nationale ombudsman

Reflectie

Sociale minima in de knel

Onderzoeksteam
Meike Bokhorst

Datum 17 oktober 2022
Publicatienummer 2022/167

Inhoudsopgave

Samenvatting **3**

Voorwoord **6**

1. Inleiding **7**

2. Sociale minima in de knel **8**

2.1 Statushouders lopen groter risico op langdurige financiële problemen 8

2.2 Jongeren met een beperking gehinderd door wetten en regels bij het meedoen 9

2.3 Jongeren tot 21 in de bijstand leven vaak onder het bestaansminimum 9

3. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen **11**

3.1 Ouderen van AOW-gerechtigde leeftijd nemen met te weinig genoegen 11

3.2 Weinig laagdrempelige toegang tot sociale voorzieningen voor de energietransitie 11

3.3 Zelfstandigen ervaren drempels bij coronasteunmaatregelen en schuldhulpverlening 12

4. Vergelijkbare problemen in verschillende minimaregelingen **14**

4.1 Sociaal minimum niet toereikend 14

4.2 Grote verschillen tussen gemeenten in participatie en bestaanszekerheid 14

4.3 Niet-gebruik van toeslagen en lokale voorzieningen 14

4.4 Moeilijk om uit de armoedeval te komen 15

4.5 Ingewikkelde regelgeving en hoge administratieve lasten 15

4.6 Onrealistische inschatting van het doenvermogen van burgers in kwetsbare positie 16

4.7 Gebrek aan geld, tijd en kennis bij gemeentelijke dienstverleners 16

4.8 Afstemmingsproblemen in de keten 16

5. Oplossingsrichtingen voor een meer proactieve overheid **18**

5.1 Garandeer als Rijksoverheid een toereikend sociaal minimum 18

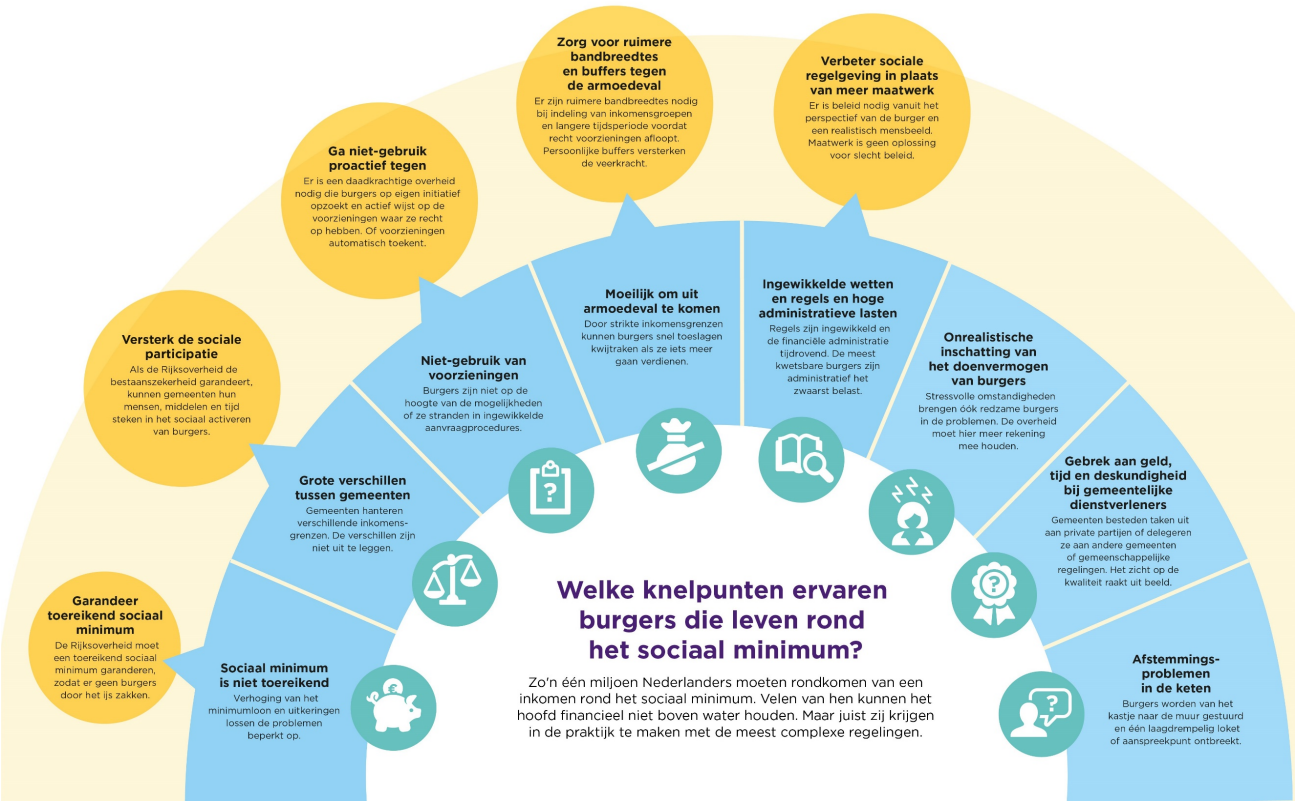
5.2 Versterk als gemeenten de sociale participatie 18

5.3 Wees proactief en ga niet-gebruik van inkomensvoorzieningen tegen 19

5.4 Zorg voor ruimere bandbreedtes en buffers tegen armoedeval 19

5.5 Verbeter sociale regelgeving in plaats van meer maatwerk in de uitvoering 20

Samenvatting



Aanleiding onderzoek

De overheid moet zorgen dat mensen niet door de ondergrens van het sociaal minimum zakken, maar dat gebeurt nu wel door de energiearmoede en stijgende prijzen. De Rijksoverheid moet zorgen voor een sociaal minimum waarbij mensen buffers kunnen opbouwen voor als het slechter gaat. Gemeenten kunnen zich dan meer richten op sociale participatie en duurzaam meedoen op de arbeidsmarkt. In de onderzoeken naar sociale minima en niet-gebruik van inkomensvoorzieningen komt de ombudsman steeds dezelfde knelpunten tegen. In deze reflectie benoemt de Nationale ombudsman deze overkoepelende problemen en doet suggesties wat de overheid kan doen om deze op te lossen.

Alleenstaande moeder met twee jonge kinderen: "Ik heb een auto-immuunziekte. Daardoor kan ik niet meer werken. Al mijn geld gaat op aan mijn ziekte. Ik houd mijn hart vast voor als mijn energierekening straks omhoog gaat. Waar moet ik dat geld vandaan halen?"

Correspondent Economie Frederik: "Je hebt nu een hbo-studie nodig om in armoede te kunnen leven."

Conclusies onderzoek

Welke overkoepelende problemen komen terug in de sociale minimaonderzoeken?

1. Sociaal minimum is niet toereikend: Hoewel het minimumloon in 2023 met 10% omhoog gaat en het kabinet dit jaar € 1300 energietoeslag uitkeert, lost dit de problemen maar beperkt op. Mensen op het sociaal minimum kunnen vaak geen enkele buffer opbouwen, terwijl dit hard nodig is door de stijgende kosten en de systematiek van verrekenen.
2. Grote verschillen tussen gemeenten in participatie en bestaanszekerheid: Statushouders krijgen in de ene gemeente hun reiskosten en inrichtingskrediet volledig vergoed en in de andere niet. De ene gemeente hanteert een andere inkomensgrens dan de andere. De verschillen zijn niet uit te leggen. Gemeenten zijn bij de energietoeslag groot voorstander van een centraal uitgevoerde inkomensregeling via uitvoeringsorganisaties.
3. Niet-gebruik van voorzieningen: Mensen zijn niet op de hoogte van de mogelijkheden of ze stranden in ingewikkelde aanvraagprocedures. Ook schamen ze zich om een beroep te doen op de overheid of zijn bang om de aanvraag verkeerd in te vullen.
4. Moeilijk om uit de armoedeval te komen: Door strikte inkomensgrenzen kunnen mensen snel al hun toeslagen kwijtraken als ze iets meer gaan verdienen. Deeltijdwerken is onaantrekkelijk, ingewikkeld en loont vaak niet voor sociale minima. Sociale minima ervaren weinig toekomstperspectief en zien weinig mogelijkheden om hun situatie te verbeteren. Zo kunnen jongeren met een beperking en een betaalde baan vaak niet meer uren maken om uit de uitkering te komen. Hun gezondheid belemmert hun mogelijkheden. Ook mogen ze niets houden van wat ze verdienen als ze onder de 27 zijn. Statushouders stromen moeilijk uit de bijstand als zij de Nederlandse taal nog niet spreken.
5. Ingewikkelde wetten en regels en hoge administratieve lasten: Regels in het sociaal domein zijn erg ingewikkeld. Het voeren van een financiële administratie over meerdere inkomensbestandsdelen is bovendien zeer tijdrovend. Mensen die het meest kwetsbaar zijn, zijn het zwaarst belast met het indienen van aanvragen en doorgeven van wijzigingen. De uitgekeerde bedragen zijn vaak afhankelijk van elkaar. Door verrekeningen weten burgers niet goed waar ze aan toe zijn.
6. Onrealistische inschatting van het doenvermogen van burgers: De Nationale ombudsman constateerde in zijn rapport Burgerperspectief op schuldhulpverlening uit 2016 dat zelfredzaamheid bij schulden een illusie is. De WRR concludeerde in 2017 dat stressvolle omstandigheden maken dat redzame burgers in de problemen komen. Ze verliezen overzicht en stellen beslissingen uit of maken verkeerde keuzes. De overheid moet meer rekening houden met het doenvermogen van burgers. Uit de minimarapporten van de Nationale ombudsman blijkt dat dat nog onvoldoende gebeurt.
7. Gebrek aan geld, tijd en deskundigheid bij gemeentelijke dienstverleners: Door alle extra taken is er een gebrek aan geld in veel gemeenten. Door tijdgebrek is er weinig contact tussen burgers en gemeentelijke dienstverleners. Door onvoldoende deskundig personeel en vanuit kostenbesparing besteden gemeenten sociale taken uit aan private partijen of delegeren ze aan andere gemeenten of gemeenschappelijke regelingen. Het zicht op de kwaliteit van dienstverlening raakt dan vaak uit beeld. Gemeenten die niet aan minimumeisen voldoen, worden daar niet op aangesproken.
8. Afstemmingsproblemen in de keten: Burgers klagen dat ze van het kastje naar de muur gestuurd worden en dat één fysiek loket ontbreekt waar iemand terecht kan met al zijn problemen. Vaak zijn er meerdere afdelingen en instanties betrokken bij een burger, waardoor het risico groot is dat ze langs elkaar heen werken. Afdelingen en instanties maken vaak geen gebruik van elkaars gegevens om burgers beter te helpen, omdat ze dat niet (denken te) mogen.

