



*ONDERZOEK*

VERSTERKEN KENNISBASIS

RONDKOMEN BIJ WERKENDEN

Ondersteuning van de vaste Kamercommissie voor  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

# Versterken kennisbasis rondkomen bij werkenden

Ondersteuning van de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

## Maart 2023

Dr. Rosanne Oomkens  
Prof. dr. Nadja Jungmann  
Dr. Tamara Madern  
Dr. Josje Dikkers



Kenniscentrum Sociale Innovatie

*Bezoekadres:*  
Padualaan 101  
3584 CH Utrecht

*Postadres:*  
Postbus 85397  
3508 AJ Utrecht

*Telefoon: 088 – 481 92 22*  
*E-mail: [ksi@hu.nl](mailto:ksi@hu.nl)*

# Inhoudsopgave

## Deel 1

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1	Achtergrond en aanleiding	6
1.2	Onderzoeksvragen	6
1.3	Leeswijzer	7
<b>2</b>	<b>Beantwoording onderzoeksvragen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Beschouwing</b>	<b>23</b>
3.1	Belangrijkste constatering	23
3.2	Kennislacunes	29
3.3	Aanbevelingen	30

## Deel 2

<b>4</b>	<b>Verdieping: Armoede en schuldenproblematiek werkenden</b>	<b>35</b>
4.1	Rondkomen	35
4.2	Kerngegevens armoede	36
4.3	Schuldenproblematiek	44
4.4	Koopkrachtontwikkeling	46
<b>5</b>	<b>Verdieping: Inkomensondersteunende voorzieningen</b>	<b>48</b>
5.1	Tijdelijke coronasteunmaatregelen zzp'ers en ondernemers	48
5.2	Toeslagenstelsel (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag)	51
5.3	Gemeentelijke inkomensondersteuning en armoedebeleid	54
5.4	Gemeentelijke inkomensondersteuning: Bbz	57
5.5	Gemeentelijke inkomensondersteuning: energietoeslag	58
5.6	Gemeentelijke schuldhulpverlening	59
	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>62</b>

*“Huishoudens met armoederisico kwamen in 2020 in doorsnee 1.200 euro te kort om boven de lage-inkomensgrens uit te komen. Dat komt neer op een maandelijks tekort van 100 euro. Zelfstandigen met kans op armoede kwamen in doorsnee met bijna 500 euro per maand het meest tekort.”*

*Bron: CBS (2021): Armoede en sociale uitsluiting 2021*

---

# ***DEEL 1***

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

De vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wil meer zicht op de positie van mensen die werk hebben, maar niet rondkomen of daar een risico op lopen. Het gaat hierbij om de brede groep werkenden, waaronder werknemers in loondienst, mensen die naast een uitkering werken, mensen met flexibele contracten met een specifieke focus op zzp'ers, schijnzelfstandigen, en ondernemers uit het MKB. Er is veel literatuur beschikbaar over bestaanszekerheid van werkenden. Het ontbreekt echter aan een samenhangende duiding van de beschikbare onderzoeken. Een overkoepelend beeld van de beschikbare inzichten is nodig om koers te bepalen voor de toekomst, waarbij het vanzelfsprekend van belang is dat ook wordt vastgesteld waar de kennislacunes liggen.

De wens om meer zicht te krijgen op werkenden die (af en toe) niet rondkomen komt voort uit de Kennisagenda 2021-2022 die de Vaste Kamercommissie heeft opgesteld. Rondkomen is daarin opgenomen als een van de twee thema's. Meer zicht op het rondkomen door werkenden en de knelpunten daarbij biedt de commissie een kennisbasis om geïnformeerd met elkaar en het Kabinet in gesprek te gaan over wat de verschillende groepen al dan niet nodig hebben en hoe de verschillende groepen beter kunnen worden bereikt met inkomensondersteunende maatregelen. De dienst analyse en onderzoek heeft het Kenniscentrum Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht gevraagd om te voorzien in voorliggend beschouwend rapport waarin de *state-of-the-art* kennis wordt geduid. Op verzoek van Hogeschool Utrecht hebben Cora van Horssen (Hoofd kennisteam Nibud) en Anna Custers (lector Armoede Interventies Hogeschool van Amsterdam) meegelezen met de beantwoording van de onderzoeksvragen en daar feedback op gegeven.

## 1.2 Onderzoeksvragen

De vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gevraagd om op basis van literatuuronderzoek de volgende hoofdvraag te beantwoorden:

*Welke antwoorden op onderstaande vragen zijn te halen uit (welke) bestaande literatuur en welke antwoorden zijn er nog niet?*

1. Welke redenen hebben werkende armen om geen gebruik te maken van inkomensregelingen en de bijstand, is hierbij een verschil tussen werkende armen die werknemer zijn en zij die ondernemer zijn, en is er een verschil tussen vaste en flex-contracten?
2. Waarom maken specifiek zzp'ers zo weinig gebruik van de beschikbare inkomensaanvullingen en de andere mogelijkheden die er zijn om hen te ondersteunen in het rondkomen? (bijvoorbeeld zelfstandigenaftrek, Bbz en het coronasteunpakket aan zzp'ers (Tozo);
3. Zijn de beschikbare instrumenten toereikend voor deze groepen (bijvoorbeeld de energietoeslag)?
4. Hoe kunnen ondernemers van MKB-bedrijven en zzp'ers die te weinig inkomen hebben om van rond te komen beter bereikt worden voor sociale voorzieningen?
5. Welke groepen werkenden zijn er daarnaast nog die hiervoor niet bereikt worden (verborgen groepen)?
6. Welke wetgeving en regelingen voor deze groepen pakken niet uit zoals die zijn bedoeld of pakken zelfs negatief uit en/of leiden tot een toename van hun kosten?
7. Voor welke groep(en) werkenden sluit het beleid niet aan of is geen beleid en hoe kan de dienstverlening beter aansluiten op wat zij nodig hebben?
8. Hoeveel mensen ondervinden liquiditeitsproblemen in verband met de wijze van ontvangst van inkomsten (zoals fluctuerende inkomsten en verschillende keren per jaar (toeslagen) terug moeten betalen) en waar zitten de knelpunten precies?
9. Welk specifiek beleid hebben gemeenten voor de doelgroep uit vraag 8? En welke verschillen zijn hierin tussen gemeenten?
10. Hoe kan de systematiek van dienstverlening passend worden gemaakt bij het type inkomen?

Bovenstaande vragen hangen nauw met elkaar samen en hebben alle betrekking op de mogelijkheden van zowel groepen werkenden als werkzoekenden om rond te kunnen komen. Het gaat daarmee primair om de

vraag in hoeverre verschillende groepen op de arbeidsmarkt te maken hebben met (dreigende) armoede- of zelfs schuldenproblematiek waardoor hun bestaanszekerheid onder druk komt te staan. Om deze problematiek beter te kunnen begrijpen dient voor verschillende groepen werkenden naar verschillende aspecten te worden gekeken, namelijk:

- de inkomenspositie en armoede- en schuldenproblematiek bij de verschillende groepen werkenden
- de dienstverlening vanuit inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen
- het bereik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen
- de impact van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen.

### 1.3 Leeswijzer

Doel	Leesadvies
<b>Gericht antwoord</b> krijgen op de onderzoeksvragen die de vaste Kamercommissie SZW heeft opgesteld	Deel 1 - Hoofdstuk 2 - Beantwoording onderzoeksvragen
<b>Zicht op de belangrijkste constatering, kennislacunes en aanbevelingen</b> op basis van literatuuronderzoek naar het thema 'rondkomen werkenden'	Deel 1 - Hoofdstuk 3 - Beschouwing
<b>Zicht op de aard</b> van de <b>armoede- en schuldenproblematiek</b> van verschillende groepen werkenden (verdieping)	Deel 2 - Hoofdstuk 4 - Armoede en schuldenproblematiek werkenden
<b>Zicht op het bereik</b> en de <b>impact</b> van inkomensondersteunende maatregelen en voorzieningen uitgesplitst naar verschillende groepen werkenden (verdieping)	Deel 2 - Hoofdstuk 5 - Bereik en de impact van inkomensondersteunende maatregelen en voorzieningen

## 2 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. De informatie in dit hoofdstuk overlapt in hoge mate met informatie in de hoofdstukken 3 (beschouwing), en de verdiepende hoofdstukken 4 en 5 uit deel 2 van dit rapport. Een belangrijk aandachtspunt bij de beantwoording is dat voor veel vragen geldt dat er wel informatie beschikbaar is om deze deels mee te beantwoorden, maar dat de informatie vaak niet specifiek genoeg is om de vragen volledig te beantwoorden. Deze rapportage is in een beperkt tijdsbestek tot stand gekomen. In dat licht is het mogelijk dat er een enkel relevant rapport onverhoopt niet betrokken is bij de beantwoording.

### 1. Welke redenen hebben werkende armen om geen gebruik te maken van inkomensregelingen en de bijstand, is hierbij een verschil tussen werkende armen die werknemer zijn en zij die ondernemer zijn, en is er een verschil tussen vaste en flex-contracten?

In de rapporten en onderzoeken die betrekking hebben op niet-gebruik worden verschillende redenen genoemd voor werkende armen om geen gebruik te maken van inkomensregelingen en de bijstand:

- Onbekendheid met voorzieningen. Mensen kennen doorgaans wel voorzieningen, maar (lang) niet alle voorzieningen waar ze recht op hebben.
- Bewust niet-gebruik. Er zijn verschillende redenen waarom mensen bewust geen beroep doen op een voorziening.
  - Aanvraagprocedures zijn soms zo complex ingericht dat rechthebbenden deze te ingewikkeld vinden om te doorlopen.
  - Regelingen zoals de toeslagen zijn zo complex ingericht dat rechthebbenden uit angst voor mogelijke terugvorderingen een grote terughoudendheid voelen om er aanspraak op te maken.
  - Geen beroep willen doen op de overheid.
- Onbewust niet-gebruik. Mensen vragen een voorziening aan en blijken bijvoorbeeld een te hoog inkomen of vermogen te hebben. Op basis daarvan concluderen zij - ten onrechte - dat ze ook geen recht hebben op *andere* voorzieningen.
- Vermogenstoets. Veel inkomensondersteunende regelingen hanteren een vermogenstoets waardoor mensen met een laag inkomen en vermogen er geen recht op hebben.

#### 1.1 Redenen niet-gebruik door ondernemers

De onderzoeken en rapporten bieden niet de gevraagde uitsplitsing in vaste en flex-contracten en vaak ook niet in werknemers en ondernemers. Voor bovenstaande verklaringen geldt dus dat deze ook betrekking hebben op mensen die inkomen ontvangen uit een uitkering. Wel wordt het niet-gebruik door ondernemers en specifiek zzp'ers in rapporten en onderzoeken wel toegeschreven aan ondernemer-specifieke redenen zoals:

- Onbekendheid met voorzieningen, omdat een substantieel deel van de ondernemers bij problemen niet als eerste aan de overheid denkt.
- Onbewust niet-gebruik. Werkenden vragen een voorziening aan en constateren dat hun inkomen te hoog is voor die voorziening. Op grond van die ervaring nemen ze aan dat hun inkomen ook te hoog is voor andere voorzieningen (die een hogere inkomensnorm hanteren en waar zij dus wel voor in aanmerking komen).
- Bewust niet-gebruik. Voor veel ondernemers zijn autonomie en zelfstandigheid belangrijke waarden. Zij willen als ondernemer geen beroep doen op de overheid en/of willen niet voldoen aan de voorwaarden die de overheid stelt aan voorzieningen.
- Als gevolg van de wisselende inkomsten en bedrijfsconstructies vinden gemeenten het bij zelfstandigen soms lastig om de hoogte van het inkomen te bepalen en daarmee het al dan niet het recht op een voorziening.



## 1.2 Omvang van het niet-gebruik door werkende armen

Er zijn geen recente cijfers over het (niet)gebruik van zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en kindgebondenbudget onder werkenden. Het CBS heeft wel cijfers gepubliceerd over het recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag in de periode 2012-2015, maar hierbij is geen onderscheid gemaakt naar voornaamste inkomensbron binnen het huishoudens. Wel is bekend dat het niet-gebruik huurtoeslag en kindgebondenbudget hoger is onder werkenden dan onder bijstandsonvangers. In de periode 2012-2015 was het niet-gebruik van huurtoeslag 12% onder huishoudens met een voornaamste inkomensbron als werknemer, 22% onder zelfstandigen ten opzichte van 1% onder huishoudens met een bijstandsuitkering als voornaamste inkomensbron. De percentages voor het niet-gebruik van kindgebonden budget zijn hetzelfde (12% werknemers, 22% zelfstandigen en 1% bijstandsonvangers) (CPB, 2019).

### 1.2.1 Bereik van de bijstand

Panteia (2020) onderzocht op basis van CBS-data in hoeverre inkomensondersteuning - dat wil zeggen: **bijstand en sociale voorzieningen** - huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum bereikt. Ook is gekeken of huishoudens dankzij inkomensondersteuning boven het sociaal minimum komen. Het onderzoek leverde het inzicht op dat 2,6% van de huishoudens een inkomen onder het sociaal minimum heeft. Het aandeel huishoudens dat een inkomen onder het sociaal minimum had en geen inkomensondersteuning ontving, lag in 2017 op 1,8% van de huishoudens. Hier is wel een onderverdeling tussen werknemers en zelfstandigen beschikbaar. Van de huishoudens met een inkomen als werknemer als voornaamste inkomensbron was het aandeel huishoudens onder het sociaal minimum en zonder inkomensondersteuning 0,8% (31.800 huishoudens). Voor zelfstandigen was dit percentage aanzienlijk hoger, namelijk 7,8% (52.700 huishoudens). Van alle zelfstandigen die in 2017 onder het sociaal minimum leefden, ontvingen relatief weinig van hen ondersteuning zoals de Bbz; 4,9% van de zelfstandigen met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum ontving inkomensondersteuning. Het onderzoek biedt geen antwoord op de vraag *waarom* deze huishoudens geen ondersteuning ontvingen (Panteia, 2020).

### 1.2.2 Verborgen armoede

Onderzoek naar de vindplaats van verborgen armen wijst uit dat de bestaande regelingen voor inkomensondersteuning huishoudens zonder werk en arme eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen relatief goed bereiken. De grootste groep verborgen armen ontvangt inkomen uit werk. Met name zelfstandigen, baanstapelaars en hoogopgeleide kostwinners van arme huishoudens zijn bij bijvoorbeeld gemeenten niet goed in beeld. Er is ook weinig zicht op jongeren tot 34 jaar, ouderen (55-64) en hoger opgeleiden die arm zijn (HvA, 2023). Het onderzoek 'Verborgen armen in Nederland' wijst onder meer uit dat (Conen, 2023):

- 55% van de verborgen arme huishoudens in 2018 inkomen hadden uit werk.
- 88% van de werkenden onder de armoedegrens (sociaal minimum, 101%) in 2018 verborgen was (97.000 werkenden).
- Gemeenten arme zelfstandigen niet in beeld hebben. Meer dan 95% is verborgen arm. Arme werknemers zijn vaker bekend bij gemeenten maar nog steeds vaak verborgen (77% verborgen arm). Hoogopgeleide arme werknemers zijn relatief vaker verborgen voor gemeenten (maar in absolute aantallen een relatief kleine groep). Het aandeel verborgen armen onder zelfstandigen verschilt niet wezenlijk tussen verschillende opleidingsniveaus.

Verborgene armoede heeft betrekking op arme huishoudens (101% en 120% van het sociaal minimum) die geen bijstandsuitkering ontvangen van een gemeente.

## 1.3 Toelichting op de gegeven verklaringen

Hieronder volgt een nadere toelichting op enkele van de hierboven gegeven verklaringen.

### 1.3.1 Onbekendheid met voorzieningen

**Onbekendheid** is een belangrijke verklaring voor niet-gebruik. Een aanzienlijk deel van de ondernemers is niet op de hoogte van het bestaan van voorzieningen. Dit speelt zowel bij zelfstandigen als bij werknemers (Stimulansz, 2019; Nibud 2023b).

### 1.3.2 Bewust niet-gebruik

Er zijn verschillende redenen waarom mensen geen gebruikmaken van voorzieningen die zij wel nodig hebben en waarvan ze weten dat die wel bestaan. De twee belangrijkste redenen van bewust niet-gebruik lijken te zijn dat mensen de aanvraagprocedures te complex vinden om te doorlopen en/of bang zijn voor terugvorderingen.

#### Te complexe aanvraagprocedures

Bij sommigen schrikt het '**papierwerk**' hen af, ze vinden de aanvraagprocedure (te) complex of schamen zich voor hun financiële situatie. Er zijn aanzienlijke verschillen in de aanvraagprocedures van de verschillende voorzieningen. Zeker mensen die wat geringer 'bureaucratisch vaardig' zijn hebben de neiging om dan af te haken.

#### Angst voor terugvordering vanwege de complexiteit van de regeling

Voor onder meer het toeslagenstelsel en de lokale inkomensondersteunende voorzieningen geldt dat ook de **complexiteit van de regelingen zelf** belemmerend uitwerkt voor werkende armen. Ten aanzien van de toeslagen concludeert de SER (2021) dat de huidige vormgeving en uitvoering voor grote onzekerheid zorgt bij met name de werkende armen met een niet voorspelbaar inkomen. Het gebruik van toeslagen leidt tot grote onzekerheden over mogelijk terug te betalen bedragen. Veel werkenden ervaren het systeem van toeslagen dan ook als versnipperd en ingewikkeld wat niet-gebruik in de hand werkt (SER, 2021: 101). De complexiteit van, en daarvan afgeleide kans op terugvorderingen bij, toeslagontvangers maakt daarbij dat velen een extra drempel ervaren als zij overwegen om (meer) te gaan werken. Het is dan vaak niet duidelijk wat de financiële gevolgen zijn. Daar waar sprake is van een samenloop van werk en uitkering, flexibele contractvormen en/of het werken als zelfstandigen is er doorgaans ook sprake van wisselende inkomsten. Dit verhoudt zich ingewikkeld tot het huidige toeslagenstelsel. Ten aanzien van lokale voorzieningen constateert het Nibud (2023b) dat angst ook het gebruik daarvan afschrikt. Het Nibud constateert dat dit met name lijkt te spelen bij mensen met wisselende inkomsten zoals zzp'ers. Een deel van deze groep doet dan vanwege hoge nood een beroep op vrienden en familie. Een belangrijke kanttekening hierbij is wel mensen ten aanzien van landelijke toeslagen meer angst ervaren dan ten aanzien van voorzieningen van de gemeente. Bij de Rijksoverheid heeft 43% angst voor terugvordering en bij de gemeente 30% (Nibud, 2023c).

#### Voorzieningen sluiten niet aan op de behoefte

Een deel van het bewuste niet-gebruik van lokale voorzieningen komt voort uit de aard van de voorzieningen. Gemeenten bieden vaak specifieke regelingen voor sport en cultuur. In interviews met het Nibud geeft een deel van de mensen aan maar behoefte te hebben aan één ding: inkomensondersteuning (Nibud, 2023b).

#### Geen beroep willen doen op de overheid

Er is ook een groep die geen gebruik wil maken van inkomensondersteunende voorzieningen. Zij hebben daar verschillende redenen voor. Ze voelen zich in eerdere contacten **onheus bejegend** en/of denken dat zij de problemen **zelf kunnen oplossen** (Dorenbos & Heemskerk, 2020; Stimulansz, 2019; SAM&, 2020; Panteia, 2020; SER, 2021; Nibud, 2023b). Bij gemeentelijke regelingen zijn er ook mensen die daar geen beroep op doen, omdat zij vanuit een beeld van schaarste het gevoel hebben dan anderen die middelen meer nodig hebben (Nibud, 2023b). Recent onderzoek van het Nibud onder een groep huishoudens met een netto inkomen van maximaal 2.000 euro wijst uit dat in die groep 20% geen geld van de gemeente wil en 12% niet van het Rijk (Nibud, 2023c).

### 1.3.3 Onbewust niet-gebruik

Er is ook een groep werknemers en zelfstandigen die ten onrechte denkt niet voor een voorziening in aanmerking te komen. Dit kan bijvoorbeeld voortkomen uit een ervaring met een specifieke voorziening waar geen recht op is. Het Nibud constateert dat dit bijvoorbeeld vaak gebeurt bij kwijtschelding van lokale lasten (Nibud, 2023b). In veel gemeenten ligt de **inkomensgrens** daarvoor lager dan voor andere

regelingen. Dit heeft als onbedoelde doorwerking dat mensen na een afwijzing van kwijtschelding de andere voorzieningen waar ze van op de hoogte zijn of komen ook niet aanvragen (Nibud, 2023b).

Recent heeft het Nibud (2023c) een groep huishoudens bevestigd met een netto-inkomen van maximaal 2.000 euro. Op basis van die grens heeft het merendeel, behoudens veel vermogen, recht op een of meer landelijke toeslagen. Toch is ruim een derde ervan overtuigd dat ze geen recht hebben op de toeslag. Dit zijn bovengemiddeld vaak zzp'ers. Een kleine groep van 6% weet niet of ze recht hebben op landelijke toeslagen. Bij gemeentelijke voorzieningen gaat ruim de helft (56%) er vanuit geen recht te hebben op de voorzieningen. Een derde (31%) weet niet of er een recht is. Met name de sterkere groepen geven aan 'te weten' dat er geen recht is. Met name de wat meer kwetsbare groepen, zoals zzp'ers, geven aan niet te weten of ze een recht hebben.

Naast onbewust niet-gebruik door werknemers en zelfstandigen kan dit ook optreden door onwetendheid aan de kant van de gemeente. Zzp'ers die een voorziening aanvragen lopen er geregeld tegenaan dat gemeenten niet goed weten hoe ze het inkomen van de ondernemer moeten vaststellen. Ze kunnen dan ook niet goed bepalen of een zelfstandige recht heeft op ondersteuning (Stimulansz, 2019; Nibud, 2023b). In strikte gemeenten ligt het voor de hand dat dit tot onterechte afwijzingen leidt.

#### 1.3.4 Vermogenstoets

Veel inkomensondersteunende regelingen hanteren een **vermogenstoets**. Onder meer het Nibud wijst erop dat er een groep huishoudens is met een laag inkomen die om deze reden niet in aanmerking komt voor bijvoorbeeld het minimabeleid van gemeenten (Nibud, 2020; Nibud, 2023b). Dit speelt ook bij andere inkomensondersteunende voorzieningen zoals de toeslagen. De gegevens over het niet-gebruik vanwege vermogen zijn beperkt. Zo is bijvoorbeeld niet bekend hoeveel zelfstandigen met een laag inkomen geen beroep kunnen doen op inkomensondersteunende regelingen omdat ze bijvoorbeeld overwaarde in een hypotheek hebben. Uit bronnen over vermogensverdeling is bekend dat de vermogenssituatie bij zmp'ers en zzp'ers gunstiger dan bij werknemers. Veertig procent van de zelfstandigen met een laag inkomen heeft voldoende liquide vermogen. Dit betreft geldmiddelen in de onderneming die vrij beschikbaar zijn zoals een banksaldo. De vermogensverdeling maakt dat de financiële armoede van zelfstandigen lager is dan hun armoederisico; zelfstandigen hebben gemiddeld genomen meer liquide vermogen dan werknemers met een laag inkomen waarmee zij hun inkomensstekort kunnen compenseren. De kanttekening hierbij is wel dat dus krap 60% van de zelfstandigen met een laag inkomen *niet* een voldoende *liquide* vermogen heeft (CBS, 2021).

#### 1.4 Context bij de beantwoording

Ter context is het bij de beantwoording van deze vraag van belang om op te merken dat zelfstandig ondernemers een relatief hoog armoederisico hebben. In 2021 liep een werknemer een armoederisico van 1,1%, terwijl zmp'ers (2,5%) en de zzp'ers (6%) een aanzienlijk groter risico liepen (CBS, 2022c). Verborgene armoede komt ook in deze volgorde het meeste voor (Conen, 2023). Toch hebben zelfstandigen over de gehele linie niet per definitie meer moeite om rond te komen dan werknemers. Hierbij speelt het eerder al aangehaalde vermogen een belangrijke rol.

## 2. **Waarom maken specifiek zzp'ers zo weinig gebruik van de beschikbare inkomensaanvullingen en de andere mogelijkheden die er zijn om hen te ondersteunen in het rondkomen? (bijvoorbeeld zelfstandigenaftrek, Bbz en het coronasteunpakket aan Zzp'ers (Tozo))**

Voor een deel is deze vraag beantwoord bij vraag 1. Daar is opgemerkt dat voor veel zzp'ers de **stap naar de overheid** om hulp te vragen groter is dan voor veel werknemers. Zzp'ers zijn daarbij lang **niet altijd op de hoogte** zijn van het bestaan van regelingen. Ten derde hebben zzp'ers vaak **wisselende inkomsten**, terwijl de procedures van voorzieningen gericht op inkomensondersteuning vaak zijn ingericht op een stabiel inkomen. Een beperking van de rapporten en onderzoeken waarin redenen voor niet-gebruik worden verwoord, is dat deze doorgaans wel beschrijven wat de verklaringen voor niet-gebruik zijn, maar niet duiden welk aandeel de verschillende verklaringen hebben in het totale niet-gebruik. Dit maakt de vraag wat werkt om het niet-gebruik terug te dringen lastiger te beantwoorden.

In de context van de beperkte beschikbare informatie wordt hieronder - in aanvulling op wat al bij de beantwoording van vraag 1 is beschreven - op een rij gezet wat er wel bekend is. De vraag van de commissie heeft betrekking op het niet-gebruik door zzp'ers van verschillende voorzieningen. Een eerste belangrijke constatering is dat er aanzienlijke verschillen zitten in het niet-gebruik **tussen de inkomensaanvullingen** en andere mogelijkheden om te ondersteunen bij het rondkomen. Zo is het niet-gebruik van de algemene bijstand door zzp'ers 86%, terwijl het bij de zelfstandigenaftrek voor de hand ligt dat het niet-gebruik vanwege de constructie van deze voorziening laag is.

Hieronder worden de verschillende regelingen belicht.

### **2.1 Zelfstandigenaftrek**

Er zijn geen onderzoeken die specifiek ingaan op het 'niet-gebruik' van de **zelfstandigenaftrek** (door zzp'ers). Op grond van de inrichting van de zelfstandigenaftrek lijkt het aannemelijk dat het niet-gebruik laag is. Om gebruik te maken van de zelfstandigenaftrek moet voldaan zijn aan het urencriterium (een minimaal aantal gewerkte uren). Wanneer daaraan is voldaan kan een zzp'er het belastbaar inkomen verlagen waardoor minder belasting hoeft te worden betaald. Bij de aangifte inkomstenbelasting krijgen zzp'ers enkele vragen om te bepalen of er een recht is op de aftrek. Als dat zo is, wordt de zelfstandigenaftrek automatisch afgetrokken van de winst. Aangezien aanvragen niet nodig is en de vragen eenvoudig zijn, lijkt het plausibel dat zelfstandigen die hier recht op hebben, ook vaak gebruikmaken van deze regeling.

### **2.2 Bijstand**

Het niet-gebruik van de **bijstand** onder zelfstandigen is hoog. Onderzoek van de Inspectie SZW uit 2021 wijst uit dat 86% van de zelfstandigen die recht heeft op een (aanvullende) bijstandsuitkering daar geen gebruik van maakt. De drie belangrijkste redenen die genoemd worden voor dit niet-gebruik zijn onbekendheid met hun rechten bij de doelgroep, de overtuiging bij zzp'ers dat ze het gaan redden en als derde het niet willen voldoen aan de voorwaarden die gemeenten op grond van de Participatiewet aan mensen stellen als zij een beroep doen op deze wet (Inspectie SZW, 2021). Het onderzoek wijst ook uit dat het niet-gebruik toeneemt naarmate het inkomen hoger is (en dus het bedrag dat mensen aanvullend uit de bijstand zouden kunnen krijgen lager). Het onderzoek van de Inspectie wijst ook uit dat slechts 10% van de zzp'ers de gemeente in de top drie noemt van partijen die zij zouden opzoeken bij financiële problemen. Slechts 16% van de zelfstandigen met een laag inkomen zou bij financiële problemen waarschijnlijk of zeker bij de gemeente aankloppen voor hulp. De belangrijkste redenen die zzp'ers met een laag inkomen noemen om niet aan te kloppen bij de gemeente zijn dat ze vinden dat een ondernemer geen beroep hoort te doen op publieke middelen, dat ze twijfelen aan de deskundigheid van gemeenten en dat ze de gemeente geen inzage willen geven in hun financiën (Inspectie SZW, 2021).

### **2.3 Bijstandsbesluit zelfstandigen (Bbz).**

In specifieke situaties kunnen zzp'ers ook een beroep doen op het Bijstandsbesluit zelfstandigen (Bbz). Het niet-gebruik lijkt ook hier in hoge mate verklaard te kunnen worden door onbekendheid met de regeling, de ingewikkeldheid van de procedures en de wens van een deel van de zzp'ers om waar mogelijk geen beroep te doen op de overheid. De SER (2021) concludeert dat het **Bbz** weliswaar enige ondersteuning biedt aan heel specifieke groepen maar dat de regeling grosso modo geen soelaas biedt voor ondernemers met schulden. Een laagdrempelig en sluitend aanbod dat aansluit bij de leefwereld van zelfstandig ondernemers ontbreekt. Veel zelfstandigen gaan kortlopende, acceptabele schulden aan voor hun bedrijf. Als het bedrijf niet goed loopt, dan lopen deze schulden op. Zzp'ers die wel instappen op het hulpaanbod van gemeenten lopen er geregeld tegenaan dat gemeenten niet goed weten hoe ze het inkomen van de ondernemer moeten vaststellen. Gemeenten vinden het soms lastig om te bepalen of een zelfstandige recht heeft op ondersteuning (Stimulansz, 2019).

