitzondering op basis van objectieve kenmerken.

Wij schatten in dat in variant 1 de verantwoordelijkheid die mensen hebben aanzienlijk beter bij hun capaciteiten past dan in de huidige situatie, doordat mensen dan enkel hoeven aan te geven óf ze kostendelers in huis hebben, niet meer hoeveel. In variant 5 vervallen de verantwoordelijkheden voor uitkeringsgerechtigden rond de kostendelersnorm volledig. Ook hier geldt dat andere verantwoordelijkheden die uitkeringsgerechtigden in algemene zin hebben (los van de kostendelersnorm) niet komen te vervallen; denk aan de verantwoordelijkheid die zij hebben om gegevens aan te leveren voor de bepaling of wel of geen sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Bij variant 2 nemen de verantwoordelijkheden wellicht echter zelfs toe ten opzichte van de nulvariant, doordat burgers informatie aan de gemeente moeten aanleveren op basis waarvan de gemeente maatwerk kan toepassen. Datzelfde geldt voor variant 4, specifiek waar het mantelzorgers betreft. Voor de andere uitzonderingsgroepen, op basis van leeftijd en familierelaties, hoeven mensen juist geen extra informatie aan te leveren, omdat deze uitzonderingen op basis van objectieve gronden vastgesteld kunnen worden door de gemeente. Daarom hier een dubbele score: 'nauwelijks' voor mantelzorgers en 'in zeer grote mate' voor de overige uitzonderingsgroepen.

In variant 3 hebben uitkeringsgerechtigden de verantwoordelijkheid tijdig door te geven wanneer er woningdelers langer dan 1 jaar bij ze wonen. Deze verantwoordingseis wordt kleiner dan nu, omdat uitkeringsgerechtigden in de huidige situatie direct moeten doorgeven als er iemand komt inwonen.

6.2 Overige belemmeringen voor woningdelen

In hoeverre vermindert variant X onderlinge afhankelijkheden tussen woningdelers?					
	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling		X			
Variant 2: voordeurdelersregeling				X	
Variant 3: 1 jaar vertraging			X		
Variant 4: uitzondering deelgroepen				X	
Variant 5: afschaffen KDN					X

Tabel 22. Effect op afhankelijkheden tussen woningdelers, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

In alle varianten worden woningdelers onafhankelijker van elkaar, omdat de wet niet langer veronderstelt dat kosten van levensonderhoud (volledig) kunnen worden gedeeld. Logischerwijze daalt de onderlinge afhankelijkheid het meest in variant 5. Overigens blijven er, zoals eerder gezegd, altijd afhankelijkheden bestaan bij woningdelen. Ook bij volledige afschaffing. Zo moeten er altijd afspraken gemaakt worden over wie welke kosten betaalt, en kunnen er op andere terreinen, zoals de huurtoeslag, wijzigingen optreden. Deze overige afhankelijkheden wegen wellicht minder zwaar op het moment dat er meer financiële ruimte ontstaat bij woningdelers.

In varianten 3 en 4 nemen de afhankelijkheden in aanzienlijke mate af, doordat groepen woningdelers, al dan niet tijdelijk, worden uitgezonderd van de kostendelersnorm. Bij variant 3 is de score iets lager: doordat woningdelers weten dat ze na 1 jaar kosten moeten gaan delen, zullen ze daar in het eerste jaar al enigszins rekening mee houden. Bij de voordeurdelersregeling (variant 2) en de alleenstaandeaanvulling (variant 1) nemen de afhankelijkheden respectievelijk in enige en aanzienlijke mate af. In beide gevallen moeten de woningdelers net als in de nulvariant kosten onderling delen, maar de ruimere norm maakt deze afhankelijkheid kleiner. Zeker in variant 2, waar de (gemiddelde) norm per persoon aanzienlijk hoger is dan in de huidige situatie. In variant 2 is er bovendien de terugvaloptie van een hogere norm indien kosten niet gedeeld kunnen worden (ter beoordeling aan de desbetreffende uitvoeringsorganisatie).

In hoeverre is in variant X maatwerk beter mogelijk in de toepassing van de kostendelersnorm?					
	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling	X				
Variant 2: voordeurdelersregeling				X	
Variant 3: 1 jaar vertraging	X				
Variant 4: uitzondering deelgroepen			X		
Variant 5: afschaffen KDN	n.v.t.				

Tabel 23. Effect op de mogelijkheden voor maatwerk, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

Maatwerk in toepassing van de kostendelersnorm in de bijstand is in de huidige situatie mogelijk, zij het tijdelijk. We zagen eerder in hoofdstuk 3 dat gemeenten hier in de bijstand beperkt gebruik van maken. We gaan er in deze verkenning vanuit dat deze mogelijkheid tot maatwerk in de bijstand blijft bestaan. In variant 2 zijn de mogelijkheden voor maatwerk aanzienlijk groter, doordat de gemeente de bevoegdheid heeft de kostendelersnorm aan te passen aan de individuele situatie.⁸⁹ Variant 3 biedt nauwelijks meer mogelijkheden voor maatwerk, doordat er sprake is van een generieke uitzondering in het eerste jaar. Dit maakt de noodzaak om een tijdelijk, individueel maatwerk toe te passen vermoedelijk kleiner, hoewel er mogelijk maatwerk nodig is om schrijnende situaties (dakloosheid) rondom de grens van 1 jaar te voorkomen. Een grote groep woningdelers deelt de woning namelijk maar korter dan een jaar. Variant 4 tot slot maakt het beter mogelijk om de kostendelersnorm niet toe te passen in specifieke situaties, zoals bij mantelzorg. Bij afschaffen van de kostendelersnorm is maatwerk op het vlak van de kostendelersnorm niet meer mogelijk, noch nodig.

Voor de IOAW, IOAZ, Anw, TW en AIO⁹⁰ verandert de mogelijkheid tot maatwerk niet wanneer de kostendelersnorm aangepast wordt, aangezien de mogelijkheid tot maatwerk niet zo expliciet is vastgelegd als in de Participatiewet. Dit met uitzondering van variant 2. In die variant is het van belang om in te bouwen dat de uitvoerder het bedrag kan verhogen of verlagen, waardoor het voor de uitvoerders van de IOAW, IOAZ, Anw en TW mogelijk wordt om maatwerk toe te passen.

⁸⁹ Deze bevoegdheid hebben gemeenten al bij het bepalen van de hoogte van een bijstandsuitkering, maar hier wordt beperkt gebruik van gemaakt (zie paragraaf 3.4.1).

⁹⁰ Het artikel dat gemeenten de mogelijkheid geeft tot maatwerk in de bijstand ([Artikel 18 Participatiewet](#)) is niet van toepassing op de AIO ([Artikel 47a Participatiewet](#)). Vandaar dat hier een verschil bestaat tussen de bijstand en de AIO.

7 Effect beleidsvarianten op woningdelen

Dit hoofdstuk gaat in op hoofdvraag C van dit onderzoek: **wat is het effect van de varianten op de bereidheid van mensen om woning te delen?** We varen hier voornamelijk op de resultaten van de enquête en de focusgroepen en op aanvullende aannamen om een kwantitatieve inschatting te maken. Dit geeft een **beeld van de orde van grootte van het aantal woningen dat vrijvalt in de verschillende varianten**. De resultaten van iedere inschatting, zo ook deze, zijn echter onzeker en moeten daarom voorzichtig worden geïnterpreteerd.

7.1 De vignetstudie als basis voor de analyse

We hebben, als onderdeel van de enquête, een vignetstudie uitgevoerd om de bereidheid tot woningdelen in de alternatieve varianten te verkennen. Meer informatie hierover is opgenomen in bijlage B. Hierbij hebben we in de enquête eerst een vraag gesteld om te achterhalen in hoeverre mensen in de huidige situatie bereid zijn om te woningdelen. Vervolgens hebben we een aantal vragen gesteld waarmee we verkennen in hoeverre men bereid is te woningdelen als dit extra geld zou opleveren (alternatieve 'vignetten', of 'scenario's'). De bedragen die we hierbij noemden, zijn de cijfers van de variant 'afschaffen' in hoofdstuk 5 (vertaald naar afgeronde bedragen op maandbasis).⁹¹ Vervolgens vergelijken we het aandeel respondenten dat bereid is om te woningdelen in de alternatieve scenario's met het aandeel in de huidige situatie. Deze *verschil-in-verschillenanalyse* vormt de basis van de kwantitatieve schattingen. We hebben daarbij telkens alleenstaanden en paren apart bekeken.

7.2 Resultaten van de vignetstudie

7.2.1 Huidige situatie

Uit hoofdstuk 5 blijkt dat woningdelen 'slechts' enkele tientallen euro's per maand minder oplevert (meer kost) dan alleen wonen. Hoewel dit wezenlijk invloed heeft op de budgetsituatie van minima, is het onderzoekstechnisch te verantwoorden om deze verschillen voor nu af te ronden naar nul. Daarom is de eerste vraag: *Stel: iemand vraagt of u samen wilt wonen, bijvoorbeeld een vriend of kennis (niet uw partner). U houdt evenveel geld over als eerst. Wat zou u kiezen?*

Uit figuur 11 blijkt dat 16,7% bereid zegt te zijn om te woningdelen in de huidige variant, waarvan de meesten zeggen dat ze het liefst willen dat een ander komt inwonen. In de praktijk ligt het aandeel woningdelers in de uitkeringsregelingen lager, namelijk op 8,7%, ongeveer de helft lager. Dit is geen ongewone observatie in een vignetstudie. Analoog aan eerder onderzoek van Ecorys⁹² verwachten we daarom dat de helft van de respondenten hun voorkeur daadwerkelijk omzet in verhuizingen, óók in de alternatieve varianten. Er is geen statistisch significant verschil in bereidheid tot woningdelen tussen paren en alleenstaanden. 13% van de respondenten weet het antwoord op deze vraag niet (niet in figuur).

⁹¹ Het was vanwege van de tijdsbelasting voor de respondenten niet mogelijk om voor *alle* beleidsvarianten *alle scenario's van woningdelen* in de vignetstudie mee te nemen. Daarom hebben we gekozen om verschillende scenario's voor te leggen in de uiterste variant, namelijk afschaffen. Varianten die financieel minder effect hebben, kunnen we dan door middel van een afslag op de uiterste variant inschatten.

⁹² Ecorys (2025), *MKBA AOW - wonen en zorg*.

Huidige situatie



Figuur 11. Stel: iemand vraagt of u samen wilt wonen, bijvoorbeeld een vriend of kennis (niet uw partner). U houdt evenveel geld over als eerst. Wat zou u kiezen? (Percentage, n = 215)

7.2.2 Woningdelen met één extra persoon

29,3% van de respondenten is bereid om te woningdelen met een familielid in het scenario dat dit 200 euro extra per maand oplevert (conform de variant 'aanschaffen kostendelersnorm'). Dat is een toename van 12,6%-punt ten opzichte van de nulvariant.⁹³ Alle gevraagde vormen van woningdelen worden vaker gekozen, net als het aandeel respondenten dat 'weet ik niet' heeft ingevuld. In dit scenario is de bereidheid tot woningdelen maximaal, zo blijkt uit het aandeel respondenten dat bereid zegt te zijn dit te doen. Er is geen statistisch significant verschil tussen paren en alleenstaanden. Het aandeel twijfelaars neemt ook toe. Wat verder opvalt (hier niet getoond), is dat het aandeel personen dat wil woningdelen fors lager ligt (namelijk 21,9%) als de familieband met de 'kandidaatwoningdeler' *niet* wordt genoemd. Vergeleken met de 'huidige situatie' is de stijging dan niet 12,6%-punt maar 5,1%-punt.

Eén extra persoon



Figuur 12. Stel: een familielid vraagt of u samen wilt wonen. De huur en kosten voor gas, water en licht betaalt u samen. Uw uitkering blijft hetzelfde. Hierdoor houdt u 200 euro per maand extra over om zelf te besteden. Wat zou u kiezen? (Percentage, n = 215)

7.2.3 Woningdelen met meer dan één extra persoon

De bereidheid om te woningdelen is lager in de scenario's die gaan over intrekken bij een paar (woningdelen met twee extra personen) en intrekken bij een groep waar al vier mensen wonen. Intrekken bij een paar wordt ongeveer 2,5%-punt vaker gekozen dan de huidige situatie als hier € 300,- per maand

⁹³ Hier is mogelijk sprake van een overschatting, omdat in de nulvariant niet expliciet gevraagd is naar familieleden. Daarom gebruiken we de plus van 12,6%-punt alleen voor de bovenkant van de bandbreedte.

extra tegenover staat.⁹⁴ Dit gaat om slechts een handvol respondenten. Vooral alleenstaanden zijn bereid in te trekken bij het koppel, paren nauwelijks. De bereidheid tot woningdelen wordt aanzienlijk lager als het gaat om intrekken bij een paar uit de eigen familiekring (0,6%-punt vaker gekozen dan woningdelen in de huidige situatie).⁹⁵ Intrekken bij een groep van vier personen blijkt, zelfs als dit € 500,- extra per maand oplevert, nauwelijks aantrekkelijker dan woningdelen in de huidige situatie. Uit de toelichtende reacties op de enquête blijkt dat het aantal woningdelers dan gewoonweg te groot wordt in de ogen van respondenten. Met andere woorden: dit brengt niet-financiële belemmeringen met zich mee die zwaarder wegen dan geld.

7.2.4 Bevindingen

Woningdelen blijkt het meest aantrekkelijk voor mensen als dat met één extra persoon is, het liefst een familielid. De stimulans van € 200,- per maand (verschil tussen de huidige norm van 50% en 70% van het sociaal minimum in de variant 'afschaffen') kan mensen over de streep trekken om te gaan woningdelen. Woningdelen met grotere groepen wordt beperkt tot helemaal niet aantrekkelijker gevonden, ook niet bij een hogere financiële opbrengst.

7.3 Potentie van aanpassingen van de kostendelersnorm op het aantal woningdelers

De vraag is vervolgens: wat levert een aanpassing van de kostendelersnorm op in termen van meer (ordegrootte) woningdelers (vrijspelen van woningen)? Om deze vraag te beantwoorden, gebruiken we bovenstaande resultaten met aanvullende aannamen. Vanwege de onzekerheid rekenen we per variant steeds een bandbreedte uit: een ondergrens en een bovengrens waar het cijfer tussen kan liggen.