Medewerker overheidsinstantie: "Wij zijn maar één onderdeel, een radertje in het geheel. Het komt allemaal samen bij de burger. Die heeft maar met één overheid te maken, maar ziet wel vijftien verschillende instanties. Dan loopt het wel eens vast."

Reinier van Zutphen: "Armoede is één van de belangrijkste thema's die ik op de agenda heb staan. De inflatie en stijgende energieprijzen maken het rondkomen voor sociale minima alleen nog maar moeilijker. Het sociaal minimum is ontoereikend. Dat was al zo en dat is alleen maar erger geworden."

Aanbevelingen

Wat kan de overheid doen om de bovengenoemde problemen op te lossen?

1. Garandeer als Rijksoverheid een toereikend sociaal minimum: Of mensen met hun inkomen voldoende bestaanszekerheid opbouwen, hangt sterk af van het beroep dat ze kunnen en mogen doen op toeslagen en andere inkomensvoorzieningen. Burgers die op het sociaal minimum leven kunnen gebruik maken van vele verschillende voorzieningen met elk hun eigen aanvraagprocedures, voorwaarden, betaalmomenten enz. Vaak weten ze pas achteraf of ze definitief recht hebben op de voorziening. En of ze geld moeten terugbetalen of niet. Dit zorgt voor veel onzekerheid, vooral omdat mensen die op het sociaal minimum leven geen financiële buffer hebben.
2. Versterk als gemeenten de sociale participatie: Gemeenten proberen elk op eigen wijze met lokale inkomensvoorzieningen te voorkomen dat specifieke groepen onder het sociaal minimum zakken. Daarbij ontstaan grote verschillen tussen gemeenten. De Rijksoverheid zou de bestaanszekerheid van alle burgers moeten garanderen. Dan kunnen gemeenten hun mensen, middelen en tijd steken in het sociaal activeren van burgers.
3. Wees proactief en ga niet-gebruik van voorzieningen tegen: Mensen weten niet van het bestaan van voorzieningen of noemen wantrouwen in de overheid als reden voor het niet-gebruik van sociale voorzieningen. Het onderzoek naar ouderen in een financieel kwetsbare positie laat zien dat zij vanwege het kinderopvangtoeslagschandaal vaak geen gebruik durven te maken van inkomensvoorzieningen. De Nationale ombudsman pleit voor een proactieve overheid, die burgers opzoekt en actief wijst op de voorzieningen waar ze recht op hebben. Of zelfs voorzieningen automatisch toekent.
4. Zorg voor ruimere bandbreedtes en buffers tegen de armoedeval: Als mensen gaan werken raken ze vaak van het een op het andere moment al hun toeslagen kwijt en kunnen ze zo te maken krijgen met de armoedeval. Door ruimere bandbreedtes te hanteren bij de indeling van inkomensgroepen en langere tijdsperiodes voordat het recht op voorzieningen afloopt, krijgen groepen in een kwetsbare positie meer tijd om hun financiële positie zeker te stellen. Bij persoonlijke tegenslag zoals overlijden van een partner, maar ook bij collectieve tegenslag zoals prijsstijgingen, blijkt dat veel burgers niet over voldoende buffers beschikken om financiële tegenslagen of schokken op te vangen. De mogelijkheid om een persoonlijke financiële buffer op te bouwen en betere inrichting van het stelsel van sociale zekerheid en toeslagen kunnen de veerkracht van mensen versterken.
5. Verbeter sociale wet- en regelgeving in plaats van meer maatwerk in de uitvoering: De overheid zegt nu mensen het voordeel van de twijfel te geven in plaats van ze als potentiële fraudeur te zien. Maar dat is nog steeds geen ander, meer realistisch mensbeeld. Het is cruciaal om beleid te ontwerpen vanuit een realistisch perspectief van de burger en niet vanuit een rationeel perspectief. De overheid en de Tweede Kamer voegen nu allerlei hardheidsclausules en KAN-bepalingen in wetten toe. Maar maatwerk is geen oplossing voor slecht beleid of slechte wetten.

Voorwoord

Armoede is één van de belangrijkste thema's die ik in de afgelopen jaren op de agenda heb staan. De inflatie en stijgende energieprijzen maken het rondkomen voor sociale minima alleen nog maar moeilijker. Het sociaal minimum is ontoereikend. Dat was al zo en dat is alleen maar erger geworden. Er zijn grote verschillen tussen gemeenten. De vraag of iemand kan rondkomen, hangt nu teveel af van zijn toevallige woonplaats. Het helpt dan als er landelijke regels zijn, zodat mensen weten waar ze recht op hebben.

Terugvorderen van toeslagen leidt tot armoedeval. Als jongeren een paar uur meer gaan werken, raken ze soms allerlei toeslagen kwijt. Onzekerheid over toeslagen zorgt ervoor dat mensen niet aan de slag gaan op de arbeidsmarkt. De administratieve lasten zijn voor mensen veel te zwaar. Ook met behulp van ondersteuning lukt het vaak niet. Gemeenten klagen bij ons over gebrek aan geld. Dat is niet nieuw, maar leidt er wel toe dat ze sociale minima niet altijd goed kunnen helpen. Er is ook heel weinig tijd om het goede werk te kunnen doen en te zorgen dat mensen op de rit blijven. Iedereen moet mee kunnen doen, maar dat is nog steeds niet gerealiseerd. Er zijn grote problemen in de afstemming in de keten. De een weet van de ander soms niet wat die doet. De één-loket-gedachte geldt zeker in het sociaal domein, waar mensen gebaat zijn bij persoonlijk contact.

Hoe nu verder? De Rijksoverheid moet een toereikend sociaal minimum vaststellen. Mensen moeten rond kunnen komen en mee kunnen doen. Dat neemt ze heel veel zorgen weg. Als mensen in financiële problemen zitten, kunnen ze niet aan hun toekomst werken. De buffers die mensen mogen opbouwen zijn minimaal. We moeten toestaan dat mensen enige buffers kunnen opbouwen, waarmee ze zichzelf kunnen redden. Er mogen verschillen zijn tussen gemeenten, maar mensen mogen niet door de bodem van de minimale voorzieningen zakken. Als de Rijksoverheid de sociale ondergrens vaststelt, kunnen gemeenten zich richten op het activeren van mensen.

In alle rapporten komt het niet-gebruik van voorzieningen aan de orde. We zien bij ouderen dat ze uit bescheidenheid of angst de voorzieningen en toeslagen waarop ze recht hebben, niet aanvragen. We zien ook dat mensen niet weten hoe ze dat moeten doen. We pleiten voor een proactieve overheid. Een overheid die daadkrachtig is en burgers op eigen initiatief opzoekt. Als we weten om wie het gaat, dan kunnen we voorzieningen toch ook naar mensen toebrengen?

Tot slot, houd op met maatwerk als oplossing voor slecht beleid. Laten we zorgen voor eenvoudige, begrijpelijke en goed uitvoerbare wetten en regels, die iedereen kan toepassen. En laten we maatwerk bewaren voor de situaties in de uitvoering, waarin dat echt nodig is.