### **2.4 Het niet-gebruik van het gemeentelijke armoedebeleid**

Er zijn geen cijfers over specifiek de reden waarom zzp'ers zo weinig gebruik maken van het **lokale minimabeleid**. Onderzoek van het Nibud in gemeenten laat zien dat het niet-gebruik onder werkende armen in hoge mate verklaard kan worden door onbekendheid met de regelingen. Afhankelijk van de gemeente weet 20 tot 50% van de werkende armen die recht hebben om gebruik van het minimabeleid niet dat ze dat recht hebben (Nibud, 2020).

### 2.5 Tozo en TONK

Ter ondersteuning van ondernemers zijn er na de uitbraak van corona inkomensondersteunende voorzieningen in het leven geroepen waar zzp'ers een beroep op konden doen. Cijfers wijzen uit dat het bereik van de Tozo-regeling (inkomensondersteuning) aanzienlijk hoger is dan van bijvoorbeeld de TONK-regeling (compensatie noodzakelijke kosten). Er zijn geen cijfers beschikbaar over het niet-gebruik. In de periode maart 2020 en september 2021 waren er in totaal 512.930 personen met een uitkering Tozo-levensonderhoud (CBS, 2022e). Het aandeel van zelfstandigen dat afhankelijk was van Tozo daalde van 18% in september 2020 tot 3,5% in juni 2021 (Ombudsman, 2022a). Sinds juni 2021, nam het aantal ontvangers van de Tozo-uitkering voor levensonderhoud verder af, met name omdat de economie fors terugveerde na het afbouwen van de restricties (ABN AMRO, 2021). De **TONK-regeling** kende een veel beperkter bereik; in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners waren er vanaf medio maart tot half mei 2021 gemiddeld 350 aanvragen TONK ingediend. Omdat de TONK binnen het juridisch kader van de bijzondere bijstand werd uitgevoerd, konden gemeenten ook eigen keuzes maken, dus de mogelijkheden van de TONK konden per gemeente verschillen. Volgens de Nationale Ombudsman (2021) maakten minder ondernemers gebruik van de TONK dan verwacht, omdat gemeenten te strenge voorwaarden zouden hanteren om hiervoor in aanmerking te komen.

### 3. Zijn de beschikbare instrumenten toereikend voor deze groepen (bijvoorbeeld de energietoeslag)?

De vraag of de beschikbare inkomensondersteunende regelingen of instrumenten maken dat werkende armen in het algemeen, of zelfstandig ondernemers meer in het bijzonder, kunnen rondkomen *dankzij* deze regelingen laat zich lastig beantwoorden. Wel is duidelijk dat zij zonder deze voorzieningen doorgaans niet rond kunnen komen.

Er is weinig zicht op het **afzonderlijke effect** van de verschillende inkomensondersteunende regelingen voor verschillende groepen werkenden. De belangrijkste constatering in de beschikbare onderzoeken luidt dat het landschap van inkomensondersteuning versnipperd is en dat degenen die moeite hebben om rond te komen veelal te maken hebben met diverse vormen van inkomensondersteuning met verschillende (ingewikkelde) aanvraagprocedures waarbij risico's op naheffingen bijdragen aan niet-gebruik. Het ontbreken van inzicht wat de verschillende huishoudtypen nodig hebben en wat zij ontvangen maakt dat de vraag naar toereikendheid niet eenduidig is te beantwoorden. De 'Stapelingsmonitor' van het CBS biedt wel enig inzicht in de stapeling van regelingen en voorzieningen: uitkeringen bij UWV, uitkeringen bij de gemeente, Wmo-voorzieningen, en jeugdzorg. Toeslagen en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen zijn hierin niet opgenomen, waardoor deze monitor niet kan voorzien in een compleet beeld.

Hieronder wordt weergegeven welke inzichten wel beschikbaar zijn ten aanzien van de toereikendheid van de beschikbare instrumenten.

#### 3.1 Toereikendheid bijstand

Er is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag of de bijstand toereikend is. Momenteel buigt de door de minister ingestelde commissie Sociaal Minimum zich over deze vraag. De commissie heeft de opdracht haar eindrapport in juni op te leveren. Op grond van **budgetanalyses** adviseerde het Nibud (2020) eerder om de bijstand te verhogen voor 18-jarigen en voor stellen met kinderen van 12 jaar en ouder. Op grond van berekeningen concludeert het Nibud dat de bijstandsuitkering voor deze huishoudtypen niet toereikend is. Recente analyses van het Nibud wijzen uit dat de stijgende energieprijzen van grote invloed zijn. "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." (Nibud 2022b)

#### 3.2 Toereikendheid minimabeleid

Ten aanzien van het gemeentelijk armoedebelief constateert het Nibud (2020) dat het de meeste **gemeenten niet lukt** om alle inwoners financieel gezien voldoende te ondersteunen. Zo noemt het Nibud mensen met een flexibel inkomen als een van de vier huishoudtypen die onvoldoende worden bediend door gemeenten op hun noden. In theorie komen deze huishoudens tientallen euro's per maand te kort.

Het Nibud tekent daarbij aan dat het in de praktijk waarschijnlijk om hogere bedragen gaat, omdat huishoudens niet alle toeslagen krijgen en/of hogere uitgaven hebben.

### 3.3 Toereikendheid energietoeslag

Er lijkt geen onderzoek beschikbaar te zijn dat uitwijst of de bedragen die aan energietoeslag zijn uitgekeerd toereikend waren voor de tekorten die ontstonden in huishoudboekjes als gevolg van de gestegen energierekening. Wel heeft de Nationale ombudsman kanttekeningen geplaatst bij de harde inkomensnorm en het gegeven dat de toekenning beruiste op één maand waardoor de voorziening een **alles-of-niets-karakter** had (Nationale ombudsman 2022b). Het bereik van de energietoeslag was hoog. Gemiddeld hoger dan 90% (Divosa 2022c).

Onderzoek van TNO (2022) wijst wel uit dat zonder financiële compensatiemaatregelen het aantal energiearme huishoudens ten opzichte van 2020 naar schatting was verdubbeld tot ruim een miljoen huishoudens (12,5% van het totaal). TNO concludeert dat de financiële compensatiemaatregelen naar schatting ruim 400 duizend huishoudens behoed voor energiearmoede. Dit is gelijk aan ongeveer 5% van het totaal.

### 3.4 Toereikendheid coronasteunmaatregelen

Ten aanzien van de zogenoemde '**coronasteunmaatregelen**' geldt voor veel regelingen (TONK, TOGS/TVL, TOA) dat (nog) niet bekend is wat het effect ervan is geweest op de inkomenspositie en het armoederisico van ontvangers. Alleen over de **Tozo-regeling** concludeerde ABN AMRO eind 2021 dat de regeling effectief is geweest in het voorkomen van grote verliezen bij ondernemers, met name tijdens de eerste coronagolf. In september 2021 was nog steeds een beperkt aantal ondernemers afhankelijk van de Tozo-uitkering om te voorzien in hun levensonderhoud. Deze groep ondernemers bevond zich voornamelijk in de sectoren die op dat moment nog kampten met restricties (cultuur, horeca) en maakten daarom aanspraak op de sectorspecifieke financiële regelingen. Bovendien had deze groep ondernemers een buffer achter de hand in de vorm van spaargeld. Daardoor werd geen grote golf aan faillissementen verwacht.

## 4. Hoe kunnen ondernemers van MKB-bedrijven en zzp'ers die te weinig inkomen hebben om van rond te komen beter bereikt worden voor sociale voorzieningen?

Zoals in de voorgaande vragen al toegelicht heeft niet-gebruik van sociale voorzieningen door ondernemers van MKB-bedrijven en zzp'ers verschillende oorzaken. Belangrijke verklaringen zijn 1) onbekendheid met de regelingen, 2) te ingewikkelde (aanvraag)procedures waarin vaak wordt uitgegaan van een stabiel inkomen, 3) vermogensgrenzen en 4) de behoefte van ondernemers om zich niet tot de overheid te wenden en/of niet te voegen naar de voorwaarden van voorzieningen. Doordat niet bekend is welk deel van het niet-gebruik verklaard kan worden door welke verklaring is de gestelde vraag niet eenduidig te beantwoorden. Hieronder is uitgewerkt welke suggesties er in het maatschappelijk debat hierover onder meer zijn geopperd.

### 4.1 Landelijke aanpak

Op **landelijk niveau** adviseert de Nationale ombudsman om kritisch te kijken naar de hoogte van het sociaal minimum. De SER (2021) adviseert ervoor te zorgen dat mensen een voldoende inkomen halen uit werk en dat het inkomen voldoende stabiel is. "Daarvoor kunnen bijvoorbeeld instrumenten van premies en belastingen worden ingezet. Ook stelt de SER voor om het wettelijk minimumloon te verhogen en de loonkostenstijging hiervan te compenseren om werkgelegenheidsverlies te voorkomen. Op het gebied van werk is actie nodig op het bevorderen van meer werkuren voor werknemers die dat willen en nodig hebben. Dat kan door bestaande deeltijdbanen te vergroten of te zorgen voor meer aaneengesloten werkuren. Hiervoor is een brede aanpak nodig van werkgevers, werknemers, zzp'ers en overheid. Op het gebied van dienstverlening wordt geconstateerd dat er niet altijd wordt gebruikt gemaakt van bestaande regelingen. Rijk, gemeenten, werknemers en werkgevers moeten dat samen verbeteren. Naast digitale dienstverlening zijn nodig: betrouwbaar en persoonlijk advies, minder ingewikkelde regels en mogelijkheden tot het forceren van doorbraken." (SER, 2021). Specifiek ten aanzien van ondernemers

adviseert de SER de regelingen en toeslagen beter in te richten op ondernemers. Dit vraagt volgens haar onder meer het eenvoudiger maken van het bepalen van het inkomen van ondernemers.

#### 4.2 Lokale aanpak

Op **gemeentelijk niveau** adviseert het Nibud (2020) de aanvraagprocedures van regelingen te vereenvoudigen en helder(er) te communiceren. Zij tekent daarbij aan dat het minimabeleid juist ook toegankelijk zou moeten zijn voor huishoudens met wisselende inkomsten. In aanvulling op dit advies, pleit de SER specifiek voor ondernemers voor één (lokaal) laagdrempelig adviespunt en voor hulp aan startende ondernemers. "De laagdrempelige hulp zou moeten bestaan uit hulp bij administratie en financiën, tools als budgetbewaking, financiële analyse, opleiding en training voor schuldhulpverleners. Het adviespunt moet voorzien in sluitende dienstverlening. Daar waar kleine gemeenten te weinig middelen of expertise hebben, wordt aanbevolen om met andere gemeenten samen te werken, zo mogelijk op regionale schaal. Binnen dit adviespunt kunnen naast gemeenten ook vrijwilligers, ervaringsdeskundigen en vakbonden een rol spelen in de dienstverlening. (...) Een adviespunt kan ook behulpzaam zijn bij het sneller doorverwijzen naar gespecialiseerde schuldhulp voor ondernemers met warme overdracht. Dat vraagt om professionele medewerkers die de complexe schuldenproblematiek van zelfstandigen begrijpen. Die schuldhulp moet in beginsel gratis worden verschaft" (SER, 2021: 187). De Nationale ombudsman vraagt aandacht voor de grote verschillen tussen gemeenten waardoor het er voor ondernemers toe doet waar ze wonen in relatie tot welke ondersteuning ze kunnen krijgen.

**Gemeenten** zijn momenteel op verschillende manieren bezig om naast de reguliere dienstverlening het (eerder) **bereik** van **ondernemers** te **vergroten**:

- Meer communicatie op hun eigen website en extra publiciteit.
- Het (door)ontwikkelen van de ingang en toegang tot dienstverlening voor ondernemers. Het gaat bijvoorbeeld om betere afstemming tussen Bbz en economische zaken en het verlagen van de drempel tot hun dienstverlening door een meer eenduidige en gebruikersvriendelijke toegang voor ondernemers.
- Gemeenten zoeken actief de samenwerking op met lokale ondernemersnetwerken en ondernemersverenigingen. Ook leggen ze verbindingen met andere partners die dicht(er) bij ondernemers staan, zoals accountants, banken, Over Rood, en VNO-NCW.
- Gemeenten geven aan zelf bewust het initiatief te nemen en ondernemers te benaderen in plaats van de eerste stap bij de ondernemers zelf te laten. Het gaat vooral om het proactief nabellen van de ondernemers die gebruikmaakten van de Tozo, NOW, TVL of Bbz (VNG, 2022).

Het is nog niet bekend in hoeverre deze (nieuwe) aanpak van gemeenten ertoe leidt dat er meer (zelfstandig) ondernemers worden bereikt. Wellicht zijn deze inzichten wel beschikbaar op lokaal niveau, maar het past niet binnen de scope van het voorliggende onderzoek om onderzoeken van individuele gemeenten te betrekken.

#### 5. Welke groepen werkenden zijn er daarnaast nog die hiervoor niet bereikt worden (verborgen groepen)?

De commissie wil met de beantwoording van deze vraag weten welke groepen aandacht behoeven naast MKB'ers en zzp'ers. Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) zijn in Nederland de belangrijkste hoog risicogroep op armoede (SCP, 2018). Daarna volgen de werkenden uit een persoonshuishouden of met een migratieachtergrond. De omvang van deze drie groepen is vrij groot: 36% van de werkende armen is zzp'er, 32% heel een migratieachtergrond en 29% is alleenstaand. Overigens overlappen deze groepen elkaar ten dele. Onderzoek naar verborgen armoede indiceert om ook aandacht te hebben voor jongeren tussen de 20 en 34 jaar die arm zijn. Hun belangrijkste bron van inkomen is werk in loondienst (Conen, 2023).

Op basis van de beschikbare rapporten lijkt het van belang om naast MKB'ers en zzp'ers meer aandacht te geven aan werkende armen in loondienst, de groep die de stap naar werk zet vanuit een uitkering, baanstapelaars, platformwerkers en hoog opgeleide kostwinners met een laag inkomen.

### 5.1 Werkende armen

Slechts een klein deel van de werkende armen heeft een **vaste voltijdbaan als werknemer**. In 2018 was dat 8%. Volgens het SCP komt “armoede vooral voor onder werkenden die geen ondergrens hebben aan hun uurloon in de vorm van cao-afspraken of het minimumloon (zelfstandigen), dan wel die een beperkt aantal uren op jaarbasis werken (deeltijders, oproepkrachten).” Daarbij merkt het SCP ook op dat “[i]n huishoudens waarin alle werkenden een baan in loondienst hebben, vooral de arbeidsintensiteit van invloed is op het optreden van armoede. Het aandeel arme werknemers is met name groot in huishoudens waarin de leden – alles bij elkaar – betrekkelijk weinig werken, namelijk samen minder dan 20 uur per week. Het gaat dan om huishoudens waarin parttime wordt gewerkt en/of waarvan een of meer leden een deel van het jaar werkloos zijn” (SCP, 2018). Recent onderzoek bevestigt dit beeld. Daaruit blijkt dat werknemers met een kort tijdelijk contract (tot een jaar) met vaste uren en werknemers met tijdelijke contracten zonder vaste uren een relatief groot risico lopen op (verborgen) armoede (Conen, 2023).

### 5.2 Van uitkering naar (meer) werk

Een tweede verborgen groep waar in onderzoeken naar wordt verwezen is de groep die vanuit een uitkering de stap naar werk zet; dit vanwege de problemen die gepaard gaan met de **samenloop van uitkering en werk**. Zie voor meer toelichting op deze groep de beantwoording van vraag 6 waar wordt ingegaan op de marginale druk en de armoedeval en op voorschotten en verrekening.

### 5.3 Baanstapelaars

Een derde potentieel verborgen groep die weinig aandacht krijgt zijn de zogenoemde '**baanstapelaars**'. Van de werknemers met een vaste arbeidsrelatie combineert 9% banen, terwijl van de werknemers met een flexibele arbeidsrelatie 14% banen combineert (CBS, 2022f). Zowel het (langdurig) armoederisico als het (langdurig) verborgen armoederisico is hoger onder banenstapelaars dan onder werkenden met één baan. In 2018 was 86% van de arme banenstapelaars onbekend bij de gemeente (Conen, 2023). De groep 'banenstapelaars' stijgt (SER, 2018; CBS, 2022f). Dit hangt mogelijk samen met de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

De SER (2018) stelde vast dat voor ongeveer één op vijf (17%) werkenden één van de motieven om meerdere banen te combineren was om financieel rond te kunnen komen. Wanneer stapelaars vanuit intrinsieke overwegingen kiezen voor het combineren van meerdere banen, is dat geen probleem. Integendeel: werkenden die banen in loondienst combineren ervaren minder problemen met de gezondheid dan mensen die niet combineren, of mensen die loondienst en zelfstandig werken combineren (SER, 2018). Echter, wanneer werkenden met een (bijna) fulltimebaan er vanuit **financiële motieven** voor kiezen om er nog een baan naast te nemen omdat rondkomen van één (bijna volledige) baan niet mogelijk is, is het de vraag in hoeverre dat een wenselijke situatie is.

### 5.4 Platformwerkers

Een groeiende groep werkers werkt via een platform. Een platform brengt online aanbod en vraag naar werk bij elkaar. Het meest zichtbaar zijn diensten zoals Uber, Takeaway en Deliveroo. Minder zichtbaar zijn platforms die bijvoorbeeld werk aanbieden in de horeca (Temper) of de schoonmaak (Helpling). Een groot deel van de mensen die via een platform werkt, verricht de diensten (volledig) online. Het SCP beschrijft dat in het platformwerken vier ontwikkelingen die op de arbeidsmarkt spelen samenkomen: digitalisering, flexibilisering, intensivering en globalisering van de arbeidsmarkt (SCP, 2021). Platformen brengen zowel kansen als risico's voor werknemers. Het betreft vaak **eenvoudig werk** met een bijbehorende betaling. De eenvoudigheid van het werk wordt in de hand gewerkt omdat platformen waar mogelijk vaak werk opknippen in eenvoudige delen. De eenvoudige werkzaamheden worden vaak relatief slecht betaald met alle risico's van dien dat de platformwerkers niet kunnen rondkomen.



### 5.5 Hoogopgeleide kostwinners

Hoger opgeleiden hebben doorgaans geen inkomen onder het beleidsmatig minimum (101%). In 2018 gold dit voor 3% van de huishoudens met een hoogopgeleide hoofdkostwinner. Dit is aanmerkelijk minder dan bij middelbaar (5,9%) en praktisch opgeleiden (15,9%). Tegelijkertijd zijn de arme huishoudens met een hoogopgeleide hoofdkostwinner wel relatief **vaak verborgen**; 60% van deze groep is niet bekend bij de gemeente (Conen, 2023). Dit percentage steekt af tegen het percentage van 27% van de laagopgeleide hoofdkostwinners die niet in beeld zijn bij gemeenten. In absolute aantallen zijn de huishoudens met een middelbaar opgeleide hoofdkostwinner de meest omvangrijke groep verborgen armen (Conen, 2023). Wanneer ook de arbeidsmarktpositie wordt betrokken, dan blijkt dat aandeel verborgen armen onder zelfstandigen niet wezenlijk verschilt naar opleidingsniveau. Tussen werknemers zijn wel grote verschillen zichtbaar. Met name hoogopgeleide arme werknemers zijn voor gemeenten verborgen.

### 5.6 Alternatieve groepsindelingen

De bovengenoemde groepen zijn ingedeeld naar **positie op de arbeidsmarkt**. Dit is in lijn met de denkrichting die onder de formulering van vraag vier ligt. Naast arbeidsmarktpositie zijn er nog drie andere groepsindelingen die de moeite waard zijn om hier te benoemen. De eerste heeft betrekking op leeftijd, de tweede op sector en de derde op zichtbaarheid in gemeenten.

#### 5.6.1. Het hoogste (verborgen) armoederisico speelt bij de groep 25 tot 34 jaar

Zowel voor werknemers, zmp'ers als zzp'ers hebben jongeren in de leeftijdsgroep 25-34 jaar het hoogste risico op (verborgen) armoede. Het verborgene is dus niet alleen gerelateerd aan arbeidsmarktpositie, maar ook aan leeftijd (Conen, 2023). In absolute aantallen verdienen met name **jonge werknemers** meer aandacht.

#### 5.6.2. Horeca, cultuur en recreatie en overige dienstverlening

Een tweede alternatieve groepsindeling ziet op de **sector** waarin mensen actief zijn. Zo is het risico op (verborgen) armoede relatief hoog onder werkenden in de sectoren 'Horeca' en 'Cultuur, recreatie en overige dienstverlening'. Dit geldt zowel voor werknemers als zelfstandigen. Wanneer specifiek wordt gekeken naar zelfstandigen, blijkt dat hun (verborgen) aandeel relatief hoog is in de sectoren 'Openbaar bestuur en overheidsdiensten', 'onderwijs', 'handel en vervoer' en landbouw, bosbouw en visserij'. Conen (2023) merkt in dit kader op dat het opvallend is dat in absolute zin binnen de sectoren 'Handel en vervoer' en 'Financiële en zakelijke dienstverlening' veel verborgen armen voorkomen. Deze groepen zijn omvangrijker dan de verborgen armoede in 'Horeca' en 'Cultuur, recreatie en overige dienstverlening'. Naast sector is de bedrijfsomvang ook van invloed. Een (verborgen) armoederisico is met name hoog in kleine (1 t/m9) én grote (100 werknemers of meer) ondernemingen (Conen, 2023).

#### 5.6.3 Verschillen tussen gemeenten

De commissie vraagt naar verborgen groepen. Naast een indeling in groepen blijkt uit de literatuur ook dat er grote verschillen zijn **tussen gemeenten** in de mate waarin huishoudens met een inkomen onder het beleidsmatig minimum (101%) in beeld zijn. De verschillen van 30% die niet in beeld zijn bij gemeenten zoals Rotterdam, Groningen en Heerlen tot wel 70%. Een hoog percentage onbekend lijkt ook wel samen te hangen met een gemiddeld laag armoederisico, zoals bijvoorbeeld op de Waddeneilanden (Conen, 2023).

## 6. Welke wetgeving en regelingen voor deze groepen pakken niet uit zoals die zijn bedoeld of pakken zelfs negatief uit en/of leiden tot een toename van hun kosten?

Op verschillende vlakken pakt wet- en regelgeving anders uit dan beoogd en kan het zelfs leiden tot financiële problemen voor werkenden. De vier belangrijkste en met elkaar samenhangende knelpunten lijken te zijn: 1) marginale druk en armoedeval en 2) het systeem van voorschotten en verrekenen 3) de wisselende en soms beperkte mogelijkheden voor maatwerk en de 4) snelle oploop van incassokosten als een huishouden door een liquiditeitsprobleem een rekening niet direct kan betalen.

### 6.1 Marginale druk en armoedeval

*De marginale druk en de armoedeval dragen eraan bij dat mensen vanuit een uitkering terughoudendheid voelen om (meer) te gaan werken. Het is voor hen niet goed in te schatten wat hun nieuwe netto besteedbare inkomen wordt.*

Het idee is dat wie meer werkt daardoor meer verdient en er financieel op vooruit zou moeten gaan. Wie voldoende vooruitgaat kan zich dan ontworstelen aan armoede. Als gevolg van de **marginale druk** en de **armoedeval** is het echter geen gegeven dat meer inkomen maakt dat een huishouden erop vooruit gaat. Het samenspel van landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen kan de marginale druk, en daarmee de kans op armoedeval, vergroten bij het aanvaarden van werk vanuit de bijstand of wanneer iemand meer uren gaat werken (SER, 2021). De marginale druk geeft aan welk deel van elke extra verdiende bruto-euro niet leidt tot een toename van het netto-inkomen. De marginale druk meet voor verschillende huishoudens het verlies aan inkomen bij een bruto inkomensstijging door belastingen en premies en het wegvallen van inkomensafhankelijke regelingen. De marginale druk is een combinatie van de schijftarieven (inclusief aftrekposten) en diverse inkomensafhankelijke regelingen zoals de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget, de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en het werknemersdeel van de pensioenpremies. Ook de huishoudsamenstelling speelt hierbij een rol. De toeslagen en de algemene heffingskorting worden afgebouwd bij een stijging van het inkomen. Bij een hoge marginale druk, levert (meer uren) werken weinig extra inkomen op. Er is vooral sprake van een hoge marginale belastingdruk, en dus armoedeval, voor mensen die zich opwerken van een minimumloon naar modaal inkomen (SER, 2021). De inkomens- en vermogensgrenzen maken de toeslag enerzijds meer doelgericht en biedt meer persoonsgerichte ondersteuning, maar kunnen anderzijds dus ongunstig uitpakken als iemand een betaalde baan vindt of meer uren gaat werken.

Voor zzp'ers met lagere winstinkomens is de doorwerking naar de toeslagen van belang. De ondernemingsfaciliteiten kunnen worden afgetrokken van het verzamelinkomen om het recht op toeslagen vast te stellen. Zelfstandigen hebben hierdoor recht op hogere toeslagen dan werknemers met een vergelijkbaar belastbaar inkomen (Bovenberg & De Groot, 2019). Toch kunnen de aanvullende fiscale faciliteiten en de doorwerking op de toeslagen niet voorkomen dat sprake is van een groter aandeel kwetsbare werkenden onder zzp'ers dan onder werknemers (SER, 2021: 80).

Doordat het aangaan van een combinatie van uitkering en zeer tijdelijk werk soms grote financiële problemen op kan leveren, zijn veel mensen terughoudend om de stap te zetten om (meer uren) te gaan werken. Het leidt immers tot ingewikkelde herberekeningen. "De vrijlatingsbedragen bij een uitkering beogen de werkaanvaarding te stimuleren, maar zijn te laag of kort van duur voor groepen die langduriger aangewezen zijn op onregelmatig en laagbetaald werk. Evenmin biedt de wetgever de uitvoerder voldoende ruimte om flexibel in te spelen op deze problematiek." (SER, 2021: 150-152). Daar komt bij dat klantmanagers van de sociale dienst bij gemeenten niet altijd goed op de hoogte zijn van de omvang van de armoedeval als mensen vanuit een uitkering aan het werk gaan (Dorenbos & Heemskerk, 2020). Het gevolg is dat er een groep is die de stap naar (meer) betaald werk vanuit de uitkering niet durft te zetten.

De SER (2021) constateerde in dit licht recent dat werken naast een Wajong, WIA en/of WAO-uitkering tot concrete financiële problemen leidt. Mensen gaan er in besteedbaar inkomen op achteruit waardoor ze te weinig geld voor boodschappen of vaste lasten overhouden.

### 6.2 Het systeem van voorschotten en verrekenen

*Voorschotten en verrekeningen dragen bij aan onvoorziene betalingsvraagstukken, omdat huishoudens zich geplaagd zien voor financiële verplichtingen die zij niet aan zagen komen en waarvoor lang niet altijd ruimte is in hun budget.*

Toeslagen en uitkeringen worden verstrekt in de vorm van een **voorschot**. Deze werkwijze kan leiden tot **terugvorderingen** of verplichtingen tot terugbetalingen die ervoor kunnen zorgen dat mensen financieel

in de knel komen en schulden (moeten) maken. Het toeslagenstelsel is complexer geworden doordat het in toenemende mate inkomensafhankelijk is geworden. Voor veel mensen is het zeer lastig om in dit stelsel de gevolgen te kunnen overzien van een wijziging in bijvoorbeeld het inkomensituatie of samenstelling van het huishouden. Iemands persoonlijke situatie is vooraf niet altijd voorspelbaar, waardoor mensen de benodigde informatie niet altijd goed kunnen inschatten. Dit leidt tot onjuiste schattingen, het niet of niet tijdig doorgeven van wijzigingen of het niet aanvragen van toeslagen. Hierdoor is het niet altijd duidelijk voor mensen waar ze recht op hebben, maar ook weten ze niet altijd goed wat hun plichten zijn (denk hierbij aan de inlichtingenplicht en de potentieel grote gevolgen van het niet naleven van de inlichtingenplicht) (SER, 2021; Panteia et al., 2022).