7.3.1 Variant 5: Afschaffen kostendelersnorm

We beginnen met variant 5, omdat die het meest direct aansluit bij de cijfers uit de enquête. De uitkomsten en tussenstappen staan in de tabel onderaan deze subparagraaf. Voor de berekening van de effecten van het afschaffen van de kostendelersnorm nemen we het scenario 'woningdelen met één extra persoon' als uitgangspunt, omdat in dit scenario de meeste mensen willen woningdelen. De toename in het aandeel personen dat wil woningdelen ten opzichte van nu (zie 7.2.2) is 5,12%-punt (niet familielid) tot 12,6%-punt (familielid). Het eerste percentage gebruiken we voor de ondergrens van de bandbreedte, het tweede voor de bovengrens. Deze percentages delen we door twee voor alleenstaanden, vanwege de overschatting die een vignetstudie met zich meebrengt (zie 7.2.1). Voor paren hanteren we bij aanname een dubbele afslag, omdat het voor paren lastiger is om hun voorkeur daadwerkelijk om te zetten in een verhuizing⁹⁶, én omdat de eurobedragen in het vignet een overschatting zijn van het financiële voordeel van woningdelen⁹⁷. De resulterende percentages passen we toe op het totale aantal huishoudens met een kostendelersnormuitkering (tabel 4, zie ook de noten bij de onderstaande tabel).

Er zijn ook respondenten die zeggen te *twijfelen* of ze willen woningdelen of niet. Het aandeel twijfelaars neemt toe als het geld oplevert om te woningdelen (4,2%-punt meer twijfelaars dan nu bij het scenario

⁹⁴ We hebben in dit cijfer gecorrigeerd voor verschillen in vraagstelling; in dit scenario is het immers niet mogelijk om te kiezen voor 'ik wil dat de ander bij mij komt wonen', waar dit in de vraag over de 'huidige situatie' wel kon.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Paren hebben meer niet-financiële belemmeringen tot verhuizen, omdat zij een grotere woonruimtebehoefte hebben.

⁹⁷ Ook bij afschaffen geldt voor paren nog steeds een lagere norm dan voor alleenstaanden. Het vignet is gestoeld op de financiële voordelen van woningdelen voor alleenstaanden.

woningdelen met één familielid). Ook zij kunnen na beraadslaging bereid zijn om de woning te gaan delen. We nemen in de bovengrens ook de twijfelaars mee in de berekening, maar we rekenen met een vijf keer zo groot afslagpercentage om overschatting te voorkomen. Vervolgens berekenen we de aantallen op dezelfde manier als in de vorige alinea. Bij de ondergrensberekening nemen we twijfelaars niet mee.

Bovenstaande rekenwijze leidt tot een aantal personen dat *bereid is om te woningdelen en dit wil omzetten in een verhuizing*. Het aantal woningen dat hiermee wordt vrijgespeeld, is in de bovengrensberekening het aantal personen gedeeld door twee (er komt in principe telkens maximaal één huis vrij wanneer twee mensen gaan woningdelen).⁹⁸ In de ondergrensberekening delen we (bij aanname) door drie in plaats van twee. De onderbouwing is dat er niet altijd een woning vrijkomt als mensen meer gaan woningdelen. Woningdelen met bijvoorbeeld een (ex-)dak- of thuisloze, (ex-)gedetineerde of (ex-)bewoner van een intramurale voorziening speelt geen reguliere woningruimte vrij. Ook bij een echtscheiding komt er per saldo niet altijd een woning vrij bij woningdelen. De stappen en uitkomsten van de rekensom staan in onderstaande tabel uitgewerkt.

Huishoudtype		Ondergrens	Bovengrens
Alleenstaanden	Mensen die zeggen bereid te zijn tot woningdelen		
	Effect (volgens enquête)*	5,12%-punt	12,56%-punt
	Afslagfactor	0,5	0,5
	Aantal personen dat wil woningdelen**	9.579	23.511
	Verhouding aantal personen dat wil woningdelen versus aantal vrijgespeelde woningen	3:1	2:1
	Aantal vrijgespeelde woningen	3.193	11.756
Alleenstaanden	Twijfelaars		
	Effect (volgens enquête)*	0	4,19%-punt
	Afslagfactor	0,1	0,1
	Aantal personen dat wil woningdelen**	0	1.567
	Verhouding aantal personen dat wil woningdelen versus aantal vrijgespeelde woningen	3:1	2:1
	Aantal vrijgespeelde woningen	0	784
Paren	Mensen die zeggen bereid te zijn tot woningdelen		
	Effect (volgens enquête)*	5,12%-punt	12,56%-punt
	Afslagfactor	0,25	0,25
	Aantal personen dat wil woningdelen**	2.053	5.038
	Verhouding aantal personen dat wil woningdelen versus aantal vrijgespeelde woningen	3:1	2:1
	Aantal vrijgespeelde woningen	684	2.519
Paren	Twijfelaars		
	Effect (volgens enquête)*	0	4,19%-punt
	Afslagfactor	0,05	0,05
	Aantal personen dat wil woningdelen**	0	336
	Verhouding aantal personen dat wil woningdelen versus aantal vrijgespeelde woningen	3:1	2:1
	Aantal vrijgespeelde woningen	0	168
Totaal	Aantal vrijgespeelde woningen	3.877	15.226

Tabel 24. Verkenning aantal vrijgespeelde woningen in variant 5: afschaffen. *Het percentage in deze tabel volgt uit het verschil tussen het aandeel respondenten dat bereid is woning te delen in de

⁹⁸ Deze aanname komt, in combinatie met de afslagfactor van 0,5, overeen met die van Ecorys (2025): één-vierde van hen die de voorkeur geeft te gaan samenwonen zal dit ook daadwerkelijk doen en een vrij huis achterlaten.

'huidige variant' versus het scenario waarin de meeste mensen bereid zijn om woning te delen in de variant 'aanschaffen kostendelersnorm' (woningdelen met één extra persoon). **Aantal alleenstaanden in de regelingen: 374.437 (70% van het totaal aantal personen in deze uitkeringen, inclusief niet-kostendelers, zie tabel 4). Aantal paren: 160.473.

7.3.2 Variant 1: alleenstaandeaanvulling

Voor de variant **alleenstaandeaanvulling** gebruiken we een vergelijkbare rekenwijze als bij variant 5 (zie in de tabel hieronder). Het verschil is dat er - ten opzichte van de nulvariant - pas financieel voordeel ontstaat voor woningdelers als zij woningdelen met minimaal 2 andere personen (zie hoofdstuk 5). We nemen daarom de percentages uit het scenario 'intrekken bij een paar' (0,6%-punt meer woningdelers in de ondergrens, 2,5%-punt in de bovengrens, zie 7.2.3). Uit de enquête weten we dat paren dit zelden willen. We rekenen daarom alleen effecten uit voor alleenstaanden. Er moet bovendien een vier keer zo grote afslag op de percentages worden toegepast, omdat deze variant financieel minder voordeel oplevert voor woningdelers dan in de vignetstudie is gevraagd.⁹⁹

Huishoudtype		Ondergrens	Bovengrens
Alleenstaanden	Mensen die zeggen bereid te zijn tot woningdelen		
	Effect (volgens enquête)*	0,64%-punt	2,50%-punt
	Afslagfactor	0,125	0,125
	Aantal personen dat wil woningdelen**	298	1.169
	Verhouding aantal personen dat wil woningdelen versus aantal vrijgespeelde woningen	3:1	2:1
	Aantal vrijgespeelde woningen	99	584
Alleenstaanden	Twijfelaars		
	Effect (volgens enquête)*	0	6,36%-punt
	Afslagfactor	0,025	0,025
	Aantal personen dat wil woningdelen**	0	596
	Verhouding aantal personen dat wil woningdelen versus aantal vrijgespeelde woningen	3:1	2:1
	Aantal vrijgespeelde woningen	0	298
Paren		Geen effect	
Totaal	Aantal vrijgespeelde woningen	99	882

Tabel 25. Verkenning aantal vrijgespeelde woningen in variant 1: alleenstaandeaanvulling. *Het percentage in deze tabel volgt uit het verschil tussen het aandeel respondenten dat bereid is woning te delen in de 'huidige variant' versus het scenario waarin de meeste mensen bereid zijn om woning te delen in de variant 'alleenstaandeaanvulling' (woningdelen met twee extra personen). **Aantal alleenstaanden in de regelingen: 374.437 (70% van het totaal aantal personen in deze uitkeringen, inclusief niet-kostendelers, zie tabel 4). Aantal paren: 160.473.

7.3.3 Variant 2: Voordeurdelersregeling

Voor de variant voordeurdelersregeling hebben we geen aparte raming opgesteld. Omdat de financiële effecten ongeveer de helft zijn van die van variant 5, zouden de aantallen in de basis gedeeld kunnen worden door twee. Maar wij verwachten dat de afslag nog groter zal zijn dan de helft, omdat deze variant ook samen gaat met meer onzekerheid, omdat er maatwerk toegepast moet worden of de

⁹⁹ In de vignetstudie is uitgegaan van een toename van de uitkering van 43% sociaal minimum (130%/3) naar 70% (aanschaffen), maar in de alleenstaandeaanvulling geldt een toename van 43% naar 50%. Het financieel voordeel is hier dus 4 keer zo klein als in het vignet.

kostendelersnorm wel of niet gaat gelden. Daarom gaan we uit van een deling door 2,5 (bovengrens, ofwel 40% van het aantal bij variant afschaffen) tot 3 (ondergrens, 33,3%).

7.3.4 Variant 3: 1 jaar vertraging

Voor de variant '1 jaar vertraging' hanteren we ook een afslag ten opzichte van variant 5. We sluiten hierbij aan bij de raming van de budgettaire effecten (zie paragraaf 8.3). De budgettaire impact van variant 3 is ongeveer 22% ten opzichte van afschaffen. We gaan ervan uit dat het aantal vrijgespeelde woningen kleiner is dan 22%, omdat woonkeuzes voor de lange termijn zijn en dus niet alleen afhankelijk zijn van de financiële gevolgen in het eerste jaar. Na 1 jaar treedt de kostendelersnorm alsnog in werking, wat mensen op voorhand al huiverig maakt om te gaan woningdelen, zo blijkt uit de enquête en de focusgroepen. We rekenen bij aanname met een aantal vrijgespeelde woningen van 15% (bovengrens) tot 10% (ondergrens) ten opzichte van de variant afschaffen.

7.3.5 Variant 4: uitzondering voor deelgroepen

We hebben voor deze variant geen doorrekening kunnen maken van de potentiële woningwinst, omdat er onvoldoende bruikbare gegevens beschikbaar zijn. Zo is er geen kostenraming vanuit het ministerie van SZW beschikbaar voor deze deelvarianten. Wel zien we in de enquête dat het afschaffen van de kostendelersnorm mensen over de streep kan trekken om te gaan woningdelen met (alleenstaande) familieleden. De subvariant uitzondering voor familieleden kan in potentie dus woningen vrijspelen. Het oprekken van de leeftijdsgrens naar 30 jaar biedt mogelijkheden voor jongeren om langer thuis te wonen. De mate waarin hebben we niet nader kunnen onderzoeken, mede vanwege onvoldoende respons op de enquête. Bij de subvariant 'uitzondering mantelzorgers' is eveneens nader onderzoek nodig om een goede inschatting te kunnen geven.

7.3.6 Samenvattende tabel van de woningwinst per variant ten opzichte van nu

Uit onderstaande tabel blijkt dat er woningen 'vrijgespeeld' kunnen worden als de kostendelersnorm wordt aangepast. Het gaat om **honderd tot maximaal 15.000 woningen**, afhankelijk van de variant. Ter vergelijking: ultimo 2024 waren er in totaal 8,3 miljoen woningen (woningvoorraad¹⁰⁰). De schattingen zijn zeer onzeker; de grote bandbreedtes drukken dit ook uit. De variant 'afschaffen' is het minst onzeker, omdat we voor deze variant de meest zuivere gegevens hebben. Maar ook hier verschillen de ondergrens en bovengrens fors van elkaar. **De uitkomsten moeten dus met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.**

Effect op aantal woningen	Ondergrens	Bovengrens
Variant 1: alleenstaandeaanvulling	100	900
Variant 2: voordeurdelersregeling	1.300	6.100
Variant 3: 1 jaar vertraging	400	2.300
Variant 4: uitzondering voor deelgroepen	?	?
Variant 5: afschaffen kostendelersnorm	3.900	15.200

Tabel 26. Ordegrootte/bandbreedte (afgerond) van het aantal woningen dat vrijgespeeld kan worden als gevolg van woningdelen door aanpassingen in de kostendelersnorm

De tabel hierboven betreft primair de vraagkant van het woningdelen. Aan de aanbodzijde dienen ook voldoende geschikte woningen beschikbaar te zijn om te kunnen woningdelen. Het ministerie van VRO heeft hiertoe een analyse uitgevoerd op basis van de Woonbase van CBS.¹⁰¹ Deze analyse heeft een

¹⁰⁰ Bron: CBS.

¹⁰¹ www.cbs.nl/nl-nl/over-ons/onderzoek-en-innovatie/project/over-de-woonbase.

tabel opgeleverd met daarin het aantal personen in een woning, van wie minimaal een persoon in die woning een bijstandsuitkering ontvangt. Tevens is bekend wat de gebruiksoppervlakte van de woningen in vierkante meters is (aantal woningen per oppervlakteklassen). Uit deze analyse blijkt dat er in Nederland ruim 320.000 woningen zijn waarin minimaal 1 bijstandsontvanger woont. Dit zijn voor het grootste deel corporatiewoningen. Ervan uitgaand dat een persoon circa 40 à 50 vierkante meter woonruimte voor zichzelf nodig heeft, zijn er ruwweg 85.000 woningen in Nederland (van de genoemde 320.000) waar in potentie ruimte is voor een of meer (extra) bewoners. Dit is een grofmazige inschatting door Significant APE, op basis van de aangeleverde cijfers uit de Woonbase. Deze inschatting gaat voorbij aan de precieze indeling en geschiktheid van woningen, aangezien er bijvoorbeeld geen informatie in de Woonbase beschikbaar is over het aantal (slaap)kamers in een woning. Ook is geen rekening gehouden met aspecten als geografische spreiding over het land. **Desalniettemin trekken we op basis van deze cijfers en van de rest van dit hoofdstuk de voorzichtige conclusie dat de *bottleneck* eerder de vraag naar of behoefte aan woningdelen is dan een gebrek aan geschikte woningen.**

8 Effect beleidsvarianten op participatie, uitvoerbaarheid en SZW-begroting

In dit hoofdstuk kijken we naar het effect van de verschillende beleidsvarianten op de overige onderdelen van het vergelijkingskader (zie paragraaf 4.7 en bijlage C). De mate van effect 'scoren' we relatief ten opzichte van de nulvariant (huidige situatie). Variant 1, de alleenstaandeaanvulling, heeft voor alle onderdelen van het vergelijkingskader geen effect op de IOAW, IOAZ, Anw en Toeslagenwet, aangezien variant 1 al van toepassing is op deze regelingen.