Den Haag, 17 oktober 2022

De Nationale ombudsman,
Reinier van Zutphen

1. Inleiding

Didi (40) is een alleenstaande moeder met twee jonge kinderen en heeft een auto-immuunziekte. Daardoor kan ze niet meer werken. Al haar geld gaat op aan haar ziekte. Ze houdt haar hart vast voor als haar energierekening straks omhoog gaat: "Waar moet ik dat geld vandaan halen? Daar krijg ik echt slapeloze nachten van. In een land als Nederland zou je toch niet wakker moeten liggen van een basisbehoefte zoals een warm huis? Ik dacht altijd dat alles hier goed geregeld was."

Mensen als Didi die rond het sociaal minimum leven, komen steeds meer in de knel. De kosten voor levensonderhoud stijgen en sociale vangnetten zijn steeds minder toereikend. Het CPB berekende in juni 2022 dat als gevolg van de stijgende energieprijzen naar schatting 1,2 miljoen huishoudens te maken krijgen met betalingsproblemen.[1] Hoewel het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen volgend jaar met 10% omhoog gaan en het kabinet in 2022 en 2023 € 1300 energietoeslag aan sociale minima uitkeert, verhelpen deze inkomensvoorzieningen de problemen maar beperkt.[2] Naar verwachting zullen in 2023 833.000 mensen in armoede leven (4,9% van de bevolking).[3]

In juli 2022 presenteerde de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen de plannen voor de aanpak van geldzorgen, armoede en schulden.[4] Doel is halvering van armoede en problematische schulden in 2030 en halvering van het aantal kinderen dat in armoede opgroeit in 2025.[5] Om deze doelen te realiseren streeft het kabinet onder meer naar een betere borging van bestaans- en inkomenszekerheid. In het coalitieakkoord is afgesproken om iedere vier jaar het sociaal minimum te herijken en vast te stellen of dit toereikend is om van te leven en mee te doen in de samenleving.[6] Een Commissie sociaal minimum[7] herijkt de normen voor het bestaansminimum, sociale participatie en benodigde financiële buffers. Het sociaal minimum of wettelijk bestaansminimum is het minimale bedrag dat een burger nodig heeft om in zijn of haar levensonderhoud te kunnen voorzien.[8] Hoewel er nu veel signalen zijn dat het wettelijk minimumloon en het daarop gebaseerde sociaal minimum voor mensen met een uitkering of met een laag inkomen niet meer toereikend is, speelt het probleem van bestaanszekerheid al langer.[9]

De Nationale ombudsman deed afgelopen jaar onderzoek naar de knelpunten die verschillende groepen sociale minima ervaren die niet goed rond kunnen komen. Bij verschillende sociale minimaregelingen komt de ombudsman vergelijkbare problemen tegen, zoals het niet toereikende sociaal minimum, het niet gebruikmaken van toeslagen en lokale voorzieningen, armoedeval door terugvorderen of stopzetten van toeslagen, ingewikkelde regelgeving en hoge administratieve lasten. Deze reflectie gaat eerst in op de afzonderlijke bevindingen en rode draden uit de verschillende onderzoeken naar sociale minima en onderbenutting van voorzieningen. Vervolgens agendeert de Nationale ombudsman een aantal inzichten uit de onderzoeken die vragen om meer fundamentele herijking en herziening van het sociale beleid. Met deze reflectie draagt de ombudsman bij aan het bredere beleidsdebat over de armoedeaanpak.[10]

---

[1] CPB (2022) Stresstest kosten van levensonderhoud.
[2] NOS (2022) Minimumloon volgend jaar 10 procent omhoog, dit jaar geen koopkrachtreparatie.
[3] SCP (2022) Kennisnotitie armoede ramingen. Aantal kinderen en jongeren uit arme gezinnen neemt af tot iets minder dan 220.000 (6,7% van alle minderjarigen).
[4] Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (2022) Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 22 juli. Kamerstukken 24 515, 643, p. 8.
[5] SDG Nederland: 17 doelen die de wereld verbeteren. Nederland heeft zich gecommitteerd aan de Sustainable Development Goals van de VN om in 2030 armoede te verminderen en gelijke kansen te bieden voor deelname aan de arbeidsmarkt en sociale voorzieningen.
[6] In juli 2022 is op verzoek van de Tweede Kamer Kamerstukken II, 2021/22, 35 845, nr. 17.
[7] Kamerstukken II, 2021/22, 35 925 XV, nr. 153.
[8] Nederlandse burgers hebben (artikel 20 Grondwet) recht op bijstand van overheidswege als ze niet in het bestaan kunnen voorzien. De overheid stelt het wettelijk bruto minimumloon en de daarvan afgeleide bijstandsnormen twee keer per jaar vast in een normenbrief.
[9] Goderis, B. (2020), p. 69. Het besteedbaar inkomen voor bijna alle huishoudens die in 2018 waren aangewezen op de bijstand lag volgens SCP-onderzoeker Goderis ruim onder het niveau van de armoedegrenzen.
[10] SZW (2022) Planningsbrief ministerie SZW, 10 februari.

2. Sociale minima in de knel

Ongeveer 1 miljoen burgers in Nederland moeten rondkomen van een inkomen op of iets boven het sociaal minimum. De meesten leven in (langdurige) armoede en slagen er niet (meer) in om hun hoofd financieel boven water te houden. Juist deze financieel kwetsbare burgers krijgen te maken met de meest complexe regelingen. Zij raken vaak verstrikt in de spelregels en verplichtingen die voor deze regelingen gelden. Voldoen zij bijvoorbeeld niet aan hun inlichtingenplicht of maken per ongeluk een foutje bij het invullen van formulieren, dan kan dat desastreuze financiële gevolgen hebben. Door de terugvorderingen en boetes kunnen problematische schulden ontstaan of kan de bestaande schuldenproblematiek verder verergeren.

Mensen die in de overlevingsmodus zitten, zullen niet snel klagen bij de overheid. Om te achterhalen welke groepen sociale minima zich in een kwetsbare positie bevinden, is de Nationale ombudsman te rade gegaan bij verschillende bronnen. Het Armoedefonds onderscheidt bijvoorbeeld zes groepen: kinderen in armoede, ZZP'ers, werkende armen, bijstandsontvangers, alleenstaanden tot AOW-leeftijd en arme pensioenontvangers.[11] Het Nibud deed in 2021 onderzoek naar vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten. Uit dat onderzoek kwamen vier huishoudtypen, die niet de inkomensondersteuning krijgen die ze nodig hebben om rond te komen: jongeren tot 21 jaar met een bijstandsuitkering of minimumloon; stellen met een bijstandsuitkering met twee of meer kinderen van 12 jaar en ouder; mensen met een minimuminkomen en hoge zorgkosten; mensen met een flexibel inkomen.[12]

In theorie komen deze huishoudens tientallen euro’s per maand te kort. Maar in de praktijk gaat het vaak om hogere bedragen, omdat huishoudens niet alleen een inkomen onder het sociaal minimum hebben, maar ook niet alle toeslagen krijgen en/of hogere uitgaven hebben. Door de energiecrisis zijn de tekorten nog groter. De Nationale ombudsman heeft daarom zelf onderzoek gedaan naar drie groepen die rond het sociale minimum leven: statushouders, jongeren met een beperking en jongeren tussen 18-21 jaar in de bijstand.

2.1 Statushouders lopen groter risico op langdurige financiële problemen

Statushouders lopen een hoog risico om langdurig financieel in de knel te komen, door een gebrek aan basiskennis van de Nederlandse taal en bureaucratie. Maar ook door onverwerkte traumatische gebeurtenissen en het ontbreken van een sociaal netwerk. Vaak maken zij extra kosten voor gezinshereniging en taallessen en hebben ze geen financiële buffer. Op papier hebben statushouders recht op een sociaal minimum, maar in de praktijk worstelen ze om rond te komen. De overheid is zich niet altijd bewust van de leefsituatie en bijzondere omstandigheden van statushouders. Het is nu te ingewikkeld voor deze burgers om zonder financiële zorgen mee te doen.

Op 1 januari 2022 trad de nieuwe Wet inburgering 2021 in werking. Hoewel dit nieuwe stelsel veelbelovend is, is de ombudsman er niet gerust op dat alle eerder geconstateerde problemen nu zijn opgelost. Een grote zorg zijn de statushouders die niet profiteren van de nieuwe wet.

Uit het ombudsmanonderzoek naar statushouders komen diverse knelpunten naar voren. Goede begeleiding is noodzakelijk voor statushouders. Dat verschilt nu sterk per gemeente. Niet alle statushouders ontvangen de begeleiding die zij nodig hebben. Het nieuwe inburgeringsstelsel ontzorgt statushouders, maar levert gemeenten ook nieuwe zorgen op. Ook hebben statushouders te maken met veel verschillende overheidsinstanties. Dat zorgt voor problemen wanneer deze niet goed samenwerken. De overdracht van informatie van het COA naar de gemeente en de samenwerking met de uitvoeringsinstanties kan beter.

[11] Armoedefonds Armoede in Nederland.
[12] Nibud (2021) Analyse vijf jaar armoedebeleid.