Ook op het vlak van **inkomstenverrekening** doen zich knelpunten voor en pakt wet- en regelgeving in sommige situaties negatief uit en kan het zelfs leiden tot financiële problemen. De **problematische overgang** tussen **uitkering en werk** komt deels doordat de huidige arbeidsmarkt een veelvoud aan contractvormen kent met verschillen in duur, omvang, rechten en plichten, terwijl uitkeringen sterk gebaseerd zijn op oude arbeidspatronen, met vaste contracten en vaste werkuren. De wet- en regelgeving binnen de Participatiewet is bijvoorbeeld nog sterk gericht op volledige uitstroom uit de uitkering. Dit wringt met de praktijk waarin een groot deel van de werkenden is aangewezen op tijdelijk, onregelmatig en/of laagbetaald werk. Na een half jaar moeten de **inkomsten** geheel worden **verrekend met de uitkering**. Voor mensen die vanuit de uitkering aan het werk gaan, is het op voorhand niet altijd duidelijk of er recht op een aanvullende bijstandsuitkering blijft bestaan. Met name bij oproepcontracten is het voor werkenden lastig te overzien wat het inkomen uit werk en uitkering exact zal zijn in de periode waarin wordt gewerkt. Dit leidt ook tot veel **onzekerheid onder werkenden** over de hoogte van het besteedbaar inkomen. De inkomensituatie van mensen in een uitkering of met een laag inkomen is veelal complex omdat het vaak uit meerdere bestanddelen bestaat (in potentie meer dan 25 inkomensregelingen), met uiteenlopende betaaldata. Voor velen van hen is de werking van het stelsel van inkomensondersteuning te complex. Wet- en regelgeving is soms verwarrend. Zo wordt het verzamelinkomen door de Belastingdienst anders gedefinieerd dan door gemeenten vanuit de Participatiewet (TK 34352 nr. 142; TK 34352 nr. 188; SER, 2021; Panteia et al., 2022).

Uit onderzoek naar **inkomstenverrekening** onder mensen met een arbeidsbeperking die aan het werk gingen, komt naar voren dat twee derde van de respondenten geen uitleg heeft gehad over de gevolgen die de stap naar werk met zich meebracht voor hun inkomen. De verrekeningen waar deze mensen mee te maken krijgen, kunnen tot financiële problemen leiden, temeer deze groep veelal **geen financiële buffers** heeft om schommelingen in het inkomen op te vangen (De Visser et al., 2021). Daar komt bij dat de vermogenstoetsen binnen sociale regelingen het opbouwen van buffers ook nog eens ontmoedigt.

### **6.3 De wisselende en soms beperkte mogelijkheden van maatwerk**

*Bepaalde mogelijkheden van maatwerk dragen eraan bij dat huishoudens met een behoefte aan inkomensondersteuning tussen de wal en het schip kunnen vallen.*

Inkomensondersteunende voorzieningen zullen altijd een inrichting kennen dat waarbij er situaties zijn waarin mensen alle voorzieningen hebben aangevraagd waar zij recht op hebben en waarin ze toch niet rondkomen. In die situaties is het van belang dat er wordt voorzien in **maatwerk**. Gemeenten geven hier in de praktijk op verschillende manieren invulling aan. Zo konden in de zomer van 2022 de inwoners van twee derde van de gemeenten een beroep doen op de individuele bijzondere bijstand voor onverwacht hoge energielasten (Divosa, 2022). Bij een derde van de gemeenten was de bijzondere bijstand daar niet voor opengesteld terwijl er mogelijk wel schrijnende situaties waren waarin de energietoeslag niet toereikend was of het huishouden boven de inkomensgrens voor verstrekking zat.

Voorzieningen hanteren vaak een **'harde' norm**. Bij de toekenning van de energietoeslag betekende dit bijvoorbeeld dat mensen die één euro meer verdienden dan de norm geen toeslag kregen. Ook werd voor de toetsing van het recht het inkomen van één maand als uitgangspunt genomen. De Nationale ombudsman (2022) kreeg het afgelopen jaar veel vragen over de uitwerking van dit soort harde normen

waarbij de vraag of maatwerk mogelijk is afhangt van het lokale beleid. Mede in dit licht adviseerde de Nationale Ombudsman samen met de Raad van State en de Algemene Rekenkamer (2022) voor terughoudendheid bij 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. Regels én uitvoering dienen aan te sluiten bij burgers: waar hebben zij behoefte aan en hoe kunnen ambtenaren dat via begrijpelijke systemen uitvoeren."

#### **6.4 Snel oplopende incassokosten bij een liquiditeitstekort**

*De snelle oploop van incassokosten kan eraan bijdragen dat huishoudens die door wisselende inkomsten of verrekeningen van voorschotten een liquiditeitstekort hebben in een spiraal van verschuldiging terecht komen.*

Er zijn omstandigheden waarin een huishouden dat net rondkomt toch een rekening niet kan betalen. Dit speelt onder meer bij huishoudens met wisselende inkomsten of huishoudens die te maken hebben met verrekeningen vanwege een te hoog voorschot van toeslagen. In het **Nederlandse incassosysteem** lopen vorderingen van beperkte omvang snel op. Zo mogen schuldeisers twee weken na een herinnering incassokosten in rekening brengen van minimaal 40 euro. De hoogte van de in rekening te brengen incassokosten hangt af van de hoogte van de vordering. Als een huishouden een rekening niet direct kan betalen, kan het incassokosten proberen af te wenden door de schuldeiser om een betalingsregeling te vragen. Schuldeisers gaan hier heel wisselend mee om. Onderzoek naar de omgang met betalingsregelingen door private schuldeisers wijst bijvoorbeeld uit dat de meerderheid betalingsregelingen aanbiedt maar daar ook **voorwaarden** aan stelt zoals een minimumbedrag van bijvoorbeeld 35 euro of een maximumtermijn waarin de vordering betaald moet zijn (Jungmann e.a., 2020). Het onderzoek wijst ook uit dat het krijgen van een betalingsregeling geen vanzelfsprekendheid is. Als een huishouden geen betalingsregeling kan krijgen of de voorwaarden zoals het minimumbedrag niet in het budget past, dan lopen de incassokosten vaak heel snel nog verder op. Als er eenmaal een gerechtsdeurwaarder betrokken is, dan loopt de verhoging van de vordering al snel in de honderden euro's. Een liquiditeitstekort door wisselende inkomsten of verrekeningen van voorschotten kan door de hiervoor geschetste context onbedoeld het begin vormen van een spiraal van verschuldiging.

Een extra complicatie bij verschuldiging bij zelfstandigen als gevolg van een liquiditeitsprobleem is dat deze groep de nodige drempels ervaart bij de **toegang tot schuldhulpverlening**. In het rapport 'Zelfstandigen over de drempel' schrijft de Nationale ombudsman (2022b) hierover: "de verschillen tussen gemeenten zijn nog altijd erg groot. Gemeenten kunnen veel meer gebruik 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."

#### **7. Voor welke groep(en) werkenden sluit het beleid niet aan of is geen beleid en hoe kan de dienstverlening beter aansluiten op wat zij nodig hebben?**

Voor dit antwoord wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 4 en 5.

#### **8. Hoeveel mensen ondervinden liquiditeitsproblemen in verband met de wijze van ontvangst van inkomsten (zoals fluctuerende inkomsten en verschillende keren per jaar (toeslagen) terug moeten betalen) en waar zitten de knelpunten precies?**

Het is niet bekend *hoeveel* mensen liquiditeitsproblemen ondervinden als gevolg van de wijze van ontvangst van inkomsten uit werk, meerdere terugbetalingen per jaar aan toeslagen dan wel ontvangst van inkomsten in de vorm van inkomensondersteunende regelingen of doordat hun inkomen (te stevig) wisselt.

De kern van het knelpunt van liquiditeitsproblemen is dat een huishouden op bijvoorbeeld jaarbasis wel voldoende inkomen heeft om de vaste lasten en andere noodzakelijke uitgaven te verrichten maar dat er in het jaar momenten zijn waarop er **onvoldoende geld op de rekening** staat. Liquiditeitsproblemen kunnen verschillende oorzaken hebben. De drie belangrijkste oorzaken van liquiditeitsproblemen zijn verschillende betaalmomenten, een wisselend inkomen vanuit ondernemerschap, salaris per vier weken in plaats van per maand of afhankelijk zijn van veel verschillende inkomstenbronnen waaronder salaris.

### 8.1 *Verskillende betaalmomenten*

In 2013 berekende de Nationale ombudsman in het rapport 'In het krijt bij de overheid' (2013) “dat een alleenstaande ouder met twee schoolgaande kinderen, een deeltijd baan, 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”. Op basis van de beschikbare rapporten is niet inzichtelijk te maken in hoeverre de inspanningen van de afgelopen jaren van overheden om de **regeldruk te verminderen** in dit soort concrete situaties een groot verschil heeft opgeleverd.

Het belangrijkste knelpunt bij liquiditeitsproblemen is dat huishoudens vaak weinig mogelijkheden hebben om bij een tijdelijk tekort te voorkomen dat zij geconfronteerd worden met snel oplopende incassokosten. Liquiditeitsproblemen kunnen als gevolg van de incassowetgeving in korte tijd bijdragen aan een proces van verschuldiging (zie ook de beantwoording bij 6.4).

### 8.2 *De rol van buffers en collectieve noodfondsen bij liquiditeitsproblemen*

Een aandachtspunt bij liquiditeitsproblemen is de beschikbaarheid van een **buffer of en collectief noodfonds**. Onder meer de Nationale ombudsman (2020b) geeft in overweging om “[b]ij persoonlijke tegenslag zoals levensgebeurtenissen of collectieve tegenslag zoals prijsstijgingen blijkt dat veel burgers beschikken over onvoldoende buffers om financiële tegenslagen of schokken op te vangen. Persoonlijke buffers en collectieve noodfondsen kunnen de veerkracht van mensen en systemen versterken.”

Veel voorzieningen hanteren een vermogenstoets. Dit werkt direct begrenzend op de mogelijkheden van huishoudens om een buffer aan te leggen. De vermogensgrens voor kwijtschelding van lokale lasten wordt landelijk vastgelegd. Deze is lager dan bijvoorbeeld de vermogensgrens van algemene en bijzondere bijstand. De gehanteerde norm is (aanmerkelijk) lager dan de minimale buffer die het Nibud adviseert (Nibud, 2023b). Als de buffer van huishoudens te laag is voor liquiditeitsproblemen door bijvoorbeeld wisselende inkomens, vierweken-loon en/of naheffingen van voorschotten, dan ontstaan er direct financiële problemen als de bijzondere bijstand niet kan worden aangewend en er ook geen laagdrempelig collectief noodfonds is. In 2022 gebruikte 10% van de huishoudens een buffer om maandelijks rond te komen. Veertig procent van de huishoudens geeft aan dat zij makkelijk in staat zijn om morgen een bedrag bij elkaar te leggen gelijk aan een maandinkomen voor een onvoorziene uitgave. Meer dan de helft is daar dus niet makkelijk toe in staat (Deloitte, 2023).

## 9. **Welk specifiek beleid hebben gemeenten voor de doelgroep uit vraag 8? En welke verschillen zijn hierin tussen gemeenten?**

De vraag is hier is hoe gemeenten omgaan met de twee doelgroepen uit vraag 8: namelijk 1) fluctuerende inkomsten en 2) mensen die worden geconfronteerd met terugvorderingen dan wel inkomstenverrekeningen doordat zij te maken hebben met wisselende inkomsten.

### 9.1 *Omgang met wisselende inkomsten*

Wisselende inkomsten vormen voor gemeenten een belemmering. De aanvraagprocedures van inkomensondersteunende voorzieningen zijn daar doorgaans **niet op ingericht**. Het Nibud en de Nationale ombudsman zien dat gemeentelijk minimebeleid mede daardoor voor werkende armen/zelfstandigen onvoldoende aansluit op hun omstandigheden. Gemeenten vinden het lastig om bij deze groep het inkomen vast te stellen. Hierdoor komen deze huishoudens vaak niet in aanmerking voor voorzieningen en/of maatwerkoplossingen. Inwoners waarover het Nibud opmerkt dat zij de inkomensondersteuning wél nodig hebben om niet in de problemen te raken (Nibud, 2020; Nibud, 2023b).

### 9.2 Omgang met de armoedeval

Voor gemeenten is armoedebelief een belangrijk beleidsterrein. Ze hebben veel discretionaire ruimte om lokaal eigen voorzieningen in te richten. Mede vanwege de hoge inflatie hebben veel gemeenten in de afgelopen periode de **inkomensgrenzen** voor het minimalebeleid verruimd. In plaats van een grens van 110 of 120% van het sociaal minimum hanteren gemeenten inmiddels ook wel een grens van 130 of 150%. Het is niet duidelijk hoe het opschuiven van deze grenzen, wat veelal is ingegeven vanwege de hoge inflatie, uitwerkt op het terugdringen van de armoedeval.

### 9.3 Omgang met terugvorderingen

Bij een bijstandsuitkering beschouwen gemeenten het **salaris als eerste inkomen** beschouwen. Wanneer dit bekend is, wordt aan de hand van de hoogte van het inkomen het recht op uitkering vastgesteld. Het recht op een uitkering vervalt immers als de inkomsten uit werk hoog genoeg zijn. Voor gemeenten zijn verrekeringen een hele opgave. Bij werk in de bijstand mogen klanten doorgaans een half jaar 25% van de meerinkomsten houden. Divosa constateert in dit kader: "De verschillende betaalmomenten voor uitkering en loon kunnen zorgen voor problemen: soms krijgen klanten een te hoog bedrag aan aanvullende uitkering waardoor ze later te maken krijgen met een vordering. Ook krijgen ze soms een te laag of te laat betaalde uitkering waardoor ze hun vaste lasten niet kunnen betalen. Verder moeten klanten veel zaken zelf regelen om te zorgen dat de inkomstenverrekening soepel verloopt. Dat is vaak te veel gevraagd, zeker voor mensen die vroeger onder de Wajong of Wsw hadden zullen vallen" (2023). De complicaties in de uitvoering van verrekening maakt dat van mensen met een laag inkomen eigenlijk wordt verwacht dat zij **een buffer hebben om te overbruggen**. (De Visser e.a., 2021: 49). Gezien het inkomen en ook het doenvermogen van een deel van deze groep ligt het in de rede dat een buffer lang niet altijd beschikbaar is. Bij complicaties ontstaan er dan al snel problemen in het rondkomen.

### 9.4 Toegankelijkheid van de schuldhulpverlening voor zelfstandigen

Als mensen een terugvordering niet kunnen betalen, staat natuurlijk altijd de mogelijkheid om een beroep te doen op de schuldhulpverlening. Onderzoeken van onder meer de Nationale ombudsman (2022b) wijzen uit dat zelfstandigen **de nodige drempels** ervaren om hun weg te vinden naar de gemeentelijke schuldhulpverlening en dat gemeenten nog lang niet overal in staat zijn deze groep te voorzien van passende ondersteuning (zie verder de beantwoording van 6.4).

## 10. Hoe kan de systematiek van dienstverlening passend worden gemaakt bij het type inkomen?

De veronderstelling bij deze vraag is dat het 'type inkomen' een goed uitgangspunt vormt voor de manier waarop werkenden kunnen worden ondersteund op het moment dat zij moeite hebben met rondkomen. Deze veronderstelling is in lijn met de manier waarop in Nederland naar armoede wordt gekeken. Een beperking in zowel de armoedebenederingen van het CBS als het SCP is dat de definities die zij hanteren zijn geënt op inkomen en geen rekening houden met **vermogen**. Concreet betekent dit dat een huishouden met een laag inkomen maar een flink vermogen wordt aangemerkt als arm, terwijl een huishouden met een hoog inkomen en hoge verplichtingen aan schuldeisers niet als arm wordt aangemerkt. Feitelijk is het de vraag of dit klopt. Het huishouden met het hoge inkomen en hoge verplichtingen aan schuldeisers kan een vergelijkbaar weekbudget hebben als een huishouden met een laag inkomen. Zeker als er beslag ligt op het inkomen is de mogelijkheid geld te besteden aan normale levensbehoeften vaak zeer beperkt. Terwijl een huishouden met inkomen dat wordt aangemerkt als arm maar een behoorlijk vermogen direct ter beschikking heeft staan, zonder problemen bestedingen aan normale levensbehoeften kan financieren.

Armoede, inkomen en rondkomen zijn dus drie heel verschillende zaken die aan elkaar gerelateerd zijn. In de ideale situatie wordt de vraag of iemand rond kan komen, bepaald op een combinatie van 1) inkomen, 2) vaste lasten (inclusief eventuele hoge zorgkosten), 3) de aan- of afwezigheid van vermogen/financiële buffers en 4) de aan- of afwezigheid van schulden. Rondkomen kent daarmee verschillende verschijningsvormen. Dit betekent dat wanneer de wens is werkenden die moeite hebben met rondkomen beter te ondersteunen, 'rondkomen' niet uitsluitend als een 'inkomsvraagstuk' moet worden beschouwd.

## 3 Beschouwing

De Vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil graag meer zicht op de positie van werkenden en de moeite die zij al dan niet hebben om rond te komen. De kennis over werkenden en hun financiële positie is gefragmenteerd. Er zijn heel veel cijfers beschikbaar. Zo veel, dat het zoeken is hoe daar een toegankelijk en eenduidig beeld van te schetsen. Cijfers geven vaak alleen een beschrijving en geen verklaring. Daarbij spreken cijfers uit verschillende bronnen elkaar soms ook tegen en worden er verschillende definities gebruikt. Dit maakt dat het best zoeken is hoe de beschikbare inzichten over de positie van werkende armen geduid moeten worden en uit te werken wat ze impliceren. Desondanks biedt deze literatuurstudie enkele belangrijke inzichten ten aanzien van de positie van werkende armen en de belemmeringen die zij ervaren bij het rondkomen.

In dit beschouwende hoofdstuk worden allereerst de belangrijkste constatering op basis van de literatuurstudie op een rij gezet. Vervolgens worden de kennislacunes in kaart gebracht. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen die richting kunnen geven aan mogelijke vervolgstappen.

### 3.1 Belangrijkste constatering

De literatuurstudie levert vier belangrijke constatering op:

1. Het ontbreekt aan een passende objectieve definitie van goed rondkomen. Rondkomen gaat over meer dan alleen inkomen en arbeidsmarktpositie. De vraag of een huishouden rondkomt, wordt ook bepaald door de hoogte van de vaste lasten (inclusief noodzakelijke ziektekosten), betalingsverplichtingen aan schuldeisers en de beschikbaarheid van vermogen (buffer).
2. Bij gebrek aan een eenduidige definitie van rondkomen zijn er verschillende cijfers in omloop om te duiden hoe groot de groep (werkenden) is die niet goed rondkomt. Grote verschillen in cijfers nodigen uit om rondkomen in te ruilen voor armoedecijfers.
3. In termen van armoede staan werkenden er goed voor, maar er zijn grote verschillen in hun financiële positie.
4. De groep werkenden met het grootste risico op armoede, is het minst goed in beeld en wordt het minst goed bereikt.

#### **Constatering 1: Het ontbreekt aan een passende objectieve definitie van goed rondkomen**

*Het ontbreekt aan een eenduidige definitie van rondkomen. Het verdient aanbeveling een definitie uit te werken waarin naast hoogte inkomen ook hoogte vaste lasten, hoogte (direct beschikbaar) vermogen en hoogte (direct opeisbare) schuldenlast een plek hebben.*

Bij bestudering van het thema rondkomen is het van belang te beseffen dat het ontbreekt aan een eenduidige en goed geoperationaliseerde definitie. Ten aanzien van rondkomen wordt er primair gekeken naar het inkomen en de toereikendheid daarvan, terwijl de vraag of een huishouden rond kan komen afhangt van de onderlinge verhouding tussen inkomen, vaste lasten (inclusief noodzakelijke ziektekosten), aflossingsverplichtingen aan schulden en de aanwezigheid van toegankelijk vermogen (buffer).

Rondkomen is een subjectief begrip. Het antwoord op de vraag in hoeverre het een huishouden lukt om rond te komen, hangt af van de vraag wat een huishouden beschouwt als minimaal noodzakelijke en normale uitgaven. Het ene huishouden zal aangeven dat het *niet* rond komt omdat er onvoldoende geld is om elke dag warm te eten en een Netflix-abonnement te betalen, terwijl een ander huishouden aangeeft wel rond te komen waarbij het om dat te realiseren niet elke dag warm eet en geen Netflix-abonnement heeft.

Een veelgebruikt alternatief voor het subjectieve begrip van rondkomen is een 'harde' armoedegrens. De aanname daarbij is dat huishoudens die een inkomen hebben onder een bepaalde grens moeilijk rondkomen.

De vraag is dan waar in Nederland die grens ligt. Grofweg komen daar vier verschillende armoedegrenzen voor in aanmerking<sup>1</sup>:

#### Definities armoede

- **Laag inkomen - CBS:** Om te bepalen of een huishouden een laag inkomen heeft, en dus risico loopt op armoede, wordt het besteedbaar inkomen van een huishouden (exclusief gebonden overdrachten zoals huursubsidie/huurtoeslag) omgerekend tot het gestandaardiseerde inkomen. Bij een inkomen onder de lage-inkomensgrens spreekt het CBS van een huishouden met een laag inkomen of van een huishouden met risico op armoede. In 2017 lag de lage-inkomensgrens op 1.040 euro per maand voor een alleenstaande. In 2021 lag de grens voor een alleenstaande op 1.130 euro per maand.
- **Basisbehoeftebudget – SCP:** Het strikte *basisbehoeftebudget* omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken als voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan andere moeilijk te vermijden posten, zoals verzekeringen en persoonlijke verzorging, zijn meegeteld. In 2017 was het basisbehoeftebudget voor een alleenwonende € 1.039 per maand.
- **Niet-veel-maar-toereikend - SCP:** Het *niet-veel-maar-toereikendbudget* (nvmt) is iets ruimer. Dat budget houdt ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie. Denk aan het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub of een jaarlijkse korte vakantie. Deze uitgaven zijn niet strikt noodzakelijk, maar veel mensen beschouwen ze wel als zeer wenselijk. Het niet-veel-maar-toereikendbudget is nog steeds bescheiden. Luxegoederen, zoals een auto, ontbreken. De meeste armoedecijfers in deze publicatie zijn gebaseerd op het niet-veel-maar-toereikendbudget. In 2017 was het niet-veel-maar-toereikendbudget voor een alleenwonende € 1.135 per maand.
- **Sociaal minimum:** Het sociaal minimum is het minimale bedrag dat iemand nodig heeft om in levensonderhoud te kunnen voorzien. De overheid heeft hiervoor een normbedrag opgesteld, dat ze ieder half jaar aanpast. In 2017 was het sociaal minimum voor een alleenstaande 983 euro per maand (hoogte bijstandsuitkering). In 2023 is het sociaal minimum voor een alleenstaande van 21 jaar en ouder 1.379 euro per maand (bruto).
- **110-120% van het sociaal minimum**

Veelgebruikte normen zijn de lage-inkomensgrens of het niet-veel-maar-toereikend-criterium. De keuze voor een van deze twee normen leidt tot twee verschillende antwoorden met een verschil van ruim 70.000 huishoudens. Volgens het SCP lag het aantal mensen dat in een huishouden leefde met een inkomen onder de armoedegrenzen in 2021 op 5,7% (963 duizend). Dit percentage steeg naar 6,7% van de bevolking (1,1 miljoen) in 2022 (SCP, 2022). In 2021 maakte volgens het CBS 5,4% van bevolking (891 duizend) deel uit van een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens.

Het is van belang dat in beschouwing wordt genomen dat de moeite die het een huishouden kost om rond te komen niet alleen afhangt van de hoogte van het inkomen, maar ook van de vaste lasten (inclusief eventuele noodzakelijke ziektekosten), eventuele betalingsverplichtingen aan schuldeisers en de beschikbaarheid van beschikbaar vermogen (buffer). Het huidige tijdsgewricht onderstreept de beperking van de huidige armoededefinities. Veel huishoudens hebben te maken met hoge uitgaven aan dagelijkse boodschappen en energie. Bij een goed inkomen, maar hoge vaste lasten en/of stevige betalingsverplichtingen aan schuldeisers, kan het dan toch een hele opgave zijn om rond te komen. Feitelijk hebben deze huishoudens ondanks het goede inkomen toch een opgave om elk dubbeltje om te draaien. Ze zijn vanwege hun inkomen niet zichtbaar in de armoedestatistiek (en als een armoedegrens wordt gebruikt als norm voor rondkomen dus ook niet in beeld in het debat over rondkomen).

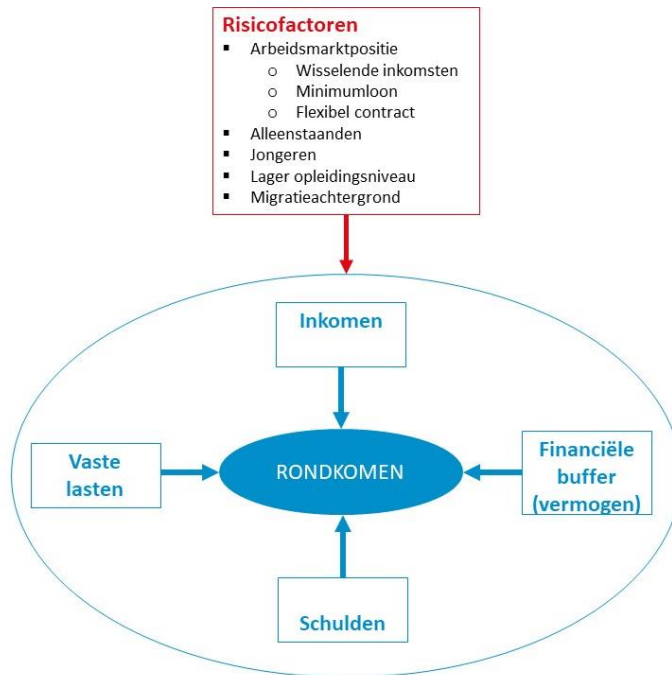
Het verdient aanbeveling om een bredere definitie van rondkomen uit te werken waarin aandacht wordt besteed aan de vier hiervoor genoemde zaken: inkomen, vaste lasten (inclusief eventuele noodzakelijke ziektekosten), betalingsverplichtingen aan schuldeisers en (beschikbare) buffers. Als daarin wordt voorzien, ontstaat er een zuiver beeld hoe groot de groep is die bij de hanteren van een bepaalde normenset (Netflix wel of niet in de basis) rond kan komen. Figuur 1 bevat een weergave van de vier zaken die in samenspel bepalen of een huishouden moeilijk rondkomt.

<sup>1</sup> CBS, Nibud en SCP werken aan een gezamenlijke armoedegrens en -meetmethode met als doel om één primaire set van gegevens voor beleid te maken en daarmee in de toekomst de Tweede Kamer, het kabinet en andere stakeholders te informeren over het niveau en de ontwikkeling van de armoede in Nederland. Een gezamenlijk rapport is voorzien voor later dit jaar.



Figuur 1

Financiële factoren die bepalen welke moeite een huishouden heeft om rond te komen



Bij inkomen is het daarbij van belang te beseffen dat de hoogte bepaald wordt door een veelheid aan factoren. De kans op armoede voor werkenden hangt niet alleen samenhang met hun arbeidsmarktpositie in de zin van loondienst met al dan niet een flexibel contract, zzp-schap en/of zmp-schap. De kans op armoede voor werkenden hangt ook nauw samen met het aantal uur dat ze werken, de huishoudsamenstelling, leeftijd, opleidingsniveau en migratieachtergrond. Groepen met een hoger armoederisico zijn alleenstaanden (en al dan niet alleen voor kinderen zorgen), mensen met een niet-westerse migratieachtergrond hebben, jongeren, en mensen met een lager opleidingsniveau. Inzoomend op arbeidsmarktpositie zijn risicogroepen onder werkenden degenen die weinig uren werken, die het minimumloon verdienen (5,5% van de werknemers in Nederland), die te maken hebben met wisselende inkomsten (zoals zzp'ers, zmp'ers en mensen die vanuit uitkering gaan werken) of die een flexibel contracten hebben.

Onderstaand model geeft een eerste aanzet om te komen tot een bredere definitie van rondkomen waarin naast inkomen ook vaste lasten, beschikbaar vermogen en verplichtingen aan schuldeisers is betrokken. Dit model laat het veelkleurige karakter van het begrip 'rondkomen' zien. Het maakt inzichtelijk dat het hebben van een 'hoog inkomen' niet afdoende is om rond te kunnen komen. En het hebben van hoge vaste lasten maakt niet per definitie dat iemand moeite heeft om rond te komen.

