Huidig inkomensondersteuningssyteem onvoldoende om armoede tegen te gaan

Een bestudering van vijf jaar armoedebeleid bij tachtig gemeenten

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 hebben gemeenten een steeds belangrijkere rol gekregen in de bestrijding van armoede. Veel bevoegdheden rond inkomensvoorziening zijn gedecentraliseerd. Hierbij zoeken steeds meer gemeenten naar wegen om inwoners met een smalle beurs financieel bij te staan.

In de praktijk is dat vaak een worsteling: niet alleen moeten gemeentelijke beleidsmakers de balans vinden tussen beperkte financiële middelen en een toenemende diversiteit aan groepen die op gemeentelijke ondersteuning zijn aangewezen. Ook het bereiken van deze groepen kost gemeenten vaak de nodige kracht.

Voor inwoners is het vaak lastig om goed vast te kunnen stellen waarop zij feitelijk recht hebben. En het aanvragen van een voorziening is vaak een lastige, bureaucratische hindernisloop. Toch zien we dat op veel plekken in het land met creativiteit en uithoudingsvermogen wordt gewerkt aan gemeentelijk armoedebeleid dat mensen daadwerkelijk helpt.

Vier huishoudtypen

Het Nibud ziet dat het de meeste gemeenten onvoldoende lukt om alle inwoners financieel gezien voldoende te ondersteunen. Zo ziet het Nibud dat er minstens vier huishoudtypen zijn die niet de inkomensondersteuning krijgen die ze nodig hebben om rond te kunnen komen. Dit zijn:

1. Jongeren tot 21 jaar met bijstandsuitkering of minimumloon.
2. Stellen met een bijstandsuitkering met twee of meer kinderen van 12 jaar en ouder.
3. Mensen met een minimuminkomen en hoge zorgkosten.
4. Mensen met een flexibel inkomen.

In theorie komen deze huishoudens tientallen euro's per maand te kort. Maar het Nibud weet dat het in de praktijk om hogere bedragen gaat omdat huishoudens niet alle toeslagen krijgen en/of hogere uitgaven hebben.

Minima-effectrapportage

Het Nibud heeft de afgelopen jaren op verschillende manieren gemeenten geholpen bij het tot stand brengen van een adequaat minimabeleid. Eén van de belangrijkste instrumenten daarbij zijn de zogeheten Minimaeffectrapportages (MER). Daarin wordt naast het landelijk beleid ook het lokale armoedebeleid doorgerekend en wordt zichtbaar welke huishoudtypen wel en welke huishoudtypen niet rond kunnen komen. Op basis hiervan krijgen gemeenten adviezen over welke groepen kwetsbaar zijn en waar extra ondersteuning gewenst is. Sinds 2015 heeft het Nibud ruim 80

van dergelijke onderzoeken uitgevoerd. In dit stuk maken wij op basis van deze onderzoeken de balans op van vijf jaar armoedebeleid.

Inkomensondersteuningsmaatregelen ongeschikt voor huidige samenleving

Uit deze analyse blijkt dat de huidige inkomensondersteunende maatregelen niet geschikt zijn voor de maatschappij van nu. Ze zijn voor aanvrager en verstrekker onvoldoende en te ingewikkeld om mee te werken. Hierdoor komen tienduizenden inwoners maandelijks tientallen euro's tekort, waardoor zij geldproblemen krijgen. Nu er een crisis is en meer mensen voor (financiële) hulp bij gemeenten aankloppen, adviseert het Nibud deze regelingen versneld aan te passen en gemeenten meer ruimte te geven om hun inwoners ruimhartig te ondersteunen.

Verhoog bijstand en minimumloon

We zien dat sommige groepen goed op de radar staan van het gemeentelijk beleid: gezinnen met kinderen en mensen, vooral ouderen, met hoge zorgkosten. Dat zijn groepen waar vrijwel overal in het land gemeentelijk beleid voor is gemaakt. Vaak ook met het nodige resultaat. Deze groepen kunnen - als ze van alle voorzieningen die er zijn gebruik maken, en wanneer zij niet geconfronteerd worden met financiële tegenslag of domme pech - financieel rondkomen.
Toch lukt dit niet altijd. Vooral paren in de bijstand en jongvolwassenen met een minimuminkomen krijgen op veel plaatsen in het land hun begroting niet rond. In dit rapport gaan we dieper in op deze problemen en hoe juist deze groepen beter bereikt en ondersteund kunnen worden.