Ook statushouders die wél professionele begeleiding ontvangen, komen financieel in de knel. Dit komt doordat wet- en regelgeving en voorzieningen niet aansluiten bij hun leefsituatie. En doordat werken niet lonend is en de noodzakelijke extra kosten van statushouders niet volledig worden vergoed. Zo maken zij extra kosten in het kader van hun inburgering en gezinshereniging, waarvoor geen (volledig) vergoeding bestaat. Ook ontbreekt een laagdrempelig aanspreekpunt of loket. De ombudsman doet in zijn rapport *Een status met weinig armslag* aanbevelingen aan verschillende overheidsinstanties om deze knelpunten op te lossen.[13]

2.2 Jongeren met een beperking gehinderd door wetten en regels bij het meedoen

Jongeren met een lichamelijke of geestelijke beperking of psychische problemen en een uitkering vanuit de Wajong of Participatiewet lopen tegen allerlei knelpunten aan. Dit beïnvloedt hun leven en daarmee hun mogelijkheden om mee te doen in de maatschappij. In het rapport *Meedoen zonder beperkingen* stelde de ombudsman zich de vraag in hoeverre jongeren met een beperking financiële problemen ervaren door de uitvoering van wet- en regelgeving.[14] Hij maakt zich zorgen om deze jongeren. Ondanks de goede intenties die de ombudsman ziet bij overheidsinstanties, toont dit onderzoek aan dat jongeren vele financiële problemen ervaren waarbij de oorzaak ligt in de wet- en regelgeving en de uitvoering hiervan. De Nationale ombudsman vindt dat jongeren - die het door hun beperking al niet makkelijk hebben - meer mogen verwachten van de overheid.

Het sociale zekerheidsstelsel is voor jongeren met een beperking ingewikkeld en onoverzichtelijk. De overheid kijkt steeds meer naar wat burgers zelf kunnen bijdragen. Uit het onderzoek blijkt dat het de meeste jongeren met een beperking geenszins ontbreekt aan de wil om mee te draaien in de maatschappij. Door de wet- en regelgeving is dit voor hen in de praktijk echter lastig, wat demotiverend werkt. De overheid zal moeten leren om meer te denken vanuit de burger om ervoor te zorgen dat écht iedereen mee kan doen. Om dit te bewerkstelligen, is een verandering nodig van ons sociale zekerheidsstelsel. In het huidige stelsel heeft de burger met meerdere overheidsinstanties te maken voor sociale zekerheid of participatie. Deze versnippering is een gevolg van de vele keuzes die de overheid in het verleden heeft gemaakt. De uitgevoerde en geplande wijzigingen in het stelsel vormen telkens een oplossing voor wat niet goed werkt, maar pakken niet de structuur van het stelsel aan. Dat is wel nodig om de situatie van mensen echt te veranderen, ook de situatie van jongeren met een beperking.

Er is een heroverweging nodig van wat de juiste manier is om deze groep betaald werk te laten verrichten. Op dit moment gaat de overheid ervan uit dat deze jongeren op dezelfde manier als alle andere mensen deel uit kunnen maken van de maatschappij. De gezondheidsproblemen waar zij mee kampen, zorgen er echter voor dat hun mogelijkheden niet hetzelfde zijn. Er zitten nu ook veel jongeren in de bijstand, die voorheen in aanmerking kwamen voor de Wajong. Maar door een wetswijziging zijn de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de Wajong zo aangescherpt, dat lang niet iedereen met beperkingen eraan voldoet. Daarmee zijn ze aangewezen op de Participatiewet, waarin jongeren onder 27 jaar ook niets van hun inkomsten naast de bijstandsuitkering mogen houden. De overheid dient ermee rekening te houden dat zij een beperking hebben.

2.3 Jongeren tot 21 in de bijstand leven vaak onder het bestaansminimum

Jongeren tot 21 jaar vormen in de bijstand een bijzondere groep. Zij hebben een lage bijstandsuitkering: netto € 258,42.[15] Dat is omdat hun ouders nog verantwoordelijk zijn voor de kosten van verzorging en opvoeding: de onderhoudsplicht. Wanneer ouders deze onderhoudsplicht niet (kunnen) nakomen, kunnen gemeenten de lage bijstandsuitkering die jongeren krijgen, aanvullen. Niet

[13] Nationale ombudsman (2022) Een status met weinig armslag. Het ministerie komt in november met een reactie op het rapport.
[14] Nationale ombudsman (2022) Meedoen zonder beperkingen.
[15] Dat is exclusief vakantiegeld.

alle gemeenten vullen dit bedrag (voldoende) aan. Ook zijn veel jongeren (en hun ouders) niet bekend met de rechten en plichten die zij hebben. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat deze jongeren financieel vaak niet rondkomen. Dit was aanleiding voor de Nationale ombudsman om de financiële situatie van jongeren tot 21 jaar te onderzoeken.[16]

Als de ouders van jongeren in de bijstand geen financiële steun kunnen bieden, moeten gemeenten het standaardbedrag aan bijstand, de jongerennorm van € 258,42, aanvullen. De mate waarin gemeenten dit doen verschilt sterk. De ombudsman pleit daarom voor een vast bedrag aan bijstand voor deze groep jongeren ter hoogte van het sociaal minimum. De zogenoemde zoektermijn van vier weken is voor deze groep niet zinvol. De zoektermijn is de periode waarin jongeren zelfstandig op zoek moeten naar werk of een opleiding voordat de bijstandsaanvraag in behandeling wordt genomen. De toepassing ervan verschilt per gemeente. De ombudsman pleit voor afschaffing van de zoektermijn voor deze groep.

Werken en leren in combinatie met een bijstandsuitkering is onnodig ingewikkeld. Omdat de gemeente wisselende inkomsten uit werk verrekent, moeten jongeren dikwijls te veel ontvangen toeslagen of bijstand terugbetalen. De ombudsman vindt dat werken met een bijstandsuitkering niet tot meer financiële stress moet leiden. Werken moet toegevoegde waarde hebben. Belangrijk is dat jongeren duidelijkheid hebben over hun inkomen per maand. Stimuleer deeltijdwerken in de bijstand om de uitstroomkansen te verhogen. Ook zijn er jongeren in de bijstand die scholing nodig hebben om werk te vinden. De ombudsman is van oordeel dat werk niet automatisch voor scholing moet gaan als scholing de duurzame uitstroom bevordert.

De informatievoorziening en bijstandsprocedures zijn onvoldoende begrijpelijk voor jongeren. De beschikbare informatie sluit bovendien vaak niet aan bij de manier waarop jongeren informatie tot zich nemen. Vaak is een goede hulpverlener voor jongeren van belang om afgestemde hulp te krijgen. Jongeren hebben bij voorkeur een vast aanspreekpunt bij de gemeente. Het is belangrijk dat zij zo snel mogelijk hulp krijgen om het opstapelen van problemen te voorkomen.

[16] De Nationale ombudsman publiceert dit onderzoek naar verwachting eind 2022.

3. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen

De mensen die de overheid het hardst nodig hebben, kunnen de overheid vaak het slechtste bereiken. Ook in andere onderzoeken constateert de Nationale ombudsman dat sociale minima vaak beperkt toegang hebben tot sociale voorzieningen. Er is sprake van niet-gebruik van inkomensvoorzieningen die juist zijn bedoeld om mensen in bestaansonzekerheid te helpen.

3.1 Ouderen van AOW-gerechtigde leeftijd nemen met te weinig genoegen

Een vierde doelgroep waar de ombudsman recent onderzoek naar heeft gedaan zijn de ouderen in een financieel kwetsbare positie. Vanaf het moment waarop ouderen recht hebben op AOW, verandert er veel. Met name in deze fase laten ze vaak inkomensregelingen liggen. Terwijl sommige ouderen al in een financieel lastige positie zitten. Voor de Nationale ombudsman was dat aanleiding om onderzoek te doen naar de vraag waarom ouderen deze inkomensregelingen niet benutten. En welke oplossingen mogelijk zijn zodat ze toch gebruikmaken van de financiële ondersteuning waar ze recht op hebben.

Uit het onderzoek *Met te weinig genoegen nemen* blijkt dat veel ouderen niet bekend zijn met de beschikbare financiële regelingen van de overheid.[17] Ze hebben behoefte aan een overheid, die hen daar proactief en in begrijpelijke taal over informeert. En hen helpt bij het aanvragen van die regelingen. Ook het eenvoudiger maken van aanvraagprocedures kan ervoor zorgen dat ouderen meer gebruikmaken van financiële regelingen waar ze recht op hebben. Voor veel ouderen zijn professionele hulpverleners en vrijwilligers onmisbaar bij het regelen van hun zaken met de overheid. Door een betere samenwerking tussen overheidsinstanties en de professionals en vrijwilligers die deze ouderen ondersteunen kunnen meer ouderen worden bereikt en gebruikmaken van inkomensregelingen.[18]

3.2 Weinig laagdrempelige toegang tot sociale voorzieningen voor de energietransitie

Steeds meer sociale minima komen in de problemen door de gestegen energieprijzen. Uit berekeningen van het Nibud blijkt dat de stijgende energieprijzen een grote invloed hebben op de financiële situatie van minimahuishoudens: *"Zo komt een stel dat met twee kinderen op het sociaal minimum leeft dit jaar maar liefst € 337 per maand tekort. Dat was vorig jaar nog € 180. Die stijging is voor het overgrote deel te wijten aan de energiekosten."*[19] Bij Energiemaatschappij Vattenfall zien ze meer betalingsregelingen, meer doorverwijzingen naar schuldhulpverleners en meer mensen met een te laag maandbedrag die aan het eind van het jaar het tekort niet kunnen bijbetalen.[20]

Het CPB heeft gekeken naar de aanhoudende stijging van de prijzen van energie, brandstof en boodschappen en concludeert dat tot 1,2 miljoen huishoudens in de problemen kunnen komen.[21] In de *Stresstest kosten van het levensonderhoud*, gepubliceerd op 9 juni 2022, staat onder meer dat tussen de 9% en 15% van alle huishoudens in Nederland in de problemen kan komen. Dit geeft aan dat energiearmoede in het grotere geheel van armoedeproblematiek een aanzienlijk probleem is, dat mogelijk nog groter kan worden in de komende periode.