Tabel 1 Verschijningsvormen rondkomen – risicogroepen werkende

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
<b>Inkomen</b>	Hoog inkomen	Hoog inkomen	Hoog inkomen	Hoog inkomen	Laag inkomen	Hoog inkomen	Hoog inkomen	Hoog inkomen	Laag inkomen	Laag inkomen	Laag inkomen	Hoog inkomen	Laag inkomen	Laag inkomen	Laag inkomen	Laag inkomen
<b>Vaste lasten</b>	Lage vaste lasten	Lage vaste lasten	Lage vaste lasten	Hoge vaste lasten	Lage vaste lasten	Lage vaste lasten	Hoge vaste lasten	Hoge vaste lasten	Lage vaste lasten	Lage vaste lasten	Hoge vaste lasten	Hoge vaste lasten	Lage vaste lasten	Hoge vaste lasten	Hoge vaste lasten	Hoge vaste lasten
<b>Financiële buffer (vermogen)</b>	Positief vermogen	Positief vermogen	Geen vermogen	Positief vermogen	Positief vermogen	Geen vermogen	Positief vermogen	Geen vermogen	Positief vermogen	Geen vermogen	Positief vermogen	Geen vermogen	Geen vermogen	Positief vermogen	Geen vermogen	Geen vermogen
<b>Schulden</b>	Geen schulden	Schulden	Geen schulden	Geen schulden	Geen schulden	Schulden	Schulden	Geen schulden	Schulden	Geen schulden	Geen schulden	Schulden	Schulden	Schulden	Geen schulden	Schulden
<b>Rondkomen</b>																

### **Constatering 2: Grote verschillen in cijfers nodigen uit om rondkomen in te ruilen voor armoedecijfers**

*Als gevolg van het ontbreken van een eenduidige definitie van rondkomen zijn er verschillende cijfers in omloop. Dit nodigt uit om de 'harde' armoedecijfers als uitgangspunt te nemen. Er zit echter een heel groot verschil in 'moeite met rondkomen' (omvat een derde tot veertig procent van de huishoudens) en 'armoede' (omvat zo rond de vijf procent van de huishoudens).*

In meerdere onderzoeken is beschreven hoeveel huishoudens moeite hebben om rond te komen. De uitkomsten laten zich echter niet heel eenvoudig duiden. De cijfers geven verschillende beelden. Zo rapporteren Nibud, I&O en CBS de volgende beelden:

- Nibud (2018 en 2022)                    37% huishoudens komt moeilijk rond
- I&O Research (2022)                    30% Nederlanders komt moeilijk rond
- CBS (2020)                                38% huishoudens met laag inkomen komt moeilijk rond
- Deloitte (2023)                            60% huishoudens financieel kwetsbaar of ongezond

Het Nibud en CBS rapporteren beide ongeveer 40% die moeite heeft om rond te komen. Het Nibud-onderzoek spreekt over huishoudens 'in het algemeen', terwijl de CBS-data gaan over huishoudens 'met een laag inkomen'. Mogelijk zijn deze verschillen te verklaren uit de wijze waarop de percentages tot stand zijn gekomen<sup>2</sup>. Dergelijke verschillen maken echter wel dat er een diffuus beeld ontstaat over (moeite hebben met) rondkomen in Nederland. Deloitte hanteert weer een andere indeling, te weten hoe financieel gezond een huishouden is. Ondanks de verschillen lijkt de conclusie wel gerechtvaardigd dat een substantieel deel van de huishoudens, en dus de werkenden, moeite ervaart met rondkomen. In de door Deloitte uitgevoerde vergelijking groeide het percentage huishoudens dat financieel ongezond is van 2022 naar 2023 van 24 naar 30%. Het percentage kwetsbare huishoudens nam toe van 25 naar 30% (Deloitte 2023). Deloitte constateert dat de meeste huishoudens die moeilijk rondkomen weliswaar een lager inkomen hebben maar dat de hogere inkomens toch ook vaker het signaal geven het moeilijk te hebben. Zo gaf in 2021 gaf 81% van de huishoudens met een bovenmodaal inkomen aan (zeer) makkelijk rond te komen. In 2022 is dit percentage gedaald naar 71%.

Als het gaat om cijfers over rondkomen onder de totale bevolking, wordt er geen onderscheid gemaakt naar werkenden. Specifiek ten aanzien van werkenden geeft het CBS aan dat onder de *huishoudens met een laag inkomen* 23% van de werknemers in 2020 moeite had om rond te komen. Onder zelfstandigen was dit 33%. In 2019 was dit minder dan 25%. Binnen de groep zelfstandigen zijn het met name de zzp'ers met een gering vermogen die moeite hebben om rond te komen.

Wie tegen de achtergrond van het subjectieve karakter van het concept rondkomen een meer objectief beeld wil, komt zoals bij constatering 1 toegelicht, al snel uit bij de armoedecijfers. De ontwikkeling van de armoedecijfers stemde de afgelopen periode best optimistisch. Zo nam in de periode 2014-2020 het risico voor huishouden om in armoede terecht te komen af. In 2021 was de kans op armoede gemiddeld 5,4% (CBS, 2022c). Voor 2023 verwacht het CPB echter dat de armoede onder de laagste inkomens gaat toenemen door het wegvallen van de tijdelijke koopkrachtregelingen (CPB, 2023).

Het is van belang te constateren dat er een groot verschil is in het percentage mensen dat moeite heeft met rondkomen (rond de 30 à 40%) en het percentage mensen met een laag inkomen (5,4%); ofwel, met risico op armoede. Waar armoedecijfers gebaseerd zijn op een 'harde' inkomensgrens, zijn gegevens over rondkomen gebaseerd op de percepties van mensen zelf. Bij rondkomen spelen enerzijds de eerdergenoemde normen (Netflix-abonnement of niet) een rol alsmede de naast inkomen eveneens zeer bepalende elementen: vaste lasten (inclusief noodzakelijke ziektekosten), schulden en toegankelijk vermogen/buffer. Het is van belang de verschillende cijfers op de juiste manier in debatten te betrekken.

<sup>2</sup> Het CBS maakt gebruik van EU-SILC data. Jaarlijks bevat de EU-SILC-steekproef circa 10 duizend steekproefpersonen. Respondenten is gevraagd: *Hoe goed kunt u momenteel met het totale netto inkomen van het huishouden rondkomen, dat wil zeggen uw gebruikelijke noodzakelijke uitgaven betalen?* Het Nibud heeft gebruik gemaakt van paneldata (panel Dynata) met een steekproef van 2.267 personen. Respondenten is in algemene zin gevraagd in hoeverre zij kunnen rondkomen (van 'zeer makkelijk' tot 'zeer moeilijk').

### **Constatie 3: Het gaat goed met de werkenden, maar er zijn grote verschillen**

*Met het merendeel van de werkenden gaat het in financieel opzicht goed. Er is aandacht nodig voor werkenden in dienstverband met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, zzp'ers, zmp'ers, baanstapelaars, platformwerkers en baanstapelaars.*

Onderzoek naar armoede wijst uit dat het met het merendeel van de werkenden in financieel opzicht goed gaat. Voor werkenden met een hoofdkomen uit betaald werk is de kans op armoede met 1,8% een stuk lager dan de 5,4% voor gemiddelde bevolking (in 2021) (CBS, 2022c). Als groep gaat het dus best goed met werkenden. Tegelijkertijd is het ook van belang het volgende in ogenschouw te nemen. In absolute aantallen is een substantieel deel van de werkenden arm, ontwikkelt de armoede onder werkenden zich doorgaans procyclisch en neemt het aandeel werkende armen in Nederland toe (SCP, 2018; CBS, 2021; SER, 2022). In 2021 liep een werknemer een armoederisico van 1,1%. Dit is aanmerkelijk lager dan het risico dat de zmp'ers (2,5%) en de zzp'ers (6%) liepen (CBS, 2022c). Ditzelfde beeld is terug te zien bij de langdurigheid van armoede. Huishoudens met vooral inkomen uit loondienst liepen in 2020 een kans van 0,4%, op een langdurig laag inkomen tegenover 6,7% onder zelfstandigen (CBS, 2021). En hoewel de ondernemerslonen in het tweede kwartaal 2022 stegen, verdiende slechts 43% van de ondernemers meer dan het minimumloon en kwam 33% onder het bijstandsniveau uit (Van Teeffelen & Renssen, 2022). Ook in termen van armoede-intensiteit – dat is het relatieve inkomensstekort ten opzichte van de lage-inkomensgrens – vormen zelfstandigen een kwetsbare groep. Mensen in de bijstand komen op huishoudniveau gemiddeld 85 euro te kort om de lage-inkomensgrens te bereiken, werkenden in armoede gemiddeld 100 euro per maand en zelfstandigen gemiddeld 500 (CBS, 2021). Dit betekent niet dat zelfstandigen 500 euro tekortkomen om rond te kunnen komen. Daarvoor spelen ook andere factoren waaronder vermogen en de hoogte van de vaste lasten een rol.

Uitgaande van het lage-inkomenscriterium stelt het CBS dat er sprake is van een redelijk constant percentage werkende armen. Dit klinkt positief. Tegelijkertijd groeit de totale arbeidspopulatie, wat bij een constant percentage nog altijd wel betekent dat het aantal werkende armen in absolute aantallen toeneemt. Een gemeenschappelijke deler in de verschillende onderzoeken is dat zmp'ers en zzp'ers financieel een stuk kwetsbaarder zijn dan werkenden. Dit is een belangrijk inzicht, want het aantal zmp'ers en zzp'ers stijgt nog altijd. Het is deze context die maakt dat de SER in 2021 waarschuwde dat het relatief hoge armoederisico onder zelfstandigen steeds meer bijdraagt aan het totale armoederisico van werkenden, aangezien het aandeel zelfstandigen in de werkzame bevolking toeneemt. Steeds meer werkenden zijn zzp'er. In 2021 waren er 1,1 miljoen mensen met een hoofdbaan als zzp'er; dat is 12% van alle werkenden (CBS, 2021). In de periode 2000-2017 is het aandeel zzp'ers in Nederland sterker gestegen dan in nagenoeg alle andere OESO-landen. Het hoogste armoederisico lopen werknemers met een tijdelijk arbeidscontract zonder vaste uren, oproepkrachten en werknemers die maximaal 19 uur per week werken. In Nederland hebben namelijk relatief veel werkenden een flexibele arbeidsmarktpositie. Onder de werkenden in loondienst zijn er relatief veel met een tijdelijk contract (18% versus 10% voor alle OESO-landen). Ook werken er nergens in de OESO zoveel mensen in deeltijd als in Nederland, namelijk 55% (SER, 2021).

### **Constatie 4: De werkenden met de grootste risico's worden het minst bereikt**

*Tussen werkenden zijn er grote verschillen in hun positie op de arbeidsmarkt. Zzp'ers en zmp'ers lijken het meest kwetsbaar naast specifieke groepen zoals de groep die inkomsten uit uitkering en inkomen combineert, platformwerkers, baanstapelaars. Inkomensondersteunende maatregelen hebben een hoger bereik onder mensen die hun inkomen krijgen uit een uitkering dan onder mensen met inkomen uit werk. Binnen de groep werkenden lijkt het erop dat de meest kwetsbaren het minst goed worden bereikt.*

In 2018 was 88% van de werkenden onder de armoedegrens (sociaal minimum, 101%) niet in beeld; dit waren 97 duizend werkenden. Het armoederisico is het hoogst onder zzp'ers, daarna zmp'ers en daarna werkenden in loondienst (Conen, 2023). Analyses naar de arbeidsmarktpositie laten zien dat zelfstandigen relatief kwetsbaar zijn. Ze lopen een verhoogde kans om arm te zijn en een verhoogde kans om niet in beeld te zijn bij voorzieningen. Dit geldt met name voor de groep zonder personeel. Het aandeel arme werknemers dat niet in beeld is, daalde in de periode 2011-2018. Tegelijkertijd bleef het in die periode onder zelfstandigen onverminderd hoog. Daarbij is het van belang in ogenschouw te nemen dat er onder de werknemers met een (verborgen) armoederisico sprake is van een grote diversiteit. Zo lopen werknemers met tijdelijke contracten

tot een jaar en vaste uren en werknemers met tijdelijke contracten zonder vaste uren een relatief groot risico op (verborgen) armoede. Werknemers met een vast contract lopen het laagste risico om arm te zijn. Ze lopen daarentegen wel juist een hoog risico om niet in beeld te zijn bij voorzieningen (Conen, 2023).

Zzp'ers zijn kwetsbaar vanwege de wisselende inkomsten en de hoogte van de gehanteerde tarieven. Zmp'ers en zzp'ers kunnen sterk wisselende inkomsten hebben en worden niet beschermd door het minimumloon of een wettelijk minimumtarief. Dit maakt dat zelfstandigen een groter risico lopen op armoede dan andere groepen werkenden. Tegelijkertijd geven zij aan dat ze niet meer hebben moeite om rond te komen dan werknemers. Hierbij speelt vermogen een belangrijke rol. Over de gehele vermogensverdeling bezien, is de vermogenssituatie van zmp'ers en zzp'ers een stuk gunstiger dan bij werknemers. Dit maakt dat gemiddeld genomen de financiële armoede van zelfstandigen lager is dan hun armoederisico; zelfstandigen hebben meer liquide vermogen dan werknemers met een laag inkomen om hun inkomensstekort te compenseren. De kanttekening hierbij is wel voor de vermogensverdeling geldt dat ruim 40% van de zelfstandigen met een laag inkomen voldoende liquide vermogen heeft, maar 60% dit dus niet heeft (CBS, 2021). Met name zzp'ers hebben een beperkte financiële buffer. Ook kan het beschikken over vermogen zelfstandigen niet voorkomen dat zij geconfronteerd worden met armoede. Soms kunnen zij niet bij hun vermogen omdat het vastzit in opstallen of hebben zij door hun vermogen geen recht op bepaalde vormen van inkomensondersteuning. Daarnaast heeft een aanzienlijk deel van de zelfstandigen geen of beperkt vermogen opgebouwd. Dit betreft een kwart volgens cijfers van Ministerie van Financiën uit 2015). Hun buffer om financiële tegenvallers op te vangen is daarmee beperkt (Inspectie SZW, 2020; SER, 2021).

Vanuit de constatering dat een deel van de zelfstandigen/ondernemers zich in een potentieel financieel kwetsbare positie bevindt, heeft deze groep mogelijk veel baat bij inkomensondersteunende maatregelen en andere voorzieningen om hen te ondersteunen richting een financieel gezonde situatie, zoals vanuit schuldhulpverlening gebeurt. Over de gehele linie blijkt echter dat werkenden en zelfstandigen relatief beperkt gebruikmaken van inkomensondersteuning en voorzieningen én dat er beperkt zicht is op het gebruik en impact van bepaalde regelingen onder zelfstandigen (en werkenden in het algemeen). Als zelfstandigen arm zijn, zijn ze veelal ook onbekend bij gemeenten (95% is verborgen arm). Arme werknemers zijn vaker dan voorheen bekend bij gemeenten maar nog steeds vaak verborgen (77% verborgen arm). Hoogopgeleide arme werknemers zijn relatief vaker verborgen voor gemeenten (maar in absolute aantallen een relatief kleine groep). Het aandeel verborgen armen onder zelfstandigen verschilt niet wezenlijk tussen verschillende opleidingsniveaus. De meest omvangrijke groep verborgen werkende armen zijn voltijd werkende zelfstandigen (+/- 30.000) en werknemers met kleine deeltijdbanen (+/- 25.000) (Conen, 2023).

### 3.2 Kennislacunes

In deze paragraaf is uitgewerkt wat kennislacunes zijn ten aanzien van het rondkomen door werkenden. Het betreft vragen waar op basis van afgerond onderzoek nog geen, of onvoldoende, antwoord op is of betreft inzichten uit bestaand onderzoek die vragen om meer verdieping.

- Het ontbreekt aan een eenduidige definitie van rondkomen waarin naast inkomen ook de vaste lasten, schulden en vermogen worden betrokken alsmede waarin er plek is voor de subjectieve kant van rondkomen.
- De huidige armoedefinities kennen de nodige beperkingen, omdat deze zijn geënt op inkomen. CBS, Nibud en SCP werken momenteel aan een gezamenlijke armoedegrens en -meetmethode met als doel om één primaire set van gegevens voor beleid te maken en daarmee in de toekomst de Tweede Kamer, het kabinet en andere stakeholders te informeren over het niveau en de ontwikkeling van de armoede in Nederland. Een gezamenlijk rapport is voorzien voor later dit jaar.
- Vanuit de 'harde' armoedecijfers (lage-inkomensgrens/armoederisico) is onderscheid gemaakt naar de voornaamste inkomensbronnen van huishoudens. Voor de bevolking in algemene zin is een discrepantie zichtbaar tussen enerzijds het armoederisico (een percentage van 5,4%) en anderzijds het percentage van de bevolking dat zegt moeite te hebben met rondkomen (zo'n 40%). Dit gat roept de vraag op in hoeverre

de huidige armoedestatistieken – die een belangrijke basis voor beleidsvorming vormen – voldoende aansluiten bij de leefwereld van mensen.

- Daar komt bij dat de cijfers over de mate waarin huishoudens of personen moeite hebben met rondkomen niet zijn uitgesplitst naar werkenden. Hierdoor is niet bekend welk percentage van de werkenden in het algemeen (er zijn namelijk wel cijfers bekend over werkenden onder de lage-inkomensgrens) moeite heeft om rond te komen. Het ontbreekt bij veel voorzieningen ook aan actuele cijfers over het bereik. Derhalve ontbreekt het ook aan inzicht in het bereik van voorzieningen onder werkenden (bij voorkeur uitgesplitst naar onder meer loondienst, zzp'ers en zmp'ers).
- Veel cijfers over de financiële positie van werkenden hebben betrekking op de periode tot vlak voordat de inflatie op hol sloeg in 2022. Dit betekent dat niet altijd duidelijk is of de beelden van anderhalf of twee jaar geleden nog actueel zijn.
- Een deel van de zzp'ers aan de onderkant van de inkomensverdeling bestaat uit voornamelijk vrouwelijke, partners van de hoofdkostwinner in het gezin. Voor hen is het inkomen uit het zzp-schap weliswaar het hoofdkomen, maar voor het gezin waar zij deel van uitmaken is het een bijverdienste (CBS, 2022a). Voor een deel van de werkenden vormt het inkomen uit zelfstandig ondernemerschap echter het hoofdkomen waar zij zichzelf financieel mee moeten onderhouden. Het is met name relevant om voor deze groep te weten hoe zij er daadwerkelijk financieel voorstaan op het gebied van inkomen, vermogen en schulden. Eigenlijk is nog weinig bekend over de daadwerkelijke problemen die verschillende groepen zelfstandigen ervaren ten aanzien van rondkomen, omdat er veelal een beeld wordt geschetst van *of* hun inkomenspositie, *of* hun vermogenspositie, *of* de mate waarin zij kampen met schulden. Het is echter de combinatie van deze aspecten die maakt of zelfstandigen daadwerkelijk moeite hebben met rondkomen.
- 0,8% werknemers en 7,8% zelfstandigen onder het sociaal minimum ontvangt geen inkomensondersteuning. Er is in 2020 weliswaar onderzoek gedaan naar het gebruik van sociale voorzieningen onder werkenden die onder het sociaal minimum leven, maar de kanttekening daarbij is dat de gebruikte cijfers zijn verouderd. Ook kon er niet worden vastgesteld of deze huishoudens daadwerkelijk recht hadden op ondersteuning. Maakten zij geen gebruik omdat ze hier geen recht op hadden, omdat ze het niet nodig hadden of wegens onbekendheid met de regelingen?
- Het CBS heeft cijfers gepubliceerd over het recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag in de periode 2012-2015, maar hierbij is géén onderscheid gemaakt naar voornaamste inkomensbron binnen het huishoudens. Er zijn dus zeer weinig (recente) cijfers bekend over het (niet)gebruik van zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en kindgebondenbudget onder werkenden.
- Bestaande onderzoeken gaan met name over de problemen die ontstaan wanneer mensen vanuit een uitkering aan het werk gaan. Er is relatief weinig bekend over werkenden - in het bijzonder werknemers - die niet rond kunnen komen en de afwegingen die zij maken om al dan niet gebruik te maken van inkomensondersteunende voorzieningen.
- De specifieke impact van de TONK, TOGS/TVL, TOA en de energietoeslag op de armoede- en schuldenproblematiek van werkenden is niet bekend.

### 3.3 Aanbevelingen

De Vaste Kamercommissie van SZW heeft gevraagd om niet alleen de door haar gestelde vragen te beantwoorden maar ook te voorzien in (richtingen) voor aanbevelingen die eraan bijdragen dat meer werkenden kunnen rondkomen. In paragraaf 3.1 is geconstateerd dat de vraag of een huishouden rond kan komen wordt bepaald door meer factoren dan alleen inkomen. Het wordt ook bepaald door de hoogte van de vaste lasten, de aanwezigheid van niet te vermijden betalingsverplichtingen aan schulden en de aanwezigheid van vermogen. Het zijn als het ware vier knoppen waarvoor geldt dat de stand van de knoppen in samenhang bepalen hoe makkelijk of moeilijk huishoudens rondkomen. In deze afsluitende paragraaf zijn aanbevelingen

geformuleerd en ingedeeld naar de vier voornoemde knoppen. Het bevorderen van rondkomen vraagt een integrale benadering van de vier genoemde knoppen.

### 3.3.1 Inkomen

De hoogte van het inkomen is de eerste en zeer bepalende factor in de vraag of een huishouden kan rondkomen. De hoogte van het inkomen wordt bepaald door de optelsom van wat iemand verdient en - indien daar rechten toe zijn - het gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen.

Om ervoor te zorgen dat het inkomen dat mensen verdienen voldoende toereikend is, kan overwogen worden:

- of het sociaal minimum voor alle huishoudtypen en arbeidsmarktposities voldoende is om van rond te komen;
- om zeker in tijden van hoge inflatie te monitoren of het Wettelijk minimumloon afdoende is en waar nodig bij te stellen;
- om zzp'ers actief te informeren over de bedragen die mensen die in loondienst werken minimaal verdienen en wat in die lijn een richtbedrag is voor hen om minimaal voor de werkzaamheden te vragen;
- om de marginale druk en armoedeval te beperken, zodat de stap vanuit een uitkering naar werk meer lonend wordt.

Inkomensondersteunende voorzieningen worden zowel verstrekt door de Rijksoverheid als door gemeenten. Op Rijksniveau worden onder meer toeslagen verstrekt. Op lokaal niveau voorzieningen in het kader van het lokale armoedebeleid. Voorbeelden van mogelijkheden om het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen te verkleinen zijn onder meer:

- Harmoniseer inkomensgrenzen voor voorzieningen op een graduele manier waarbij voorkomen wordt dat voorzieningen een alles-of-niets karakter hebben (creëer helderheid wanneer er rechten zijn en minimaliseer armoedeval).
- Bied op gemeentelijk niveau eenvoudig af te lezen overzichten van de landelijke en lokale voorzieningen waar werkenden recht op hebben en hoe die zijn aan te vragen.
- Bied bij dergelijke overzichten direct inzicht in de risico's die mensen lopen op terugvorderingen en manieren om die te voorkomen (zoals een hoger inkomen opgeven dan geschat wordt) en inzicht welke regels er gelden als er terugbetaald moet worden.
- Vraag van mensen niet om jaarlijks een volledig aanvraagproces te doorlopen, maar vraag na een toekenning de jaren daarna jaarlijks de relevante wijzigingen door te geven.
- Maak voorzieningen minder specifiek. Veel lokale regelingen zijn gericht op huishoudens met kinderen en gericht op sport en cultuur. Veel huishoudens geven aan vooral behoefte te hebben aan inkomen. Laat voorzieningen zoveel mogelijk aansluiten op de behoeften van de doelgroep. Wees terughoudend met voorzieningen gericht op coaching; de behoefte daaraan is beperkt.
- Voorzie gemeenten ten behoeve van zelfstandigen in een voorbeeldberekening om tot een transparante berekening van het inkomen te komen, zodat er geen zelfstandigen meer worden uitgesloten, omdat de berekening van hun inkomen voor gemeenten te complex is.
- Overweeg bij wisselende inkomsten in plaats van jaartermijnen het inkomen bijvoorbeeld per half jaar of kwartaal als ijkpunt te nemen. Dit is voor werkenden met een wisselend inkomen beter te overzien (en bedenk maatregelen om te gericht gebruik/misbruik tegen te gaan).
- Zoek passende kanalen voor voorlichting over het bestaan en de voorwaarden om aanspraak te maken op voorzieningen. Bied communicatie die zich specifiek richt op de subgroepen onder werkenden, in ieder geval op zzp'ers en zmp'ers.
- Harmoniseer zoveel mogelijk het betaalmoment van voorzieningen, zodat huishoudens die gebruikmaken van meerdere regelingen deze zoveel mogelijk op eenzelfde dag gestort krijgen.
- Bied bij samenloop van uitkering en werk of andere liquiditeitsvraagstukken een voorschotvoorziening aan diegenen die op enig moment betalingsverplichtingen hebben maar het geld waar zij recht op hebben nog niet hebben ontvangen. Dit is eigenlijk een liquiditeitstekortvoorziening. Denk in dit kader in een voorziening zoals bijvoorbeeld de gemeente Utrecht het project huishoudboekje heeft ingericht.

- Voorkom al te grote verschillen in lokaal beleid gericht op armoedebestrijding en zorg ervoor dat er overal een maatwerkvoorziening is voor die huishoudens die tussen de wal en het schip vallen. Maatwerk als sluitstuk.

### 3.3.2 Vaste lasten

De hoogte van de vaste lasten zijn een tweede factor die van invloed is op het antwoord of een huishouden goed kan rondkomen. Het Kabinet is zoekend hoe zij invloed kan uitoefenen op de ontwikkeling van de vaste lasten van huishoudens. Zo is er momenteel vanwege de hoge energieprijzen een tijdelijk energieplafond van kracht en is het Kabinet voornemens om het woningwaarderingssysteem door te trekken naar 187 punten, zodat meer huren onder regulering gaan vallen. Het monitoren van de ontwikkeling van de vaste lasten en daar in meer of mindere mate op bijsturen is een tweede 'knop' om invloed uit te oefenen op de moeite die werkenden hebben om rond te komen.

### 3.3.3 Schulden

De derde factor in rondkomen is de aanwezigheid van niet te vermijden betalingsverplichtingen aan schulden. Van alle werknemers met een laag inkomen had in 2020 5% te maken met betalingsachterstanden. Onder zelfstandigen was dit het dubbele. In de groep met geregistreerde problematische schulden heeft meer dan de helft een werkende kostwinner. De Nationale Ombudsman vraagt al langere tijd aandacht voor de drempels die werkenden en specifiek zelfstandigen ervaren bij het vinden van hun weg naar adequate schuldhulpverlening.

Mogelijkheden om de drempel voor werkenden naar schuldhulpverlening te verlagen zijn onder meer:

- Werkgevers aanmoedigen de voorziening schuldhulpverlening actief onder de aandacht te brengen bij werknemers en een proactief beleid op te stellen gericht op geldzorgen bij werknemers.
- De aanpak van schulden zo inrichten dat bij werkenden die niet willen dat hun werkgever erachter komt dat zij schulden hebben de privacy op dit punt is geborgd.
- Investeren in de deskundigheid bij gemeenten om zelfstandigen met geldproblemen adequaat te helpen en de wenselijkheid van de enorme verschillen in de uitvoering van schuldhulpverlening aan ondernemers te overwegen.
- Bied inwoners/werkenden bij gemeenten één loket waar zij terecht kunnen voor zowel inkomensondersteunende voorzieningen als schuldhulpverlening, zodat de stap naar schuldhulp lager wordt (omdat mensen al bekend zijn met het loket).
- Bied ondernemers een eigen loket voor het verstrekken van zowel inkomensondersteunende voorzieningen als het bijstandsbesluit zelfstandigen als schuldhulpverlening in het kader van de Wgs.

Voorkomen is beter dan genezen. Schuldpreventie is in dit kader ook van groot belang. Mogelijkheden om op dit punt meer te doen zijn bijvoorbeeld:

- Nodig banken uit om activiteiten in het kader van preventief beheer, zoals zij vaak al doen rondom hypotheek, uit te breiden naar meer financiële producten.
- Overweeg de mogelijkheden die er zijn om vorderingen klein te houden. In het huidige incassosysteem lopen kleine schulden snel op waardoor de kans op een problematische (niet door de burger zelf op te lossen schuldsituatie) toeneemt.
- Overweeg om bij de huidige voorgenomen wijzingen van artikel 6:29 BW (rechters krijgen de bevoegdheid om een betalingsregeling op te leggen) kritisch mee te kijken of in de nieuw voorgenomen constellatie er betalingsregelingen tot stand komen die recht doen aan de betaalcapaciteit van de schuldenaar.

### 3.3.4 Vermogen

De vierde 'knop' waaraan kan worden gedraaid is de positie van vermogen bij rondkomen. Voor veel inkomensondersteunende voorzieningen geldt dat er in de beoordeling van een verzoek ook een vermogenstoets wordt toegepast. De verschillende voorzieningen hanteren verschillende vermogensgrenzen en zelden komt het vermogen dat iemand mag hebben overeen met de minimale buffer zoals het Nibud die adviseert. De verschillen in vermogensgrenzen werken ook onbedoeld niet-gebruik in de hand. Om eraan bij te dragen dat werkenden voldoende kunnen rondkomen, kan onder meer overwogen worden om:

- De vermogensgrenzen van de verschillende inkomensondersteunende voorzieningen gelijk te trekken.



- Bij het vaststellen van de toegestane hoogte van vermogen de minimaal door het Nibud geadviseerde buffer mede als ijkpunt te nemen of te voorzien in een laagdrempelige collectieve voorziening.
- Grote verschillen in toekenning bijzondere bijstand te beperken (in 2022 verstrekte twee derde van de gemeenten bijzondere bijstand voor hoge onvoorziene energierekeningen een derde niet).

### 3.3.5 Financieel gezond gedrag

Hoe moeilijk of makkelijk iemand rondkomt wordt bepaald door een samenspel van gedrag en de stand van de vier hiervoor behandelde ‘knoppen’ inkomen, vaste lasten, schulden en vermogen. Wie moeite heeft om verleidingen te weerstaan, een mooi inkomen heeft, geen schulden heeft en lage vaste lasten komt aanmerkelijk makkelijker rond dan iemand die moeite heeft om verleidingen te weerstaan, een laag inkomen, hoge vaste lasten en forse betalingsverplichtingen aan schuldeisers heeft.