8.1 Vangnetfunctie van de regelingen en prikkels voor arbeidsparticipatie

In hoeverre draagt variant X bij aan het vangnetprincipe van de sociale zekerheid, waarbij alleen in de noodzakelijke kosten van bestaan wordt voorzien?					
	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling				X	
Variant 2: voordeurdelersregeling					X
Variant 3: 1 jaar vertraging			X		
Variant 4: uitzondering deelgroepen		X			
Variant 5: afschaffen KDN	X				

Tabel 27. Vangnetprincipe van de sociale zekerheid, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

Bij het scoren van deze vraag beoordelen we niet de *absolute* vangnetfunctie van de uitkeringsregelingen (specifiek bijstand en AIO): we veronderstellen dat de norm voor alleenstaanden precies klopt. We beoordelen alleen de *relatieve* vangnetfunctie, waarbij we stellen dat de vangnetfunctie naar bedoeling werkt als het saldo van inkomsten en uitgaven gelijk is ongeacht het aantal woningdelers. Variant 5 gaat tegen het vangnetprincipe in, omdat deze een (fors) hoger dan noodzakelijke uitkering biedt voor kostendelers, zeker als zij met veel mensen in één woning leven.

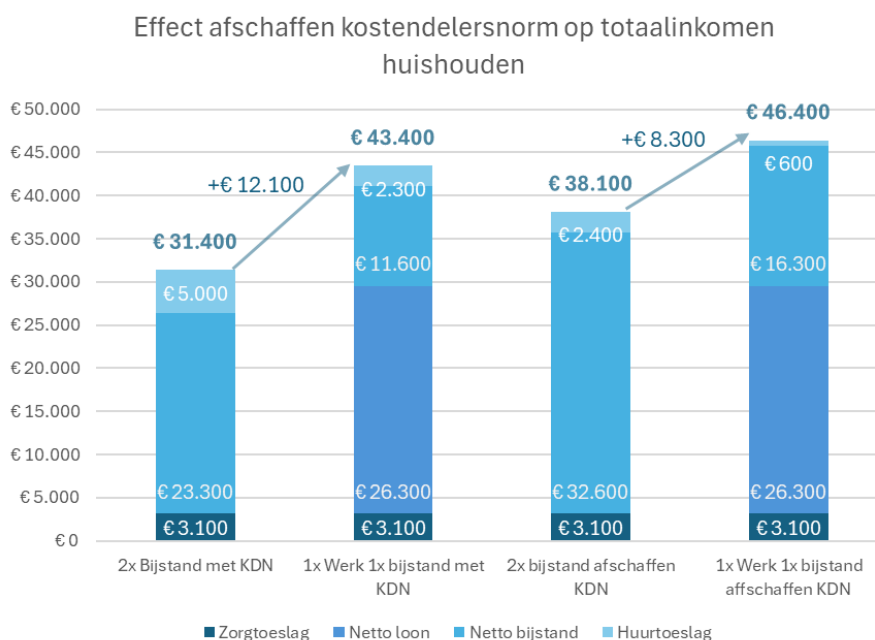
De andere varianten kunnen bijdragen aan het vangnetprincipe. Variant 2 kan in theorie het meeste bijdragen aan het vangnetprincipe, doordat het kan borgen dat de kostendelersnorm wordt toegepast in lijn met de werkelijke (individuele) kostensituatie. Maatwerk past uitstekend bij het vangnetprincipe. Variant 1 draagt ook bij aan het vangnetprincipe, omdat het maakt dat de werkelijke kosten van woningdelen en de uitkeringshoogte gemiddeld gezien beter op elkaar aansluiten. In andere woorden: het corrigeert voor een deel het huidige (kleine) financiële nadeel van woningdelen in de nulvariant (zie paragraaf 5.1). Variant 3 kan in enige mate bijdragen aan het vangnetprincipe, omdat het schrijnende situaties kan voorkomen zoals dakloosheid. De tijdelijke uitzondering op de kostendelersnorm die daarbij hoort, kan worden beschouwd als 'noodzakelijke kosten' om dakloosheid te voorkomen, hoewel we niet hebben onderzocht hoe doelmatig deze variant daarvoor zou zijn.

Variant 4 kan in geringe mate bijdragen aan het vangnetprincipe, afhankelijk van de situatie. Mantelzorg gaat bijvoorbeeld gepaard met (geldelijke of psychische) kosten, die via een uitzondering op de kostendelersnorm kunnen worden gecompenseerd. Zo'n uitzondering kan ook voor de uitzonderingsgroep 'jongvolwassenen tot 30 jaar' passend zijn, omdat zij anders zijn aangewezen op duurdere woonoplossingen of dakloosheid (met noodzakelijke kosten). Dit was ook de reden dat eerder gekozen is om jongeren tot 27 jaar uit te zonderen van de kostendelersnorm. Deze 'compensatie' is echter niet direct gelinkt aan de uitkeringsnormen en kan dus hooguit als uniforme subsidie worden gezien.

Voor familieleden is binnen variant 4 eerder sprake van afkalving van het vangnetprincipe in lijn met variant 5, omdat er geen duidelijke noodzakelijke kosten zijn die deze uitzondering zouden kunnen rechtvaardigen.

In alle varianten stijgt het inkomen uit uitkeringen voor kostendelers. Omdat het inkomen uit werk beleidsmatig gelijk blijft, **verkleint de prikkel om te gaan werken**.¹⁰² Op dit moment, in de nulvariant, is de financiële prikkel voor kostendelers om te gaan werken groot, omdat hun inkomen uit uitkering lager is dan de uitkering voor alleenwonende bijstandsgerechtigden. Het aanvaarden van werk betekent dat zij (tenminste) het minimumloon ontvangen en daarnaast de arbeidskorting kunnen toepassen. Afschaffen van de kostendelersnorm zorgt ervoor dat de arbeidsprijkels niet meer afhangen van de woonsituatie. Na het afschaffen is het netto inkomen na werkaanvaarding nog steeds aanzienlijk hoger dan het inkomen uit een uitkering, conform de situatie voor alleenwonende bijstandsgerechtigden. Het verschil tussen werk en uitkering is voor woningdelers wel kleiner dan nu (onderstaande figuur).

De andere varianten van de kostendelersnorm verkleinen het verschil in netto inkomen tussen werk en uitkering in mindere mate, en zijn dus tussenvormen tussen de huidige situatie en variant 5.



Figuur 13. Effecten van het afschaffen van de kostendelersnorm op de financiële prikkels voor werkaanvaarding voor een (huur)woning met twee kostendelers in de bijstand. Bron: Ministerie van SZW, d.d. 9-12-2025

¹⁰² Er kunnen ook zogenoemde inkomenseffecten optreden: als het gezamenlijke inkomen van kostendelers stijgt door het afschaffen van de kostendelersnorm, wordt werken minder noodzakelijk (om rond te komen) en krijgen mensen meer kans om hun tijd aan andere zaken dan werk te besteden.

In hoeverre draagt variant X meer bij aan een stabiele situatie en vermindering van (financiële) stress bij betrokkenen?					
	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling			X		
Variant 2: voordeurdelersregeling		X			
Variant 3: 1 jaar vertraging	X				
Variant 4: uitzondering deelgroepen			X		
Variant 5: afschaffen KDN					X

Tabel 28. Verlichting financiële stress, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

Financiële stress heeft niet alleen te maken met de hoogte van het inkomen, maar ook met de variabiliteit of onzekerheid daarin. Hoe meer stress, hoe kleiner de kansen op werk. Bijvoorbeeld doordat onzekerheid een negatief effect heeft op het **doenvermogen** van mensen. Wanneer mensen minder bezig hoeven te zijn met 'overleven' ervaren zij meer (mentale) ruimte om bezig te zijn met het zetten van stappen en de toekomst.¹⁰³ Variant 5 scoort het hoogste op dit vlak, omdat de financiële situatie sterk en stabiel verbetert. In variant 1 verbetert de financiële situatie van kostendelers enigszins, en wel op een stabiele en voorspelbare manier. Variant 3 draagt (volgens reacties in de enquête en focusgroepen) weinig bij aan verlichting van de stress, want de personen in kwestie weten dat de verlichting van de financiële situatie na 1 jaar stopt. Er is dus juist een hogere variabiliteit, en dus minder stabiliteit, in inkomen. In variant 2 verbetert de financiële situatie, maar er is bij de uitkeringsaanvraag onduidelijkheid in welke mate de kostendelersnorm geldt en voor hoe lang. In variant 4 is over het algemeen duidelijker wanneer de uitzondering geldt, maar bij met name de mantelzorggroep is nog steeds de vraag voor hoe lang. Voor de deelgroep jongvolwassenen tot 30 is de situatie goed voorspelbaar, maar ook tijdelijk. Voor familieleden geldt dezelfde score als variant 5, omdat de financiële situatie stabiel beter is dan in de nulvariant.

8.2 Uitvoerbaarheid voor professionals en ketenpartners

Aanpassing van de kostendelersnorm heeft implicaties voor de uitvoering. In deze paragraaf kijken we naar het effect van de beleidsvarianten op onder andere uitvoerbaarheid en het risico op fraude.

In hoeverre draagt variant X bij aan een duidelijker en uitvoerbaarder toepassing van de kostendelersnorm voor uitvoerend professionals binnen de beschikbare middelen, systemen en capaciteiten?						
	Geen enkele mate	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling				X		
Variant 2: voordeurdelersregeling	X					
Variant 3: 1 jaar vertraging	X					
Variant 4: uitzondering deelgroepen	X					
Variant 5: afschaffen KDN					X	

Tabel 29. Effect op uitvoerbaarheid, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

We geven een **algemeen beeld van de uitvoerbaarheid** van de verschillende regelingen. De veranderingen in uitvoeringslast verschillen per uitvoerder en regeling. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de specifieke kennis en ervaring die een uitvoerder al dan niet in huis heeft en met eventuele beperkingen van bestaande systemen. Om de uitvoeringsaspecten volledig in beeld te krijgen zou een uitvoeringstoets

¹⁰³ CPB 2023: [Keuzes in Kaart 2022-2025](#).

gedaan moet worden. Over alle regelingen heen kijkend, zien we dat varianten die om maatwerk vragen, waarbij geen objectieve criteria te hanteren zijn of die uitzonderingen toevoegen aan de wet voor meer complexiteit in de uitvoering zorgen.

We verwachten dat variant 1, de alleenstaandeaanvulling, de uitvoering (van de bijstand en de AIO) in enige mate verbetert. Wanneer is vastgesteld dat er een kostendelende medebewoner is, hoeft er in principe geen verder onderzoek plaats te vinden wat betreft de kostendelersnorm. Het aantal kostendelers is voor de hoogte van de uitkering (per persoon) namelijk niet van belang. Zijn er meerdere medebewoners, dus minimaal drie personen woonachtig in dezelfde woning, dan blijft het van belang te onderzoeken of één van de medebewoners wellicht een gezamenlijke huishouding voert met de uitkeringsgerechtigde.

Bij toepassing van de varianten 2, 3 en 4 verwachten we dat de uitvoerbaarheid in geen enkele mate verbetert. Bij de voordeurdelersregeling is een individuele beoordeling van elke aanvraag vereist, omdat er relatief veel maatwerk wordt gevraagd bij het juist toepassen van deze regeling. Het is aan de uitvoerder om te bepalen of volwassenen die woningdelen hun kosten delen. Dit betekent een verzwaring van de uitvoering ten opzichte van de nulvariant. De variant van 1 jaar vertraging (variant 3) vereist controle op het overschrijden van de jaartermijn. Dit is met name ingewikkeld in situaties waarin het woningdelen wordt afgewisseld door tussenpozen waarin de uitkeringsgerechtigde en diens kostendeler niet woningdelen. Regelmatige toetsing is hierbij vereist. De uitzondering voor deelgroepen (variant 4) is eenvoudig toe te passen in situaties waar op basis van objectieve criteria valt te bepalen of een medebewoner onder een deelgroep valt (denk aan leeftijd, verwantschap), maar wordt een stuk ingewikkelder voor uitvoeringsorganisaties wanneer zij moeten bepalen of een medebewoner wel of geen mantelzorgrelatie heeft met de uitkeringsgerechtigde. Dit is al snel een grijs gebied, met bijkomende uitvoeringslasten van dien. Worden verschillende regels voor verschillende doelgroepen ingevoerd, dan leidt dat per definitie tot meer uitvoeringslasten. Voor het UWV, dat niet ingericht is op het beoordelen van leefvormen, zijn varianten 2, 3, en 4 slecht uit te voeren, zo geeft UWV aan. De uitvoering van de huidige kostendelersnorm is al ingewikkeld en deze drie varianten voegen meer complexiteit toe aan de uitvoering. De varianten 3 en 4 zijn uitvoerbaar voor de SVB, maar ook de SVB is kritisch over de bijkomende complexiteit.

Variant 5, het afschaffen van de kostendelersnorm, versimpelt de uitvoering naar verwachting in aanzienlijke mate. Uitvoerende professionals hoeven niet meer na te gaan of uitkeringsgerechtigden kostendelers zijn. Wel blijft onderzoek naar het al dan niet voeren van een gezamenlijke huishouding noodzakelijk. Dit is voor uitvoerders lastiger dan om vast te stellen of er kostendelers zijn. De uitvoering versimpelt daarnaast omdat geen terugvorderingen meer nodig zullen zijn naar aanleiding van fouten rondom de kostendelersnorm.

In hoeverre vermindert variant X het risico op fraude?						
	Geen enkele mate	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling				X		
Variant 2: voordeurdelersregeling	X					
Variant 3: 1 jaar vertraging			X			
Variant 4: uitzondering deelgroepen			X			
Variant 5: afschaffen KDN						X

Tabel 30. Risico op fraude, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

Van uitvoeringsorganisaties horen we dat fraude vaker ontstaat door fouten of door het schenden van de inlichtingenplicht, dan dat er bewust wordt gefraudeerd. Hoe eenduidiger en begrijpelijk een regeling is voor de burger, hoe minder snel er fouten ontstaan. De begrijpelijkheid van de verschillende varianten voor burgers bespreken we in 6.1. In dit hoofdstuk bespreken de risico's op bewust misbruik.