De tijdelijke maatregelen voor mensen die maximaal 120% van het minimum verdienen, biedt tijdelijk enig soelaas, maar biedt volgens de VNG geen structurele oplossing.[22] De stijging van de gasprijs maakt het wonen in slecht geïsoleerde huizen aanzienlijk duurder. Het is moeilijk en niet altijd mogelijk

[17] Nationale ombudsman (2022) Met te weinig genoegen nemen.
[18] Antwoorden op Kamervragen over het rapport Met te weinig genoegen nemen.
[19] Binnenlands bestuur (2022) De bijstand is gewoon te laag.
[20] NOS (2022), Vooral hoge energierekening gaat veel gezinnen pijn doen.
[21] CPB (2022) Stresstest kosten van levensonderhoud.
[22] Zie ook VNG (2022) Standpunt debat energietoeslag.

voor mensen om de woning te isoleren en niet iedereen kan zelf investeren in duurzame energie. Daarbij komt dat lang niet iedereen de weg naar gemeentelijke subsidiepotten weet te vinden. TNO heeft onderzocht dat ruim een half miljoen huishoudens kampen met energiearmoede. Driekwart daarvan woont in corporatiewoningen en dan vooral in Noord en Oost Nederland.[23]

Om de ergste pijn te verzachten heeft de Rijksoverheid in 2022 en 2023 een energietoeslag van € 1300 beschikbaar gesteld voor de laagste inkomensgroepen.[24] Vanaf het moment dat de overheid deze toeslag aankondigde, kwamen er veel vragen binnen bij de Nationale ombudsman. Mensen weten niet of ze ervoor in aanmerking komen, vertrouwen de toeslag niet helemaal of zijn bang dat ze deze op een later moment toch weer terug moeten betalen. Veel vragen en klachten bij de Nationale ombudsman gaan over de hoogte van de inkomensgrens en de wijze van uitvoering van de regeling, zoals het wel of niet toepassen van de kostendelersnorm, de vermogenstoets, te beperkte toetsing van het inkomen (slechts 1 maand), alles-of-niets benadering (€ 1300 of € 0), verschillende einddata van de regeling (30 juni of 1 juli). De zeer uiteenlopende decentrale uitvoeringspraktijken helpen niet om die vragen en onduidelijkheden weg te nemen. Burgers begrijpen soms niet waarom de ene gemeente een andere inkomensgrens hanteert dan de andere. De gemeenten hebben vooral de mensen in de bijstand bereikt. Voor werkende armen die tot 120% van het minimumloon verdienen, verloopt de aanvraagprocedure ingewikkelder, trager en per gemeente verschillend.[25] Gemeenten geven daarom ook aan groot voorstander te zijn van een centraal uitgevoerde regeling via de uitvoeringsorganisaties.[26]

Via de gemeenten reikt de overheid vooral zeer korte termijn oplossingen aan, zoals de energietoeslagen en vouchers voor kleine energiebesparende maatregelen. Structurele oplossingen voor grootschalig isoleren en verduurzamen zijn zeker voor veel huurders pas op de middellange termijn mogelijk. Uit evaluatie van het subsidiebeleid blijkt dat voorzieningen voor de energietransitie, zoals leningen en subsidies voor warmtepompen en zonnepanelen, vooral de rijkere voorlopers in de energietransitie bereiken, maar niet de achterhoede van huishoudens in energiearmoede.[27] De ombudsman komt eind 2022 met een rapport over laagdrempelige toegang tot voorzieningen voor de energietransitie voor alle burgers.

3.3 Zelfstandigen ervaren drempels bij coronasteunmaatregelen en schuldhulpverlening

De overheid heeft tijdens de coronacrisis veel zzp'ers en kleine ondernemers goed geholpen. Maar er zijn ook schrijnende gevallen van mensen die buiten de boot vallen. Gemeenten hebben de ruimte nodig om lokaal maatwerk te kunnen leveren. Dat gaat verder dan ‘een luisterend oor’ of een individueel geval oplossen, zo constateerde de ombudsman in zijn onderzoek. Gemeenten moeten er actief werk van maken. Zodat zelfstandige ondernemers als gevolg van corona niet nog verder in de problemen raken. Daarbij is ook bij invordering van buitengewone coronaschulden de menselijke maat cruciaal. En is het van belang dat gemeenten zich goed voorbereiden op de schuldhulpverlening aan zelfstandige ondernemers.

De coronacrisis heeft de kwetsbare positie van veel zzp’ers duidelijk zichtbaar gemaakt. Daarom startte de Nationale ombudsman een grootschalig onderzoek naar de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening.[28] In 2021 kampten ruim 620 duizend huishoudens (7,6% van het totaal) met

[23] TNO (2021) TNO brengt energiearmoede gedetailleerd in kaart. Inzicht op nationaal en lokaal niveau.
[24] Rijksoverheid (2022), Hoe vraag ik de energietoeslag aan van ongeveer € 1300? En Ministerie SZW: wijs huishoudens met laag inkomen op aanvraag energietoeslag.
[25] Tweede Kamer (2022) Eenmalige energietoeslag lage inkomens.
[26] VNG (2022) Standpunt debat energietoeslag.
[27] TNO (2021). Evaluatie van de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis 2016-2020.
[28] Nationale ombudsman(2021) Zijn gemeenten voorbereid op grote toestroom zzp’ers naar schuldhulpverlening? Nationale ombudsman opent meldpunt voor zzp’ers.

problematische schulden.[29] In eerdere rapporten *Een open deur?*[30] en *het vervolgonderzoek*[31] formuleerde de ombudsman uitgangspunten voor goede schuldhulpverlening en bracht hij in kaart waar zelfstandigen tegenaan lopen bij de toegang tot schuldhulpverlening.[32]

In die rapporten constateerde de ombudsman al dat tijdige schuldhulp aan zelfstandigen in veel gemeenten nog niet vanzelfsprekend is. De verschillen in schuldhulpverlening tussen gemeenten bleken enorm groot. Daarnaast ervaren sommige ondernemers weerstand als ze hulp zoeken bij de gemeente. Gemeenten moeten daarom alerter en actiever zijn in hun dienstverlening voor ondernemers. De ombudsman maakt zich extra zorgen over de toegang tot schuldhulpverlening voor kleine zelfstandigen met problematische coronaschulden.

Uit het rapport *Zelfstandigen over de drempel* bleek in 2022 dat de verschillen tussen gemeenten nog altijd erg groot zijn en dat ze veel meer gebruik kunnen maken van elkaars kennis en ervaringen. Ondernemers zijn terughoudend met hulp vragen en het delen van hun financiële gegevens. Ook is er een groep die zich wel bij het juiste loket meldt, maar voortijdig afhaakt. Nog niet elke gemeente is deskundig genoeg om zelfstandigen goed te helpen. Zelfstandigen met problematische schulden ervaren veel stress en schaamte, nog meer dan particulieren. Het gaat over grotere bedragen en vaak lopen ze al jaren rond met hun financiële problemen.

In reactie op het rapport kondigde de minister aan een pilot met saneringskredieten aan ondernemers te subsidiëren. Ook heeft ze een aanjager problematische schuldenaanpak aangesteld met als doel het versterken van de regievoering over de aanpak van problematische schulden van ondernemers en het aanjagen van oplossingen voor problematische schuldensituaties van door de coronacrisis getroffen ondernemers. De VNG gaat zorgen dat gemeenten nog beter van elkaar kunnen leren hoe zij (schuld)hulpverlening aan zelfstandig ondernemers goed kunnen inrichten en gaat gemeenten vanaf 2023 op dit punt ondersteunen.[33]

De Nationale ombudsman zal aandacht blijven besteden aan de werkende armen. Deze groep komt door de kostenstijgingen in toenemende mate in de financiële problemen. Vaak komen ze ook niet in aanmerking voor voorzieningen waar sociale minima wel aanspraak op kunnen maken en moeten ze meerdere banen combineren of zijn ze afhankelijk van tijdelijk werk. Zo hielp de coronasteun voor werkenden vooral degenen die toch al vrij veel bestaanszekerheid hadden. Kwetsbaardere groepen, zoals flexkrachten, zzp'ers of mensen met wisselende uren, genoten minder bescherming.