Om het gevoel rond te kunnen komen te bevorderen, kan naast de in de voorgaande paragrafen uitgewerkte suggesties ook nog worden overwogen om:

- Financiële educatie een belangrijker en structureler plek te geven in het onderwijs.
- Te investeren in het creëren van (digitale) contexten waarin mensen zichzelf beter tegen henzelf kunnen beschermen (denk aan voorzieningen waarin middelen voor vaste lasten direct worden afgeschermd zodat de betaling daarvan nooit in het geding kan komen).

# ***DEEL 2***

## 4 Verdieping: Armoede en schuldenproblematiek werkenden

### 4.1 Rondkomen

#### 4.1.1 Kerngegevens rondkomen

- Rondkomen kent vele verschijningsvormen, waarbij vier aspecten een rol spelen:
  - de hoogte van het inkomen
  - de hoogte van de vaste lasten
  - de aan- of afwezigheid van een financiële buffer (vermogen)
  - de aan- of afwezigheid van schulden
- In 2020 had 38% huishoudens met laag inkomen (oftewel, onder de armoedegrens van het CBS) moeite met rondkomen.
- Onder de huishoudens met een laag inkomen had 23% van de werknemers in 2020 moeite om rond te komen. Onder zelfstandigen was dit 33%. In 2019 was dit minder dan 25%.
  - Met name zzp'ers die beschikken over een beperkt vermogen hebben moeite om rond te komen.
- Tijdens de coronacrisis van 2020 en 2021 is de weerbaarheid van veel huishoudens gedaald. Dit geldt in het bijzonder voor zelfstandigen vanwege hun kwetsbare (financiële) positie.
- Kennislacune: de beschikbare cijfers over rondkomen zijn diffuus. Dit maakt het lastig een helder beeld te van de situatie te verkrijgen.

#### 4.1.2 Rondkomen in Nederland

##### *In 2020 had 38% huishoudens met laag inkomen moeite met rondkomen*

In 2020 kwam 38% van de huishoudens met een laag inkomen naar eigen zeggen moeilijk rond van het netto-inkomen (dit komt overeen met het aandeel in 2007, maar is lager dan de 43% in 2018), tegenover een kleine 8% onder huishouden boven de lage-inkomensgrens. Van de huishoudens met een laag inkomen gaf 9% in 2020 aan achterstanden te hebben gehad bij de betaling van de maandelijkse huur- of hypotheeklasten, de elektriciteits-, water- of gasrekeningen of bij het afbetalen van een lening of andere kredieten. Dit aandeel is gehalveerd sinds 2011. Destijds gaf één op de vijf huishoudens met een laag inkomen aan dergelijke betalingsachterstanden te hebben. In 2019 was dit aandeel nog 15% (CBS, 2021).

Meer recent onderzoek uitgevoerd in het najaar van 2022 liet zien dat 30% van Nederlanders op dat moment moeite had om rond te komen door de inflatie. Dat was een lichte toename ten opzichte van juli 2022. Met name mensen met een laag inkomen worden vaker geraakt. Ook de hogere inkomens hebben meer moeite rond te komen; vijf% van de modale inkomens (€36.500 tot €43.500 bruto huishoudensinkomen per jaar) zit in financiële problemen of verwacht deze de komende periode (I&O Research, 2022).

Onderzoek van het Nibud uit 2022 laat zien dat 37% van de huishoudens in het algemeen moeite heeft met rondkomen. Dit is vergelijkbaar met cijfers van het Nibud uit 2018 (Nibud, 2022). Dit is tegen eerdere verwachtingen in, omdat aangenomen werd dat de coronacrisis tot een boeggolf aan armoede- en schuldenproblematiek zou leiden. Deze Nibud-cijfers laten zich lastig rijmen met bovenstaande CBS-data. Zowel het Nibud en het CBS spreken over 38%, maar het Nibud-onderzoek spreekt over huishoudens 'in het algemeen', terwijl de CBS-data gaan over huishoudens 'met een laag inkomen'.

De groepen die in 2022 het vaakst aangaven moeite te hebben met rondkomen zijn alleenstaanden met kinderen (62%). Ook mensen met een uitkering en mensen met een laag inkomen hebben veel vaker dan gemiddeld moeite rond te komen, respectievelijk 63 en 59%. Opvallend is dat ook jongvolwassenen tussen de 18 en 35 jaar gemiddeld genomen aanzienlijk vaker moeilijk rond kunnen komen (49%), evenals huurders (52%). Ten opzichte van 2018 geven vooral mensen in de leeftijd van 18 tot 35 jaar in veel vaker aan moeite te hebben met rondkomen. Dit geldt ook voor mensen met een hoger inkomen en stellen met kinderen. De belangrijkste reden waarom huishoudens meer moeite hebben om rond te komen is volgens respondenten dat uitgaven stijgen en vaste lasten hoog zijn, terwijl inkomsten gelijk blijven (Nibud, 2022).

Doordat de verschillende data (CBS, I&O, Nibud) op een andere manier zijn verzameld, de steekproef verschilt, en een 'laag inkomen' een ander bedrag vertegenwoordigt (€1.130 per maand voor een alleenstaande bij het CBS tegenover €1.500 per maand voor een alleenstaande bij het Nibud), kunnen deze cijfers niet met elkaar worden vergeleken.

Opvallend is dat het percentage huishoudens in het Nibud-onderzoek dat aangaf moeite met rondkomen te hebben in 2022 - toen de koopkrachtdaling voelbaar was voor huishoudens - vergelijkbaar was met 2018. Dit duidt erop dat gemiddeld genomen huishoudens in 2022 (nog) over voldoende financiële buffers beschikten om financiële tegenvallers op te vangen. ABN AMRO (2022a) wijst erop dat de tijdens corona versterkte buffers van huishoudens, of dit nu spaargeld is of minder schuld, inmiddels door inflatie zijn opgenomen. Zij zagen in 2022 de bestedingen van huishoudens slinken. Tijdens de coronacrisis van 2020 en 2021 is de weerbaarheid van veel huishoudens gedaald (ABN AMRO, 2022a). Dit geldt in het bijzonder voor zelfstandigen vanwege hun kwetsbare (financiële) positie (Ombudsman, 2022a). In de coronacrisis nam het aantal huishoudens met een zware inkomensterugval toe met zo'n 190.000. Hierbij geldt dat de groep met de laagste en meest onzekere inkomens het grootste risico had op een inkomensterugval (ABN AMRO, 2022a).

#### *Moeite met rondkomen: geen geld voor bepaalde uitgaven*

Wanneer huishoudens met een laag inkomen moeite hebben om rond te komen, brengt dat veelal financiële beperkingen met zich mee. In 2020 gaf 84% van de huishoudens die moeite hadden met rondkomen "aan onvoldoende geld te hebben voor één of meer specifieke uitgaven, uiteenlopend van het om de dag nuttigen van een warme maaltijd met vlees, kip of vis (10%) tot het vervangen van versleten meubels (68%)" (CBS, 2021: 54). Om onverwachte, noodzakelijke uitgaven ter waarde van 1.200 euro te kunnen maken, had 70% te weinig geld. Onder huishoudens met een inkomen *boven* de lage-inkomensgrens was dat 10% (ibid).

#### 4.1.3 Rondkomen werkenden

##### *23% werknemers en 33% zelfstandigen met laag inkomen moeite met rondkomen*

Onder de huishoudens met een laag inkomen had 23% van de werknemers in 2020 moeite om rond te komen. Onder zelfstandigen was dit 33%. In 2019 was dit aandeel minder dan 25%. Van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens met bijstand als voornaamste inkomensbron had 46% moeite om rond te komen. De meeste moeite met rondkomen hadden mensen met een uitkering wegens ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Van hen had 55% hier moeite mee (CBS, 2021).

## 4.2 Kerngegevens armoede

- Met 170 duizend huishoudens vormen werkenden in absolute zin de grootste groep armen (SCP).
- Uitgaande van het lage-inkomenscriterium stelt het CBS is er sprake van een redelijk constant percentage werkende armen.
  - In absolute zin neemt het aantal werkende armen echter toe. Dit komt omdat het aandeel zelfstandigen in de werkzame bevolking toeneemt en zij een relatief hoog armoederisico kennen.
- Tussen 2013 en 2021 daalde het armoederisico voor de drie verschillende groepen werkenden: werknemers, zzp'ers en zmp'ers. Uitzondering: in 2021 steeg het armoederisico voor zzp'ers t.o.v. 2020.
- In 2021 maakte 1,8% van de mensen met een hoofdkomen uit betaald werk deel uit van een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens (142 duizend personen):
  - 1,1% van de 6,6 miljoen werknemers (73 duizend werknemers)
  - 2,5% van de 292 duizend zmp'ers (7.300 zmp'ers)
  - 6% van de 964 duizend zzp'ers (58 duizend zzp'ers)
  - In 2020 bedroeg het risico op een langdurig laag inkomen onder huishoudens met vooral inkomen als werknemer 0,4%, tegenover 6,7% onder zelfstandigen.
  - In 2020 was de intensiteit van armoede onder werkenden veruit het hoogst onder zelfstandigen.
- Groepen werkenden die het grootste risico lopen op armoede:
  - Werkenden die weinig uren werken.

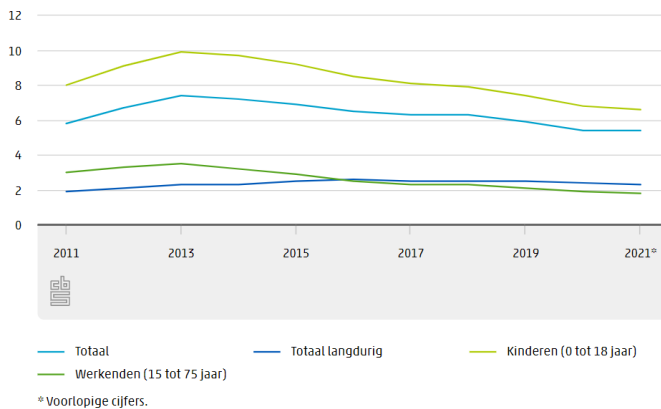
- Werknemers die minimumloon verdienen, want het minimumloon is voor werkkenden met hoge vaste lasten ontoereikend. Zo'n 5,5% van de werkkenden in Nederland verdient het minimumloon.
- Werknemers met wisselende inkomsten, bijvoorbeeld mensen die vanuit uitkering gaan werken.
- Werknemers met flexibele contracten.
- Zzp'ers zonder vermogen en/of zzp'ers die tegen te lage tarieven werken.
- Een tekortkoming van huidige armoede-definities is dat er geen rekening wordt gehouden met de rol van vermogen en aan de verhouding inkomens/vaste lasten.

#### 4.2.1 Armoede in Nederland

##### *Armoederisico gedaald; voor zowel gehele bevolking als voor werkkenden*

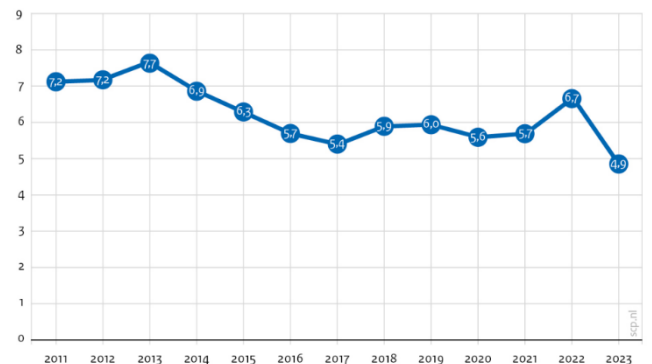
Armoede, oftewel inkomensarmoede, betekent dat iemand onvoldoende geld (inkomen) heeft om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht. Het CBS hanteert de lage-inkomensgrens als kritische drempel. Deze grens vertegenwoordigt door de tijd heen een vast koopkrachtniveau. Het CBS spreekt van armoede of van een armoederisico bij een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Het SCP gaat uit van een budget dat de minimale uitgaven van een huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals huisvesting, voeding en kleding dekt en houdt ook rekening met uitgaven aan sociale participatie en ontspanning (het niet-veel-maar-toereikend-budget).

**Figuur 1** Percentage huishoudens met risico op Nederland (langdurige) armoede



Bron: CBS (2022)

**Figuur 2** Totale armoede in Nederland



\* De gegevens over 2021-2023 betreffen ramingen  
Bron: SCP (2022)

In 2021 maakte 5,4% van de bevolking deel uit van een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens (891 duizend). Sinds 2014 is het risico op armoede afgenomen. Deze daling geldt zowel voor de gehele bevolking als voor werkkenden. In 2021 constateerde het CBS op basis van CPB-ramingen dat het armoederisico naar verwachting in 2022 stabiel zou blijven en dus niet verder zou dalen. Het langdurige armoederisico - langer dan vier jaar onder de lage-inkomensgrens - liep na 2014 iets op en daalde pas vanaf 2020. Deze daling zette wel wat eerder in onder werkkenden. De manier waarop het percentage huishoudens met een armoederisico zich ontwikkelt, volgt in grote lijnen de conjunctuur, waarbij het percentage met een inkomen onder de lage-inkomensgrens stijgt in tijden van economische neergang en daalt in tijden van economische voorspoed (CBS, 2021; 2022a).

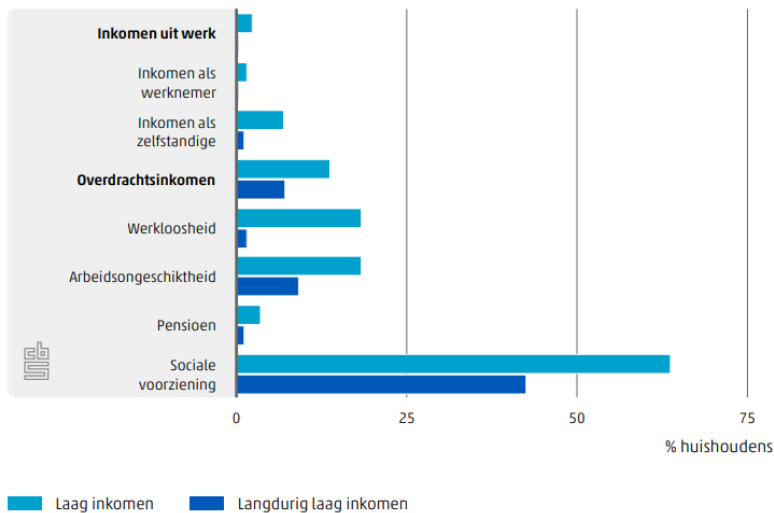
Volgens het SCP - dat rekent met het niet-veel-maar-toereikendbudget - lag het aantal mensen dat in een huishouden leefde met een inkomen onder de armoedegrens in 2020 op 5,6% (940 duizend). Dit percentage steeg naar 6,7% van de bevolking (1,1 miljoen) in 2022 (SCP, 2022).

De groepen die van oudsher kampen met een relatief hoog risico op armoede zijn eenoudergezinnen, huishoudens met een niet-westerse migratieachtergrond, alleenstaanden tot aan de AOW-leeftijd, bijstandsontvangers en laagopgeleiden. Bij hen is bovengemiddeld vaak sprake van financiële problemen, waaronder betalingsachterstanden en schulden (CBS, 2021).

### *Aandeel huishoudens langdurig laag inkomen stabiel rond 3%*

Het aandeel huishoudens dat al ten minste vier jaar achtereen in een huishouden leefde met een laag inkomen kwam in 2021 uit op 2,3% van de bevolking (370 duizend) (CBS, 2022c). Tussen 2011 en 2017 steeg het aandeel huishoudens met een langdurig laag inkomen voortdurend, waar het langdurige armoederisico stabiliseerde om in 2020 te dalen. Het risico op een (langdurig) laag inkomen is het grootst onder ontvangers van bijstand of een andere sociale voorziening. Van de huishoudens die voornamelijk van een bijstandsuitkering of een andere sociale voorziening (zoals een Wajong-uitkering) moesten rondkomen, had bijna 64% in 2020 een laag inkomen (CBS, 2021).

**Figuur 3** Risicohuishoudens naar voornaamste inkomensbron (2020)



Bron: CBS (2021)

### *Intensiteit armoede*

Een belangrijke dimensie van armoede is de intensiteit ervan. Hierbij gaat het om de vraag *hoe ver* huishoudens zich onder de armoedegrens bevinden. Hoe hoger het relatieve inkomensstekort ten opzichte van de lage-inkomensgrens, hoe hoger de intensiteit van armoede. In 2020 was de intensiteit van armoede beduidend minder dan in de jaren ervoor; in 2020 lag dit 7,9% onder de lage-inkomensgrens. De gunstige koopkrachtontwikkeling in 2020 droeg hieraan bij, aangezien 7 op de 10 Nederlanders er in koopkracht en welvaart op vooruitgingen (CBS, 2021b). De intensiteit van langdurige armoede was iets lager en kwam uit op 7,6% in 2020 (CBS, 2021).

## 4.2.2 Wie zijn de werkende armen?

### *Werknemers veruit grootste groep werkenden maar aantal zelfstandigen stijgt*

Werknemers zijn veruit de grootste groep werkenden. Werkenden zijn afgebakend als personen in de leeftijd van 15 tot 75 jaar met hoofdzakelijk inkomen uit betaald werk. "Van de ruim 7,9 miljoen mensen van 15 tot 75 jaar met vooral inkomen uit werk was voor 84% in 2020 loon als werknemer de voornaamste inkomensbron. Voor ruim 12% waren dat vooral inkomsten als zelfstandige zonder personeel en voor bijna 4% als zelfstandige met personeel" (CBS, 2022a: 77).

Steeds meer werkenden zijn zzp'er. In 2021 waren er 1,1 miljoen mensen met een hoofdbaan als zzp'er, dat is 12% van alle werkenden (CBS, 2021). Het aandeel zzp'ers is in Nederland sterker gestegen dan in (alle) andere OESO-landen (SER, 2021). Dat het aandeel zzp'ers in Nederland fors is, komt deels doordat het verschil in belastingdruk tussen werknemers en zelfstandigen aanzienlijk is. Over de hele linie van het inkomensgebouw kennen vrijwel alle groepen zelfstandigen een lagere marginale belastingdruk; ook al kunnen niet alle zzp'ers gebruikmaken van de zelfstandigenaftrek. De zelfstandigenaftrek wordt geleidelijk afgebouwd om de fiscale prikkel te verkleinen (SER, 2021).

#### *Scheve inkomensverdeling onder zzp'ers*

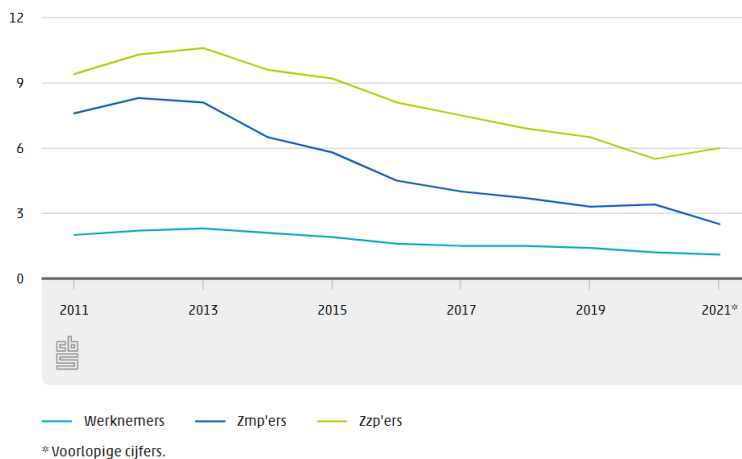
Tot de tien procent hoogste persoonlijke inkomens behoren overwegend mensen met voornamelijk inkomsten uit werk: werknemers en zelfstandigen. Hierbij geldt dat de verdeling van het persoonlijk inkomen van zzp'ers en zmp'ers beduidend schever is dan die van het inkomen van werknemers. In 2020 had nagenoeg geen werknemer een negatief inkomen, ten opzichte van 32 duizend zelfstandigen. Het gaat om, met name, zzp'ers die verlies hebben geleden. Dat het zwaartepunt van de inkomensverdeling van zzp'ers meer op de onderkant ligt dan bij de verdeling van werknemers en zmp'ers, komt doordat een deel van de zzp'ers aan de onderkant uit voornamelijk vrouwelijke, partners van de hoofdkostwinner in het gezin bestaat. Voor hen is het inkomen uit het zzp-schap weliswaar het hoofdkomen, maar voor het gezin waar zij deel van uitmaken is het een bijverdienste (CBS, 2022a).

#### *Aandeel werkenden onder armoedegrens daalt*

Net als armoede in het algemeen stijgt de armoede onder werkenden doorgaans in perioden van laagconjunctuur en daalt het in perioden van hoogconjunctuur. Het conjunctuureffect op het armoedecijfer is ongeveer 30% (SER, 2021). In 2018 signaleerde het SCP dat het aandeel werkende armen in de periode 1990-2014 is gestegen als gevolg van achterblijvende lonen, dalende winsten en toenemende werkloosheid (SCP, 2018). De armoedegrens die hierbij is gehanteerd is het niet-veel-maar-toereikendcriterium van het SCP. Uitgesplitst naar belangrijkste inkomensbron van het huishouden blijkt dat het risico op armoede het grootst is onder uitkeringsgerechtigden, maar dat werkenden - met 170 duizend huishoudens - in absolute zin de grootste groep armen vormen (SCP, 2022). Uitgaande van het lage-inkomenscriterium stelt het CBS dat er sprake is van een redelijk constant percentage werkende armen. In absolute zin is daarentegen sprake van een toenemend aantal werkende armen. Het relatief hoge armoederisico onder zelfstandigen draagt steeds meer bij aan het totale armoederisico van werkenden, aangezien het aandeel zelfstandigen in de werkzame bevolking toeneemt (SER, 2021).

In 2021 maakte van de ruim 7,9 miljoen 15- tot 75-jarigen met hoofdzakelijk inkomen uit betaald werk 1,8% (142 duizend) deel uit van een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Dat is minder dan in 2019 toen het aandeel werkenden met een laag inkomen uitkwam op 2,1% (CBS, 2022c). Zelfs in 2020, het jaar waarin de Covid-19 pandemie begon en de economie terugviel, zette de daling door. Dit komt door de relatief sterke koopkrachtontwikkeling door reeds gemaakte cao-afspraken over loonstijgingen, met fiscale overheidsmaatregelen en met het grootschalige pakket aan tijdelijke coronasteunmaatregelen (CBS, 2021).

**Figuur 4** Werkenden in huishouden met laag inkomen (%)



Bron: CBS (2022)

**Onder werkenden aandeel zzp'ers met laag inkomen het grootst**

Sinds het piekjaar 2013, toen nog 3,5% van alle werkenden een armoederisico had, is het percentage voortdurend gedaald. Bij zelfstandigen met personeel (zmp'ers) was de daling het grootst: van 3,4% in 2020 naar 2,5% in 2021. Uitzondering waren de zzp'ers, bij wie het armoederisico in 2021 steeg. Het percentage werknemers met een laag inkomen was veruit het kleinst (1,1% in 2021). Dit aandeel was ruim twee zo groot onder zmp'ers (2,5%) en vijf keer zo groot onder zzp'ers (6%) (CBS, 2022c). In 2020 bedroeg het risico op een langdurig laag inkomen onder huishoudens met vooral inkomen als werknemer 0,4%, tegenover 6,7% onder zelfstandigen. Gemiddeld genomen heeft een laag inkomen bij zelfstandigen geen langdurig karakter; in 2020 had iets meer dan 1% had in 2020 vier jaar of langer een laag inkomen (CBS, 2021).

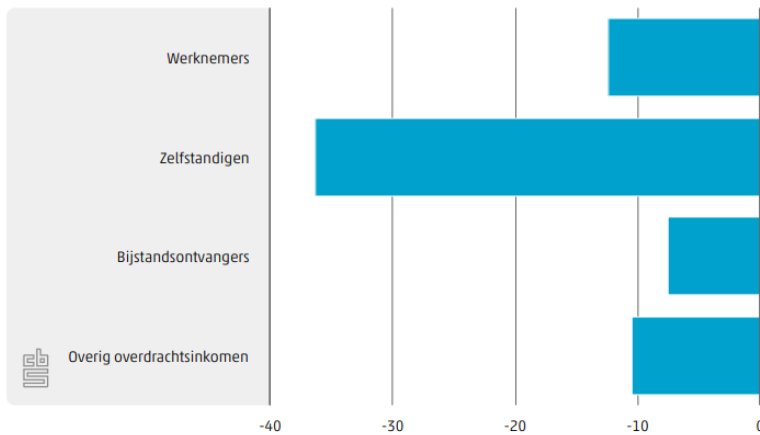
Uit onderzoek uit 2022 onder kleine ondernemers bleek dat hoewel de ondernemerslonen stegen in het tweede kwartaal 2022, slechts 43% van de ondernemers meer dan het minimumloon verdiende en 33% onder het bijstandsniveau uitkwam (Van Teeffelen & Renssen, 2022).

**Onder werkenden intensiteit van armoede veruit het hoogst onder zelfstandigen**

Onder werkenden was de intensiteit van armoede – die wordt uitgedrukt aan de hand van het relatieve inkomenstekort ten opzichte van de lage-inkomensgrens – in 2020 veruit het hoogst onder zelfstandigen; met een gemiddeld inkomenstekort van ruim 35%. Dit is wel lager dan in 2018 en 2019. Gemiddeld genomen kwamen huishoudens met kans op armoede in 2020 in doorsnee 1.200 euro te kort om boven de lage-inkomensgrens uit te komen; een maandelijks tekort van 100 euro. Met een tekort op huishoudniveau van bijna 500 euro per maand kwamen zelfstandigen met armoederisico het meest tekort. Dit is aanzienlijk meer dan bijstandsontvangers die 85 euro per maand tekortkwamen. Zelfstandigen lopen ook de grootste kans op grote eenmalige inkomenstekorten, bijvoorbeeld wanneer zij hun boekjaar afsluiten met een nettoverlies (CBS, 2021).



Figuur 5 Intensiteit van armoede naar voornaamste inkomensbron (2020)



Noot: doorsnee percentage, ten opzichte van lage inkomensgrens

Bron: CBS (2021)

#### 4.2.3 Risicofactoren armoede onder werkenden

In deze paragraaf wordt ingegaan op diverse risicofactoren ten aanzien van de kans op werken in armoede. Het betreft factoren die betrekking hebben op werkenden in het algemeen, waaronder persoonskenmerken, arbeidsintensiteit, en de hoogte van het wettelijk minimumloon. Daarnaast zijn risicofactoren te onderscheiden die met name spelen onder of invloed hebben op zelfstandigen, namelijk het hebben van een laag inkomen en/of wisselende inkomsten in combinatie met een beperkte financiële buffer. Tenslotte zijn er factoren die betrekking hebben op de samenloop tussen werk en uitkering.

##### *Alleenstaanden/eenoudergezinnen, jongeren, niet-Westerse migratieachtergrond, mannen in deeltijd*

Verbijzondering van het armoederisico naar de samenstelling van het huishouden laat zien dat werkenden die alleen staan of deel uitmaken van een eenoudergezin het grootste risico op (langdurige) armoede lopen. Dit geldt voor werknemers, zmp'ers en zzp'ers. Hierbij is het armoederisico het kleinst voor werknemers en het grootst voor zzp'ers.

Werkenden met een niet-westerse migratieachtergrond liepen in 2020 meer risico op armoede dan werkenden zonder een migratieachtergrond, waarbij het risico lager was bij de tweede generatie dan bij de eerste generatie.

Uitsplitsing naar leeftijd toont voor 2020 voor zowel werknemers, zmp'ers als zzp'ers het hoogste armoederisico voorbehouden was aan personen in de jongste leeftijdsgroep (15 tot 25 jaar). Wel moet worden opgemerkt dat het aantal jongeren dat als zzp'er of zmp'er werkte naar verhouding klein is. Een verbijzondering naar opleidingsniveau laat zien dat een hoger opleidingsniveau gepaard gaat met een lager armoederisico.

Verbijzondering naar geslacht laat alleen een verschil tussen mannen en vrouwen zien als wordt gekeken naar de arbeidsintensiteit, waarbij mannen die in deeltijd werken een groter armoederisico hebben dan vrouwen die in deeltijd werken. Dit komt omdat de in deeltijd werkende vrouwen naar verhouding vaker dan mannelijke deeltijdwerkers een partner met substantieel inkomen hebben waardoor hun huishoudensinkomen vaker boven de kritische grens uitkomt (CBS, 2021).

##### *Wettelijk minimumloon ontoereikend*

Het wettelijk minimumloon (WML) vormt een ondergrens voor het bruto-inkomen van werknemers en is van groot belang voor werkende armen. Via de loonkosten beïnvloedt het ook de werkgelegenheid. "Voor een toereikend besteedbaar inkomen om met voldoende zekerheid de minimaal noodzakelijke lasten van te kunnen betalen is een adequaat minimumloon in samenhang met betaalbare vaste lasten en een toegankelijke en robuuste inkomensondersteuning van belang" (SER, 2021: 90). In het geval van hoge vaste lasten is het sociaal minimum voor sommige groepen werkenden onvoldoende om financiële problemen en armoede te

voorkomen. Zo'n 5,5% van de werknemers in Nederland verdient het minimumloon. Van alle werknemers verdient 20% een loon van ten hoogste 125% van het WML. Van de volwassen werknemers met een minimumloonaanbaan is iets meer dan 30% kostwinner of alleenverdiener binnen het huishouden (SER, 2021). Daar waar het minimumloon het inkomen van het gezin treft, kan het zijn dat ook de partner en kinderen van de werkenden te maken hebben met armoede als gevolg van een ontoereikend minimumloon (CPB, 2020).