Zo pleit het instituut in ieder geval voor de volgende vijf maatregelen:

1. Verhoog de bijstand en het minimumjeugdloon van 18-jarigen – als mensen op hun 18de financieel zelfstandig zijn moeten ze ook kunnen rondkomen.
2. Verhoog de hoogte van de bijstand voor stellen met kinderen van 12 jaar en ouder. De bijstandsuitkering is voor gezinnen met oudere kinderen onvoldoende om van rond te komen.
3. Bescherm mensen met lage inkomens en hoge zorgkosten: laat hen niet door gezondheidsproblemen geldproblemen krijgen. Versimpel het systeem en zorg als gemeente voor een goed aanvullend pakket aan tegemoetkomingen.
4. Maak minimabeleid voor mensen met een laag en flexibel inkomen – waarbij het hebben van een eigen huis, spaargeld of een hoog inkomen in het verleden niet per definitie betekent dat men geen inkomensondersteuning krijgt.
5. Help gemeenten ruimhartig te kunnen zijn – geef hen de ruimte om meer maatwerk te kunnen leveren zodat inwoners kunnen rondkomen en meedoen. Een gemeentelijke bijdrage van € 50 per jaar om te kunnen sporten helpt inwoners niet als de sportschool € 20 per maand kost.

Intergemeentelijke ongelijkheid

We zien dat het gemeentelijk armoedebudget vrijwel altijd ontoereikend is om alle groepen dié ondersteuning te bieden die zij nodig hebben om de minimaal noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. Gemeenten zijn dus gedwongen de schaarste te verdelen. We merken dat dit in de praktijk vaak pijnlijke keuzes vraagt waarbij de ene gemeente andere keuzes maakt dan de andere. Hierdoor kan het gebeuren dat in gemeente A een bepaald huishoudtype wel rond kan komen en in gemeente B niet. Voor andere huishoudtypen kan dit weer andersom liggen.
De oplossing voor dit probleem ligt volgens het Nibud niet primair bij gemeenten, maar bij het Rijk. De keuze om lokale overheden met succes armoede te laten bestrijden staat of valt met een adequate financiering van deze gemeenten.

Gevolgen coronacrisis

Deze laatste conclusie is van extra belang in het licht van de economische en sociale gevolgen van de coronacrisis. Ook hier zien we dat gemeenten in de ondersteuning van grote groepen als eerste aan de lat staan, zoals rond de TOZO en de schuldhulpverlening aan mensen die door inkomensdaling in knel komen. Zonder aanvullend instrumentarium, en zonder extra financiële middelen, dreigen gemeenten nog minder in staat te zijn om deze en bestaande kwetsbare groepen financieel te ondersteunen met als gevolg dat de gezondheidscrisis van vandaag de armoedecrisis van morgen wordt.
In dit rapport laten we zien langs welke wegen naar oplossingen voor dit probleem kan worden gewerkt.

Het probleem van armoede

Wat is armoede?

Om iets te zeggen over 'voldoende inkomen', is het eerst van belang te bepalen wanneer sprake is van armoede. Het SCP hanteert in de publicatie *Armoede in kaart 2019* de volgende definitie van armoede: *Mensen zijn arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden.*

Volgens deze definitie is iemand arm wanneer hij onvoldoende inkomen heeft voor bijvoorbeeld voeding of een goede woning. Het SCP gaat daarbij uit van een minimale levensstandaard, dus van beperkte uitgaven aan deze posten.
Het SCP hanteert twee armoedegrenzen:

- Het strikte basisbehoeftebudget omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden.
- Het niet-veel-maar-toereikendbudget (nvmt) is iets ruimer. Dat budget houdt ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie. De uitgaven zijn niet strikt noodzakelijk, maar veel mensen beschouwen ze als zeer wenselijk.
  Het niet-veel-maar-toereikendbudget is nog steeds bescheiden. Luxegoederen, zoals een auto, ontbreken. Net zoals het basisbehoeftebudget is het nvmt-budget gebaseerd op de minimale

budgetten van het Nibud, die we ook hanteren bij de analyse en beoordeling van het minimabeleid van gemeenten.