[29] CBS (2021) Schuldenproblematiek in beeld (link).
[30] Nationale ombudsman (2018) Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening.
[31] Nationale ombudsman (2018) Een open deur? Het vervolg. Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening onder 251 Nederlandse gemeenten
[32] Nationale ombudsman. (2021). Digitaal magazine: Zzp'ers en schuldhulp-verlening.
[33] Minister Schouten (Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen) stuurt een reactie aan de Nationale ombudsman over het rapport Zelfstandigen over de drempel.

4. Vergelijkbare problemen in verschillende minimaregelingen

Bij verschillende sociale minimaregelingen komt de ombudsman vergelijkbare problemen tegen:

4.1 Sociaal minimum niet toereikend

Hoewel het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen op 1 januari 2023 met 10% omhoog gaan en het kabinet dit jaar € 1300 energietoeslag aan sociale minima uitkeert, kunnen deze inkomensvoorzieningen de problemen maar beperkt verhelpen.[1] Uit meerdere onderzoeken blijkt dat verschillende groepen niet rond kunnen komen en dat het sociaal minimum niet toereikend is. Statushouders maken al snel schulden, omdat de kosten van het levensonderhoud hoog zijn en de inburgeringsvereisten extra kosten met zich meebrengen. Ook kunnen zij tijdens de opvang soms lastig rondkomen van de toelage van het COA. Door bepaalde knelpunten in wetgeving, zoals de alleenstaande ouderkop, komen zij bovendien soms onder het sociaal minimum terecht. Jongeren tot 21 jaar met alleen bijstand kunnen nauwelijks rondkomen als hun ouders niet bijspringen. En jongeren met een beperking hebben ook veel moeite met rondkomen van hun uitkeringen en deeltijdwerk. Ouderen met alleen AOW nemen met te weinig genoegen en kunnen daardoor allerlei sociale en gezondheidsproblemen krijgen, die de samenleving uiteindelijk meer geld kost dan wanneer zij de voorzieningen zouden krijgen waar ze recht op hebben. Mensen op het sociaal minimum kunnen vaak geen enkele buffer opbouwen, terwijl door de stijgende kosten voor het levensonderhoud, de toeslagensystematiek van voorschieten en terugvorderen en de lange aanvraagprocedures een buffer wel nodig is om klappen op te vangen.

4.2 Grote verschillen tussen gemeenten in participatie en bestaanszekerheid

Gemeenten gaan verschillend om met middelen voor sociale participatie en het aanvullen van het inkomen tot het minimum. De grote verschillen tussen gemeenten zijn niet uit te leggen. Zelfstandigen met schulden in dezelfde winkelstraat krijgen, als ze in verschillende gemeenten wonen, soms heel andere hulp. De vraag of een ondernemer uit de schulden komt hangt teveel af van zijn toevallige woonplaats. Ook statushouders krijgen in de ene gemeente hun reiskosten en inrichting van hun woning volledig vergoed via bijzondere bijstand en in de andere niet.

Het beleid van de Rijksoverheid draagt bij aan onnodige verschillen tussen gemeenten. Zo wil de minister een KAN-bepaling in de Participatiewet toevoegen, zodat gemeenten zelf kunnen bepalen of ze wel of niet een zoektermijn van vier weken naar een baan opleggen aan jongeren tussen de 18 en 21 die bijstand aanvragen.[34] De keuze om de energietoeslag via gemeenten uit te keren in plaats van via centrale uitvoeringsorganisaties leidt ook tot grote verschillen. Bijstandsgerechtigden hebben de toeslag inmiddels ontvangen, maar andere groepen moeten zelf een aanvraag indienen bij hun gemeente en dan ontstaan er grote verschillen.[35]

4.3 Niet-gebruik van toeslagen en lokale voorzieningen

Het onderzoek onder ouderen, zelfstandigen en mensen in energiearmoede laat zien dat toeslagen en voorzieningen de doelgroepen lang niet altijd bereiken. Mensen zijn niet op de hoogte van de mogelijkheden of ze stranden in ingewikkelde aanvraagprocedures. Ook schamen ze zich om een beroep te doen op steun, waardoor ze zich vaak pas melden als de problemen veel groter zijn. Zo sloot de eis om twee verduurzamingsmaatregelen te nemen voor 30% subsidie, grote groepen uit van de energietransitie die dat niet kunnen (voor)financieren.[36]

[34] Kamerbrief vervolgaanpak Participatiewet.
[35] Tweede Kamer (2022) Eenmalige energietoeslag lage inkomens.
[36] Rijksoverheid (2022) Vanaf 1 januari 2022 meer subsidie voor isolatie en warmtepomp.

4.4 Moeilijk om uit de armoedeval te komen

Door strikte inkomensgrenzen kunnen mensen snel al hun toeslagen kwijtraken als ze iets meer gaan verdienen. Deeltijdwerken is onaantrekkelijk, ingewikkeld en loont vaak niet voor sociale minima. Sociale minima ervaren weinig toekomstperspectief en zien weinig mogelijkheden om hun situatie te verbeteren. Zo kunnen jongeren met een beperking, die een betaalde baan hebben vaak niet meer uren maken om uit de uitkering te komen. Hun gezondheid belemmert hun mogelijkheden en in de Participatiewet mogen ze niets houden van wat ze verdienen als ze onder de 27 zijn. Ook statushouders hebben weinig kansen om hun situatie te verbeteren, doordat zij vaak al schulden hebben door hun vluchtreis, gezinshereniging, extra reiskosten, inrichtingskrediet. Statushouders stromen moeilijk uit de bijstand als zij de Nederlandse taal nog niet spreken.

Mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt krijgen vaak tijdelijke en flexibele contracten. Door strikte inkomensgrenzen kunnen mensen snel al hun toeslagen kwijtraken als ze iets meer gaan verdienen.[37] Voor jongeren met een beperking die een wisselend en beperkt aantal uren kunnen werken, loont het vaak niet om de stap naar werk te zetten. Ze raken hun toeslagen kwijt of verkeren in onzekerheid over bedragen die ze moeten terugbetalen. Het terugvorderen verhoogt het risico op schulden. Voor statushouders die in een azc verblijven is deeltijdwerken niet gunstig, omdat de inkomsten niet opwegen tegen de ‘hoge’ eigen bijdrage die het COA moet vragen. Bij jongeren in de bijstand met schulden gaat nu vaak de plicht om schulden af te lossen door te werken voor op het investeren in het duurzame langetermijnperspectief door middel van het volgen van een opleiding. Jongeren zonder startkwalificatie mogen pas scholing volgen, als de schuldeisers daarmee akkoord zijn. Op deze manier raken jongeren verstrikt een neerwaartse spiraal van armoede. De overheid kan beter stimuleren dat jonge mensen zonder startkwalificatie gaan werken in combinatie met een opleiding anders verzanden ze in tijdelijk en precair werk.

Het SER-rapport over werkende armen gaat ook in op de samenloopproblemen van werk en uitkering, zoals een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wajong, WIA, WAO):[38] *"Uit recent onderzoek komt naar voren dat werken naast deze uitkeringen tot concrete financiële problemen leidt en dat men er door werken op achteruit gaat en te weinig geld voor boodschappen of vaste lasten overhoudt."*

4.5 Ingewikkelde regelgeving en hoge administratieve lasten

Regels in het sociaal domein zijn erg ingewikkeld. Het voeren van een financiële administratie over meerdere inkomensbestandsdelen is zeer tijdrovend. Jongeren met een beperking en statushouders zijn daar vaak uren per week mee bezig. Meestal lukt dat ze niet alleen en hebben ze hulp nodig van familie, mantelzorgers en vrijwilligers. Maar ook voor hen zijn de regels en administratieve verplichtingen vaak moeilijk te begrijpen. Vrijwilligers en professionele intermediairs zijn lang niet altijd voldoende op de hoogte van vaak veranderende regelgeving. Dit geldt zeker ook voor begeleiders die statushouders bijstaan.

In 2013 berekende de Nationale ombudsman in het rapport *In het krijt bij de overheid* (p. 13) dat een alleenstaande ouder met twee schoolgaande kinderen, een deeltijdbaan, een aanvullende bijstandsuitkering en een huurwoning, ten minste twaalf verschillende inkomensbestanddelen van acht verschillende instanties heeft. Daarvoor moeten achttien verschillende formulieren ingevuld worden en ontvangt het gezin tachtig verschillende betalingen per jaar.[39] Overheden spannen zich al jaren in om regeldruk te verminderen en administratieve lasten te beperken. Initiatieven zoals flexibel wisselen (simpel switchen) tussen werk en uitkering helpen daarbij.[40] Toch blijft de overheid de redzaamheid overschatten van burgers die normaal gesproken zichzelf goed kunnen bedruipen, maar door

[37] Stimulansz (2019) Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval.
[38] SER (2021), Werken zonder armoede. Samenvatting (pagina 11).
[39] Nationale ombudsman (2013) In het krijt bij de overheid.
[40] Rijksoverheid (2019), Flexibel wisselen tussen uitkering en werk (Simpel Switchen).

stressvolle omstandigheden in de problemen komen. Mensen die het meest kwetsbaar zijn, zoals statushouders en jongeren met een beperking, zijn het zwaarste belast met het afhandelen van alle aanvragen en administratie, omdat alle voorzieningen zijn opgeknipt in toeslagen, lokale potjes en regelingen.