Onder de alleenstaandeaanvulling (variant 1) is het risico op fraude gelijk aan het huidige risico in de IOAZ, IOAW, Tw en Anw. We scoren dit als een verbetering van enige mate, voor de AIO en Bijstand. Het frauderisico neemt af, doordat de kostendelersnorm op 50% staat, ongeacht het aantal kostendelers. Het loont daardoor niet (meer) om het aantal kostendelers lager voor te stellen dan het in werkelijkheid is (met uitzondering van de hogere norm voor een alleenstaande).

Van de voordeurdelersregeling (variant 2) verwachten we dat meer fraudehandhaving is vereist. Voor de uitvoeringsprofessional is het lastig in te schatten op wat voor manier de relatie van medebewoners zich achter de voordeur afspeelt, en wat er aan kostendelen mogelijk is. Hierdoor is het relatief eenvoudig om een beeld te scheppen dat er weinig kosten kunnen worden gedeeld.

Van de varianten met 1 jaar vertraging en de uitzondering voor deelgroepen verwachten we dat de kans op fraude in geringe mate verbetert, doordat de kostendelersnorm (tijdelijk) niet van toepassing is. Het verlopen van de termijn van 1 jaar is echter relatief makkelijk te omzeilen door voor een korte tijd op een ander adres ingeschreven te zijn en vervolgens weer terug te keren. Wat betreft de uitzondering voor deelgroepen (variant 4) geldt hetzelfde argument als hierboven: is het objectief vast te stellen onder welke uitzonderingsgroep iemand valt (leeftijd, familierelaties), dan is het risico op fraude laag. Stelt de uitkeringsgerechtigde dat er sprake is van een mantelzorgrelatie (moeilijk te objectiveren), dan is dit moeilijk(er) controleerbaar.

Wordt de kostendelersnorm afgeschaft (variant 5), dan is er vanzelfsprekend geen risico meer op fraude specifiek met deze norm.

In hoeverre worden in variant X gelijke gevallen gelijk behandeld (geen willekeur)?					
	Nauwelijks	Geringe mate	Enige mate	Aanzienlijke mate	Zeer grote mate
Variant 1: alleenstaandeaanvulling				X	
Variant 2: voordeurdelersregeling		X			
Variant 3: 1 jaar vertraging				X	
Variant 4: uitzondering deelgroepen		X			
Variant 5: afschaffen KDN					X

Tabel 31. Gelijke behandeling, samenvattende tabel uit het vergelijkingskader

We verwachten bij alle gevallen in meer of mindere mate een positief effect op het gelijk behandelen van gelijke gevallen door uitvoeringsprofessionals. Hoe meer ruimte een uitvoeringsprofessional heeft om te bepalen wat passend is in een specifieke situatie, hoe kleiner dit effect is. Dan is de kans op 'willekeur' (gelijke gevallen ongelijk behandeld) immers groter. Dit speelt vooral wanneer gemeenten verschillende beleidsuitgangspunten hanteren. Bij variant 2 is er relatief veel ruimte voor maatwerk, waardoor de behandeling van een uitkeringsgerechtigde meer afhankelijk is van de uitvoeringsprofessionals. En bij variant 4 geldt dat tussen uitvoeringsprofessionals verschillen kunnen ontstaan in de beoordeling van een specifieke mantelzorgsituatie (wel of niet uitzonderingssituatie van toepassing). Daarom scoren we deze twee varianten met 'in geringe mate'.

Voor varianten 1 en 3 is het op basis van normen wie er wel en geen kostendelers zijn en hoe de looptijd van het jaar met vertraging eruitziet (voor variant 3) eenvoudiger dan bij varianten 2 en 4 om op eenduidige en objectieve wijze te bepalen op wie de kostendelersnorm van toepassing is.

Daarom verwachten we van deze varianten dat ze in aanzienlijke mate bijdragen aan gelijke behandeling van gelijke gevallen. Bij afschaffing van de kostendelersnorm (variant 5) verwachten we dat gelijke gevallen in zeer grote mate gelijk behandeld worden waar het de kostendelersnorm betreft; er verandert immers een norm op basis waarvan gevallen van elkaar onderscheiden worden¹⁰⁴.

8.3 Impact op de kosten van de regelingen

In deze paragraaf bekijken we de **gevolgen voor de uitkerings- en uitvoeringskosten**. Omdat alle varianten gaan om een verruiming van de kostendelersnorm, zijn de huidige beschikbare middelen voor de verschillende inkomensregelingen in geen van de varianten toereikend. Hoe groter de verruiming is, hoe hoger uiteraard de meerkosten voor de SZW-begroting. De directie Financieel-economische Zaken (FEZ) van SZW heeft de financiële gevolgen voor het departement en bijbehorende uitvoeringskosten van de verschillende varianten geraamd per regeling. In de volgende subparagrafen presenteren we de uitkomsten hiervan. De cijfers betreffen de *ex ante* financiële gevolgen voor de SZW-begroting in miljoenen euro's per jaar. *Ex ante* houdt in dat gedragseffecten, zoals meer woningdelen en arbeidsmarkteffecten, niet zijn meegenomen. (Inverdien)effecten op de belastinginkomsten zijn ook niet meegerekend, maar kunnen fors zijn. Daarnaast zijn de effecten op de huurtoeslag niet meegerekend. Invoering is telkens voorzien per 1 januari 2029. Met name de (structurele) uitvoeringskosten zijn onzeker, en niet altijd te ramen zonder uitvoeringstoets.

8.3.1 Variant 1: alleenstaandeaanvulling

In deze variant zijn er alleen kosten voor de bijstand en de AIO, omdat in de andere regelingen deze variant al van toepassing is.

Variant 1 (x € 1 mln.)	2028	2029	2030	2031	Struc.
Bijstand	-	64,7	66,4	67,3	75,1
IOAW	-	-	-	-	-
IOAZ	-	-	-	-	-
AIO	-	5,7	5,9	6,0	7,0
Totaal Participatiewet	-	70,4	72,3	73,4	82,1
Toeslagenwet	-	-	-	-	-
Anw	-	-	-	-	-
Totaal Participatiewet + Toeslagenwet + Anw	-	70,4	72,3	73,4	82,1
Totaal uitvoeringskosten	11,0	PM	PM	PM	PM

Tabel 32. Raming uitkeringslasten en uitvoeringskosten na invoering variant 1 (alleenstaandeaanvulling)

¹⁰⁴ Bij afschaffing van de kostendelersnorm kunnen wel andere potentiële bronnen van 'ongelijke behandeling van gelijke gevallen' blijven bestaan, bijvoorbeeld bij de bepaling of sprake is van een gezamenlijk huishouden.

8.3.2 Variant 2: voordeurdelersregeling

Variant 2 (x € 1 mln.)	2028	2029	2030	2031	Struc.
Bijstand	-	213,8	219,4	222,6	248,1
IOAW	-	0,4	0,2	0,2	-
IOAZ	-	0,1	0,1	0,0	-
AIO ¹⁰⁵	-	18,8	19,5	19,8	23,1
Totaal Participatiewet	-	233,2	239,2	243,7	271,3
Toeslagenwet	-	4,4	4,5	4,5	5,1
Anw	-	5,7	5,5	5,4	5,4
Totaal Participatiewet + Toeslagenwet + Anw	-	243,2	249,2	253,6	281,7
Totaal uitvoeringskosten	18,0	PM	PM	PM	PM

Tabel 33. Raming uitkeringslasten en uitvoeringskosten na invoering variant 2 (voordeurdelersregeling)

8.3.3 Variant 3: 1 jaar vertraging¹⁰⁶

Variant 3 (x € 1 mln.)	2028	2029	2030	2031	Struc.
Bijstand	-	37,4	76,7	77,8	86,7
IOAW	-	0,1	0,1	0,1	-
IOAZ	-	0,0	0,0	0,0	-
AIO	-	2,8	5,8	5,9	7,0
Totaal Participatiewet	-	40,2	82,7	83,8	93,8
Toeslagenwet	-	PM	PM	PM	PM
Anw	-	0,7	1,3	1,2	1,2
Totaal Participatiewet + Toeslagenwet + Anw	-	40,8	83,1	85,1	95,0
Totaal uitvoeringskosten	11,0	7,0	14,0	14,0	15,0

Tabel 34. Raming uitkeringslasten en uitvoeringskosten na invoering variant 3 (1 jaar vertraging)

8.3.4 Variant 4: uitzondering deelgroepen

Vanwege gebrek aan bruikbare gegevens is er geen financiële raming gemaakt van deze variant.

8.3.5 Variant 5: afschaffen kostendelersnorm

Variant 5 (x € 1 mln.)	2028	2029	2030	2031	Struc.
Bijstand	-	362,9	372,4	377,8	421,2
IOAW	-	0,7	0,4	0,4	-
IOAZ	-	0,2	0,1	0,1	-
AIO	-	37,5	39,0	40,2	47,1
Totaal Participatiewet	-	401,4	412	418,5	468,3
TW	-	8,9	9,0	9,1	10,2
Anw	-	11,3	11,0	10,7	10,7
Totaal Participatiewet + Toeslagenwet + Anw	-	421,6	432,0	438,3	489,2
Totaal uitvoeringskosten	18,0	-PM	-PM	-PM	-PM

Tabel 35. Raming uitkeringslasten en uitvoeringskosten na invoering variant 5 (afschaffen kostendelersnorm)

8.3.6 Indicatie effecten afschaffen gehuwdennorm

Varianten 2 (voordeurdelersregeling) en 5 (afschaffen kostendelersnorm) kunnen worden gezien als een 'boete' voor het voeren van een gezamenlijke huishouding (zie paragrafen 4.3 en 4.6). Dit zou voorkomen kunnen worden door een **aanpassing van de gehuwdennorm**. SZW schat dat dit in variant 5 (afschaffen

¹⁰⁵ De reeks van de AIO is geschaald op basis van de verhouding AIO/bijstand bij variant 1.

¹⁰⁶ In deze raming worden uitsluitend de kosten voor nieuwe instromers meegenomen. Personen die al langer een uitkering ontvangen en gedurende het jaar van situatie wisselen, zijn niet meegenomen. De reden hiervoor is dat het aantal tussentijdse switches niet bekend is.

kostendelersnorm) circa € 1 miljard per jaar kost aan uitkeringslasten voor alleen al de bijstand. Hier bovenop komen nog de meerkosten voor de andere regelingen met een kostendelersnorm. Als de gehuwdennorm in deze regelingen zou worden aangepast, dan kan hetzelfde bepleit worden voor de gehuwdennorm in de AOW. De totale kosten voor het afschaffen van de gehuwdennorm zijn dan grofweg € 15 miljard per jaar. Bij de voordeurdelersregeling is dit bedrag lager, omdat de gehuwdennorm per persoon niet 70% maar 60% van het sociaal minimum wordt. Het gaat desondanks om miljarden euro's aan meerkosten per jaar.

9 Conclusies

De hoofdvraag voor deze verkenning luidt: **Wat zijn de consequenties als de kostendelersnorm in de Participatiewet en sociale zekerheidswetten wordt aangepast of afgeschaft en welk effect heeft dit op woningdelen?** Deze vraagstelling is uitgesplitst in drie hoofdvragen:

- A. In hoeverre vormt de huidige kostendelersnorm in de Participatiewet en andere sociale zekerheidswetten een belemmering voor mensen om een woning te gaan delen?
- B. Welke opties zijn er om de kostendelersnorm aan te passen (inclusief afschaffen) en wat zijn hiervan de (financiële) consequenties binnen de sociale zekerheidswetten?
- C. Welk effect hebben de bij vraag B genoemde opties op de bereidheid van mensen om de woning te delen? Kan dit worden gekwantificeerd?

In de voorgaande hoofdstukken hebben we een grote hoeveelheid informatie gepresenteerd die in het kader van deze verkenning is verzameld en die gebaseerd is op een uitgebreide literatuurstudie, interviews, een enquête en focusgroepen onder uitkeringsgerechtigden, en verschillende financieel-economische analyses. In dit hoofdstuk trekken we op basis van de voorgaande hoofdstukken een aantal conclusies, gekoppeld aan de drie hoofdvragen.

9.1 Kostendelersnorm is (slechts) een van de belemmeringen voor woningdelen

Uit deze verkenning, en uit eerder uitgevoerde onderzoeken, blijkt dat de kostendelersnorm in de praktijk een belemmering is voor mensen om te gaan woningdelen, maar dat de kostendelersnorm slechts een schakel is in een groter geheel aan belemmeringen (en prikkels) om te woningdelen. Het aanpassen van de kostendelersnorm moet in dit bredere geheel worden gezien en is dus geen algehele oplossing voor woningdelen. Ook vormt de kostendelersnorm voor veel mensen niet een doorslaggevende reden om niet te gaan woningdelen, zo blijkt uit de uitgevoerde enquête onder uitkeringsgerechtigden.

In de eerste plaats zijn er diverse **financiële belemmeringen**. Denk aan veranderingen in de financiële situatie bij woningdelen: niet alleen als gevolg van de toepassing van de kostendelersnorm, maar ook door veranderingen in toeslagen en gemeentelijke inkomensregelingen. Niet alleen de daadwerkelijke veranderingen zijn een belemmering. Ook de onvoorspelbaarheid ervan en de zorgen die het met zich meebrengt, vormen een belemmering. Daarnaast blijkt het in goede afstemming delen van kosten tussen huishoudens in geval van woningdelen niet altijd vanzelf plaats te vinden, en kunnen schulden een belemmering vormen (zowel aan de zijde van de inwonende als van de 'zittende' woningdeler).

Er zijn ook diverse **institutionele belemmeringen** voor woningdelen. Denk aan de beperkte en uiteenlopende toepassing van maatwerk in de kostendelersnorm door gemeenten, en onduidelijkheid over of onbekendheid met geldende wet- en regelgeving, bijvoorbeeld rond het toeslagen- en inkomensondersteuningsstelsel. Dit laatste leidt tot onzekerheid over de gevolgen van en de rechten en plichten bij woningdelen en, daarmee, terughoudendheid in het daadwerkelijk woningdelen. Ook beperkt de woningmarkt de opties om te woningdelen (beschikbaarheid geschikte woonruimte), en staan niet alle gemeenten en corporaties woningdelen toe. Anderzijds kunnen krapte op de woningmarkt, en daarmee samenhangende hoge woonlasten, juist een extra stimulans zijn voor woningdelen.