Omvang van armoede in Nederland

In Nederland leeft rond de zes procent van de Nederlandse bevolking in armoede. Dit betekent dat bijna een miljoen Nederlanders onvoldoende inkomen hebben voor de minimale uitgaven voor levensonderhoud en sociale participatie. Wanneer het economisch beter gaat zien we wel een lichte daling van het aantal mensen in armoede, maar dit geldt niet voor de groep die langdurig in armoede leeft. Ongeveer drie procent van de Nederlanders lukt het ondanks de groei van de economie niet boven het niveau van de bijstand uit te komen. Met alle gevolgen van dien: ze hebben een groter risico op schulden en blijven achter in sociale en arbeidsparticipatie.

Welke inwoners komen in de knel?

Het zal niemand verbazen dat vooral mensen die moeten rondkomen van een bijstandsuitkering arm zijn. Zij hebben meer dan werkenden, maar ook meer dan mensen met een ander type uitkering, te maken met armoede.
In Nederland is daarenboven 5,3 procent van de werkenden arm. Dit zijn vooral zelfstandigen, deeltijders en oproepkrachten. In tegenstelling tot mensen met een uitkering zijn werkende armen niet goed in beeld bij gemeenten en worden zij minder goed bereikt door gemeentelijke ondersteuning. (Vrooman e.a., 2018).

Los van de bron van inkomsten geldt over het algemeen dat kinderen, ouderen, eenoudergezinnen en alleenstaanden vaker dan gemiddeld in armoede leven. Verder geldt dat vrouwen in een eenoudergezin vaker arm zijn dan mannen in deze situatie. Ook kinderen in een eenoudergezin zijn kwetsbaar, waarbij de kans op armoede toeneemt naarmate het aantal kinderen in een gezin stijgt (SCP, 2019).

Welke huishoudens lopen een verhoogd risico op armoede?

We kunnen de problematiek ook van een andere kant benaderen:
Welke huishoudtypen hebben onvoldoende middelen om de minimale uitgaven te doen die nodig zijn om in de maatschappij mee te draaien, dat wil zeggen de strikt noodzakelijke uitgaven te doen met daarbij een minimum niveau van uitgaven voor sociale participatie.

Het Nibud brengt jaarlijks voor verschillende gemeenten op verzoek de bestedingsruimte van huishoudens met een laag inkomen in kaart. Uit deze zogenoemde Minima-effectrapportages (MER) blijkt dat gemeenten met hun minimabeleid niet altijd in staat zijn huishoudens met (te) lage inkomens zodanig te ondersteunen dat zij in ieder geval de strikt noodzakelijke uitgaven kunnen doen. In deze paragraaf beschrijven we welke huishoudens een verhoogd risico op armoede lopen.

Bijstandsafhankelijke paren krijgen hun begroting niet sluitend door lage uitkeringen en toeslagen. Het gemeentelijk minimabeleid is vaak ontoereikend om dit te repareren.

Paren hebben moeite de begroting sluitend te krijgen. Met alleen een volledige bijstandsuitkering kunnen paren de kosten van het basispakket plus de kosten voor sociale participatie niet altijd bekostigen. Ook op de inkomensniveaus boven bijstand (110, 120 procent) blijft dit lastig. Wanneer het inkomen op een gegeven moment zo hoog wordt dat er geen recht meer is op gemeentelijke inkomensondersteuning - voor bijvoorbeeld sociale participatie - nemen de tekorten vaak nog toe.

Paren met kinderen hebben het vaak nog zwaarder. Met name kinderen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar drukken sterk op de begroting. In vergelijking met kinderen onder de 12 jaar, liggen de kosten voor voeding, kleding en onderwijs hoog. De kosten voor oudere kinderen worden niet volledig gecompenseerd door (leeftijdsafhankelijke) kindgebonden toeslagen. Dat betekent ook: hoe meer kinderen, hoe groter de tekorten.
Naast de relatief hoge kosten voor oudere kinderen, komen de kosten voor twee volwassenen. Deze moeten bekostigd worden uit een bijstandsnorm van 100 procent. Ter vergelijking, een eenoudergezin ontvangt 70 procent van de norm voor een paar plus de alleenstaande ouderkop vanuit het kindgebonden budget, wat samen neerkomt op ongeveer 90 procent van de norm. De extra inkomsten voor paren van ongeveer 10 procent ten opzichte van het eenoudergezin, wegen niet op tegen de kosten voor een extra volwassene aan bijvoorbeeld voeding, kleding en de zorgverzekering.