4.6 Onrealistische inschatting van het doenvermogen van burgers in kwetsbare positie

De Nationale ombudsman constateerde in zijn rapport *Burgerperspectief op schuldhulpverlening* uit 2016 dat zelfredzaamheid bij schulden een illusie is.[41] De WRR concludeerde in 2017 mede op basis van rapporten van de Nationale ombudsman dat stressvolle omstandigheden maken dat normaal gesproken redzame burgers in de problemen komen. Ze verliezen het overzicht en de motivatie en stellen daardoor beslissingen uit of maken verkeerde keuzes.[42] Life events, zoals migratie naar een ander land of gezondheidsproblemen, beperken het doenvermogen. Vooral het kinderopvangtoeslagensysteem gaat uit van de verkeerde veronderstelling dat mensen in het spitsuur van hun leven maandelijks hun soms wisselende werktijden doorgeven. De terugvorderingen bij fouten hebben grote gevolgen gehad voor grote groepen ouders. De overheid doet er goed aan om meer rekening te houden met het doenvermogen van burgers.

4.7 Gebrek aan geld, tijd en kennis bij gemeentelijke dienstverleners

Gemeenten hebben afgelopen periode zoveel extra taken in het sociale domein op hun bord gekregen dat ze over te weinig tijd, geld en kennis beschikken om die taken goed te vervullen. Ambtenaren ervaren niet altijd voldoende professionele ruimte om goede dienstverlening te bieden. Er is vaak weinig contact tussen burgers en dienstverleners en het contact is lang niet altijd goed afgestemd op de doelgroep. Een deel van de taken hebben gemeenten overgedragen aan commerciële partijen of aan andere gemeenten of gemeentelijke regelingen. Gemeenten kunnen dan het zicht op de kwaliteit kwijt raken en cliënten met klachten weten lang niet altijd waar ze terecht kunnen. Dat geldt zowel voor zelfstandigen in de schuldhulpverlening als cliënten van de sociale werkplaats. Zowel in het onderzoek naar schuldhulpverlening als naar de WMO en de Participatiewet komt het vraagstuk van kwaliteitsbewaking bij private uitvoering van publieke taken naar voren. Gemeenten stellen niet altijd heldere voorwaarden bij overdracht of uitbesteding en bewaken ook niet altijd de kwaliteit van de dienstverlening. Klachtrecht is niet altijd duidelijk geregeld.[43] Soms besteden gemeenten hun werk uit aan vrijwilligers, zoals de financiële begeleiding van statushouders. Dit brengt risico's met zich mee voor de kwaliteitsborging, continuïteit en de aansprakelijkheid.

Overheden missen de tijd, middelen en deskundigheid om toezicht te houden op minimumkwaliteitseisen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) verwacht dat de gemeenteraad via signalen van burgers, bedrijven en organisaties toezicht houdt op het collegebeleid. VNG of Divosa voeren op sommige terreinen monitorstudies uit, maar gemeenten die niet aan minimumeisen voldoen zijn niet altijd in beeld en worden daar niet (publiekelijk) op aangesproken.

4.8 Afstemmingsproblemen in de keten

Burgers klagen dat ze van het kastje naar de muur gestuurd worden en dat één fysiek loket ontbreekt waar iemand terecht kan met al zijn problemen. Het ontbreekt burgers ook aan een goed overzicht. Ze moeten vaak bij verschillende instanties alles zelf bij elkaar zien te brengen, zo bleek uit het onderzoek *Invorderen vanuit burgerperspectief* (2019).[44] Vaak zijn er meerdere afdelingen en instanties betrokken bij een burger waardoor het risico groot is dat ze langs elkaar heen werken. Bij statushouders zijn

[41] Nationale ombudsman (2016) Burgerperspectief op schuldhulpverlening.
[42] WRR (2017) Weten is nog geen doen. Naar een realistisch perspectief op redzaamheid. p. 141.
[43] Bruin, J. de (2021) Preadvies Jonge VAR publieke taken en privaatrecht. Op basis van afstudeerscriptie De Nationale ombudsman & de rechtsbeschermingsproblematiek rondom ontstatelijking: op naar de ombudsman als 'one stop shop'? en Habicht, Y (2022) Scriptie De Nationale ombudsman & rechtsbeschermingsproblematiek rondom ontstatelijking.
[44] Nationale ombudsman (2019) Overheid moet schulden nu toch echt behoorlijk gaan invorderen.

zoveel instanties betrokken dat de kans op administratieve fouten toeneemt. De burger moet dus vaak zelf opletten dat alle ondersteuners hun dossiers en werkzaamheden op elkaar afstemmen. Wat daarbij ook niet helpt, is dat instanties niet altijd gebruik mogen maken van elkaars gegevens om burgers beter te helpen. Het duurt lang voordat wetgeving is aangepast voor het regelen van praktische oplossingen op het gebied van datagebruik en gegevensuitwisseling.

5. Oplossingsrichtingen voor een meer proactieve overheid

Nederlanders vinden het bestrijden van armoede samen met het beschermen van de koopkracht op dit moment de belangrijkste taak van het ministerie van SZW. Maar er is weinig vertrouwen dat het ministerie die taak goed oppakt, aldus een peiling in opdracht van het ministerie.[45] Slechts 32% heeft (redelijk) veel vertrouwen in de overheid, en voor het ministerie van SZW ligt dat nog lager: 24%. Het percentage zakt nog verder als het gaat om de vraag of de overheid de armoede goed kan bestrijden. Vier op de tien Nederlanders heeft er geen vertrouwen in dat het ministerie van SZW dat kan. Minder dan de helft heeft 'een beetje vertrouwen' en slechts een op de tien heeft (redelijk) veel vertrouwen.[46]

Burgers noemen hun wantrouwen in de overheid vaak als reden voor het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. De ombudsman hoort dat dagelijks aan de telefoon , bij verzoekschriften, van intermediairs, tijdens de provincietoer en andere gesprekken die de Nationale ombudsman in het land heeft. De Nationale ombudsman onderstreept de noodzaak van een proactieve overheid die burgers opzoekt en actief wijst op de voorzieningen waar ze recht op hebben. Of zelfs voorzieningen automatisch toekent, indien hier geen verplichtingen voor de burger aan verbonden zijn.

Om het vertrouwen terug te winnen moet de overheid zich betrouwbaar tonen. Simpel gezegd moet de overheid eerst zijn werk goed doen. In de afgelopen jaren zijn veel taken bij gemeenten neergelegd. Doordat de taken onvoldoende doordacht en vaak met minder geld bij decentrale overheden zijn neergelegd, zijn vooral gemeenten lang niet altijd in staat om burgers op een adequate manier te helpen. Het leidt tot klachten over gemeenten en draagt eraan bij dat mensen er niet meer op vertrouwen dat de overheid er voor hen is.[47]

Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. De beginselen voor behoorlijk bestuur staan genoemd in de algemene wet bestuursrecht. De Nationale ombudsman heeft deze beginselen uitgewerkt in behoorlijkheidsnormen die overheden helpen goed om te gaan met burgers en hun belangen. Kernwaarden zijn daarbij: wees open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht en eerlijk en betrouwbaar.[48] Wat kan de overheid concreet doen om de kernwaarden in de praktijk te brengen en de problemen op te lossen?

5.1 Garandeer als Rijksoverheid een toereikend sociaal minimum

De Rijksoverheid zou de bestaanszekerheid van burgers moeten garanderen. Dan kunnen gemeenten hun mensen, middelen en tijd steken in het sociaal activeren van burgers. Of mensen met hun inkomen voldoende bestaanszekerheid opbouwen, hangt sterk af van het beroep dat ze kunnen en mogen doen op toeslagen en lokale inkomensvoorzieningen. Burgers die op het sociaal minimum leven kunnen gebruik maken van vele verschillende voorzieningen met elk hun eigen aanvraagprocedures, voorwaarden, betaalmomenten, enzovoort. Vaak weten ze pas achteraf of ze definitief recht hebben op de voorziening. En of ze geld moeten terugbetalen of niet. Dit zorgt voor veel onzekerheid, vooral omdat mensen die op het sociaal minimum leven geen financiële buffer hebben.

5.2 Versterk als gemeenten de sociale participatie

Gemeenten proberen elk op eigen wijze met lokale inkomensvoorzieningen te voorkomen dat specifieke groepen onder het sociaal minimum zakken. Daarbij ontstaan grote verschillen tussen gemeenten. Decentralisatie van taken heeft ook geleid tot grote verschillen, doordat sommige gemeenten voorzieningen nog niet op peil hebben of juist verder uitbouwen. Naarmate meer gemeenten de wetgeving achterhaald vinden, neemt de kans toe dat ze de wet anders gaan

[45] Rijksoverheid (2022) Opiniepeiling Omgevingsanalyse SZW voorjaar 2022. 2
[46] Binnenlands bestuur (2022) Armoedebestrijding moet topprioriteit zijn, vinden Nederlanders. g
[47] Nationale ombudsman (2022) Jaarverslag 2021 De burger kan niet wachten. Tweede Kamer, 36 046, nr. 2 p. 3.
[48] Nationale ombudsman, Behoorlijkheidswijzer.

uitvoeren.[49] De Rijksoverheid zou de bestaanszekerheid van alle burgers moeten garanderen ongeacht in welke gemeente iemand woont. Dan kunnen gemeenten hun mensen, middelen en tijd steken in het sociaal activeren van burgers.