Tot slot zijn er 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 woningdelen. Het beleidsmatig wegnemen van belemmeringen gekoppeld aan persoonlijke voorkeuren/omstandigheden is lastig.

We kijken in deze verkenning daarom voornamelijk naar de financiële belemmeringen en institutionele belemmeringen.

9.2 Vergelijking beleidsvarianten: effect op woningdelen en impact op de SZW-begroting gaan hand in hand; uitvoerbaarheid verschilt per variant

In deze paragraaf lopen we de vijf geïdentificeerde beleidsvarianten langs en vatten de belangrijkste effecten en consequenties van de varianten overzichtelijk samen. Hiermee beantwoorden we hoofdvragen B en C. We vergelijken de beleidsvarianten telkens met de 'nulvariant', dat wil zeggen de huidige kostendelersnorm in de Participatiewet en de diverse sociale zekerheidswetten. We vergelijken de effecten op de volgende dimensies:

- a. De financiële situatie van woningdelers.
- b. Niet-financiële belemmeringen voor woningdelen.
- c. Prikkels voor participatie.
- d. De uitvoerbaarheid van de beleidsvariant.
- e. De impact op de SZW-begroting.
- f. Het effect op (de bereidheid tot) woningdelen.

We lichten, voor de volledigheid, de **gehuwdenorm** nog een keer uit (zie onder andere paragraaf 2.6). De gehuwendennorm geldt voor zogeheten 'gehuwden en daaraan gelijkgestelden'. Hiervan is sprake als twee personen een gezamenlijk huishouden voeren. Twee personen die een gezamenlijk huishouden voeren, zijn per definitie geen kostendelers volgens de wet. Er is dus een duidelijke onderlinge verwevenheid tussen de begrippen 'gezamenlijk huishouden' (voor gehuwden en daaraan gelijkgestelden) en 'kostendelers'. Uit deze verkenning komt naar voren dat uitvoerend professionals bij de beoordeling van een uitkeringsaanvraag eerst (handmatig) beoordelen, soms op basis van intensief onderzoek, of sprake is van een gezamenlijk huishouden, en of daaruit volgend eventueel de gehuwendennorm toegepast moet worden. Als dat is vastgesteld is het relatief eenvoudig om te bepalen of de kostendelersnorm in een specifiek geval van toepassing is. **Afschaffing van de kostendelersnorm houdt de noodzaak om vast te stellen of sprake is van een gezamenlijk huishouden in veel gevallen in stand.**

9.2.1 Variant 1: alleenstaandeaanvulling (alleen Participatiewet)

In deze variant wordt de eenvoudiger kostendelersnorm, zoals deze in de IOAW, IOAZ, Anw en TW al geldt, ook toegepast op de Participatiewet (bijstand en AIO). Dan ontstaat een systematiek waarin persoonlijke uitkeringen van een standaardnorm van 50% van het netto referentieminimumloon worden toegekend en alleen wanneer geen kosten gedeeld kunnen worden, dus als iemand alleen woont, een alleenstaandenaanvulling wordt toegekend van 20%.

Variant 1 is een relatief beperkte aanpassing van de kostendelersnorm, aangezien deze alleen een (financiële) verandering betekent voor uitkeringsgerechtigden op grond van de Participatiewet die met minimaal 2 andere personen een woning delen (bij 2 kostendelers is de situatie gelijk aan de huidige kostendelersnorm). Het daadwerkelijke effect op woningdelen, ten opzichte van de huidige situatie, schatten we klein in, mede doordat uit deze verkenning blijkt dat de aantrekkelijkheid van woningdelen voor mensen juist afneemt als het aantal kostendelers in een woning toeneemt. Variant 1 is wel een vereenvoudiging voor ontvangers van bijstand of een AIO-uitkering, en ook een beperkte vereenvoudiging voor uitvoerders van bijstand en AIO (respectievelijk gemeenten en SVB).

Een ander effect van variant 1 is dat het (beperkte) financiële nadeel van (meer) woningdelen in de huidige situatie (bijstand en AIO) gemitigeerd wordt (zie paragraaf 5.1). Het financiële nadeel in de huidige situatie van woningdelen met meer mensen komt doordat de huidige kostendelersnorm meer

schaalvoordelen veronderstelt bij woningdelen dan dat er daadwerkelijk zijn. Het verschil met de kostendelersnorm loopt op naar mate het aantal volwassenen in de woning toeneemt. De uitkering per persoon daalt dus iets harder dan de schaalvoordelen van woningdelen opleveren. Variant 1 mitigeert dit effect.

Aspect	Effect
Financiële situatie woningdelers	Beperkte verbetering vanaf 3 kostendelers
Niet-financiële belemmeringen	Variant 1 is eenvoudiger dan de huidige kostendelersnorm, door het vaste percentage van 50%, wat zorgt voor minder fluctuaties in het inkomen bij een veranderende situatie. Variant 1 is daardoor in enige mate voorspelbaarder en navolgbaarder voor uitkeringsgerechtigden
Prikkels voor participatie	Financiële prikkel om te gaan werken neemt in beperkte mate af ten opzichte van de nulvariant (vanaf 3 kostendelers), en neemt verder af bij 4 of 5 kostendelers. Stabieler financiële bieden wel een basis om participatie te overwegen
Uitvoerbaarheid	Enige verbetering van de uitvoerbaarheid: minder mutaties nodig door uniformering van het percentage naar 50%
Impact SZW-begroting	Circa 70 mln. euro in 2029; 82 mln. euro structureel
Effect op woningdelen	Beperkt effect; heeft alleen effect vanaf 3 kostendelers, en bij meerdere kostendelers neemt aantrekkelijkheid van woningdelen juist af. Ruwe inschatting: 100 – 900 woningen komen beschikbaar (vergeleken met de nulvariant)

Figuur 14. Samenvatting effecten voor beleidsvariant 1 (alleenstaandeaanvulling)

9.2.2 Variant 2: voordeurdelersregeling

In variant 2 wordt de basisnorm van een alleenstaande (70% van het netto referentieminimumloon) verlaagd met maximaal 20% als vaststaat dat kosten met een ander kunnen worden gedeeld. In de praktijk wordt de norm voor een alleenstaande door de uitvoerder gemiddeld verlaagd naar 60% van het netto referentieminimumloon zodra een alleenstaande met iemand een woning deelt, maar geen gezamenlijke huishouding vormt. De uitvoerder heeft de bevoegdheid om dit percentage van 10% verhoging of verlaging aan te passen tot maximaal 20% van het netto referentieminimumloon al naargelang de individuele omstandigheden van de persoon.

Aspect	Effect
Financiële situatie woningdelers	Groot effect, toenemend met het aantal kostendelers
Niet-financiële belemmeringen	Het inkomen is onvoorspelbaarder dan in de nulvariant door (meer) mogelijkheden voor maatwerk. Het vraagt bovendien (meer) verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden bij het aanleveren van informatie. Door maatwerk is het inkomen wel meer passend bij iemands individuele situatie en nemen afhankelijkheden tussen woningdelers af
Prikkels voor participatie	Financiële prikkel om te gaan werken neemt af ten opzichte van de nulvariant en neemt verder af bij meer kostendelers door hoger resterend inkomen
Uitvoerbaarheid	Verzwarende uitvoering door individuele beoordeling en toepassing van maatwerk, en door frauderisico's
Impact SZW-begroting	Circa 243 mln. euro in 2029; 282 mln. euro structureel (+ eventuele kosten om 'boete' voor voeren van een gezamenlijk huishouden te mitigeren)
Effect op woningdelen	Middelgroot effect; vooral bij 2 of 3 kostendelers. Bij meerdere kostendelers neemt aantrekkelijkheid van woningdelen juist af. Ruwe inschatting: 1300 – 6100 woningen komen beschikbaar

Figuur 15. Samenvatting effecten voor beleidsvariant 2 (voordeurdelersregeling)

In variant 2 is het effect op woningdelen groter dan in variant 1, door de hogere (gemiddelde) toegekende norm, maar is ook het beslag op de SZW-begroting navenant groter en nemen de participatieprikkel af. De mogelijkheid tot maatwerk heeft voor- en nadelen: voordelen zijn dat het inkomen dat iemand ontvangt beter passend is bij diens situatie en dat de onderlinge afhankelijkheden tussen woningdelers verminderen (maar niet verdwijnen). Nadelen zijn dat iemands uiteindelijke inkomsten minder goed voorspelbaar worden, en dat de uitvoerbaarheid afneemt.

Een bijzonderheid bij deze variant is dat de kostendelersnorm bij twee of meer personen in een woning gunstiger uitvalt voor kostendelers (die geen gezamenlijke huishouding voeren) dan voor personen die wel een gezamenlijke huishouding voeren (en voor wie dus de gehuwdennorm geldt). Variant 2 kan daardoor worden gezien als een 'boete' voor het voeren van een gezamenlijke huishouding. Dit laatste zou voorkomen kunnen worden door een aanpassing van de gehuwdennorm, zodat die gelijk wordt aan de kostendelersnorm. Als de gehuwdennorm in de Participatiewet zou worden aangepast, dan kan hetzelfde bepleit worden voor de gehuwdennorm in de AOW en AIO. Dit kost in totaal miljarden euro's per jaar en kan het maatschappelijke draagvlak onder de sociale zekerheid aantasten.

9.2.3 Variant 3: 1 jaar vertraging

In variant 3 wordt de kostendelersnorm pas 1 jaar na de start van het woningdelen van kracht. Idee achter deze variant is dat voor bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden woningdelen een tijdelijke oplossing kan zijn, op het pad naar een structurele situatie. Uit de verkenning komt echter naar voren dat deze variant voor potentiële woningdelers minder aantrekkelijk is dan op het eerste gezicht lijkt. Uit de enquête en de focusgroepen komt naar voren dat toepassing van de kostendelersnorm met 1 jaar vertraging als relatief kort wordt ervaren, zeker gezien de huidige krapte op de woningmarkt en de daarmee samenhangende lange zoektijd voor een nieuwe woning. Deze variant geeft dus maar een korte periode van rust. Ook verslechtert de uitvoerbaarheid, doordat vaker een beoordeling nodig is door de uitvoerder.

Aspect	Effect
Financiële situatie woningdelers	Alleen in het eerste jaar van woningdelen heeft deze variant een groot effect; daarna terug naar de huidige situatie
Niet-financiële belemmeringen	Variant 3 neemt belemmeringen voor woningdelen deels weg, maar dit is 'uitstel van executie'. Een periode van 1 jaar is relatief kort voor het vinden van een woning, dus als vrij snel neemt de druk weer toe
Prikkel voor participatie	Financiële prikkel om te gaan werken neemt in het eerste jaar sterk af, maar dit is een tijdelijk effect
Uitvoerbaarheid	Verzwarende van de uitvoering: ieder jaar is opnieuw een beoordeling nodig, ook bij tussentijdse wijzigingen in iemands situatie, en is er een risico op oneigenlijk gebruik (tijdelijk uitschrijven op het woonadres aan het einde van het jaar)
Impact SZW-begroting	Circa 41 mln. euro in 2029; 95 mln. euro structureel
Effect op woningdelen	Beperkt effect: 1 jaar is te kort om echt rust te brengen in iemands leef- en woonsituatie. Variant kan juist 'woninghopper' aanmoedigen. Ruwe inschatting: 400 – 2300 woningen komen beschikbaar

Figuur 16. Samenvatting effecten voor beleidsvariant 3 (1 jaar vertraging)

9.2.4 Variant 4: uitzondering deelgroepen

In variant 4 wordt een uitzondering gemaakt op de kostendelersnorm voor bepaalde groepen mensen van wie bekend is dat zij baat kunnen hebben van woningdelen en voor wie financiën een belemmering kunnen vormen om daadwerkelijk een woning te gaan delen. De kostendelersnorm is in deze variant niet van toepassing op deze uitzonderingsgroepen en de betreffende persoon ontvangt daarmee 70% van het netto referentieminimumloon. In deze verkenning gaan we uit van uitzonderingen voor drie groepen:

- a. Mantelzorg.
- b. Eerste- of tweedegraads familierelaties.
- c. Personen tot 30 jaar tellen niet mee als kostendelers. Deze grens ligt nu op 27 jaar.

Aspect	Effect
Financiële situatie woningdelers	Groot, en vaak tijdelijk, effect voor (alleen de) uitzonderingsdoelgroepen
Niet-financiële belemmeringen	Als iemand in de doelgroep valt (met name mantelzorg) vallen belemmeringen deels weg. Maar aantonen dat je mantelzorger bent, leidt tot nieuwe verantwoordelijkheden en meer onvoorspelbaarheid. Uitzonderingen op basis van leeftijd (tot 30 jaar) en familierelaties nemen meer belemmeringen weg, doordat deze objectief vast te stellen zijn
Prikkels voor participatie	Financiële prikkel om te gaan werken neemt sterk af voor uitzonderingsdoelgroepen die het betreft
Uitvoerbaarheid	Geen verbetering van de uitvoerbaarheid. Uitvoeringslasten zitten in het 'grijze gebied', bijvoorbeeld de bepaling of wel/geen sprake is van mantelzorg. Bij uitzonderingen op basis van leeftijd en familierelaties speelt dit minder
Impact SZW-begroting	Geen raming beschikbaar
Effect op woningdelen	Voor groepen die het betreft groot (maar dit zijn specifieke doelgroepen); bij familieleden wonen heeft een 'plus' ten opzichte van met niet-familieleden woningdelen. Geen inschatting mogelijk van aantal woningen dat beschikbaar komt

Figuur 17. Samenvatting effecten voor beleidsvariant 4 (uitzondering deelgroepen)

Deze variant heeft potentieel een groot (financieel) effect op (alleen) de specifieke uitzonderingsgroepen die het betreft. We maken wel een onderscheid tussen de groep mantelzorgers (a) en de overige twee groepen (b en c). Bij b en c is het mogelijk om 'objectief' vast te stellen of iemand tot die groepen behoort. Dat maakt de uitvoering relatief eenvoudig, en de uitkomst beter voorspelbaar voor de betreffende uitkeringsontvangers. De groep mantelzorgers is minder eenduidig af te bakenen. Dit vergt dus een (intensievere) beoordeling door de uitvoerder (verzwaring uitvoering) en de uitkomst voor betreffende personen is minder goed voorspelbaar (niet-financiële belemmering).