Beide factoren (de hoogte van de bijstandsnorm voor een paar en de niet-toereikende kindgebonden toeslagen) vinden hun oorsprong in het Rijksbeleid. Gemeenten kunnen met lokaal beleid proberen de gevolgen hiervan te repareren. Veel gemeenten kennen inkomensondersteunende regelingen om de bestedingsruimte voor paren met kinderen te verruimen, zoals een gunstige collectieve zorgverzekering, een vergoeding van schoolgerelateerde kosten en een regeling voor sociale participatie. Het Nibud ziet dat desondanks paren met oudere kinderen de begroting niet altijd rond krijgen. Gemeente hebben momenteel onvoldoende instrumenten om aan de inkomsten of uitgaven kant van deze gezinnen iets te kunnen bijdragen om hen minder financieel kwetsbaar te maken.

Alleenstaanden met een minimum inkomen hebben een kleine, en vaak niet toereikende bestedingsruimte.

Ook alleenstaanden onder de AOW-gerechtigde leeftijd hebben moeite om de begroting sluitend te krijgen. Soms lukt dit wel, maar is de bestedingsruimte op 100 en 110 procent erg klein. Als dit huishouden met extra – onvermijdbare - kosten te maken krijgt, zoals kosten in verband met zorg, schulden of een hoge huur, leidt dit al snel tot een tekort.

Iets meer ruimte in 2020
Vanaf 2020 is de situatie voor huishoudens met een laag inkomen wel wat verbeterd: de uitkeringen zijn harder gestegen dan in voorliggende jaren en ook de toeslagen zijn wat hoger. Hoewel nog niet in alle gemeenten, zien we dat het soms wel lukt om alleenstaanden en paren met oudere kinderen genoeg te compenseren zodat zij zowel de uitgaven uit het basispakket als de uitgaven aan sociale participatie kunnen bekostigen.

Deze gemeenten hebben hun minimabeleid zo ingericht, dat de huishoudens die het het hardste nodig hebben er ook daadwerkelijk van kunnen profiteren. Daar moet dan wel stevig op ingezet worden. Zo blijkt uit de minima-effectrapportages dat, afhankelijk van de overige regelingen, kinderen die naar het voortgezet onderwijs gaan voor minstens 600 euro per jaar gecompenseerd moeten worden, wil een paar met oudere kinderen de begroting sluitend kunnen krijgen. Het Nibud merkt op dat dat niet voor iedere gemeente een reële optie is.

Zelfstandig wonende 18-jarigen kunnen met een bijstandsuitkering, studiefinanciering of het minimumloon onvoldoende rondkomen. Gemeenten hebben onvoldoende mogelijkheden en middelen om hun inkomen aan te vullen.
18-jarigen blijken veelal niet de mogelijkheid te hebben om zelfstandig te wonen. Met een bijstandsuitkering van 260 euro per maand is zelfstandig wonen sowieso geen optie. Zelfs als deze jongere een goedkope kamer huurt, zijn er geen middelen meer over om van te leven. Maar ook het minimumloon is niet voldoende om van rond te komen. Dit geldt ook als we sommige uitgavenposten iets verlagen. Zo zijn in de begrotingen reserveringskosten opgenomen voor toekomstige uitgaven aan bijvoorbeeld witgoed of inventaris. We zouden kunnen stellen dat 18-jarigen pas op latere leeftijd gaan sparen voor vervanging van inventaris, als het loon hoger is. Ook wordt gerekend met een iets lagere premie voor de zorgverzekering, ervan uitgaande dat jongeren zich over het algemeen minder uitgebreid verzekeren. Maar ook dan is het minimumloon nog te weinig om van te leven.
Het Nibud is van mening dat wanneer 18-jarigen geacht worden zelfstandig te kunnen wonen, dat ook financieel mogelijk gemaakt moet worden. Ook als hij of zij een uitkering ontvangt. Aangezien gemeenten tekorten van 18-jarigen met een minimuminkomen, die neerkomen op honderden euro's per maand, nooit aan kunnen vullen, ligt hier in de eerste plaats een opdracht voor het Rijk.

Huishoudens met zorgkosten kunnen door gemeenten niet voldoende worden gecompenseerd.
In een MER kijken we voor gemeenten ook naar huishoudens met zorgkosten. We werken hierin met gemiddelde "zorgprofielen", want iedere zorgvraag is uiteraard anders. Daartegenover zetten we de vergoedingen die gemeenten kennen voor huishoudens met een zorgvraag, bijvoorbeeld vergoedingen vanuit de collectieve zorgverzekering, de bijzondere bijstand of de Wmo.
Het Nibud concludeert dat gemeenten vaak veel, maar nooit alle zorgkosten compenseren. Huishoudens die al moeite hebben met rondkomen én te maken krijgen met extra zorgkosten, eindigen vaak in de rode cijfers. En dat is een risico op armoede waar grote groepen inwoners zomaar mee te maken kunnen krijgen.