Banen van een kleine omvang en banen voor uitzend- en oproepkrachten betreffen vaker werk op minimumloonniveau. Werk binnen de sectoren vervoer en postdiensten, horeca en detailhandel wordt vaker betaald op het minimumloon. Daarnaast zijn het vaker mensen met een migratieachtergrond en mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt (aan het werk via de Banenafpraak) die op of vlak boven minimumloonniveau worden betaald (SER, 2021).

### *Beperkte arbeidsintensiteit*

Een deel van de werkende armen heeft te maken met een beperkt aantal en laagbetaalde arbeidsuren. Beperkte urenintensiteit kan het gevolg zijn van tijdelijk of onregelmatig werk. Het kan eveneens voortkomen uit de wens of noodzaak om in deeltijd te werken. Zo vormt de 'deeltijdplek'<sup>3</sup> het met name voor vrouwen een belemmering om voltijds te werken. Deeltijdwerkers hebben te maken met relatief lage verdiensten per gewerkt uur, waardoor werken in deeltijd leidt tot een lager inkomen en er een grotere afhankelijkheid van het inkomen van een eventuele partner en/of inkomensondersteuning bestaat. Hierdoor komt de economische afhankelijkheid - van met name vrouwen - in het geding. Sommigen zoeken de oplossing in het combineren van banen, maar dit blijkt niet altijd een oplossing te zijn om een toereikend inkomen te realiseren (SER, 2021). Daarnaast kan het combineren van banen leiden tot overbelasting onder werkenden.

Wanneer werkenden niet economisch zelfstandig zijn, is de kans groter dat zij in armoede terechtkomen. Werkenden in deeltijd hebben een grotere kans om (langdurig) in armoede te leven dan voltijds werkenden. Van alle werknemers met een risico op armoede werkte namelijk ruim 50% in deeltijd onder een flexibel arbeidscontract. Van de werknemers met een armoederisico werkte 30% in deeltijd onder een vast contract, werkte 12% voltijds onder een flexibel contract en 6% voltijds onder een vast contract. Het zijn met name zelfstandigen die in deeltijd werken met het grootste armoederisico. Van de werknemers in deeltijd liep 2,8% risico op armoede, tegenover 17,4% van de zzp'ers en 17% van de zzp'ers (CBS, 2021; SER, 2021).

### *Wisselend inkomen door variabele uren*

Voor een deel van de werkenden vormt het inkomen uit deeltijdwerk het hoofdkomen waar zij zichzelf financieel mee moeten onderhouden. Wanneer dit inkomen sterk varieert, zoals het geval kan zijn bij oproepwerk, kan dit financiële problemen opleveren. Van alle werkenden in armoede heeft nagenoeg de helft een flexibele arbeidsrelatie. Dit betreft zowel werknemers (tijdelijk contract, contract zonder vaste urenomvang), uitzendkrachten als zelfstandigen. Armoede onder werkenden kan ook ontstaan door sterk wisselend inkomen door variabele uren, bijvoorbeeld in het geval van oproep- of invalkrachten of wanneer werk seizoensgebonden is. Het kan hierbij ook gaan om de samenloop van tijdelijk en werk zonder vaste uren. Samenloop van tijdelijk werk en werk zonder vaste uren komt ook voor. Werknemers met een tijdelijk arbeidscontract zonder vaste uren, oproepkrachten en werknemers die maximaal 19 uur per week werken lopen hierbij het hoogste armoederisico (SER, 2021).

### *Lage en/of sterk wisselende inkomsten in combinatie met beperkte financiële buffers*

Zzp'ers lopen een hoger armoederisico dan werknemers. Zo kunnen zzp'ers sterk wisselende inkomsten hebben. En in tegenstelling tot werknemers worden zelfstandigen namelijk niet beschermd door het minimumloon of een wettelijk minimumtarief. Een deel van hen werkt mede als gevolg van een zwakke onderhandelingspositie voor een tarief dat onvoldoende is om te kunnen voorzien in noodzakelijke levensbehoeften of om te sparen voor tegenslagen, zoals het uitblijven van opdrachten. In 2021 concludeerde de SER dat de mogelijkheid die de ACM zzp'ers bood om onderling tariefafspraken te maken nauwelijks wordt benut in de praktijk (SER, 2021). Een (tijdelijk) terugloop in opdrachten - en dus inkomen - kan op individueel

<sup>3</sup> Een systeem dat zichzelf in standhoudt waarin de meeste vrouwen werken in deeltijd en de meeste mannen voltijds werken.

niveau grote financiële gevolgen hebben. Het risico op armoede neemt in bijzonder toe als er ook geen financiële reserves zijn opgebouwd (Inspectie SZW, 2020; SER, 2021).

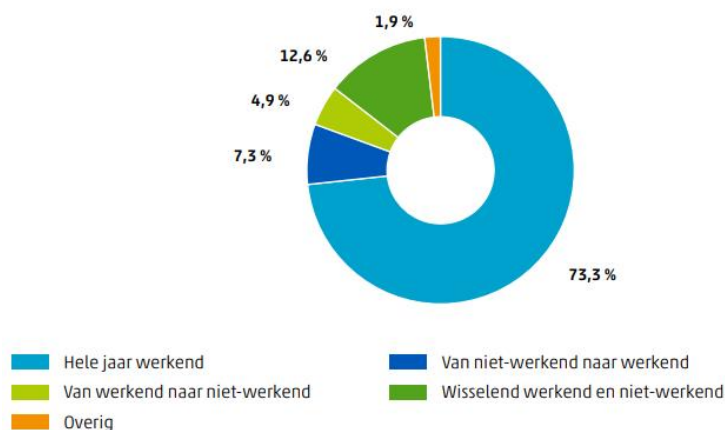
Ondanks dat zzp'ers en zelfstandigen een relatief hoog armoederisico hebben, kunnen zij niet moeilijker rondkomen dan werknemers. Over de gehele vermogensverdeling bezien, is de vermogenssituatie minder gunstig bij werknemers dan bij zmp'ers en zzp'ers. Het armoederisico van zelfstandigen bedraagt 7%, terwijl hun financiële armoede 4% is. Dit betekent dat het liquide vermogen een belangrijke rol speelt bij zelfstandigen. In het algemeen heeft gemiddeld zo'n 20% van de lage inkomens voldoende liquide vermogen om hun inkomstekort te compenseren, tegenover 40% van de zelfstandigen (CBS, 2021). Een kwart van de zzp'ers heeft geen of beperkt vermogen opgebouwd. Zij hebben daarmee een beperkte buffer om financiële tegenvallers op te vangen (Ministerie van Financiën, 2015).

Toch kan het beschikken over vermogen zzp'ers niet voorkomen dat zij geconfronteerd worden met armoede. Soms kunnen zij bijvoorbeeld niet bij hun vermogen omdat het vastzit in de opstallen. Daarnaast komen zelfstandigen soms onder het minimumniveau terecht omdat ze door hun vermogen niet in de sociale vangnetten passen en daardoor geen recht hebben op bepaalde vormen van inkomensondersteuning, terwijl zij dit wel nodig hebben (SER, 2021).

### Samenloop werk en uitkering

Van alle werkenden met armoederisico werkte zo'n 75% gedurende het gehele jaar, bijna 12,6% wisselden in 2019 meermaals van werkend naar niet-werkend (en omgekeerd), 7,3% maakten de overstap van niet-werkend naar werkend en 4,9% veranderden van werkend naar niet-werkend (CBS, 2021).

**Figuur 6** Werkenden (18 t/m 65 jaar) met laag inkomen: verandering van werkstatus (2019)



Bron: CBS (2021)

Voor werkenden is de combinatie van wisselend werk in combinatie met een uitkering dus een sterk complicerende factor. De samenloop tussen werk en uitkering kan ertoe leiden dat mensen er uiteindelijk in inkomen op achteruit gaan (SER, 2021; De Visser et al., 2021; Oomkens et al., 2022).

De problematische overgang tussen uitkering en werk komt deels doordat de huidige arbeidsmarkt een veelvoud aan contractvormen kent met verschillen in duur, omvang, rechten en plichten, terwijl uitkeringen sterk gebaseerd zijn op oude arbeidspatronen, met vaste contracten en vaste werkuren. De wet- en regelgeving binnen de Participatiewet is nog sterk gericht op volledige uitstroom uit de uitkering. Dit wringt met de praktijk waarin een groot deel van de werkenden is aangewezen op tijdelijk, onregelmatig en/of laagbetaald werk. Na een half jaar moeten de inkomsten geheel worden verrekend met de uitkering. Voor mensen die vanuit de uitkering aan het werk gaan, is het op voorhand niet altijd duidelijk of er recht op een aanvullende bijstandsuitkering blijft bestaan. Met name bij oproepcontracten is het voor werkenden lastig te overzien wat het inkomen uit werk en uitkering exact zal zijn in de periode waarin wordt gewerkt. Dit leidt ook tot onzekerheid over de hoogte van het besteedbaar inkomen. De inkomensituatie van mensen in een

uitkering of met een laag inkomen is veelal complex omdat het vaak uit meerdere bestanddelen bestaat (in potentie meer dan 25 inkomensregelingen), met uiteenlopende betaaldaten. Voor velen van hen is de werking van het stelsel van inkomensondersteuning te complex. Wet- en regelgeving is soms verwarrend. Zo wordt het verzamelinkomen door de Belastingdienst anders gedefinieerd dan door gemeenten vanuit de Participatiewet (TK 34352 nr. 142; TK 34352 nr. 188; SER, 2021; Panteia et al., 2022).

Klantmanagers van de sociale dienst bij gemeenten zijn niet altijd goed op de hoogte zijn van een mogelijke armoedeval als mensen vanuit een uitkering aan het werk gaan (Dorenbos & Heemskerk, 2020). Zo wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het gegeven dat zelfstandigen ook verwervingskosten hebben om aan opdrachten te komen waar rekening mee moet worden gehouden (Eiselin et al., 2021). Hierdoor is hun daadwerkelijk besteedbare inkomen in de praktijk lager dan wordt aangenomen. Uit onderzoek naar inkomstenverrekening onder mensen met een arbeidsbeperking die aan het werk gingen, komt naar voren dat twee derde van de respondenten geen uitleg heeft gehad over de gevolgen die de stap naar werk met zich meebracht voor hun inkomen. De verrekeningen waar deze mensen mee te maken krijgen, kunnen tot financiële problemen leiden, temeer deze groep veelal geen financiële buffers heeft om schommelingen in het inkomen op te vangen (De Visser et al., 2021). Daar komt bij dat de vermogenstoetsen binnen sociale regelingen het opbouwen van buffers ontmoedigt.

Doordat het aangaan van een combinatie van uitkering en zeer tijdelijk werk soms grote financiële problemen op kan leveren, zijn veel mensen terughoudend om de stap te zetten om (meer uren) te gaan werken. Het leidt immers tot ingewikkelde herberekeningen. "De vrijlatingsbedragen bij een uitkering beogen de werkaanvaarding te stimuleren, maar zijn te laag of kort van duur voor groepen die langduriger aangewezen zijn op onregelmatig en laagbetaald werk. Evenmin biedt de wetgever de uitvoerder voldoende ruimte om flexibel in te spelen op deze problematiek." (SER, 2021: 150-152). In het rapport 'Werken zonder armoede' van de SER (2021) staan de problemen rondom de samenloop van werk en uitkering uitvoerig beschreven.

## 4.3 Schuldenproblematiek

### 4.3.1 Kerngegevens schuldenproblematiek

- In 2020 speelde schuldenproblematiek bij 14,3% van de 513 duizend huishoudens onder de lage-inkomensgrens (73 duizend huishoudens).
- In 2020 had 5% van de 68 duizend huishoudens (3.400) met een inkomen onder de lage-inkomensgrens die hun inkomen voornamelijk betrekken uit betaald werk betalingsachterstanden.
- Onder de 57 duizend zzp'ers was dit 10% (5.711 zzp'ers).
- Het totaal aandeel huishoudens met geregistreerde problematische schulden nam af tussen 2015-2021. In 2021 was het aandeel huishoudens met geregistreerde problematische schulden 7,6% (612 duizend huishoudens).
  - In 2021 had van de 612 duizend huishoudens met geregistreerde problematische schulden in 37,6% van de huishoudens de referentiepersoon een loon als werknemer (230 duizend personen) als belangrijkste inkomensbron.
  - Van deze huishoudens had 15,9% loon/winst als zelfstandige als voornaamste bron van inkomen (97 duizend personen).
  - Meer dan 50% van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden heeft een werkende kostwinner.
- Er zijn signalen dat schuldenproblematiek Nederlandse bevolking vanaf 2022 toeneemt. Met name na 2023, als de tijdelijke steunmaatregelen van het kabinet aflopen.

### 4.3.2 Schuldenproblematiek in Nederland

#### *Aandeel problematische schulden nam af tussen 2015-2021*

Een laag inkomen betekent niet automatisch dat een huishouden niet rondkomt. Een laag inkomen hoeft dus ook niet gepaard te gaan met schuldenproblematiek. Wel is er een nauwe relatie. Onder de lage inkomens is het aandeel huishoudens dat aangeeft schulden te moeten maken aanzienlijk groter dan bij hogere inkomens. In 2020 speelde schuldenproblematiek bij 14,3% van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens. Dit was 2,1% bij de huishoudens met inkomen bóven deze grens (CBS, 2021). Het aandeel huishoudens met geregistreerde problematische schulden nam af tussen 2015 en 2020. Dit was 8,6% in 2015, 8,3% in 2018 en 7,6% in 2021. Dit laatste komt overeen met 612 duizend huishoudens (CBS, 2022b).

#### *Betalingsproblemen op financiële producten nemen af in 2022*

Ondanks dat de koopkrachtontwikkelingen en inflatiecijfers in het najaar van 2022 somber stemden, was dit niet terug te zien in het betaalgedrag ten aanzien van kredieten van meer dan €250 die langer dan één maand lopen. Dit zijn (financiële) producten zoals hypotheek, consumptief krediet, roodstanden, creditcards of telefoonabonnementen. Het BKR registreerde in het najaar 2022 dat het aantal mensen met een betalingsprobleem ten aanzien van een financieel product vorig jaar opnieuw afnam. Ook het totaal aantal mensen met een krediet daalde. Dit duidt erop dat mensen nog steeds in staat waren hun leningen op tijd te betalen. In het vroegsignaleringsregister ziet het BKR wel een voorzichtige stijging van het aantal meldingen wat betreft zorgverzekeringen en mobiele abonnementen. De betalingsproblemen onder jongeren zijn sinds 2022 wel toegenomen. Zo'n 36.000 jongeren van 18 tot en met 24 jaar kampten eind augustus 2022 met een betalingsprobleem. In september 2022 waren dit er bijna 31 duizend; een stijging van ruim 16% (BKR, 2022).

#### *Ook signalen dat schuldenproblematiek Nederlandse bevolking vanaf 2022 toeneemt*

Betalingsachterstanden op de premie voor zorgverzekering, het aantal afsluitingen van energie en het aantal loonbeslagen zijn belangrijke indicatoren voor ernstige betalingsachterstanden of problematische schulden. Eenduidige cijfers over het aantal mensen dat hiermee te maken heeft zijn echter beperkt beschikbaar (Nibud, 2022). In oktober 2022 stelde ABN AMRO dat het aantal problematische schulden naar verwachting zal stijgen. Op basis van gegevens uit de incassobranche is ingeschat dat in de eerste negen maanden van 2022 ruim 320.000 achterstanden van zorgverzekeraars aan incassobureaus zijn overgedragen. Dat is een stijging van ruim 17% ten opzichte van de eerste negen maanden van 2021. Vaak begint schuldenproblematiek met betalingsachterstanden bij zorgverzekeraars, omdat deze schulden abstracter aanvoelen dan bijvoorbeeld een huurachterstand; mensen hebben vaker het gevoel dat er geen consequenties aan verbonden zijn (ABN AMRO, 2022b). Bij deurwaarders is de zwaardere problematiek toegenomen in 2021. Terwijl de incasso-opdrachten aan deurwaarders fors afnamen, bleef het aantal ontruiming en namen de loon- en uitkeringsbeslagen toe. Dit zijn waarschijnlijk werknemers en uitkeringsgerechtigden die in coronajaren 2020 en 2021 in dermate grote problemen zijn gekomen dat een betalingsregeling onhaalbaar is (ABN AMRO, 2022a). Energieleveranciers Vattenfall en Eneco zagen het aantal klanten met betalingsproblemen in 2022 fors toenemen. Over heel 2022 kwam het aantal mensen met betalingsachterstanden bij Vattenfall 20 tot 30% hoger uit. Eneco zag ongeveer 10% meer klanten in de problemen komen (AD, 2023).

### 4.3.3 Schuldenproblematiek onder werkenden

#### *Zelfstandigen met laag inkomen vaker betalingsachterstanden dan werknemers*

In 2020 had van de werknemers met een laag inkomen 5% met betalingsachterstanden te maken. Onder de zelfstandigen met een laag inkomen was dit 10% (CBS, 2021).

#### *Meer dan 50% huishoudens met problematische schulden heeft werkende kostwinner*

In 2021 telde Nederland ruim 614 duizend huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Dat is 7,6% van alle particuliere huishoudens. Aan het begin van 2020, voor de coronapandemie, was dat 7,9%. In 2021 had van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden in 37,6% van de huishoudens de referentiepersoon loon als werknemer als belangrijkste inkomensbron, voor 20% gold dat een bijstandsuitkering de belangrijkste inkomstenbron was en 16% had loon/winst als zelfstandige als voornaamste

bron van inkomen. Dit betekent dat meer dan 50% van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden een werkende kostwinner heeft; inkomen uit werk is daarmee allerminst een garantie voor een schuldenvrij bestaan. Onder de instromers van huishoudens met problematische schulden nam het aandeel huishoudens met een zelfstandige of iemand met een flexibel contract toe (CBS, 2022b). Dit komt vooral omdat zelfstandigen in deze periode vaak aan de slag zijn gegaan in sectoren waar zelfstandigen al snel onder het minimumloon terechtkomen; de horeca, bouw, vervoer en opslag (Ombudsman, 2022a).

Onderzoek onder werkgevers uitgevoerd in 2018 liet zien dat bijna een derde van de werkgevers aangaf dat zij werknemers in dienst hadden die zich grote zorgen maken over hun financiële situatie. Gemiddeld genomen werd in 2018 bijna 20% van alle werkgevers geconfronteerd met een verzoek tot loonbeslag (Panteia, 2020). Meer recent onderzoek onder werkgevers liet zien dat 80% naar eigen zeggen werknemers met financiële problemen heeft (Deloitte, 2022).

## 4.4 Koopkrachtontwikkeling

### 4.4.1 Kerngegevens koopkrachtontwikkeling

- Het beleid dat in de Miljoenennota werd aangekondigd was volgens het CPB "redelijk effectief" om problemen voor veel huishoudens die risico lopen op betalingsproblemen te voorkomen.
  - Doorsnee huishouden verliest volgens CPB 4% aan koopkracht in 2022-2023.
  - Volgens het Nibud neemt in 2023 de koopkracht van huishoudens tussen de 0,5% tot 8,1% toe, afhankelijk van de gezinssamenstelling en het inkomen.
- Een aandachtspunt is dat veel beleid tijdelijk is. Wanneer de hoge energieprijzen langdurig aanhouden, is volgens het CPB een meer gerichte en structurele aanpak nodig, omdat er diverse nadelen kleven aan generieke steun, zoals het prijsplafond.
- Volgens het CPB zal het koopkrachtherstel uiteindelijk primair moeten komen uit een aanpassing van de lonen. Dit maakt zelfstandigen kwetsbaar.
- Er is veel onzekerheid over de koopkrachtontwikkeling, met name vanaf 2024.

### 4.4.2 Koopkrachtontwikkeling in Nederland

#### *Doorsnee huishouden verliest 4% aan koopkracht in 2022-2023*

In 2020 nam de koopkracht van de Nederlandse bevolking in Nederland met 2,2% toe ten opzichte van 2019. Dat was meer dan in 2019 en 2018, toen de koopkracht in doorsnee met 1,5% en 0,6% steeg. De koopkracht nam voor vrijwel alle bevolkingsgroepen in 2020 meer toe dan in 2019 en 2018 (CBS, 2022a).

In het eerste kwartaal van 2022 ging 30% van de bevolking van 15 jaar of ouder ervan uit dat de financiële situatie van hun huishouden in 2023 zal verslechteren (CBS, 2022d). Het CPB verwacht dat een doorsnee huishouden in de periode 2022-2023 zo'n 4% aan koopkracht verliest. Er kunnen echter grote variaties bestaan tussen huishoudens, omdat koopkracht wordt beïnvloed door een verschillende aan variabelen. De belangrijkste variabelen zijn het aantal te voeden monden en de vraag of en hoe lang een huishouden nog een vast contract heeft voor energie met een lage prijs. Met Prinsjesdag heeft het Kabinet een reeks aan generieke maatregelen genomen. Het doel van de meeste van deze maatregelen is om te voorkomen dat de koopkracht van huishoudens zo onder druk komt te staan dat zij in grote financiële problemen komen. De raming van het CPB in juni 2022 dat 85% van de huishoudens met een inkomen tot 120% Wml in problemen zou komen vormde daar een belangrijke aanleiding toe. Het gaat hierbij om de extra beleidsmatige verhoging van minimumloon - en gekoppelde uitkeringen - van 10%, stijging van de zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget. Daarnaast is er zowel in 2022 als in 2023 een energietoeslag voor huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. In een tweede ramingen in september 2022 schatte het CPB in dat in het donkerste scenario niet 1,2 miljoen huishoudens in betalingsproblemen komen maar 840.000. De schatting is derhalve dat de koopkrachtreparatie de aankomende problematiek dus halveerde.

Recent onderzoek van het Nibud laat zien dat in 2023 de koopkracht van huishoudens tussen de 0,5% tot 8,1% toeneemt, afhankelijk van de gezinssamenstelling en het inkomen. Veel huishoudens gaan er in 2023 financieel op vooruit in vergelijking met 2022. Dat komt onder meer door het compensatiepakket van het kabinet (Nibud, 2023).

#### *30% huishoudens met inkomen tot 120% sociaal minimum risico op betalingsproblemen*

De tweede stresstest van het CPB (2022) laat zien dat een derde van de huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum het risico loopt op betalingsproblemen. Uit de stresstest naar de kosten van levensonderhoud blijkt dat zo'n 430.000 huishoudens het risico lopen om de vaste en noodzakelijke lasten niet meer te kunnen betalen. De midden en hogere-inkomensgroepen hebben weliswaar te maken een koopkrachtdaling in de periode 2022-2023, maar lopen beperkt risico op betalingsproblemen.

#### *Overheidsbeleid effectief om voor veel huishoudens betalingsproblemen te voorkomen*

Volgens het CPB was het beleid dat in de Miljoenennota werd aangekondigd "redelijk effectief" om problemen voor veel huishoudens die risico lopen op betalingsproblemen te voorkomen (2022: 14). Zo halveerde het aantal huishoudens met betalingsproblemen bijna ten opzichte van de 1,2 miljoen huishoudens die risico liepen op basis van de Concept Macro Economische Verkenning 2023. Het prijsplafond dat later werd aangekondigd droeg bij aan een verdere daling van 540.000 huishoudens met het risico op betalingsproblemen naar 430.000. Het CPB wijst wel op de tijdelijkheid van dit beleid, waardoor de koopkracht zal dalen in 2024, met name bij de lagere inkomens waardoor zij een groter risico op betalingsproblemen lopen.

#### *Meer gerichte en structurele aanpak nodig*

Wanneer de hoge energieprijzen langdurig aanhouden, is volgens het CPB een "meer gerichte en structurele aanpak" nodig, omdat er diverse nadelen kleven aan generieke steun, zoals het prijsplafond (2022: 4). Het CPB (2022) constateert dat koopkrachtherstel voor Nederlandse huishoudens uiteindelijk voornamelijk zal moeten komen uit een aanpassing van de lonen. De overheid kan zich dan in haar beleid primair richten op verduurzaming en energiebesparing, en het bieden van gerichte compensatie van de meest kwetsbare huishoudens.

### 4.4.3 Koopkrachtontwikkeling werkenden

#### *In 2020 ging 70% werknemers er in koopkracht op vooruit, onder 40% zelfstandigen daalde koopkracht*

In 2020 gingen werknemers dankzij Cao-afspraken het meest vooruit (4,3%). Van de werknemers ging 70% er in koopkracht op vooruit. Onder zelfstandigen was de koopkrachtgroei minder gunstig (1,1%). Voor 40% van de zelfstandigen daalde de koopkracht met minstens 2,6%. Voor 20% daalde de koopkracht zelfs met 16% of meer (CBS, 2022a).

#### *Meer nettosalaris voor werkenden*

Volgens het CPB zorgen de huidige krappe arbeidsmarkt en inflatiecompensatie voor een stijging van de incidentele lonen. "Bedrijven belonen werknemers met gunstige baanwisselingen, bonussen en extra periodieken om hen aan te trekken en te behouden. Daarnaast compenseren bedrijven ook buiten de cao om hun werknemers voor de hoge inflatie. Dit zorgt voor een positieve incidentele loongroei en voor een hogere gemiddelde brutoloonroei" (CPB, 2022: 8). Volgens recente cijfers van het Nibud houden werkenden in 2023 meer salaris over omdat ze meer arbeidskorting krijgen en dus minder belasting hoeven af te dragen. Toch waarschuwt het Nibud dat veel huishoudens meer financiële klappen niet kunnen opvangen. Dit komt omdat betalingsachterstanden zijn opgelopen en weinig zullen nog meer prijsstijgingen kunnen opvangen (Nibud, 2023).

## 5 Verdieping: Inkomensondersteunende voorzieningen

In Nederland biedt de overheid inkomensondersteuning aan hen die dat nodig hebben. Inkomensongelijkheid wordt gecorrigeerd via een uitgebreid stelsel van herverdelende uitkeringen, belastingen, heffingskortingen en toeslagen. In aanvulling op deze landelijke voorzieningen bieden gemeenten eigen maatregelen voor steun van mensen met een laag inkomen. Sinds 2022 is het lokale minimabeleid zowel gedecentraliseerd als gecentraliseerd. De centralisatie is zichtbaar in de steeds steviger bij het Rijk verankerde positie om invulling te geven aan generiek inkomensbeleid. Decentralisatie is te zien in de beweging steeds meer voorzieningen te laten verstrekken door gemeenten omdat zij dichterbij de burger opereren. Bijvoorbeeld via de algemene en bijzondere bijstand, bijstand voor zelfstandigen, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, individuele inkomensvoorslag en hulp bij schulden. De uitbraak van COVID-19 en de daaropvolgende inflatie leidde tot een toename van het beroep van het Rijk op gemeenten om burgers financieel te ondersteunen. Tijdens de pandemie de maatregelen om compensatie te bieden voor weggevalen inkomsten en vanwege de inflatie om de energietoeslag uit te keren. Onderzoek naar lokaal minimabeleid laat zien dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan lokale inkomensondersteunende maatregelen en in de bedragen die zij verstrekken. Voor mensen die een aanvulling op hun inkomen nodig hebben, is het een loterij geworden: waar ze recht op hebben hangt af van waar ze wonen (NOS, 2022b).

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat er in de bestaande literatuur bekend is over het bereik en de impact van verschillende vormen van inkomensondersteuning, armoedebeleid en hulp bij schulden voor werkenden:

- Tijdelijke coronasteunmaatregelen zzp'ers en ondernemers
- Toeslagenstelsel: zorg-, huur-, en kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget
- Gemeentelijke inkomensregelingen en armoedebeleid: algemeen
- Gemeentelijke inkomensregelingen: bijstand zelfstandigen (Bbz)
- Gemeentelijke inkomensregelingen: energietoeslag
- Gemeentelijke schuldhulpverlening

### 5.1 Tijdelijke coronasteunmaatregelen zzp'ers en ondernemers

#### 5.1.1 Kerngegevens Tijdelijke coronasteunmaatregelen zzp'ers en ondernemers

- Hoe de verschillende regelingen precies hebben uitgewerkt voor het aantal werkende armen is nog niet bekend. Hierbij speelt immers ook het jaarinkomen en de huishoudsamenstelling een belangrijke rol.
- De Tozo-regeling voor zelfstandigen was effectief in het voorkomen van grote verliezen.
  - De Tozo heeft zelfstandigen weliswaar ondersteund, maar voor een deel van hen is het risico om snel in de financiële problemen te komen nog steeds een stuk groter dan voor werknemers.
- De Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) heeft een beperkt aantal ondernemers bereikt.
- Voor de Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19 (TOGS) en de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) is het nog niet mogelijk om het effect op het armoederisico van ondernemers vast te stellen.
- Voor het Time-Out-Arrangement (TOA-krediet) geldt dat er nog geen zicht is op het bereik en de impact van de regeling op mkb-bedrijven.
- De Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) maakt dat werkgevers die hier gebruik van maakten een kleinere kans hadden op opheffing. Ook hadden zij meer 'vast' personeel in dienst en minder 'flex'.
- De coronacrisis heeft de tweedeling tussen flexibele en vaste arbeidsmarktrelaties nog meer blootgelegd. Voornamelijk flexwerkers verloren hun baan en juist deze groep kwam veelal niet in aanmerking voor steun en had ook minder andere regelingen en buffers om op terug te vallen. Ook bleken zelfstandigen kwetsbaarder voor inkomensverlies dan werknemers.