9.2.5 Variant 5: afschaffen kostendelersnorm

In beleidsvariant 5 wordt de kostendelersnorm in het geheel afgeschaft. Deze variant heeft logischerwijze de grootste impact, zowel op de bereidheid tot woningdelen (mede door het verminderen van niet-financiële belemmeringen als de onvoorspelbaarheid van het inkomen en afhankelijkheden tussen kostendelers), maar ook op de SZW-begroting. Ook is er een groot positief effect op de uitvoerbaarheid. Specifiek bij bijstandsuitkeringen, veruit de grootste inkomensregeling in scope, wordt in variant 5 afgestapt van het principe dat een bijstandsuitkering alleen bedoeld is om de noodzakelijke kosten van het bestaan te dekken. Er vindt bij afschaffing immers een 'stapeling' van uitkeringen plaats op een woonadres. De financiële prikkels voor participatie nemen hierdoor af, al creëert de stabielere financiële situatie van uitkeringsontvangers anderzijds wel een steviger basis voor participatie. De uitvoerbaarheid neemt aanzienlijk toe. Uitvoerders hoeven niet meer na te gaan of uitkeringsgerechtigden kostendelers zijn. Wel blijft onderzoek naar het wel/niet voeren van een gezamenlijke huishouding noodzakelijk, zoals aan het begin van deze paragraaf benoemd.

De bijstand functioneert als vangnet voor mensen die zelf niet in hun bestaan kunnen voorzien en het wordt van belang geacht dat het (financieel) aantrekkelijk blijft om aan het werk te gaan. Afschaffing kan het maatschappelijke draagvlak onder de sociale zekerheid aantasten. De andere uitkeringen waarop de kostendelersnorm van toepassing is, zijn geen bodemvoorziening. Ze zijn bedoeld als inkomensvoorziening voor mensen in specifieke omstandigheden.

Aspect	Effect
Financiële situatie woningdelers	Zeer groot effect, toenemend met het aantal kostendelers
Niet-financiële belemmeringen	Variant maakt iemands situatie veel beter voorspelbaar en transparanter, en afhankelijkheden tussen kostendelers worden kleiner, mede door de ruimere middelen op individueel niveau. Afhankelijkheden verdwijnen echter niet helemaal, want woningdelers moeten nog steeds afspraken maken over wie welke kosten betaalt
Prikkels voor participatie	Financiële prikkel om te gaan werken neemt in sterke mate af ten opzichte van de nulvariant en neemt verder af bij meer kostendelers door een hoger resterend inkomen. Stabiele financiën bieden wel een goede basis om participatie te overwegen
Uitvoerbaarheid	Uitvoerbaarheid neemt in aanzienlijke mate toe. Uitvoerders hoeven niet meer na te gaan of uitkeringsgerechtigden kostendelers zijn. Wel blijft onderzoek naar het wel/niet voeren van een gezamenlijke huishouding noodzakelijk. Er ontstaat bij een deel van de regelingen een sterke prikkel om niet als gezamenlijke huishouding aangemerkt te worden
Impact SZW-begroting	Circa 422 mln. euro in 2029; 489 mln. euro structureel (+ eventuele kosten om 'boete' voor voeren van een gezamenlijk huishouden te mitigeren)
Effect op woningdelen	Grootste effect; vooral bij 2 of 3 kostendelers. Bij meer dan 3 kostendelers neemt aantrekkelijkheid van woningdelen juist af, blijkt uit de enquête. Ruwe inschatting: 3900 – 15.200 woningen komen beschikbaar (vergeleken met de nulvariant)

Figuur 18. Samenvatting effecten voor beleidsvariant 5 (afschaffen kostendelersnorm)¹⁰⁷

Net als bij variant 2 valt in variant 5 de situatie bij twee of meer personen in een woning (veel) gunstiger uit voor kostendelers (die geen gezamenlijke huishouding voeren) dan voor personen die wel een gezamenlijke huishouding voeren (en dus te maken krijgen met de gehuwdennorm). Variant 5 kan worden gezien als een 'boete' voor het voeren van een gezamenlijke huishouding en is mogelijk strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Tevens kan het tot hoge(re) uitvoeringslasten leiden, doordat er een sterkere prikkel ontstaat om niet als gezamenlijke huishouding aangemerkt te worden. Er zijn hierop dus meer checks en controles nodig door uitvoerders. 'Reparatie' van dit effect in de Participatiewet door een aanpassing van de gehuwdennorm is duur. SZW schat dat dit circa € 1 miljard per jaar kost aan uitkeringslasten voor alleen al de bijstand. Hier bovenop komen de meerkosten voor de andere regelingen met een kostendelersnorm. Als de gehuwdennorm in deze regelingen zou worden aangepast, dan kan hetzelfde bepleit worden voor de gehuwdennorm in de AOW. De totale kosten voor het afschaffen van de gehuwdennorm zijn dan grofweg € 15 miljard euro per jaar.

9.3 Aanpassing van de kostendelersnorm is geen doelmatige manier om woningdelen te stimuleren

Zoals gezegd is de kostendelersnorm geen algehele oplossing voor woningdelen, doordat er allerlei andere factoren een rol spelen in de behoefte, bereidheid en mogelijkheden van uitkeringsgerechtigden om te woningdelen (paragraaf 9.1). Toch hebben we in paragraaf 9.2 gezien dat aanpassing of afschaffing van de kostendelersnorm een positief effect heeft op woningdelen. Hierbij geldt grosso modo: hoe groter de aanpassing van de kostendelersnorm, waarbij de afschaffing de grootste aanpassing is, hoe groter het geschatte aantal woningen dat naar verwachting vrijkomt als gevolg van woningdelen. De keerzijde is dat grotere aanpassingen in de kostendelersnorm ook een groter beslag leggen op de SZW-begroting. **Zijn aanpassingen in de kostendelersnorm daarmee een doelmatige manier om woningdelen te stimuleren?**

Een rekensom: er zijn door (volledige) afschaffing van de kostendelersnorm naar schatting tussen de 3900 en maximaal 15.200 woningen vrij te spelen (gegeven het woningaanbod). Het zou de SZW-begroting in

¹⁰⁷ De bovengrens van 15.200 woningen is waarschijnlijk aan de optimistische kant, omdat deze ervan uitgaat dat bij woningdelen altijd een woning vrijkomt.

de optimistische schatting (bovengrens van 15.200 woningen) omgerekend ongeveer € 32.000,- per woning kosten *per jaar* (gezien de raming van structureel € 489 miljoen aan uitkeringskosten). Bij de ondergrens van 3900 woningen komt dit uit op circa € 125.000,- per woning per jaar. Belangrijk is dat de afschaffing structureel, jaarlijks geld kost en er slechts eenmalig woningen door worden vrijgespeeld. Hierdoor vallen de totale kosten per vrijgespeelde woning per jaar (ruwweg ingeschat op tussen € 32.000,- en € 125.000,-) naar verwachting na verloop van tijd hoger uit dan de bruto bouwkosten van een nieuwbouwwoning. **We concluderen daarom dat aanpassing van de kostendelersnorm geen doelmatige manier is om de krapte op de woningmarkt aan te pakken via woningdelen.**

We merken op dat we in deze berekening gebruik hebben gemaakt van cijfers over de **ex ante financiële gevolgen voor de SZW-begroting** in miljoenen euro's per jaar, conform de ramingssystematiek van SZW. Ex ante houdt in dat gedragseffecten, zoals meer woningdelen en arbeidsmarkteffecten, niet zijn meegenomen. (Inverdien)effecten op de belastinginkomsten zijn ook niet meegerekend, maar kunnen fors zijn. Daarnaast zijn de effecten op de huurtoeslag niet meegerekend. Ook (andere) baten van afschaffing van de kostendelersnorm zijn niet meegenomen in deze berekening, zoals een verwachte daling van de uitvoeringslasten. Om de effecten voor de uitvoering in meer detail te bepalen is een volledige uitvoeringstoets nodig.

We benadrukken verder dat we in deze verkenning primair hebben gekeken naar **het verband tussen (aanpassingen in) de kostendelersnorm en woningdelen**. We hebben niet gekeken naar andere beleidsinstrumenten die woningdelen kunnen stimuleren die mogelijk doelmatig(er) zijn en effectief. Het ministerie van VRO heeft bijvoorbeeld diverse beleidsinitiatieven ontplooid om woningdelen te stimuleren.¹⁰⁸ Zo verstrekt VRO informatie aan gemeenten, verhuurders en woningzoekenden over het makkelijker maken van woningdelen, bijvoorbeeld via hospitaverhuur, friendscontracten, kamergewijze verhuur of 'zachte' splitsing.¹⁰⁹ Daarnaast verkent het ministerie de meerwaarde van het aanpassen van landelijke regelgeving.

Omgekeerd kunnen er ook **(andere) legitieme beleidsdoelen** zijn om de kostendelersnorm aan te passen, waarbij het (primaire) doel niet is om bestaande woonruimte beter te benutten. Denk aan vereenvoudiging van inkomensregelingen, zodat uitkeringsgerechtigden beter kunnen overzien waar ze aan toe zijn en de uitvoeringslasten omlaag gaan (zoals in varianten 1 en 5). Of aan verbetering van de financiële positie van minima in algemene zin, zodat zij beter in staat zijn om in hun levensonderhoud te voorzien. We zagen eerder al dat in de huidige situatie woningdelen met meer mensen tot een financieel nadeel leidt, doordat de huidige kostendelersnorm meer schaalvoordelen veronderstelt bij woningdelen dan dat er daadwerkelijk zijn. Het verschil met de kostendelersnorm loopt op naarmate het aantal volwassenen in de woning toeneemt. Verbetering van de financiële positie kan bijdragen aan (financiële) rust binnen een huishouden, en daarmee een positief effect hebben op maatschappelijke participatie en gezondheid. Ook kan aanpassing van de kostendelersnorm, via woningdelen, bijdragen aan het verminderen en voorkomen van dakloosheid. In de context en reikwijdte van deze verkenning hebben we niet expliciet onderzoek gedaan naar deze factoren en de daaruit resulterende maatschappelijke baten. Hiervoor is vervolgonderzoek nodig.

¹⁰⁸ Zie onder andere: [website volkshuisvesting Nederland](#).

¹⁰⁹ Zie ook <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2025/08/28/factsheet-woningdelen> en [Handreiking platform 31](#).

A. Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen zijn leidend geweest voor deze verkenning.

1. Hoe werkt de kostendelersnorm en op welke wetten is de kostendelersnorm van toepassing?
 - 1.1. Wat is het beoogde doel van de kostendelersnorm?
 - 1.2. Hoe is de hoogte van de kostendelersnorm en het afbouwpad bepaald?
 - 1.3. Hoe verhoudt de kostendelersnorm zich tot de (andere) normen in de wet, zoals de gehuwdenorm?
 - 1.4. Wie raakt de kostendelersnorm en in welke mate (inclusief aantallen)?
 - 1.5. Hoe verhoudt het inkomen van mensen in de bijstand zich tot een vergelijkbaar gezin met een modale eenverdiener?
2. Hoe wordt de doelgroep van potentiële woningdelers die te maken krijgt met de kostendelersnorm gedefinieerd en welke belemmeringen voor woningdelen ervaart de doelgroep?
 - 2.1. Hoe verhoudt deze groep zich tot de totale groep aan potentiële woningdelers?
 - 2.2. Zijn er woonsituaties/categorieën/groepen te onderscheiden en hoe groot zijn deze groepen?¹¹⁰ (bijvoorbeeld starters, ouderen, gescheiden mensen, mantelzorgers, kort of langdurig werkloos (zicht op arbeid)).
 - 2.3. Welke factoren zijn van invloed op de keuze van mensen om wel of niet een woning te delen of om in een gedeelde woning te gaan wonen?
 - 2.3.1. Zijn deze factoren per doelgroep verschillend en zo ja, in welke mate?
 - 2.4. Welke empirische wetenschappelijke onderbouwing kan er aangereikt worden dat een financiële prikkel tot significant meer samenwonen / verhuizen leidt bij de doelgroep potentiële woningdelers die te maken krijgt met de kostendelersnorm?
3. In hoeverre vormt de kostendelersnorm een belemmering bij samenwonen en woningdelen?
 - 3.1. Wat zijn de financiële effecten van samenwonen? Hierbij onderscheid makend in samenwonen (echtpaar), een kostendeler, of meerdere kostendelers.
 - 3.2. In hoeverre staat de hoogte van het afbouwpad van de kostendelersnorm in verhouding tot de te delen kosten?
 - 3.3. In hoeverre komen de objectieve consequenties van samenwonen overeen met de gepercipieerde consequenties door de doelgroep?
 - 3.4. In hoeverre speelt onduidelijkheid over de financiële gevolgen van de kostendelersnorm bij samenwonen een belemmering bij samenwonen en woningdelen?
4. Welke opties voor aanpassingen van de kostendelersnorm (inclusief afschaffen) zijn er mogelijk om potentiële belemmeringen voor woningdelen te verminderen?
 - 4.1. Welke opties hebben de grootste potentie om de belemmeringen weg te nemen?
 - 4.2. Verschillen deze opties ook voor de verschillende regelingen met een kostendelersnorm? Zo ja, in welke mate?
5. Wat zijn de (financiële) consequenties van de opties tot aanpassing of afschaffing voor de doelgroep en voor het Rijk?¹¹¹

¹¹⁰ Dit kan gaan om een huishouden bij wie een extra persoon in de woning komt te wonen, iemand die bij een ander huishouden gaat wonen, of mensen die samen een woning betrekken om deze te delen.

¹¹¹ De feitelijke informatie voor de beantwoording van deze vragen wordt aangeleverd door de betrokken departementen.

-
- 5.1. Welk effect hebben deze opties tot aanpassing/afschaffing uit vraag 4 voor de financiële situatie van huishoudens? (Inclusief voorbeeldberekeningen). Als de kostendelersnorm wijzigt zal ook een andere inkomensafhankelijke tegemoetkoming wijzigen.
 - 5.2. Wat zijn de financiële consequenties voor het Rijk (kostendelersnorm, huurtoeslag, andere inkomensafhankelijke instrumenten) van deze opties¹¹²?
 - 5.3. Welke neveneffecten hebben de opties tot aanpassing/afschaffing van de kostendelersnorm rekening houdend met het complementaire karakter van de bijstand (bijv. participatie en activering richting arbeidsmarkt).
6. Welk effect hebben de opties tot aanpassing/afschaffing van de kostendelersnorm op de woningbehoefte?
 - 6.1. Kan per optie bepaald worden hoeveel mensen mogelijk gaan samenwonen en geen zelfstandige woonruimte meer nodig hebben?