Werkende armen worden niet bediend of bereikt met minimabeleid

Een andere risicogroep is de groep werkende armen. Uit de Nibud-onderzoeken naar de bekendheid en het gebruik van inkomensondersteunende regelingen blijkt dat veel werkenden met een laag inkomen ten onrechte denken dat zij niet voor – gemeentelijke - inkomensondersteuning in aanmerking komen. Het percentage inwoners waar het om gaat schommelt tussen de 20 en 50 procent (afhankelijk van de gemeente en van de regeling die is onderzocht). Daarbij komt dat, in tegenstelling tot mensen met een uitkering, werkende armen niet goed in beeld zijn bij gemeenten en daardoor minder goed worden bereikt. Deze groepen hebben iedere maand dus grote problemen om rond te komen met alle risico's van dien.

Maar ook als zij wél de regelingen aanvragen, is het niet vanzelfsprekend dat zij rond kunnen komen. Zoals eerder aangehaald kunnen paren – vooral de paren met oudere met kinderen - de begroting ook niet altijd rond krijgen op de inkomensniveaus vlak boven bijstand. Naast de minimale uitgaven hebben werkenden ook te maken met werkgerelateerde kosten, zoals de kosten voor woon-werkverkeer of kinderopvang. Het minimumloon bij een vaste, fulltime baan is dan ook niet voldoende.
Nog moeilijker is het voor mensen met wisselende inkomsten, bijvoorbeeld zzp'ers. Zij maken bijvoorbeeld niet voldoende uren per week, of het uurloon is te laag. Daarnaast stuiten zij op het probleem dat zij vaak niet 'passen' in het profiel van gemeenten. Zij hebben bijvoorbeeld vermogen waardoor zij niet in aanmerking komen voor gemeentelijke regelingen. Ook is het voor gemeenten lastig het inkomen vast te stellen, wanneer dit steeds wisselt. Hierdoor komen deze huishoudens vaak niet in aanmerking voor ondersteuning

Het Nibud ziet dat gemeentelijk minimabeleid voor werkende armen onvoldoende aansluit bij de dagelijkse praktijk van een deel van haar inwoners. Inwoners die de inkomensondersteuning wél nodig hebben om niet in de problemen te raken.

Gemeenten en het Rijk samen aan zet

Er zijn verschillende factoren die ertoe kunnen leiden dat huishoudens moeilijk rond komen: onvoldoende inkomen, persoonlijke omstandigheden, onbekendheid en niet-gebruik van regelingen of onvoldoende financiële vaardigheden.
Het Nibud ziet dat het voor gemeenten lastig is de invulling van het minimabeleid te bepalen en te kiezen voor welke groepen de vaak schaarse middelen het beste kunnen worden ingezet. De analyse op basis van de minimaeffectrapportages geeft richting.

Het Nibud definieert drie pijlers:
1. Vereenvoudig het systeem van regels en regelingen en communiceer helder;

2. Lever maatwerk;
3. Verruim de mogelijkheden van het minimabeleid.

Vereenvoudig het systeem van regels en regelingen

Een eerste stap is: vereenvoudiging. Gemeenten kunnen hun *aanvraagprocedures om regelingen aan te vragen duidelijk en eenvoudig* inrichten. Ook kunnen procedures zo opgezet zijn, dat niet alleen de "standaard gevallen" hiervan gebruik kunnen maken. Juist kwetsbare groepen, zoals mensen met een licht verstandelijke beperking (lvb'ers), laaggeletterden, statushouders en mensen met wisselende inkomsten moeten in staat worden gesteld een (succesvol) beroep op de regelingen te doen.

Hierbij spelen natuurlijk ook de financiële vaardigheden van aanvragers een rol, iets waar door het Nibud al vaker op is gewezen. Maar dat is niet voldoende. Uit onderzoek naar financieel kwetsbare groepen (WIG, 2020) blijkt een deel van de mensen in een financieel kwetsbare positie onvoldoende vaardigheden te hebben om zich dit financieel gedrag eigen te maken. Voor hen is het stelsel van sociale zekerheid en inkomensondersteuning zo complex, dat dit gezond financieel gedrag belemmert of zelfs onmogelijk maakt.