### 5.1.2 Achtergrond

Ondernemers, werkenden en bedrijven kregen vanaf 2020 te maken met coronamaatregelen. Om hen te helpen, waren tussen maart 2020 en oktober 2021 waren diverse steunmaatregelen van de overheid van kracht.

### 5.1.3 Bereik & impact

#### *Tozo (zelfstandigen): regeling effectief in het voorkomen van grote verliezen*

De Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) liep tussen 1 maart 2020 en 1 oktober 2021. Zelfstandig ondernemers konden uit deze regeling een bedrag krijgen om hun inkomen aan te vullen tot het sociaal minimum. De regeling moest online in de woongemeente worden aangevraagd.

Vanaf 1 januari 2021 boden gemeenten extra dienstverlening aan zelfstandig ondernemers, zoals bij- of omscholing en heroriëntatie. Zelfstandig ondernemers die voor 1 oktober 2021 een Tozo-uitkering ontvingen en per 1 oktober 2021 nog steeds financiële hulp nodig hadden, konden een aanvraag indienen voor een Bbz-uitkering. Als overgangperiode na de Tozo konden zelfstandigen van 1 oktober 2021 tot en met 31 maart 2022 aanspraak maken op financiële steun in het kader van het vereenvoudigde Bbz. Hiermee konden ondernemers eenvoudiger aanspraak maken op financiële steun dan op basis van het reguliere Bbz.

In 2020 hebben gemeenten aan 501.000 personen een Tozo-uitkering voor levensonderhoud verstrekt als ondersteuning tijdens de coronacrisis. In 2021 waren er 160.540 personen met een Tozo-levensonderhoud en 8.630 met een Tozo-bedrijfskapitaal. In de periode maart 2020 en september 2021 waren er in totaal 512.930 personen met een uitkering Tozo-levensonderhoud (CBS, 2022e). Het aandeel van zelfstandigen dat afhankelijk was van Tozo) daalde van 18% in september 2020 tot 3,5% in juni 2021 (Ombudsman, 2022a). Sinds juni 2021, nam het aantal ontvangers van de Tozo-uitkering voor levensonderhoud verder af, met name omdat de economie fors terugveerde na het afbouwen van de restricties. Volgens schattingen ontvingen in juni 2021 nog ongeveer 40.000 bedrijven Tozo-uitkeringen (circa 2% van het totaal aantal bedrijven) (ABN AMRO, 2021).

ABN AMRO concludeerde eind 2021 dat de Tozo-regeling effectief is geweest in het voorkomen van grote verliezen bij ondernemers, met name tijdens de eerste coronagolf. In september 2021 was nog steeds een beperkt aantal ondernemers afhankelijk van de Tozo-uitkering om te voorzien in hun levensonderhoud. Deze groep ondernemers bevond zich voornamelijk in de sectoren die op dat moment nog kampten met restricties (cultuur, horeca) en maakten daarom aanspraak op de sectorspecifieke financiële regelingen. Bovendien had deze groep ondernemers een buffer achter de hand in de vorm van spaargeld. Daardoor werd geen grote golf aan faillissementen verwacht.

#### *TONK (ondernemers): beperkt bereik*

De Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK) liep tussen 1 januari 2021 en 30 september 2021. Noodmaatregel voor ondernemers die door omstandigheden in ernstige financiële problemen dreigen te komen. Omdat de TONK binnen het juridisch kader van de bijzondere bijstand werd uitgevoerd, konden gemeenten ook eigen keuzes maken, dus de mogelijkheden van de TONK konden per gemeente verschillen. Volgens de Nationale Ombudsman (2021) maakten minder ondernemers gebruik van de TONK dan verwacht, omdat gemeenten te strenge voorwaarden zouden hanteren om hiervoor in aanmerking te komen.

Uit de TONK-monitor kwam naar voren dat het aantal aanvragen beperkt was in de beginperiode. In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners waren er vanaf medio maart tot half mei 2021 gemiddeld 350 aanvragen TONK ingediend. In kleinere gemeenten lag het gemiddeld aantal aanvragen op 49 in gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners en 18 in gemeenten tot 50.000 inwoners. Het gemiddeld aantal verstrekkingen in kleine gemeenten tot 50.000 was medio maart t/m 15 mei 14 2021. In middelgrote gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners lag dit gemiddelde op 30 en in gemeente met meer dan 100.000 ligt dit op 225 (Divosa, 2021).

De grote verschillen tussen gemeenten in de uitvoering, het beperkte bereik van de doelgroep en de hoogte van toegekende vergoedingen waren in een bron van zorg in het voorjaar van 2021. De zorgen van gemeenten over een mogelijk te laag budget en de daaruit volgende terughoudendheid in het ruim toekennen van de TONK, alsmede de wens van de Tweede Kamer tot ruimhartigheid, waren voor het kabinet aanleiding geweest om het budget voor de TONK te verdubbelen tot €260 miljoen (TK, 2022). Hoe de aanvragen en verstrekkingen zich na de wijzingen hebben ontwikkeld, is niet bekend.

*TOGS/TVL (ondernemers): nog niet mogelijk om effect op armoederisico vast te stellen*

De Tegemoetkoming ondernemers getroffen sectoren COVID-19 (TOGS) liep tussen 27 maart 2020 en 26 juni. Via deze beleidsregel konden ondernemers in getroffen sectoren een eenmalige tegemoetkoming van € 4.000 ontvangen. In totaal zijn 200.000 ondernemers bereikt en is er circa € 790 miljoen uitgekeerd.

De Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL) liep tussen 20 mei 2020 en 1 oktober 2021 en was een vervolg op de TOGS. De tegemoetkoming was bedoeld om ondernemers te ondersteunen bij het betalen van hun vaste bedrijfslasten. In totaal zijn 351.049 aanvragen ingediend. De meeste steun ging naar horeca & hotels (€ 1,8 miljard), de groot- en detailhandel (€ 1 miljard) en naar cultuur, sport en recreatie (€ 750 miljoen) (Rijksoverheid, 2021).

In 2021 stelde het CBS dat het met de tot dan toe beschikbare gegevens niet mogelijk was om een eventueel temperend effect van de tijdelijke coronasteunmaatregelen van de overheid in 2020 op het armoederisico van zelfstandigen te kwantificeren. Volgens de beschikbare gegevens had 4% van de zmp'ers met een armoederisico in 2020 gebruikgemaakt van de TOGS en/of de TVL. Bij de zmp'ers zonder armoederisico lag het gebruik van deze regelingen substantieel lager (28%). Van de zzp'ers met een armoederisico maakte 9,7% gebruik van de genoemde regelingen tegen 9,4% van de zzp'ers zonder een armoederisico (CBS, 2021).

De Nationale Ombudsman (2021) stelde op basis van ontvangen signalen dat sommige ondernemers geen tegemoetkoming ontvingen door een foute code Standaard Bedrijfsindeling (SBI-code) waardoor zij (telkens) niet in aanmerking kwamen. Anderen ontvingen geen TVL door geen of beperkte omzet in referentieperiode, terwijl deze periode niet voor alle ondernemers de omzet in de referentieperiode representatief is. Hoewel ondernemers inmiddels kunnen kiezen uit twee referentieperiodes, zijn waarschijnlijk niet alle gevallen gedekt. Ook was er geen sprake van terugwerkende kracht.

*TOA (mkb-bedrijven): nog geen zicht op bereik en impact*

Het Time-Out-Arrangement (TOA-krediet) was bedoeld voor mkb-bedrijven met hoge schulden en geen tot weinig middelen voor een herstart. Zij kunnen in aanmerking komen voor een lening van maximaal 100.000 euro, onder gunstige voorwaarden. Het TOA is bedoeld om ondernemers met dienstverlening te helpen bij het gebruikmaken van Wet Homologatie Onderhands Akkoord (WHOA) en pakt knelpunten aan die ondernemers daarbij tegenkomen. De uitvoering van het TOA-krediet is belegd bij Qredits. Het TOA-krediet is aan te vragen van 1 juni 2021 tot en met 31 mei 2024 bij Qredits. Er zijn vooralsnog geen gegevens bekend over het bereik en de impact van TOA.

*NOW (werkgevers): kleinere kans op opheffing bedrijven en meer 'vast' en minder 'flex'*

De Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) was van kracht tussen maart 2020 en 1 oktober 2021. Met deze regeling konden werkgevers hun werknemers met een vast en met een flexibel contract doorbetalen en in dienst houden. Het CBS (2021b) constateerde dat het aandeel opheffingen onder gebruikers van de financiële coronasteunregelingen lager is dan onder niet-gebruikers. In aanvulling daarop vond het CPB (2021) dat voor alle sectoren het aandeel opheffingen onder bedrijven met steun flink lager was dan onder bedrijven zonder steun. De RVO (2022a) onderzocht de invloed van de NOW 1.0 en 2.0, TOGS en TVL 1 op de opheffingspercentages onder de gebruikers en niet-gebruikers van steunmaatregelen voor bedrijven met 2 tot 250 werkzame personen (mkb). Ze concluderen dat mkb-bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de steunmaatregelen een kleinere kans hebben om opgeheven te worden in de periode maart 2020 – juli 2021 wanneer gecontroleerd wordt voor achtergrondkenmerken. Hierbij blijkt dat de opgeheven bedrijven met steun vaak bedrijven zijn die er voor de coronacrisis financieel gezien al niet goed voor stonden. Ook blijkt uit

dat het aantal bedrijven dat dankzij de steun van de overheid overeind is gebleven beperkt is. Het gaat grofweg om 1.600 mkb-bedrijven met minimaal 2 werkzame personen die in de onderzochte periode extra opgeheven zouden zijn zonder de coronasteun in de eerste en tweede aanvraagperiode.

De RVO (2022b) onderzocht ook de ontwikkeling van flexibele en vaste banen bij gebruikers van NOW. Uit de analyses blijkt dat de NOW (in samenhang met de coronacrisis) in ieder geval op korte termijn gevolgen heeft gehad voor de verhouding tussen de vaste en tijdelijke werkgelegenheid: relatief meer vast, minder tijdelijk.

## 5.2 Toeslagenstelsel (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag)

### 5.2.1 Kerngegevens Toeslagenstelsel

- Het niet-gebruik huurtoeslag en kindgebondenbudget hoger onder werkenden dan onder bijstandsontvangers.
- De complexiteit van het toeslagenstelsel is belemmerend voor werkende armen.
- Ongewenst neveneffect toeslagenstelsel: het samenspel van landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen kan de marginale druk, en daarmee de kans op armoedeval, vergroten bij het aanvaarden van werk vanuit de bijstand of wanneer iemand meer uren gaat werken.
- Ongewenst neveneffect toeslagenstelsel: de toeslagen worden in de vorm van een voorschot verstrekt. Dit leidt tot een groot aantal terugvorderingen die ervoor kunnen zorgen dat mensen financieel in de knel komen en schulden (moeten) maken.
- Kennislacune: het CBS heeft weliswaar cijfers gepubliceerd over het recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag in de periode 2012-2015, maar hierbij is geen onderscheid gemaakt naar voornaamste inkomensbron binnen het huishoudens. Er zijn dus zeer weinig (recente) cijfers bekend over het (niet)gebruik van zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en kindgebondenbudget onder werkenden.
- Kennislacune: bestaande onderzoeken gaan vooral over situatie vanuit uitkering naar werk. Er is weinig bekend over werkenden - in het bijzonder werknemers - die niet rond kunnen komen en de afwegingen die zij maken om al dan niet gebruik te maken van inkomensondersteunende voorzieningen.

### 5.2.2 Achtergrond

Het stelsel van toeslagen dat de rijksoverheid hanteert om burgers financieel tegemoet te komen bij zorglasten, huur, kinderopvang en kindgebonden uitgaven. Er zijn vier toeslagen: zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. Om de hoogte van de toeslag te berekenen, telt de Belastingdienst/Toeslagen de volgende personen en hun inkomen mee: aanvrager, de eventuele toeslagpartner en eventuele medebewoners voor de huurtoeslag. Voor zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag telt het vermogen van de aanvrager ook mee.

Een toeslag moet door een burger zelf worden aangevraagd. Alleen kindgebonden budget hoeft meestal niet zelf te worden aangevraagd. Een toeslag hoeft maar één keer te worden aangevraagd. Blijft iemand aan de voorwaarden voldoen, dan krijgt deze persoon de toeslag het volgende jaar vanzelf. Als er iets verandert in de situatie van de aanvrager, kan de hoogte van de toeslag veranderen. Bijvoorbeeld als iemand meer of minder gaat verdienen. De aanvrager moet wijzigingen in de situatie zelf binnen vier weken aan de Belastingdienst/Toeslagen doorgeven.

### 5.2.3 Bereik

#### *Niet-gebruik huurtoeslag en kindgebondenbudget hoger onder werkenden dan onder bijstandsontvangers*

In het toeslagenstelsel gaat jaarlijks bijna 13 miljard euro om. De afgelopen jaren is het bereik van de toeslagen toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim 5 miljoen huishoudens (SER, 2021). Er is zeer beperkt onderzoek beschikbaar over het niet-gebruik van toeslagen onder werkenden. Het CPB onderzocht voor de periode 2014-2016 niet-gebruik<sup>4</sup> van huurtoeslag en kindgebonden budget onder werknemers en

<sup>4</sup> Dit zijn huishoudens die hier géén gebruik van maken maar hier wel recht op hebben.

zelfstandigen. In deze periode was het niet-gebruik van huurtoeslag 12% onder huishoudens met een voornaamste inkomensbron als werknemer, 22% onder zelfstandigen ten opzichte van 1% onder huishoudens met een bijstandsuitkering als voornaamste inkomensbron. De percentages voor het niet-gebruik van kindgebonden budget zijn hetzelfde (12% werknemers, 22% zelfstandigen en 1% bijstandsonvangers) (CPB, 2019).

Voor zowel huurtoeslag als het kindgebondenbudget geldt dat de hoogte van de toeslag van groot belang is: hoe lager de toeslag, hoe hoger het niet-gebruik. Ook hebben huishoudens met een hoger inkomen en een groter vermogen een duidelijk hogere kans op niet-gebruik. Dit hangt natuurlijk sterk samen met het voorgaande punt: hogere inkomens hebben sowieso lagere toeslagen (CPB, 2019).

Het blijkt dat zelfstandige zijn of zelfstandige worden vaker leidt tot iets hogere huurtoeslag, terwijl de overgang van zelfstandige naar een uitkering, pensioen of baan in loondienst juist vaker leidt tot terugvorderingen. Ook blijkt de voorlopige toeslag vaak te hoog bij degenen die vanuit een uitkering gaan werken in loondienst (CPB, 2019).

#### *Complexiteit toeslagenstelsel belemmerend voor werkende armen*

Ondanks dat recente cijfers over het (niet)gebruik ontbreken zijn er wel degelijk onderzoeken die op basis van kwalitatieve data inzicht bieden in het bereik van het toeslagenstelsel. De SER (2021) concludeert dat de huidige vormgeving en uitvoering van de toeslagen voor grote onzekerheid zorgt bij een deel van de werkende armen. "Het inkomen is niet voorspelbaar en aangezien vooral huishoudens met wisselende inkomsten sterk afhankelijk zijn van deze inkomensondersteuning, is het voor veel huishoudens die gebruik maken van deze toeslagen moeilijk om goed inzicht in hun totale inkomen te verkrijgen. De huidige vormgeving draagt ook bij aan een aanzienlijk niet gebruik van de regeling" (SER, 2021: 101). De complexiteit en de kans op terugvorderingen bij toeslagontvangers maakt dat zij een extra drempel tegenkomen wanneer zij (meer) gaan werken. Dit treft in het bijzonder degenen die vanuit een uitkering aan het werk gaan of meer uren gaan werken. De samenloop van werk en uitkering, flexibele contractvormen en het werken als zelfstandigen kennen veel flexibiliteit en wisselende inkomsten. Dat verhoudt zich slecht tot het huidige toeslagenstelsel. Daar komt bij dat het voor een grote groep werkenden simpelweg onduidelijk is hoe de toeslagen precies werken. Veel werkenden ervaren het systeem van toeslagen en gemeentelijke toeslagen als versnipperd en ingewikkeld, waardoor het niet-gebruik verhoogt (SER, 2021).

#### 5.2.4 Impact

Zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget zijn primair bedoeld als vorm van inkomensondersteuning. Kinderopvangtoeslag is vooral gericht op het vergroten van arbeidsparticipatie. Tegelijkertijd is één van de pijlers in het inkomensbeleid het stimuleren om werk te aanvaarden of meer uren te werken. Bestaande onderzoeken richten zich niet zozeer op de vraag in hoeverre deze doelen worden gerealiseerd dankzij het toeslagenstelsel; in de literatuur is voornamelijk aandacht voor ongewenste neveneffecten van het toeslagenstelsel. In het bijzonder de marginale druk en armoedeval en de financiële problemen die kunnen ontstaan door terugvorderingen van toeslagen.

#### *Ongewenst neveneffect: marginale druk en armoedeval*

Het idee is dat wie meer werkt, daardoor meer verdient en er financieel op vooruit zou moeten gaan en zich daardoor bijvoorbeeld aan armoede kan onttrekken. Dat blijkt niet zonder meer het geval ten gevolge van de marginale druk en de armoedeval. Het samenspel van landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen kan de marginale druk, en daarmee de kans op armoedeval, vergroten bij het aanvaarden van werk vanuit de bijstand of wanneer iemand meer uren gaat werken (SER, 2021).

De marginale druk geeft aan welk deel van elke extra verdiende bruto-euro niet leidt tot een toename van het netto-inkomen. De marginale druk meet voor verschillende huishoudens het verlies aan inkomen bij een bruto inkomensstijging door belastingen en premies en het wegvallen van inkomensafhankelijke regelingen. De marginale druk is een combinatie van de schijftarieven (inclusief aftrekposten) en diverse inkomensafhankelijke regelingen zoals de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget, de algemene heffingskorting, de

arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en het werknemersdeel van de pensioenpremies. Ook de huishoudsamenstelling speelt hierbij een rol. De toeslagen en de algemene heffingskorting worden afgebouwd bij een stijging van het inkomen. Bij een hoge marginale druk hoog, levert (meer uren) werken weinig extra inkomen op. Er is vooral sprake van een hoge marginale belastingdruk, en dus armoedeval, voor mensen die zich opwerken van een minimumloon naar modaal inkomen (SER, 2021). De inkomens- en vermogensgrenzen maken de toeslag enerzijds meer doelgericht, maar kunnen anderzijds dus ongunstig uitpakken als iemand een betaalde baan vindt of meer uren gaat werken.

Voor zzp'ers met lagere winstinkomens is de doorwerking naar de toeslagen van belang. De ondernemingsfaciliteiten kunnen worden afgetrokken van het verzamelinkomen om het recht op toeslagen vast te stellen. Zelfstandigen hebben hierdoor recht op hogere toeslagen dan werknemers met een vergelijkbaar belastbaar inkomen (Bovenberg & De Groot, 2019). Toch kunnen de aanvullende fiscale faciliteiten en de doorwerking op de toeslagen niet voorkomen dat sprake is van een groter aandeel kwetsbare werkenden onder zzp'ers dan onder werknemers (SER, 2021: 80).

### *Ongewenst neveneffect: financieel in de knel door terugvorderingen*

De toeslagen worden in de vorm van een voorschot verstrekt. Deze werkwijze leidt tot een groot aantal terugvorderingen die ervoor kunnen zorgen dat mensen financieel in de knel komen en schulden (moeten) maken. Het toeslagenstelsel is complexer geworden doordat het in toenemende mate inkomensafhankelijk is geworden. Voor veel mensen is het zeer lastig om in dit stelsel de gevolgen te kunnen overzien van een wijziging in bijvoorbeeld het inkomensituatie of samenstelling van het huishouden. Iemands persoonlijke situatie is vooraf niet altijd voorspelbaar, waardoor mensen de benodigde informatie niet altijd goed kunnen inschatten. Dit leidt tot onjuiste schattingen, het niet of niet tijdig doorgeven van wijzigingen of het niet aanvragen van toeslagen. Hierdoor is het niet altijd duidelijk voor mensen waar ze recht op hebben, maar ook weten ze niet altijd goed wat hun plichten zijn (denk hierbij aan de inlichtingenplicht). Dit geldt overigens niet alleen voor het toeslagenstelsel, maar ook voor uitkeringen zoals de bijstand en uitkeringen voor werknemers (SER, 2021; Panteia et al., 2022).

De keerzijde van de persoonsgerichte en situatieafhankelijke inkomensondersteuning aan hen die dat nodig hebben, is dat een veelheid aan regels is ontstaan die tot een zeer gedetailleerd niveau vastleggen wat de rechten en plichten van burgers zijn. Het impliceert immers een toetsing aan de omstandigheden van het individuele geval. De precisering van wet- en regelgeving leidt tot uiterst complexe wet- en regelgeving. Hoe complexer de wet- en regelgeving, hoe groter de kans op fouten (en terugvorderingen) (Panteia et al., 2022) en hoe hoger de drempel om gebruik te maken van toeslagen.

In deel 2 van het IBO-onderzoek zijn alternatieven onderzocht om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen. Geconcludeerd werd dat er weliswaar alternatieven mogelijk zijn, maar dat het verminderen van de geconstateerde problemen waar mensen tegenaan lopen (terugvorderingen, niet-gebruik en schuldenproblematiek), een keerzijde kent. Zo zou inkomensondersteuning minder 'gericht' zijn en dit zou gepaard gaan met grotere budgettaire lasten voor de overheid (Ministerie van Financiën, 2020).

## 5.3 Gemeentelijke inkomensondersteuning en armoedebeleid

### 5.3.1 Kerngegevens gemeentelijke inkomensondersteuning en armoedebeleid: algemeen

- De meeste gemeenten voeren generiek beleid en hebben werkende armen niet goed in beeld.
- Een deel van de gemeenten zet in op het vergroten van het bereik van ondernemers.
- Er bestaan diverse drempels voor werkende armen om gebruik te maken van gemeentelijke inkomensondersteuning en armoedebeleid: onbekendheid met de regelingen, armoedeval, schaamte en de wens om autonoom te zijn.
- 0,8% werknemers en 7,8% zelfstandigen onder het sociaal minimum ontvangt geen inkomensondersteuning.
  - Kennislacune: de gebruikte cijfers zijn verouderd en er kon niet worden vastgesteld of deze huishoudens daadwerkelijk recht hadden op ondersteuning.
- Veel vormen van inkomensondersteuning zijn geënt op het sociaal minimum, maar dit is voor sommige groepen werkenden ontoereikend om financiële problemen en armoede te voorkomen.
- Ongewenst neveneffect: de armoedeval die bij gemeentelijke inkomensondersteuning kan ontstaan. Dit komt door het gelijktijdig wegvallen van alle aanspraken bij een vaste inkomensgrens en de stapsgewijze afbouw van de landelijke toeslagen, die een groot deel van het inkomen vormen.

### 5.3.2 Achtergrond

Mensen met een laag inkomen kunnen inkomensondersteuning krijgen vanuit de Rijksoverheid en de gemeente. In deze paragraaf wordt ingegaan op wet- en regelgeving die door gemeenten wordt uitgevoerd. Het gaat onder andere om de uitvoering van de bijstand, bijzondere bijstand, bijstand voor zelfstandigen (Bbz), individuele inkomensvoorslag, en de energietoeslag. Aanvullend op het landelijke beleid treffen gemeenten specifieke maatregelen ter bestrijding van armoede in hun gemeente. Het betreft een brede waaier aan sociale voorzieningen in natura. De regelingen zijn behoorlijk divers, veelal incidenteel en soms (beperkt) structureel.

De vraag die centraal staat in deze paragraaf is driedig: in hoeverre is dienstverlening van gemeenten afgestemd op werkenden (in het bijzonder zelfstandigen), worden werkenden bereikt met de bestaande inkomensregelingen en wat is de impact hiervan op hun situatie?

### 5.3.3 Dienstverlening & bereik

#### *Meeste gemeenten voeren generiek beleid, werkende armen niet goed in beeld*

Uit onderzoeken komt naar voren dat gemeenten veelal generiek beleid voeren. Een inkomensnorm boven de bijstand geldt hierbij als toegangscriterium tot ondersteuning bij inkomensstekorten, ongeacht of dit inkomen uit werk is of niet. Werkende armen, met een inkomen tot 120, 130% en soms zelfs 150% van het sociaal minimum, of WML (de grenzen verschillen tussen gemeenten) kunnen inkomensondersteuning krijgen en kunnen van uiteenlopende voorzieningen gebruikmaken. Andere vormen van ondersteuning zijn bijzondere bijstand of het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen. Het gemeentelijke minimabeleid staat dus in beginsel open voor werkende armen, maar de toegangsvoorwaarden kunnen per gemeente anders zijn (Dorenbos & Heebels, 2017; SCP, 2018; Panteia, 2020; SER, 2021).

Tevens wordt geconstateerd dat werkende armen niet goed in beeld bij van gemeenten en behoeft signalering van deze groep verbetering. Gemeenten weten ook niet goed hoe zij de groep werkende armen moeten bereiken. Ook is de ondersteuning versnipperd en hebben gemeenten niet helder wat effectieve ondersteuning is voor deze doelgroep. Dit alles leidt ertoe dat er een groot niet-gebruik van regelingen is onder werkende armen, "waardoor onnodige armoedesituaties kunnen bestaan en schulden onnodig worden opgebouwd" (SER, 2021: 152). Wat een complicerende factor is, is dat de groep werkende armen heel divers is met werknemers, zzp'ers, arbeidsmigranten en jongeren.

Overkoepelend gezien is er geen sprake van een laagdrempelig en sluitend aanbod aan werknemers, ondernemers en zzp'ers met geldzorgen. Veel gemeenten weten niet hoeveel werknemers, ondernemers en

zelfstandigen in hun gemeente tot de minima behoren. Gemeenten hebben in het bijzonder behoefte aan een beter zicht op zzp'ers. Zo is veelal niet bekend hoeveel zzp'ers er bijvoorbeeld überhaupt in een gemeente wonen. Gemeenten willen weten in welke sectoren zij actief zijn en hoe zij hen kunnen bereiken (Dorenbos & Heebels, 2017; SER, 2021).

### *Deel gemeenten zet in op het vergroten van het bereik van ondernemers*

Naar aanleiding van het SCP-rapport 'Als werk weinig opbrengt' zijn afspraken gemaakt tussen het kabinet en de VNG/gemeenten om specifiekere aandacht te besteden aan de doelgroep werkende armen. Tussen maart en mei 2022 heeft de VNG een verkenning uitgevoerd voor de wijze waarop gemeenten specifiek *ondernemers* met financiële zorgen ondersteunen. Hieruit komt onder meer naar voren dat de instroom van het aantal ondernemers dat bij hen aanklopt voor ondersteuning bij financiële zorgen en/of schulden beperkt was en lager was dan verwacht. Gemeenten zien op dit moment vooral eenmanszaken en ondernemingen met enkele medewerkers die om hulp vragen. Twee derde van de ondervraagden ziet zelfstandigen met een hulpvraag. Gemeenten verwachtten wel dat de aanmeldingen zouden gaan toenemen na aflopen van de steunmaatregelen, beëindiging uitstel belastingen en de opstart van de invordering. Daarnaast hebben ondernemers ingeteerd op hun eigen vermogen waardoor buffers ontbreken (VNG, 2022). Er zijn geen cijfers bekend die kunnen aantonen of dit daadwerkelijk het geval is.

Gemeenten zijn momenteel op verschillende manieren bezig om naast de reguliere dienstverlening het (eerder) bereik van ondernemers te vergroten:

- Meer communicatie op hun eigen website en extra publiciteit.
- Het (door)ontwikkelen van de ingang en toegang tot dienstverlening voor ondernemers. Het gaat bijvoorbeeld om betere afstemming tussen Bbz en economische zaken en het verlagen van de drempel tot hun dienstverlening door een meer eenduidige en gebruikersvriendelijke toegang voor ondernemers.
- Gemeenten zoeken actief de samenwerking op met lokale ondernemersnetwerken en ondernemersverenigingen. Ook leggen ze verbindingen met andere partners die dicht(er) bij ondernemers staan, zoals accountants, banken, Over Rood, en VNO-NCW.
- Gemeenten geven aan zelf bewust het initiatief te nemen en ondernemers te benaderen in plaats van de eerste stap bij de ondernemers zelf te laten. Het gaat vooral om het proactief nabellen van de ondernemers die gebruikmaakten van de Tozo, NOW, TVL of Bbz (VNG, 2022).