¹¹² De financiële consequenties voor de huurtoeslag zijn, in overleg met de opdrachtgever, niet meegenomen in deze verkenning. Dit is aan de orde bij een verdiepend (vervolg)onderzoek of uitvoeringstoets.

B. Onderzoeksverantwoording

De onderzoeksvragen beantwoorden we aan de hand van verschillende methoden die we in dit onderzoek hebben ingezet. Hieronder geven we een beknopt overzicht van deze onderzoeksactiviteiten. In deze rapportage hebben we de bevindingen vanuit alle onderzoeksactiviteiten gebundeld en beantwoorden we de onderzoeksvragen in samenhang. De volgende activiteiten hebben we uitgevoerd in de periode juni 2025 tot en met januari 2026:

- a. **Documentstudie** van wet- en regelgeving, Kamer- en beleidsstukken, beleidsdoorlichtingen en (andere) onderzoeken. We gebruikten de documentstudie om meer te weten te komen over de werking van de kostendelersnorm, een definitie te formuleren van de doelgroep van potentiële woningdelers en om belemmeringen van en financiële prikkels tot woningdelen uiteen te zetten. De exacte bronvermelding is te vinden in de voetnoten van de hoofdstukken.
- b. **Interviews** met beleidsmakers, uitvoerders, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties, om een breed beeld op te halen. We spraken met het ministerie van SZW, Aedes, Woonbond, VNG, Divosa, UWV, SVB, Nibud, Stichting SAM, de Landelijke Cliëntenraad, Valente en De Vernieuwde Stad, tijdens online, semigestructureerde interviews van een uur. Met deze partijen bespraken we de belemmeringen voor woningdelen die zij in de praktijk zien en vroegen naar verwachte effecten van de verschillende beleidsvarianten.
- c. **Analyse van landelijke cijfers over potentiële woningdelers**. We gebruikten cijfers van het UWV, het CBS, de SVB en het ministerie van SZW om het aandeel kostendelers onder de uitkeringsgerechtigden vanuit verschillende regelingen te bepalen of in te schatten. Het bleek niet mogelijk om een generieke inschatting te maken van het totale aantal potentiële woningdelers onder hen. Daarom hebben we op basis van de documentstudie en interviews vijf deelgroepen geïdentificeerd met een hoge potentie tot woningdelen en een inschatting gemaakt van de grootte van deze doelgroepen. De exacte bronvermelding is te vinden in de voetnoten van de hoofdstukken.
- d. **Voorbeeldberekeningen woon- en huishoudsituaties voor verschillende beleidsvarianten**. Hierin rekenden wij de effecten van de gekozen beleidsopties door voor verschillende situaties. De uitwerking van hoe we deze berekeningen hebben uitgevoerd, staat in bijlage D.
- e. **Enquête onder potentiële woningdelers** in een uitkeringssituatie. We vroegen respondenten naar hun woonvoorkeuren en naar belemmeringen om te gaan woningdelen. We gebruikten vignetten om respondenten te vragen of zij in bepaalde (financiële) situaties zouden gaan woningdelen. De enquête was op B1-niveau ontwikkeld en kon in het Nederlands, Engels en Arabisch ingevuld worden. Ook gaven we de mogelijkheid om de enquête telefonisch in te vullen. We hebben de enquête verspreid via organisaties die met de doelgroepen in contact staan. We hebben 364 maatschappelijke organisaties benaderd om ons te helpen bij het verspreiden van de enquête, zoals lokale afdelingen van de Voedselbank en VluchtelingenWerk Nederland, lokale inloop- en steunpunten, kerken en moskeeën en landelijke organisaties zoals de Associatie Wijkteams, Schuldhulpmaatje en Netwerk DAK. 42 organisaties hebben de enquête daadwerkelijk verspreid, bijvoorbeeld door de enquête actief bij cliënten onder de aandacht te brengen of door flyers te verspreiden. Een veelvoorkomende reden van organisaties om de enquête niet te verspreiden, was om de doelgroep niet verder te belasten. We stimuleerden de deelname door middel van een verloting van boodschappenbonnen onder respondenten die alle vragen beantwoordden. Er waren 517 respondenten op de enquête. We hebben 143 respondenten verwijderd, omdat deze maar een zeer beperkt aantal vragen hadden ingevuld. Er bleven 374 respondenten over, waarvan 293 de vragenlijst volledig en 81 onvolledig hebben ingevuld. Een onvolledige respons houdt in dat een respondent een deel van de inhoudelijke vragen heeft beantwoord, maar niet tot het einde van de enquête is gekomen. De antwoorden van deze respondenten hebben we wel meegenomen in de

analyse. 75% van de respondenten heeft een uitkering. Van de totale groep respondenten met een uitkering heeft 32% een bijstandsuitkering. 4% van de respondenten krijgt een AIO-, IOAW-, IOAZ- of Anw-uitkering en 10% krijgt een toeslag vanuit de TW. Daarnaast krijgt 66% een (andere) uitkering, meestal van het UWV. 3% weet niet welke uitkering zij krijgen. Deze percentages tellen op tot 114%, doordat sommige respondenten meerdere antwoordopties hebben aangekruist. Wat betreft de eerdergenoemde deelgroepen potentiële woningdelers (zie hoofdstuk 3) heeft 21% van de respondenten een migratieachtergrond. 4% valt in de leeftijdscategorie van 27 tot en met 30 jaar (de gemiddelde leeftijd is 54 jaar). Een respondent woont in een instelling (0,3%) en 5% heeft geen vaste woonplek of woont (tijdelijk) bij familie, vrienden of kennissen. 12% van de respondenten heeft recent een scheiding of relatiebreuk meegemaakt en één derde van hen moest daardoor op zoek naar een nieuwe woning. Gezien het lage aantal respondenten per doelgroep konden we de analyses niet uitsplitsen per doelgroep. Dit zou een vertekend beeld kunnen geven. Verder woont een groot deel van de respondenten alleen of met één iemand anders (respectievelijk 39% en 35%). Respondenten die met anderen in huis wonen, wonen meestal met hun partner (59%) en vaak met hun kinderen (33% woont met kinderen van jonger dan 18 jaar, 30% met kinderen van 18 jaar of ouder). We hebben de resultaten van de enquête gebruikt om een beeld te verkrijgen van de ordegrrootte van aantallen. Aangezien niet elke bevolkingsgroep, doelgroep en type uitkering naar verhouding vertegenwoordigd is, zijn de resultaten niet te generaliseren naar de algehele groep van potentiële woningdelers. Dit gebruik van de enquêteresultaten sluit aan bij de verkennende aard van het onderzoek.

- f. **Begrotingsdoorrekeningen** om de **financiële consequenties voor de kosten van de regelingen in te schatten**. Hiervoor maken we onder andere gebruik van informatie van het ministerie van SZW. Deze doorrekeningen zijn in nauwe onderlinge afstemming tot stand gekomen.
- g. **Focusgroepen met de doelgroep**. Tijdens drie focusgroepen bespraken we belemmeringen om te gaan woningdelen en de voorkeuren van de deelnemers om al dan niet te gaan woningdelen in verschillende financiële situaties. We spraken vijf jongeren die zijn uitgestroomd uit een intramurale instelling, zeven (ex-)dak- en thuisloze mensen en vijf statushouders, omdat we verwachtten dat zij minder makkelijk via de enquête te bereiken zijn en omdat in focusgroepen doorvragen beter mogelijk is dan in een enquête. De focusgroepen duurden anderhalf uur, waren semigestructureerd en vonden fysiek plaats.

Gedurende het onderzoek maakten we gebruik van een **vergelijkingskader** om de verschillende beleidsvarianten objectief met elkaar te kunnen vergelijken en onderlinge verschillen uit te lichten. Hiermee geven we uitkomsten van het onderzoek op een gestructureerde manier weer. Het vergelijkingskader is uiteengezet in bijlage C.

C. Vergelijkingskader beleidsvarianten

In dit onderzoek passen we een vergelijkingskader toe dat dient om de verschillende beleidsvarianten uit hoofdstuk 4 objectief met elkaar te kunnen vergelijken en onderlinge verschillen uit te lichten. Met het vergelijkingskader wordt informatie zoveel mogelijk geordend, vergelijkbaar gemaakt en overzichtelijk gepresenteerd. Dit helpt beleidsmakers bij het maken van een goede afweging tussen beleidsopties. In paragraaf 4.7 hebben we dit uitgebreider toegelicht. De tabellen hieronder omvatten het gehele vergelijkingskader, zoals we dat hebben toegepast in de hoofdstukken 5 tot en met 8.

C.1 De financiële situatie van woningdelers

In hoeverre leidt variant X tot verbetering van de financiële situatie van betrokkenen?					
In hoeverre:	Nauwelijks	In geringe mate	In enige mate	In aanzienlijke mate	In zeer grote mate
• Leidt variant X tot een hoger inkomen (inclusief toeslagen) voor betrokkenen?					
• Leidt variant X tot een financieel voordeel voor betrokkenen bij het delen van een woning (ten opzichte van alleen wonen, en rekening houdend met kostenvoordelen door het woningdelen)?					

C.2 Niet-financiële belemmeringen voor woningdelers

In hoeverre is variant X voorspelbaar, te begrijpen en navolgbaar voor de doelgroep?					
In hoeverre:	Nauwelijks	In geringe mate	In enige mate	In aanzienlijke mate	In zeer grote mate
• Begrijpen mensen in variant X de financiële en juridische gevolgen van hun keuzes rond woningdelen en van veranderingen in hun situatie (beter)?					
• Is er in variant X een beperkter risico voor betrokkenen op terugvorderingen?					
• Past de gevraagde eigen verantwoordelijkheid van mensen in variant X beter bij hun capaciteiten (bijvoorbeeld ten aanzien van het aanleveren van informatie en bewijsstukken aan de overheid)?					

In hoeverre neemt variant X (overige) belemmeringen weg voor woningdelen?					
In hoeverre:	Nauwelijks	In geringe mate	In enige mate	In aanzienlijke mate	In zeer grote mate
• Vermindert variant X onderlinge afhankelijkheden tussen woningdelers?					

Is in variant X maatwerk beter mogelijk in de toepassing van de kostendelersnorm?					
---	--	--	--	--	--

C.3 Vangnetfunctie van de regelingen en prikkels voor arbeidsparticipatie

In hoeverre blijft bij variant X de prikkel om te participeren op de arbeidsmarkt in stand?					
	Nauwelijks	In geringe mate	In enige mate	In aanzienlijke mate	In zeer grote mate
In hoeverre:					
Draagt variant X bij aan het vangnetprincipe van de sociale zekerheid, waarbij alleen in de noodzakelijke kosten van bestaan wordt voorzien?					
Draagt variant X meer bij aan een stabiele situatie en vermindering van (financiële) stress bij betrokkenen?					

C.4 Uitvoerbaarheid voor professionals en ketenpartners

In hoeverre is variant X werkbaar voor uitvoerend professionals en ketenpartners?					
	Nauwelijks	In geringe mate	In enige mate	In aanzienlijke mate	In zeer grote mate
In hoeverre:					
In hoeverre draagt variant X bij aan een duidelijker en uitvoerbaarder toepassing van de kostendelersnorm voor uitvoerend professionals binnen de beschikbare middelen, systemen en capaciteiten?¹¹³					
Vermindert variant X het risico op fraude?¹¹⁴					
Worden in variant X gelijke gevallen gelijk behandeld (geen willekeur)?					

C.5 Maatschappelijk draagvlak¹¹⁵

In hoeverre draagt variant X bij aan draagvlak en democratische legitimiteit?					
	Nauwelijks	In geringe mate	In enige mate	In aanzienlijke mate	In zeer grote mate
In hoeverre:					
Is er in algemene zin maatschappelijk meer draagvlak voor variant X?					
Staan belanghebbenden meer achter variant X?					
Wordt in variant X rekening meer gehouden met diverse behoeftes,					

¹¹³ Voor deze vraag hebben we het kader uitgebreid met de optie 'geen enkele mate', omdat de overige opties niet voor elke variant passend zijn.

¹¹⁴ Voor deze vraag hebben we het kader uitgebreid met de optie 'geen enkele mate', omdat de overige opties niet voor elke variant passend zijn.

¹¹⁵ Dit onderdeel hebben we niet toegepast in deze verkenning, omdat we hier niet expliciet onderzoek naar hebben gedaan.

belangen en waarden van verschillende mensen binnen de samenleving?					
---	--	--	--	--	--

C.6 Impact SZW-begroting

In hoeverre zijn bij variant X de huidige beschikbare middelen toereikend?					
In hoeverre:	Nauwelijks	In geringe mate	In enige mate	In aanzienlijke mate	In zeer grote mate
Leidt variant X tot een toename van de benodigde Rijksmiddelen¹¹⁶?					

¹¹⁶ Nota bene: de vraagstelling is hier tegengesteld geformuleerd aan die van de andere onderdelen: hoe meer naar rechts wordt 'gescoord' in de tabel, hoe ongunstiger de score.

D. Rekenmodel financiële aspecten van woningdelen op huishoudniveau

In deze bijlage lichten we het rekenmodel toe dat we hebben gebruikt om financiële aspecten van de verschillende beleidsvarianten op huishoudniveau door te rekenen. De uitkomsten hiervan hebben we opgenomen in hoofdstuk 5.

D.1 Rekenmodel financiële effecten van woningdelen

Gezien het onderzoeksdoel kijken we alleen naar mensen die recht hebben op een uitkering waar de kostendelersnorm een rol speelt. Uiteraard heeft woningdelen ook financiële effecten voor huishoudens met meer besteedbaar inkomen. Die vallen buiten scope van onze berekening.

De financiële effecten van woningdelen voor (uitkeringsgerechtigde) minima delen we op in twee hoofdonderdelen:

- a. De **inkomsten** veranderen.
- b. De **uitgaven** veranderen.

We zijn er **niet op uit om een integraal (absoluut) beeld te geven van de koopkracht** van de uitkeringsgerechtigden in scope (het saldo van inkomsten en uitgaven). We kijken vooral naar de **veranderingen** als een persoon of huishouden woning-/kostendeler wordt. In hoeverre veranderen de inkomsten en uitgaven ten opzichte van de huidige situatie?