Het Nibud pleit er dan ook voor om met name de complexiteit van het systeem aan te pakken. "*Uitgangspunt van het beleid van overheden, organisaties en bedrijven zou moeten zijn dat het regelen van geldzaken huishoudens zo min mogelijk moeite kost en dat het zo min mogelijk financiële risico's met zich meebrengt, in plaats van dat de eigen verantwoordelijkheid van huishoudens voorop staat.*" [GIP, 2018-2019]
Een voorbeeld is dat gemeenten deelnemers aan de collectieve zorgverzekering de mogelijkheid bieden om het eigen risico gespreid te betalen. Dit voorkomt dat mensen opeens een rekening van 385 euro ontvangen, als zij zorgkosten maken.

Daarnaast brengen gemeenten vaak verschillende regelingen voor dezelfde doelgroep onder één noemer, bijvoorbeeld in een kindpakket. In de praktijk moet echter elke regeling uit dit pakket apart worden aangevraagd en specifiek aan de betreffende kostensoort worden besteed.
Het Nibud adviseert gemeenten daar waar mogelijk de vergoedingen te clusteren tot één budget, dat maar een keer aangevraagd hoeft te worden. Hiermee kan niet-gebruik worden tegengegaan en is er meer vrijheid bij de besteding van tegemoetkomingen.

Bovendien is van belang dat zoveel mogelijk inwoners op de hoogte zijn van alle mogelijkheden die het minimabeleid biedt, en dat zij weten of zij voor deze regelingen in aanmerking komen. Dat vraagt om *goede communicatie en het vinden van de relevante communicatiekanalen om de doelgroep te bereiken*. Dit betekent dat niet voor iedere doelgroep hetzelfde kanaal volstaat.

Dezelfde oproep voor vereenvoudiging geldt voor de Rijksoverheid. Als het gaat om toegankelijkheid van regelingen en de inrichting van procedures, verwacht het Nibud zeker inspanning van het Rijk. Juist als het gaat om de kwetsbare groepen. "*Zo sluit de huidige toeslagensystematiek – waarin wordt*

gekeken naar het inkomen in het lopende jaar – niet aan bij de veranderende samenleving waarin meer huishoudens wisselende inkomsten hebben."(GIP, 2018-2019)

Ook is het Nibud van mening dat bepaalde regelingen, die nu onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, naar het Rijk overgedragen kunnen worden. Veel gemeenten verstrekken bijvoorbeeld een computer, laptop en/of smartphone aan ouders met een laag inkomen die kinderen op het voortgezet onderwijs hebben. Feitelijk zijn dit reguliere leermiddelen, zoals ook schoolboeken, die mogelijk beter centraal verstrekt kunnen worden. Dit levert niet alleen schaalvoordelen op, waardoor het goedkoper wordt, maar gaat ook ongelijkheid op basis van woonplaats tegen.

Lever maatwerk

De laatste jaren zetten gemeenten vooral in op gezinnen met kinderen. Dat is een terechte keuze, omdat juist zij de gemeentelijke inkomensondersteuning hard nodig hebben om rond te kunnen komen. In sommige gemeenten lukt dat net, in andere gemeenten niet.
Het is daarom van belang dat gemeenten nauwkeurig (laten) onderzoeken onder welke omstandigheden huishoudens voldoende geholpen zijn met het palet aan inkomensondersteuning. Bijvoorbeeld door hun regelingen voor kinderen te differentiëren naar leeftijd. Zoals eerder aangegeven, zijn kinderen vanaf 12 jaar fors duurder dan kinderen onder deze leeftijd, onder meer in de kosten van voeding, kleding en onderwijs.

Als we kijken naar de groepen die geraakt worden door de coronacrisis dan betreft dit in de eerste plaats mensen met een flexibel contract of zzp'ers "omdat werkgevers in eerste instantie zullen snijden in de flexibele schil en pas later in het vaste personeelsbestand" (SCP, 2020). Naarmate de crisis langer duurt, zullen ook meer mensen met een vaste baan in loondienst werkloos raken en - bij voldoende arbeidsverleden - via een werkloosheidsuitkering in de bijstand terecht komen.

Dit betekent dat meer inwoners een beroep op gemeenten zullen doen. Voor zelfstandigen is de Tozo (tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers) in het leven geroepen, die door de gemeente wordt uitgevoerd. Ook neemt het aantal bijstandsaanvragen toe: in het tweede kwartaal van 2020 tot ongeveer 427.000. Dat zijn er 12.000 meer dan een half jaar eerder (CBS, 2020).