5.3 Wees proactief en ga niet-gebruik van inkomensvoorzieningen tegen

Uit het onderzoek dat de Nationale ombudsman deed naar de ervaringen van ouderen weten we dat burgers als gevolg van de berichtgeving over het kinderopvangtoeslagschandaal vaak geen gebruik durven te maken van voorzieningen. Ze zijn hierdoor bang dat ook zij terug moeten gaan betalen. De compensatieregeling voor aardbevingsschade in Groningen bracht aan het licht dat de overheid bepaalde voorzieningen structureel te laag begrootte, met als gevolg dat niet alle burgers die er wel recht op hebben, deze compensatie kunnen ontvangen.

De Nationale ombudsman onderstreept de noodzaak van een meer proactieve overheid die burgers opzoekt en actief wijst op de voorzieningen waar ze recht op hebben. Of zelfs voorzieningen automatisch toekent als er geen plichten voor een burger aan verbonden zijn. De overheid garandeert hiermee bestaanszekerheid voor een ieder die in een kwetsbare positie verkeert. Juist in deze tijd waarin veel burgers zich af lijken te keren van de overheid, is het van groot belang dat de overheid deze taak op zich neemt en extra haar best doet om die burgers te bereiken en te wijzen op voorzieningen waar ze recht op hebben. Zodat ook de burgers in een kwetsbare positie weer ruimte ervaren om met hun toekomst bezig te zijn in plaats van te proberen het hoofd boven water te houden.

De overheid moet niet alleen responsief zijn, maar ook proactief problemen signaleren en preventief optreden. De toegankelijkheid van overheidsvoorzieningen is niet laagdrempelig voor burgers in kwetsbare positie. De minister van SZW constateert inmiddels ook dat de proactieve overheid nog onvoldoende verankerd is in de wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid. Daarom laat ze onderzoeken hoe de overheid met voldoende waarborgen voor bescherming van de privacy mensen er toch vaker proactief op kan wijzen dat ze recht hebben op een regeling en hoe ze die aan kunnen vragen. Als mensen weten waar ze mogelijk recht op hebben, hoopt de overheid dat ze die regelingen ook beter benutten en meer bestaanszekerheid krijgen.[50]

De overheid zou ook vaker de maatschappelijke baten van preventiemaatregelen op de lange termijn kunnen onderzoeken. Preventie van geldzorgen zou bijvoorbeeld veel maatschappelijk en financieel leed kunnen voorkomen. Zo berekende adviesbureau Purpose dat elke euro voor financiële hulpverlening de maatschappij € 1,40 - € 2,00 oplevert. De grootste maatschappelijke baten zitten in de toeleiding naar werk, waardoor mensen uitstromen uit de bijstand en WW. Daarna is de grootste besparing het voorkomen van dakloosheid. Dat levert zowel besparingen op voor de lokale overheden als werkgevers en zorgverzekeraars.[51]

5.4 Zorg voor ruimere bandbreedtes en buffers tegen armoedeval

Als mensen gaan werken raken ze vaak van het een op het andere moment al hun toeslagen kwijt en kunnen ze zo belanden in de armoedeval. Door ruimere bandbreedtes te hanteren bij de indeling van inkomensgroepen en langere tijdsperiodes voor voorzieningen kunnen groepen in kwetsbare positie meer zekerheid krijgen. Bij persoonlijke tegenslag zoals levensgebeurtenissen of collectieve tegenslag zoals prijsstijgingen blijkt dat veel burgers beschikken over onvoldoende buffers om financiële

[49] Binnenlands bestuur (2021) Lokale muiterij tegen Haagse regels.
[50] Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (2022) Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 22 juli. Kamerstukken 24 515, 643, p. 15.
[51] Meetbare en merkbare waarde van financiële hulpverlening: een nieuw perspectief, NVVK, april 2022. Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (2022) Aanpak geldzorgen, armoede en schulden, 22 juli. Kamerstukken 24 515, 643, p. 12.

tegenslagen of schokken op te vangen. Persoonlijke buffers en collectieve noodfondsen kunnen de veerkracht van mensen en systemen versterken.
Rekening houden met doenvermogen en live events door als overheid burgers zo veel mogelijk te ontlasten, helpt bij het bieden van bestaanszekerheid. Nieuwe plannen zoals een bufferbudget zouden kunnen helpen om bestaanszekerheid te vergroten en angst voor terugvordering tegen te gaan.[52] Maar beter is het als de overheid zorgt voor een sociaal minimum dat ruim genoeg is om enige buffer te kunnen opbouwen.

5.5 Verbeter sociale regelgeving in plaats van meer maatwerk in de uitvoering

De overheid probeert het vertrouwen in de sociale zekerheid te herstellen met meer ruimte voor maatwerk. De minister voor SZW heeft net een nieuwe aanpak voor armoede en schulden gepresenteerd.[53] Ook de Participatiewet wordt herzien, maar nog altijd gaat het beleid uit van vrij rationele mensbeelden en beleidsveronderstellingen. De overheid en de Kamer voegen nu overal hardheidsclausules en KAN-bepalingen in wetten toe. Maar maatwerk in de uitvoering is geen pleister voor strenge wetten. De overheid zegt mensen nu het voordeel van de twijfel te geven in plaats van mensen als potentiële fraudeur te zien, maar dat is nog steeds geen ander mensbeeld.[54]

Het is cruciaal om beleid en uitvoering te ontwerpen vanuit het perspectief van de burger: waar hebben burgers behoefte aan en hoe ontwikkel je beleid dat via normale, begrijpelijke systemen kan worden uitgevoerd?[55] In een brief aan de informateurs waarschuwt de Nationale ombudsman ook samen met de andere Hoge Colleges van Staat voor al te gemakkelijke maatwerkoplossingen: ‘Maatwerk is niet het uitgangspunt, maar het sluitstuk, dat aan de orde komt wanneer de generieke regel in het bijzondere geval niet heeft gewerkt. Het is nodig om de relevante wetgeving kritisch tegen het licht te houden en waar mogelijk aan te passen.’[56] Regels én uitvoering dienen aan te sluiten bij burgers: waar hebben zij behoefte aan en hoe kunnen ambtenaren dat via begrijpelijke systemen uitvoeren.

Professionals van buiten de overheidsorganisatie praten in allerlei gremia over de knelpunten en zien voorzichtige verbetering in de toon en taal van beleid en wetgeving. De maatschappelijke druk om meer fundamentele stelselwijzigingen door te voeren neemt toe.[57] Het vertrouwen van burgers in het sociale gezicht van de overheid staat onder druk, nu mensen hun bestaanszekerheid uit allerlei potjes bij elkaar moeten schrapen. Op papier hebben we het vaak goed geregeld, maar in de praktijk krijgen mensen niet waar ze recht op hebben. Of kost het zoveel moeite en leidt het tot zoveel administratieve rompslomp dat het niet realistisch is dit van een burger te verlangen. Mensen met sociaal-economische problemen kunnen geen of niet makkelijk een voorschot krijgen. Er geldt bij veel voorzieningen geen terugwerkende kracht. De aanname in beleid is dat mensen liquide middelen hebben, periodes kunnen overbruggen en redzaam zijn. De praktijk laat zien dat dat meestal niet zo is.

Tot slot
Met bovenstaande oplossingsrichtingen kan de overheid zorgen voor voorzieningen, waarbij vertrouwen in de burger de basis vormt. Burgers krijgen weer vertrouwen als ze weten dat ze voor hun bestaanszekerheid op de overheid kunnen rekenen als zij zich in een kwetsbare positie bevinden. Door meer buffers in te bouwen hoeven sociale minima zich niet meer uitsluitend bezig te houden met het hoofd boven water houden en krijgen ze kansen om mee te doen in de samenleving.

[52] Rijksoverheid (2021) Aanbiedingsbrief met reactie op rapport ‘Als verrekenen een beperking is' over inkomstenverrekening
[53] Rijksoverheid (2022) Kabinet komt met overkoepelende aanpak op armoede en schulden.
[54] Raad Volksgezondheid en Samenleving (2021) Machtige Mensbeelden.
[55] Nationale ombudsman (2022) Jaarverslag 2021 De burger kan niet wachten. Tweede Kamer, 36 046, nr. 2 p. 3.
[56] Raad van State, Algemene Rekenkamer & Nationale Ombudsman (2021). Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger. Gezamenlijke paper ten behoeve van de formatiegesprekken.
[57] NOS (2022) Mensen met arbeidsbeperking buitengesloten, 'door wetgeving achter geraniums'.