D.1.1 De inkomstenkant

We gebruiken voor de inkomstenkant het geactualiseerde rekenmodel dat SZW/ASEA heeft ontwikkeld voor eerdere analyses.¹¹⁷ Dit passen we licht aan op het specifieke gebruiksdoel van dit onderzoek.¹¹⁸ Om de analyse uitvoerbaar te houden, kiezen we ervoor om niet alle onderdelen mee te nemen in de scope. Wat we wel en niet meenemen in de scope lichten we in de volgende paar alinea's toe.

Aan de **inkomstenkant** nemen we de volgende financiële veranderingen van woningdelen mee:

- a. De **kostendelersnorm of de gehuwendennorm** wordt van toepassing, waardoor de uitkering per persoon daalt. Hierbij onderscheiden we twee varianten: de kostendelersnorm in bijstand en AIO enerzijds (op grond van de Participatiewet), en de kostendelersnorm in IOAW, IOAZ, Anw en Toeslagenwet anderzijds. In feite is de kostendelersnorm voor de laatstgenoemde regelingen, in de huidige situatie, gelijk aan de beleidsvariant 'alleenstaandenaanvulling' voor de bijstand en AIO.
- b. Door de lagere uitkering (a), daalt de af te dragen **inkomstenbelasting** per huishouden.

¹¹⁷ [Ministerie van SZW \(2021\). Verkenning naar een andere vormgeving van de kostendelersnorm.](#)

¹¹⁸ Het model is aangepast zodat er nu rekening wordt gehouden met een specifieke rekenuur per type huishouden (op basis van Nibud-gegevens), in plaats van een gemiddelde rekenuur voor alle huishoudens zoals voorheen. Hierdoor kan de huurtoeslag voor elk type huishouden afzonderlijk worden berekend. Ook corrigeren we voor het feit dat zorgkosten in ons model ook aan de uitgavenkant worden meegenomen.

-
- c. Doordat het (verzamel)inkomen afneemt (a en b) zal het **recht op toeslagen** ook veranderen. Wij nemen alleen de huurtoeslag mee in de berekening, omdat alleen deze toeslag verandert bij woningdelen. We gaan ervan uit dat de uitkeringsgerechtigden in een (sociale) huurwoning wonen.

Andere inkomsten kunnen ook veranderen, maar houden wij buiten scope vanwege de grote (lokale) variatie, ontbrekende gegevens en/of het feit dat deze regelingen niet automatisch van toepassing zijn op of veranderen bij woningdelen, zoals:

- a. Gemeentelijke uniforme minimaregelingen.
- b. Gemeentelijke maatwerkregelingen, zoals bijzondere bijstand en individuele inkomensvoet.
- c. Nationale maatwerkregelingen zoals het Tijdelijk Noodfonds Energie.
- d. Effecten op de keten van schuldhulpverlening, zoals via de beslagvrije voet.
- e. Ondersteuning via sociale kredieten of informele financiële ondersteuning.
- f. Et cetera.

Inkomsten die in principe niet veranderen als gevolg van woningdelen blijven buiten beschouwing, zoals:

- a. Kinderbijslag. Dit is een basisinkomen.
- b. Zorgtoeslag. Deze toeslag is maximaal voor deze doelgroep, ook na woningdelen.
- c. Kindgebonden budget. Deze toeslag is maximaal voor deze doelgroep, ook na woningdelen.
- d. Kinderopvangtoeslag. Deze toeslag is maximaal voor deze doelgroep, ook na woningdelen.
- e. Inkomsten uit andere uitkeringen. Hiervoor geldt geen kostendelersnorm.
- f. Aftrekposten. We gaan ervan uit dat aftrekposten verwaarloosbaar zijn.
- g. Inkomsten uit vermogen. We gaan ervan uit dat het relevante vermogen verwaarloosbaar is.
- h. Alimentatie.
- i. Et cetera.

Inkomsten kunnen ook veranderen als mensen hun gedrag aanpassen na het woningdelen, bijvoorbeeld omdat zij meer/minder gaan werken of groter/kleiner gaan wonen (tweede- en derde-orde-effecten). Deze gedragseffecten nemen wij in deze berekening niet mee, juist om het financiële effect van aanpassingen in de kostendelersnorm zuiver te analyseren. We wegen deze effecten waar mogelijk wel mee bij de berekening van de consequenties voor de Rijksfinanciën.

D.1.2 De uitgavenkant

Aan de **uitgavenkant** is het aantal posten dat verandert bij woningdelen in theorie oneindig, afhankelijk van wat mensen in de praktijk kopen als zij al dan niet gaan woningdelen, of hun uitgavenpatroon aanpassen. We moeten daarom een vereenvoudiging aanbrengen om de analyse behapbaar te houden. We kiezen ervoor om aan te sluiten bij beschikbare gegevens over de *benodigde uitgaven* (in plaats van de *werkelijke uitgaven*) van minima. In concreto sluiten we aan bij de cijfers die door het CBS, het SCP en Nibud ([2024](#)) zijn berekend als armoedemaatstaf. Die maatstaf geeft aan wat verschillende typen huishoudens (minimahuishoudens, gedefinieerd aan de hand van het aantal volwassene en minderjarige personen) nodig hebben in Nederland om 'rond te komen'. De tabel hieronder, die we een-op-een hebben overgenomen van het CBS, laat dit zien (peiljaar 2023)¹¹⁹.

¹¹⁹ CBS, SCP, Nibud: [De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten](#) (2024). Tabel overgenomen van pagina 36.

Opbouw armoedegrens per type huishouden

# volwassenen	# kinderen 13 t/m 17	# kinderen 0 t/m 12	1. Uitgaven excl. huur, energie, basisverze- kering en eigen risico	a. Referentiehuis	b. Referentie-energie	c. Basisverzekering ziektelasten	d. Eigen risico	2. Totale uitgaven	3. Armoedegrens (excl. basisverzekering en eigen risico)	4. Gemiddelde maande- lijkse armoedegrens in 2023 (voor publicatie)
			€	€	€	€	€	€	€	€
1	0	0	744	592	146	141	32	1.655	1.482	1.512
1	0	1	992	629	213	141	32	2.007	1.834	1.871
1	1	0	1.200	629	213	141	32	2.214	2.042	2.083
2	0	0	1.206	623	176	281	64	2.350	2.005	2.045
1	0	2	1.176	637	250	141	32	2.235	2.063	2.104
1	1	1	1.369	637	250	141	32	2.429	2.256	2.301
1	2	0	1.563	637	250	141	32	2.623	2.450	2.499
2	0	1	1.380	637	250	281	64	2.612	2.267	2.313
2	1	0	1.573	637	250	281	64	2.806	2.460	2.509
3	0	0	1.582	637	250	422	96	2.987	2.469	2.519
1	0	3	1.370	643	289	141	32	2.474	2.302	2.348
1	1	2	1.542	643	289	141	32	2.647	2.474	2.524
1	2	1	1.727	643	289	141	32	2.831	2.659	2.712
1	3	0	1.911	643	289	141	32	3.016	2.843	2.900
2	0	2	1.552	643	289	281	64	2.829	2.484	2.534
2	1	1	1.737	643	289	281	64	3.014	2.669	2.723
2	2	0	1.922	643	289	281	64	3.199	2.854	2.911
3	0	1	1.742	643	289	422	96	3.192	2.674	2.728
3	1	0	1.927	643	289	422	96	3.377	2.859	2.916
4	0	0	1.933	643	289	562	128	3.555	2.865	2.923
1	0	4	1.544	649	313	141	32	2.679	2.506	2.556
1	1	3	1.724	649	313	141	32	2.859	2.686	2.740
1	2	2	1.904	649	313	141	32	3.039	2.866	2.924
1	3	1	2.084	649	313	141	32	3.219	3.046	3.107
1	4	0	2.261	649	313	141	32	3.396	3.223	3.288
2	0	3	1.735	649	313	281	64	3.042	2.697	2.751
2	1	2	1.915	649	313	281	64	3.222	2.877	2.935
2	2	1	2.095	649	313	281	64	3.402	3.057	3.118
2	3	0	2.275	649	313	281	64	3.582	3.237	3.302
3	0	2	1.920	649	313	422	96	3.400	2.882	2.940
3	1	1	2.100	649	313	422	96	3.580	3.062	3.124
3	2	0	2.280	649	313	422	96	3.760	3.242	3.307
4	0	1	2.106	649	313	562	128	3.758	3.068	3.130
4	1	0	2.286	649	313	562	128	3.938	3.248	3.313
5	0	0	2.291	649	313	703	160	4.116	3.253	3.318

Tabel 36. Benodigde uitgaven naar huishoudensomvang 2023. Bron: CBS, SCP en Nibud (2024)¹²⁰

Nibud geeft de volgende aandachtspunten mee voor gebruik van deze tabel. Ten eerste zijn de huur, energie- en zorgkosten huishouden-/persoonsafhankelijk en niet zomaar beïnvloedbaar. Ten tweede verschilt de referentiehuis weinig naar omvang van het huishouden. De uitleg is dat deze minimahuishouden vaak in een corporatiewoning wonen. Er is variatie in de omvang (en daarmee in de huur) van een corporatiewoning, maar die verschillen zijn gemiddeld genomen beperkt. Hierdoor zijn er op huurlasten relatief sterke schaalvoordelen van woningdelen in deze tabel. Evenwel weten we dat de schaalvoordelen van woningdelen voor lagere inkomens over het algemeen lager liggen dan die van

¹²⁰ De schaalvoordelen van woningdelen zijn in deze tabel maximaal. Er wordt aangenomen dat de woningdelers zoveel mogelijk kosten delen (dus bijvoorbeeld gezamenlijk eten).

hogere inkomens, omdat de persoonlijke uitgaven van lagere inkomens vaker ‘ondeelbaar’ zijn, zoals die voor boodschappen en zorgkosten ([Vrijmoeth, 2025](#)).

We kijken naar het saldo van (veranderingen in) inkomsten en uitgaven. Dit saldo neemt, zoals eerder uitgelegd, niet *alle aspecten* van de koopkracht mee, maar geeft wel zicht op de belangrijkste financiële factoren die kunnen veranderen. We indexeren de uitgaven met tweemaal de consumentenprijsindex (CPI) volgens het CBS (2024 en (geraamd) 2025) om tot het prijsniveau 2025 te komen (bron: [CPB MEV 2026](#)).

D.2 Huishoudens in scope van het rekenmodel

Woningdelen heeft een effect op verschillende typen huishoudens, dat blijkt onder meer uit tabel 36. We richten ons in dit financiële hoofdstuk op huishoudens zonder kinderen. Dat doen we ten eerste omdat de kosten voor kinderen in het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel niet worden gecompenseerd via de uitkeringsregelingen met een kostendelersnorm, maar (onder meer) via de kindbijslag en het kindgebonden budget - inclusief de alleenstaande ouderkop. Alternatieve beleidsvarianten van de kostendelersnorm hebben derhalve ook geen invloed op de kosten van kinderen. Een tweede reden voor onze keuze is de noodzaak om het inkomstenmodel en het uitgavenmodel op elkaar aan te laten sluiten. Het CBS, SCP en Nibud hanteren een andere indeling in leeftijdsgroepen van kinderen dan het ASEA-inkomstenmodel, waardoor de aansluiting bemoeilijkt wordt.

Wij richten ons specifiek op vijf woonsituaties, namelijk huishoudens met 1, 2, 3, 4 en 5 volwassenen (zonder kinderen) met een uitkering waarop de kostendelersnorm van toepassing is. Of dit gehuwden/samenwonenden of kostendelers betreft, is aan de inkomstenkant niet relevant in het rekenmodel van de huidige situatie.¹²¹ Ook het CBS, SCP en Nibud (2024) maken geen onderscheid in de benodigde kosten naar partnerbegrip. Indien de kostendelersnorm wordt aangepast, maar de gehuwdennorm *niet*, ontstaat er wel een verschil tussen gehuwden en kostendelers. We gaan er in dit rekenmodel vanuit dat een beleidsvariant ziet op zowel de gehuwden- als de kostendelersnorm.

D.3 Gebruik van het rekenmodel: effecten van woningdelen

Het rekenmodel werkt als volgt. Ten eerste berekent het rekenmodel wat de effecten zijn op inkomsten en uitgaven *als het aantal kostendelers in een woning toeneemt, gegeven de huidige kostendelersnorm*. Deze berekening kunnen we maken door een huishouden als het ware te laten ‘overstappen’ naar een andere woonsituatie: bijvoorbeeld van 1 volwassene (alleenstaand) naar 2 volwassenen. De financiële verschillen tussen deze woonsituaties geven inzicht in de financiële gevolgen van (meer) gaan woningdelen. Dit heeft invloed op de inkomstenkant (lagere uitkering per persoon door kostendelersnorm, maar hogere totale uitkering per ‘woning’) en op de uitgavenkant (lagere benodigde uitgaven per persoon door schaalvoordelen, maar hogere totale benodigde uitgaven per ‘woning’).

Ten tweede kunnen we ook *alternatieve beleidsvarianten van de kostendelersnormen doorrekenen*, waardoor we de financiële effecten (lees: aan de inkomstenkant) in beeld krijgen ten opzichte van nu, *gegeven het huishoudtype*. Zo heeft ASEA het rekenmodel in 2021 ook toegepast¹²². Deze toepassing is relevant om de ‘statische koopkrachteffecten’ op de huishoudens in kaart te brengen (waar de keuzes en overige omstandigheden gelijk blijven).

¹²¹ In de praktijk zijn er natuurlijk wel verschillen in fiscaliteit en regelgeving tussen kostendelers en gehuwden/samenwonenden, zoals het wel of niet meetellen van vermogen, (overdraagbare) heffingskortingen en dergelijke. Deze zaken zijn in het rekenmodel niet van toepassing.

¹²² [Ministerie van SZW \(2021\). Verkenning naar een andere vormgeving van de kostendelersnorm.](#)

Tot slot kunnen we de twee benaderingen *combineren*. We kijken naar *wat de effecten zijn op inkomsten en uitgaven als het aantal kostendelers in een woning toeneemt, bij een alternatieve vormgeving van de kostendelersnorm*. We doen vervolgens een ‘verschillen-in-verschillenanalyse’: Door de uitkomsten van deze combinatie te vergelijken met uitkomsten van de eerste benadering kunnen we kwantificeren in hoeverre de beleidsvarianten (extra) financieel voordeel opleveren voor betrokkenen indien zij gaan woningdelen, vergeleken met de huidige kostendelersnorm.