Daarnaast krijgen gemeenten te maken met mensen die door verlies aan inkomen hun rekeningen niet kunnen betalen. Dat zal gelden voor bovengenoemde groepen, maar ook voor minder kwetsbare groepen die op eigen kracht de crisis te boven kunnen komen, maar die tijdelijk uitstel van betaling hebben gekregen voor hun vaste lasten (woonlasten, energie, verzekeringen, etc.). Recent onderzoek van de AFM, deels gebaseerd op gegevens van het Nibud, laat namelijk zien dat de helft van de Nederlandse huishoudens te weinig buffers heeft om een inkomensterugval op te vangen.

Uitstel van betaling of nieuwe aflossingsschema's kunnen deze problemen tijdelijk opvangen, maar hoe dan ook bouwen veel mensen schulden op, die op een goed moment afgelost moeten worden. Het valt te verwachten dat een deel van deze mensen zich bij de gemeenten gaat melden: ofwel bij de schuldhulpverlening, ofwel om een beroep te doen op inkomensondersteunende voorzieningen.

Kortom, het beroep op gemeenten zal fors toenemen. Dit vraagt in de eerste plaats om extra capaciteit en kennis in de uitvoering. Aanvragen moeten ingenomen en behandeld worden. Het vraagt ook om een andere manier van werken: mensen die zich bij hun gemeente melden omdat zij ten gevolge van de coronacrisis in financiële moeilijkheden zijn geraakt, zullen waarschijnlijk anders met hun problemen omgaan dan de meer "traditionele" doelgroepen. Veelal zijn zij zelfredzaam, mondig en gewend aan een hogere levenstandaard dan bijstandsniveau of net daarboven. Ook hun vaste lasten zullen hoger liggen en niet passen bij een inkomen op bijstandsniveau. Het Nibud vindt dat gemeenten rekening moeten houden met deze omstandigheden wanneer zij een beroep doen op ondersteuning. Maatwerk is hier op zijn plaats.

Verruim de mogelijkheden van het minimabeleid

De economie is in het tweede kwartaal met 8,5 procent gekrompen ten opzichte van een kwartaal eerder, meldt het Centraal Bureau voor de Statistiek op basis van eerste cijfers. Over de duur van de crisis is nog grote onzekerheid. Een ding staat vast: voor veel mensen betekent de coronacrisis een verlies aan inkomen en daarmee een mogelijk risico op financiële problemen.
In dit verhaal wordt een voorschot genomen op maatregelen om deze financiële problemen zoveel mogelijk binnen de perken te houden.

Een eerdere verkenning van het Rijk ter voorbereiding op een volgende crisis

In 2018 heeft de Kamer het kabinet gevraagd om ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen in kaart te brengen, bestaand uit zowel plussen als minnen. Op 22 april jl. stuurde minister Hoekstra het rapport "Naar een inclusieve samenleving" naar de Tweede Kamer.
In dat document wordt onder meer ingegaan op mogelijkheden om werk lonender te maken en (dus) de armoedeval te verkleinen. Het rapport van Hoekstra geeft vier mogelijkheden:
1. Verhoging wettelijk minimumloon met 5 procent;
2. Afschaffen van de netto-netto koppeling tussen het wettelijk minimumloon en de minimum sociale zekerheidsuitkeringen;
3. Verlagen van de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden met 25% en voor stellen met 20%;
4. Normeren gemeentelijk minimabeleid.

Verlagen van bijstandsnormen verhoogt druk op schuldhulpverlening

Deze notitie maakt duidelijk het verlagen van de bijstandsnormen niet in een volgende crisis, en zeker ook niet in deze coronacrisis, een positief effect zal hebben: meer huishoudens zullen hun maandbegroting niet rond krijgen en de druk op de schuldhulpverlening zal toenemen. Juist in deze tijden is het belangrijk dat zoveel mogelijk mensen "op de rit blijven" zodat zij op termijn

hun werkzaamheden weer op kunnen pakken. Het is onwaarschijnlijk dat mensen die door de coronacrisis hun werk zijn kwijtgeraakt hun werk niet zullen oppakken omdat werk financieel te weinig zou opleveren.
Het Nibud wijst de verlaging van de bijstandsuitkeringen daarom nadrukkelijk af.

Normeren gemeentelijk beleid niet wenselijk

Ook het normeren van het gemeentelijk minimabeleid zal niet per definitie het gewenste effect hebben. Het Nibud pleit juist voor een ruimhartig armoedebeleid. Normen kunnen dan een averechts effect hebben.
Met het normeren van het minimabeleid wordt beoogd om de armoedeval bij de stap naar (meer) werk te verhelpen. Echter, een minimabeleid zonder armoedevallen is niet per definitie een goed minimabeleid. De belangrijkste doelstelling van het minimabeleid is de financiële ondersteuning van de armste groepen binnen de gemeente. De armoedeval kan daar een onbedoeld en ongewenst gevolg van zijn, maar het tegengaan van een armoedeval mag niet leidend zijn. Belangrijker is de betaalbaarheid van de minimale uitgaven van de groepen met de laagste inkomens, waaronder de groepen die door de coronacrisis hun bestaanszekerheid zijn kwijtgeraakt.

Zelfs inwoners die alle regelingen aanvragen, kunnen niet altijd de maandbegroting rond krijgen, zo blijkt onder andere uit onze minimaeffectrapportages. Met name paren met kinderen op het voortgezet onderwijs, alleenstaanden, mensen met zorgkosten én zelfstandig wonende jongeren blijken niet rond te kunnen komen.

Het Nibud bepleit daarom dat gemeenten een ruimhartig minimabeleid voeren, als dat binnen hun mogelijkheden ligt. Met ruimhartig minimabeleid kunnen huishouden niet alleen hun basisbehoeften betalen, maar ook deelnemen aan het maatschappelijk leven. Dit zou anno 2020 bij de meeste standaard huishoudtypen moeten lukken.

Het Nibud adviseert Rijk en gemeenten kwetsbare groepen in kaart te brengen: de doelgroepen die hun basisbehoeften nauwelijks kunnen betalen, en al helemaal niet toekomen aan sociale participatie. Ga na wat nodig is om ervoor te zorgen dat ze wél mee kunnen doen. Breid met die kennis het instrumentarium voor ondersteuning uit.
Het Nibud pleit in dit kader voor het versoepelen van de voorwaarden voor inkomensondersteuning, zoals nu ook bij een deel van de tijdelijke steunmaatregelen het geval is. En daar waar schulden oplopen moet overwogen worden deze op te kopen of kwijt te schelden om langdurige financiële problemen te voorkomen. Dat het kabinet hiervoor een plan maakt, stemt hoopvol.

Nog beter is het om zo mogelijk éérder in te grijpen, zodat de groepen die het voorheen allemaal zelf konden redden, maar die nu betalingsproblemen krijgen, zich niet eens bij de gemeentelijke schuldhulpverlening hóeven te melden. Het Nibud adviseert het Rijk daarom om goede afspraken te maken met banken en andere kredietverstrekkers over betalingsachterstanden en de bijbehorende terugbetalingsverplichtingen, zodat de druk op gemeenten vermindert.

Daar waar sprake is van persoonlijk onvermijdbare uitgaven (zoals bijvoorbeeld extra zorgkosten) of in het geval van jongeren een te laag inkomen is de gemeentelijke inkomensondersteuning niet toereikend. In die gevallen is het Rijk aan zet om landelijke normen zoals de bijstandsnorm of het minimumloon voor jongeren te verruimen.

Tot slot

Kortom: het Nibud constateert dat er dagelijks tienduizenden mensen iedere dag financiële stress hebben met alle gevolgen van dien. Gemeenten weten dat er grote groepen inwoners in hun gemeenten zijn die deze financiële problemen hebben. Zij weten dat ze niet rond kunnen komen, maar hebben geen mogelijkheden om bij te springen. Deze mensen kunnen niet meedoen in de maatschappij. Zij voelen zich niet geholpen, raken gedesillusioneerd en zijn daardoor vatbaarder voor andere (financiële) problemen.
Gemeenteambtenaren voelen zich machteloos staan en weten dat deze mensen vroeger of later op een andere manier weer bij hen aankloppen voor schuldhulpverlening of andere problemen.
Het Nibud ziet dat het kabinet momenteel veel geld vrij maakt het oplossen van schulden. En dat is goed en nodig. Maar als wij niets doen aan de gaten in ons inkomensondersteuningssysteem, blijven we dweilen met de kraan open. Daarom is het dringend advies aan het Rijk: zorg dat de basis op orde is, en kom met een inkomensondersteuningssysteem dat is toegesneden op de huidige samenleving.