Verschillende gemeenten gaven in de VNG-verkenning (2022) aan aanvullende inzet te plegen om ondernemers passend(er) te ondersteunen. Ongeveer een kwart van de ondervraagde gemeenten geeft aan extra in te zetten op nieuwe samenwerkingen. Diverse gemeenten (22%) lijken daarnaast lokaal te zoeken naar mogelijkheden om ontbrekende schakels in de ondersteuning en/of hiaten in de saneringsmogelijkheden te dichten voor de ondernemers die nu tussen wal en schip vallen. Zo maken sommige gemeenten budget vrij om de rekeningen van accountants te betalen, zodat de boekhouding afgerond kan worden en zo te voorkomen dat trajecten hierop vastlopen. Daarnaast noemen gemeenten hier onder andere subsidieregelingen, herstelbudgetten, ondernemerskredieten, verhogingen van saneringskredieten, vouchers voor ondernemers om hulp in te kopen en MKB-Doorstartfondsen voor ondernemers die niet onder Bbz vallen. Een kleiner aandeel (18%) van de deelnemende gemeenten koopt extra (gespecialiseerde) schuldhulpverlening en budgetbeheer in om hun slagkracht of deskundigheid te vergroten (VNG, 2022). Een kanttekening bij de verkenning van de VNG is dat de resultaten niet representatief zijn en de steekproef relatief was. Mogelijk hebben vooral gemeenten die heel betrokken zijn op het thema de enquête ingevuld en zit er hierdoor een bias in de resultaten.

### *Drempels werkende armen: onbekendheid regelingen, armoedeval, schaamte en wens om autonoom te zijn*

Er is onder werkende armen een groot niet-gebruik van zowel landelijke en lokale inkomensondersteunende en participatie-bevorderende voorzieningen. Ook als gemeenten de doelgroep wel in beeld hebben, zetten niet alle werkende armen de stap naar daadwerkelijk gebruik van de voorzieningen die beschikbaar zijn. Een deel van de werkende ziet af van een aanvraag vanuit de angst om achteraf met terugvorderingen geconfronteerd te worden. De stapeling en versnippering van toeslagen en gemeentelijke inkomensvoorzieningen maken dat

veel (potentieel) werkenden onvoldoende inzicht hebben in de gevolgen van het aanvaarden van (meer) werk voor hun besteedbare inkomen. De complexiteit van regelingen kan (potentieel) werkenden afschrikken om de stap naar (meer) werk te zetten. Beeldvorming over de armoedeval schrikt werkende minima eveneens af. Een aanzienlijk deel is simpelweg niet op de hoogte van de mogelijkheden of denken hiervoor niet in aanmerking te komen. Bij sommigen schrikt het 'papierwerk' hen af, vinden ze de aanvraag (te) complex of schamen ze zich voor hun financiële situatie. Ook denken velen dat zij de problemen zelf kunnen oplossen en de gemeente niet nodig hebben (Dorenbos & Heemskerk, 2020; Stimulansz, 2019; SAM&, 2020; Panteia, 2020; SER, 2021).

Onderzoek onder zzp'ers liet zien dat de belangrijkste reden voor het niet-gebruik onwetendheid van zzp'ers over inkomensondersteunende regelingen is. Daarnaast spelen schaamte, taboe en de wens om autonoom te een rol. Veel zelfstandigen gaan kortlopende, acceptabele schulden aan voor hun bedrijf. Als het bedrijf niet goed loopt, dan lopen deze schulden op. Zzp'ers die wel instappen op het hulpaanbod van gemeenten lopen er geregeld tegenaan dat gemeenten niet goed weten hoe ze het inkomen van de ondernemer moeten vaststellen. Gemeenten vinden het soms lastig om te bepalen of een zelfstandige recht heeft op ondersteuning (Stimulansz, 2019).

#### 5.3.4 Impact

##### *0,8% werknemers en 7,8% zelfstandigen onder sociaal minimum ontvangt geen inkomensondersteuning*

Panteia (2020) onderzocht op basis van CBS-data in hoeverre inkomensondersteuning - dat wil zeggen: bijstand en sociale voorzieningen<sup>5</sup> - huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum bereikt. Ook is gekeken of huishoudens dankzij inkomensondersteuning boven het sociaal minimum komen. Regelingen in het kader van toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budgetten) vielen buiten de scope van het onderzoek. Het sociaal minimum is een nettobedrag en vormt het minimale bedrag dat volgens de overheid nodig is om in het levensonderhoud te voorzien. Dit bedrag wordt elk half jaar aangepast en is meestal even hoog als een bijstandsuitkering. Het is afgeleid van het minimumloon. Het sociaal minimum is afhankelijk van de leefsituatie en deels leeftijdsafhankelijk).

In 2017 leefde 97,4% van de huishoudens boven het sociaal minimum. Dit betekent dat 2,6% *onder* het sociaal minimum leefde. Het aandeel huishoudens dat een inkomen onder het sociaal minimum had en geen inkomensondersteuning ontving, lag in 2017 op 1,8% van het totaal aantal huishoudens. Van de huishoudens met een inkomen als werknemer als voornaamste inkomensbron was het aandeel huishoudens *onder* het sociaal minimum en *zonder* inkomensondersteuning 0,8% (31.800 huishoudens). Voor zelfstandigen was dit percentage aanzienlijk hoger, namelijk 7,8% (52.700 huishoudens). Van alle zelfstandigen die in 2017 onder het sociaal minimum leefden, ontvingen relatief weinig van hen bijvoorbeeld Bbz; 4,9% van de zelfstandigen met een besteedbaar inkomen onder het sociaal minimum ontving inkomensondersteuning. Het onderzoek kan echter geen antwoord bieden op de vraag waarom deze huishoudens geen ondersteuning ontvingen. Hadden zij hier geen recht op, bijvoorbeeld op grond van de vermogenstoets, en behoorden zij dus niet tot de doelgroep? Of wilden of konden zij geen inkomensondersteuning aanvragen? (Panteia, 2020). Een mogelijke verklaring voor het relatief hoge aandeel van zelfstandigen dat géén ondersteuning ontvangt, is dat zij vaker dan werknemers een groter eigen vermogen opbouwen. Dit geldt vooral voor zelfstandigen met personeel en in mindere mate voor zelfstandigen zonder personeel (CBS, 2018).

Doordat in het onderzoek alleen gekeken is naar verschillende vormen van inkomen en niet naar vermogen, kon echter niet met zekerheid worden vastgesteld dat de huishoudens die een besteedbaar inkomen *onder* het sociaal minimum had volgens de CBS-definitie en *geen* ondersteuning ontvingen daadwerkelijk onder het sociaal minimum leefden. Verder dient te worden opgemerkt dat de data gebruikt in het onderzoek inmiddels behoorlijk verouderd zijn (2017).

<sup>5</sup> Wajong, Bijstandsbesluit zelfstandigen, IOAW, IOAZ, IOW (inkomensvoorziening oudere werklozen), oorlogs- en verzetspensioenen, Toeslagenwet, en de eenmalige koopkrachttegemoetkoming lage inkomens 2014.



### *Beleid is geënt op sociaal minimum maar dit is niet altijd toereikend*

Veel vormen van inkomensondersteuning zijn geënt op het sociaal minimum. Ook veel gemeenten gebruiken het sociaal minimum bij het vaststellen van hun minimabeleid. Gemeenten stellen zelf de norm vast voor het lokale minimabeleid. Sommige gemeenten toppen dit af op 110% sociaal minimum of wettelijk minimumloon, terwijl andere gemeenten de voorzieningen voor werkende armen openstellen tot een inkomen van 130% of hoger. Naast dat dit tot grote verschillen tussen gemeenten leidt - of en hoe je geholpen wordt bij financiële problemen is volgens sommigen verworden tot een loterij (NOS, 2023b) - bestaan er ook grote zorgen over de hoogte van het sociaal minimum. Onder andere Panteia (2020), de SER (2021), de Nationale Ombudsman (2022b) en Divosa (2022a) werpen de vraag op of het sociaal minimum nog wel voldoende bestaanszekerheid biedt. De SER (2021) concludeert dat het sociaal minimum in het geval van hoge vaste lasten voor sommige groepen werkenden ontoereikend is om financiële problemen en armoede te voorkomen. Voor deze groepen is dan ook meer ondersteuning nodig vanuit schuldhulpverlening en vanuit armoederegelingen. Zelfs groepen die bóven het sociaal minimum uitkomen, ervaren soms tekorten in inkomen waardoor zij onvoldoende geld hebben voor sociale participatie. Het kabinet heeft in 2022 een commissie ingesteld die het sociaal minimum gaat onderzoeken. Gekeken wordt wat verschillende huishoudtypen nodig hebben om rond te kunnen komen en om mee te kunnen doen aan de maatschappij. Ook gaat de commissie kijken naar de systematiek van het sociaal minimum. De commissie levert voor de zomer van 2023 haar eindrapport op.

### *Neveneffect: armoedeval*

De armoedeval bij gemeentelijke inkomensondersteuning ontstaat met name door het gelijktijdig wegvallen van alle aanspraken bij een vaste inkomensgrens en de stapsgewijze afbouw van de landelijke toeslagen, die een groot deel van het inkomen vormen. De specifieke samenstellingen van het huishouden en hoogte van het inkomen kan het risico op lokale armoedeval vergroten. Het recht op kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen kan bijvoorbeeld al vrij snel vervallen. Daarnaast leiden meer kinderen in een gezin tot hogere toeslagen uit kindregelingen. Om rond te kunnen komen zijn werkende armen volgens de SER (2021) in grote mate afhankelijk van zowel landelijke als gemeentelijke inkomensondersteuning, ook maakt een groot deel van hen geen gebruik van lokale inkomensondersteunende voorzieningen. De SER concludeert dat de praktijk van lokale toeslagen onvoldoende effectief is om armoede te bestrijden.

## 5.4 Gemeentelijke inkomensondersteuning: Bbz

### 5.4.1 Kerngegevens Bbz

- Voor ondernemers en zzp'ers die (tijdelijk) te weinig inkomen hebben, ontbreekt een laagdrempelig en sluitend aanbod dat aansluit bij de leefwereld.

### 5.4.2 Achtergrond

Gemeenten bieden ondersteuning aan zelfstandigen met het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Als zelfstandig ondernemers (tijdelijk) weinig inkomen hebben, kunnen zij mogelijk een Bbz-uitkering aanvragen. Het Bbz is een vangnetregeling en voorziet in een uitkering voor de kosten van levensonderhoud en/of een lening voor bedrijfskapitaal alsmede professioneel advies voor gevestigde of startende zelfstandigen. Als overgangperiode na de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (Tozo) konden zelfstandigen van 1 oktober 2021 tot en met 31 maart 2022 aanspraak maken op financiële steun in het kader van het vereenvoudigde Bbz. Hiermee konden ondernemers eenvoudiger aanspraak maken op financiële steun dan op basis van het reguliere Bbz.

### 5.4.3 Dienstverlening, bereik & impact

In paragraaf 4.2.1 staat het bereik van de Bbz beschreven onder het kopje 'Tozo'.

### *Laagdrempelig en sluitend aanbod voor ondernemers en zzp'ers ontbreekt*

De SER (2021) concludeert dat het Bbz weliswaar enige ondersteuning biedt voor heel specifieke groepen maar dat grosso modo geen soelaas biedt voor ondernemers met schulden. "Er is overall geen sprake van een

laagdrempelig en sluitend aanbod aan ondernemers en zzp'ers." (SER, 2021: 186). Het Bbz is bij veel zzp'ers onbekend. Uit onderzoek uit 2018 bleek dat slechts 10% van de zzp'ers wist wat de voorwaarden zijn van deze regeling en voor wie hij bedoeld is (ZZP Nederland, 2018). Daar komt bij dat het Bbz hoge toegangsdrempels kent, zoals het inkomen van de partner, een urencriterium, en het overleggen van veel documenten en bewijsstukken. Ook wordt de levensvatbaarheid van het bedrijf getoetst. Zzp'ers die de weg wel weten te vinden, hebben vaak met lange doorlooptijd te maken. Dit is om meerdere redenen problematisch. Wanneer een Bbz-aanvraag wordt afgewezen, soms na drie tot negen maanden, dan geldt de aanvraagdatum bijstand voor de start van de uitkering in plaats van de aanvraagdatum van het Bbz. Hierdoor kan een inkomensgat ontstaan, wat tot schuldenopbouw kan leiden (SER, 2021).

## 5.5 Gemeentelijke inkomensondersteuning: energietoeslag

### 5.5.1 Kerngegevens energietoeslag

- Gemiddeld is zo'n 75% van de mensen die recht heeft op energietoeslag bereikt.
- Kennislacune: de impact van de energietoeslag op de financiële situatie en armoede- en schuldenproblematiek van burgers is niet bekend.

### 5.5.2 Achtergrond

Vanaf het eerste kwartaal van 2022 hebben gemeenten door de uitvoering van de energietoeslag een noodoplossing geboden aan inwoners met een laag inkomen. Tussen 1 januari en 30 juni 2022 is de energietoeslag aan bijna driekwart van de doelgroep (mensen met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum) toegekend. De energietoeslag kan worden aangevraagd door burgers zelf maar kan ook ambtshalve worden vastgesteld en verstrekt. Dit laatste is geregeld met de invoering van artikel 35 lid 5 van de Participatiewet.

De energietoeslag is een eenmalige uitkering van 1.300 euro (in eerste instantie 800 euro en per 1 juli 2022 verhoogd met 500 euro) en heeft geen gevolgen voor (de hoogte van) toeslagen en uitkeringen. Mensen die een inkomen ontvangen tot 120% van het sociaal minimum, komen in aanmerking voor de toeslag. De regeling wordt door gemeenten uitgevoerd. Dit maakt dat er grote verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan. Sommige gemeenten hanteren bijvoorbeeld een grens van 130% van het sociaal minimum.

### 5.5.3 Bereik & impact

#### *Bereik: gemiddeld zo'n 75% rechthebbenden bereikt*

Bijna driekwart van de mensen die recht hebben op energietoeslag, heeft deze aangevraagd en toegekend gekregen. Daarmee is deze energietoeslagregeling een van de best gebruikte minimaregelingen van gemeenten. Dit blijkt uit een Divosa-uitvraag naar de uitvoering van de energietoeslag over het eerste half jaar (tot juli 2022) (Divosa, 2022a). Een uitvraag door de NOS onder de vier grote steden laat zien dat de 4G naar eigen zeggen 80 tot 90% van de rechthebbenden hebben weten te bereiken (NOS, 2022a). Het is niet bekend hoeveel werkenden gebruikmaken van de energietoeslag.

#### *Impact energietoeslag onbekend*

De impact van de energietoeslag op de financiële situatie en armoede- en schuldenproblematiek van burgers (en dus van werkenden) is niet bekend.

## 5.6 Gemeentelijke schuldhulpverlening

### 5.6.1 Kerngegevens gemeentelijke schuldhulpverlening

- In algemene zin spelen er twee belangrijke vraagstukken binnen schuldhulpverlening; namelijk de vraag hoe meer mensen met schulden bereikt kunnen worden en hoe doorlooptijd kunnen worden verkort.
- Over de gehele linie geldt dat de manier waarop schuldhulpverlening is georganiseerd grote drempels opwerpt voor zelfstandigen om in te stappen op het hulpaanbod.
  - Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten in de manier waarop zij schuldhulp aan zelfstandigen hebben georganiseerd en daarmee ook in de mate waarin schuldhulp toegankelijk is voor deze groep werkenden.
  - Er is veel schaamte onder zelfstandigen om aan te kloppen bij schuldhulp.
- Voor de zelfstandigen/ondernemers die wel instappen op het hulpaanbod geldt dat de uitval bij schuldhulpverlening hoog is.

### 5.6.2 Achtergrond

#### *Achtergrond*

Hoewel schuldhulpverlening strikt genomen geen vorm is van inkomensondersteuning, kan schuldhulpverlening wel bijdragen aan het vergroten van bestaanszekerheid. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van schuldhulpverlening.

### 5.6.3 Dienstverlening & bereik

#### *Grote uitdagingen in schuldhulp: bereik en doorlooptijden*

In de schuldhulp spelen twee grote uitdagingen: het beperkte bereik van mensen met schulden en de doorlooptijden. Zo blijkt dat in 2018 voor 14,4% van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden dat zij in beeld zijn bij de hulpverlening. Voor slechts 1 op de 10 huishoudens met problematische schulden geldt dat zij gebruikmaken van hulpverlening (CBS, 2020). Gemiddeld zit er 5 jaar tussen het ontstaan van de eerste schuld en het beroep op schuldhulpverlening (Jungmann & Anderson, 2011). Ook in hun wettelijke taak om aan vroegsignalering te doen, merken gemeenten dat het zeer lastig is om mensen met betalingsachterstanden te laten instappen op het gemeentelijke hulpaanbod. Van alle inwoners die de gemeente probeert te bereiken, neemt een kleine 5% daadwerkelijk hulp aan; in 2021 zijn zo'n achtduizend inwoners geholpen als gevolg van vroegsignalering (Divosa, 2022b).

Een ander vraagstuk betreft de actuele doorlooptijden. Volgens de richtlijnen van de NVVK duurt het tot stand brengen van een minnelijke schuldregeling maximaal vier maanden (120 dagen). Toch duurt dit proces in de praktijk vaak aanzienlijk langer (Ombudsman, 2018). Ook in Wsnp-trajecten constateert de Nationale Ombudsman soms onnodig lange doorlooptijden (2020). Uit recent onderzoek door de Hogeschool Utrecht (2023) blijkt dat er diverse drempels bestaan die maken dat doorlooptijden kunnen oplopen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om mensen die niet het gedrag vertonen dat wel nodig is om aan de criteria of voorwaarden te voldoen om in- of door te kunnen stromen in een minnelijke of wettelijke schuldregeling. Ook stroefheid in de samenwerking tussen beschermingsbewindvoerders, schuldhulpverleners en Wsnp-bewindvoerders maken dat doorlooptijden kunnen oplopen. Daarnaast werkt de hoge werkdruk van schuldhulpverleners belemmerend.

Hoewel de uitdagingen binnen schuldhulpverlening spelen voor zowel met mensen met een uitkering als voor werkenden, nemen zelfstandigen een specifieke positie in. Om deze reden is er dan relatief veel onderzoek gedaan naar de mate waarin zelfstandigen/ondernemers met schulden worden bereikt door schuldhulpverlening.

### *Grote verschillen tussen gemeenten in schuldhulp aan zelfstandigen*

In 2018 werd geconstateerd dat voor veel zelfstandigen de toegang tot schuldhulpverlening voor zelfstandigen zeer beperkt geregeld was. Hoewel gemeenten niemand de toegang tot schuldhulpverlening ontzeggen enkel vanwege het feit dat hij of zij een woonruimte heeft, geen inkomen heeft, of als zelfstandige een onderneming heeft, kregen zelfstandigen met schulden slechts mondjesmaat toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening (Bunt, 2018). Per 1 januari is met de wijziging van de Wgs de toegang van zelfstandigen tot de schuldhulpverlening verduidelijkt. Veel gemeenten zijn sindsdien actief aan de slag gegaan om deze doelgroep specifieke ondersteuning te bieden. Recent onderzoek door de Nationale Ombudsman (2022) laat zien dat de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening sterk verschilt sterk per gemeente. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is immers een kaderwet en biedt gemeenten veel beleidsvrijheid bij de uitvoering van de wet. Het gevolg is dat er zijn grote verschillen tussen gemeenten zijn in hoe laagdrempelig de schuldhulpverlening is.

### *Veel schaamte onder zelfstandigen om aan te kloppen bij schuldhulp*

Voor veel zelfstandigen is de drempel voor aanmelding bij schuldhulpverlening hoog. Vaak zien ze dit namelijk als falen. Ze zijn ook terughoudend om financiële gegevens met de gemeente te delen. Wanneer ze financiële problemen hebben, lopen ze hier vaak al lang mee rond. In eerste instantie denken ze het zelf op te kunnen lossen. Op een gegeven moment worden de problemen groter en zien ze geen uitweg meer. Zelfstandigen weten vaak niet dat zij bij hun gemeente terecht kunnen voor schuldhulp en dat die hulp gericht is op een schuldenvrije toekomst. Tevens vormt het imago van gemeenten en misvattingen over de (voorwaarden bij) ondersteuning van gemeenten een belemmering voor het bereiken van ondernemers. Zo denken veel ondernemers dat het bedrijf altijd beëindigd moeten worden, dat je na aanmelding alle regie kwijt bent of dat iedereen in een schuldhulpverleningstraject van 50 euro per week moet rondkomen. Tot slot zien veel ondernemers de gemeente als een logge bureaucratische organisatie, waardoor zij de gemeente niet als logische partij om aan te kloppen voor ondersteuning (Ombudsman, 2022b; VNG, 2022).

### *Wijze waarop schuldhulpverlening is georganiseerd, werpt drempels op voor zelfstandigen*

Dat veel gemeenten verschillende ingangen hebben voor schuldhulpverlening, ervaren zelfstandigen als verwarrend en onduidelijk. Al in 2018 constateerde de Nationale Ombudsman dat gemeenten er goed aan doen om één loket in te richten voor alle vragen en problemen waar hun inwoners tegenaan lopen. In 2022 stelde de Ombudsman vast dat steeds meer gemeenten (daarom) kiezen voor een centrale ingang met daarachter (onder meer) een ondernemersloket met specialistische kennis. Voorafgaand aan een eerste gesprek vragen gemeenten informatie op. Dit schrikt een deel van de zelfstandigen af, waardoor zij voortijdig (kunnen) afhaken. Meer ervaren gemeenten bieden steeds vaker de mogelijkheid aan een vrijblijvend gesprek te voeren over de financiële problemen van de zelfstandige, zonder dat er sprake is van schuldhulp. Er wordt dan met de zelfstandigen besproken welke opties er zijn voor passende hulp. Ook kan worden ingegaan op de vraag wat een zelfstandigen kan of moet doen om voor schuldhulp in aanmerking te komen (Ombudsman, 2022b).

De coronacrisis maakte duidelijk dat met name zelfstandigen zonder financiële buffers een kwetsbare groep vormt. Dit heeft de urgentie bij gemeenten vergroot om de schuldhulpverlening meer toe te spitsen op deze doelgroep en bijvoorbeeld een ondernemersloket in te richten. Veel gemeenten laten de dienstverlening geheel of gedeeltelijk uitvoeren door een externe partij. Een gevolg hiervan is dat de verdeling van verantwoordelijkheden niet overal even helder is, wat de toegang bemoeilijkt (Ombudsman, 2022b).

## 5.6.4 Impact

### *Uitval schuldhulpverlening hoog onder zelfstandigen/ondernemers*

Een belangrijke vraag is in hoeverre zelfstandigen/ondernemers effectief worden ondersteund vanuit schuldhulpverlening. Uit onderzoeken door de Nationale Ombudsman (2022 en de VNG (2022) komt naar voren dat uitval hoog is onder zelfstandigen. Redenen voor uitval uit schuldhulpverlening zijn met name het niet (kunnen) aanleveren van financiële stukken en administratie. Door het ontbreken van boekhouding en/of

administratie komt het schuldhulptraject in een impasse: zonder financieel overzicht kan bijvoorbeeld geen schuldenoverzicht worden opgesteld, Bbz-aanvraag worden gedaan of vrij te laten bedrag worden berekend.

Ook is er een grote groep ondernemers die na de intake en plan van aanpak toch zelf gaan proberen de schulden op te lossen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de inzichten van de gemeente en de ondernemer over de situatie of de oplossing ver uiteenlopen. Wanneer hier sprake van is kan dat negatieve gevolgen hebben voor de motivatie voor het traject en dat vergroot het risico op uitval. Daarnaast geven gemeenten aan dat er vanuit schuldhulpverlening knellende criteria worden gesignaleerd die maken dat ondernemers niet in aanmerking komen voor een voorziening. Het gaat hierbij bijvoorbeeld bij de Bbz om de leeftijdsbeperkingen, inkomensbeperkingen en doelgroepbeperkingen of het vereiste dat er een levensvatbaar bedrijf en stabiele inkomsten moeten zijn. Tevens zijn sociale kredieten soms te laag zijn voor de schuldenlast van ondernemers. Verder wordt geconstateerd dat de Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp) niet toegankelijk genoeg is voor ondernemers (VNG, 2022).

Tot slot vallen ondernemers soms uit omdat zij soms pijn en schaamte voelen als ze inzien hoe het werkelijk gaat met de onderneming. Om uitval te beperken kiezen steeds meer gemeenten ervoor om door te verwijzen naar en samen te werken met partijen als bewindvoerders, Over Rood, Humanitas of Schuldhulpmaatje (VNG, 2022).

## Geraadpleegde bronnen

- ABN AMRO. (2021). [Einde Tozo problematisch voor beperkte groep zelfstandigen](#)
- ABN AMRO. (2022a). [Schuldenproblematiek duikt weer op](#)
- ABN AMRO. (2022b). [Meer betalingsachterstanden bij zorgverzekeraars en netbeheerders - ABN AMRO Bank](#)
- Algemeen Dagblad. (2022). [Vattenfall en Eneco zagen afgelopen jaar 10 tot 30 procent meer mensen met betalingsachterstanden](#)
- BKR. (2022). [Betalingsproblemen blijven afnemen](#)
- Bovenberg, L. & E. Groot. (2019). Naar een nieuw werknemer-zzp'er fiscaal evenwicht. *Economische-Statistische Berichten* (ESB), december 2019.
- Bunt, S. (2018) Alle hens aan dek om zelfstandig ondernemers met schulden te helpen. In: Sociaal Bestek (december 2018), pag. 44 e.v.
- CBS (2022b). [Schuldenproblematiek in beeld \(cbs.nl\)](#)
- CBS. (2018). [Zelfstandigen met personeel meest vermogend](#)
- CBS. (2020). Schuldenproblematiek in beeld: 2015 t/m 2018. Geregistreerde problematische schulden. Den Haag: CBS.
- CBS. (2021). Armoede en sociale uitsluiting. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2021b). [Koopkracht groeit met 2,2 procent in coronajaar 2020](#)
- CBS. (2022a). Materiële welvaart in Nederland 2022. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2022c). [1 op de 4 mensen met armoederisico is een kind \(cbs.nl\)](#)
- CBS. (2022d). [Meer mensen verwachten verslechtering van hun financiële situatie \(cbs.nl\)](#)
- CBS. (2022e). [Tabellen Tozo definitief, 2021 \(cbs.nl\)](#)
- CBS. (2022f). [Werknemers; combibanen, 2003-2022 \(cbs.nl\)](#)
- CBS. (2023) [Aantal bijstandsontvangers in 2022 verder gedaald](#)
- W.S. Conen (2023). Verborgene armoede in Nederland. Een kwantitatief onderzoek naar de omvang, kenmerken, locaties en dynamiek van verborgen armen, AIAS-HSI Working Paper. Amsterdam: AIAS-HSI
- CPB. (2019). Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland, CPB Achtergronddocument. Den Haag, Centraal Planbureau.
- CPB. (2020) Effecten verhogen minimumloon. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2022). Macro Economische Verkenning. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2023). Centraal economisch plan 2023. Den Haag: CPB
- De Visser, S., M. van Ommeren, S. Kistemaker, L. Salomé, P. Doelen & F. Kuiper. (2021). Als verrekenen een beperking is. *Optimalistic/Muzus/Stimulanz*.
- Deloitte (2022). (On)zichtbare geldzorgen op de werkvloer. Geraadpleegd via: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/financial-services/deloitte-nl-fsi-financiele-gezondheid-werknemers.pdf>
- Divosa. (2021). [TONK-monitor beeld mei 2022](#)
- Divosa (2022a). [Energietoeslag: uitvoering en bereik](#)
- Divosa. (2022b). [Divosa Monitor Vroegsignalering Schulden](#)
- Divosa (2022c) [Financiële toereikendheid van de energietoeslag](#)
- Divosa (2023) [Werkwijzer verrekening inkomsten](#)
- Dorenbos, R. en B. Heebels. (2017). Zzp'ers in middelgrote en plattelandsgemeenten, analyse en beleidsaanpakken. Den Haag, Platform 31.
- Dorenbos, R. en J. Heemskerk. (2020) Bijstandsgerechtigden op zoek naar werk. Welke factoren zijn doorslaggevend en wat betekent dit voor de gemeentelijke dienstverlening? Den Haag, Platform31.
- Eiselin, W.F.A., H. van Deutekom & H.W.M. Nacinovic, (2021) Rapport Inventarisatie verbeterpunten Participatiewet.
- I&O Research (2022). Drie op tien Nederlanders hebben moeite met rondkomen. Geraadpleegd via: [Drie op tien Nederlanders hebben moeite met rondkomen - I&O Research \(ioresearch.nl\)](#)
- Inspectie SZW. (2020). Zzp'ers en bestaanszekerheid. Den Haag: Inspectie SZW.
- Inspectie SZW. (2021) Niet-gebruik van de algemene bijstandswet. Een onderzoek naar de omvang, kenmerken, langdurigheid en aanpak. Den Haag: Inspectie SZW
- Hogeschool van Amsterdam (2023) [Position paper voor rondetafelgesprek 'rondkomen'](#)
- Jungmann, N. Linssen, M. Moerman, A., Van Muiswinkel, S. & Oomkens, R. (2020) Betalingsregelingen. Bevorderen van haalbare betalingsregelingen bij private schuldeisers. Utrecht/Zoetermeer: Hu/Losr/Panteia

- Jungmann, N. & M. Anderson. (2011). Vroegsignalering moet en kan. Social Force.
- Ministerie van Financiën. (2015). IBO Zelfstandigen zonder personeel. Rijksoverheid, april 2015.
- Ministerie van Financiën. (2020). IBO-toeslagen deelonderzoek 2. Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel. Den Haag, Rijksoverheid.
- Nationale ombudsman. (2022) Reflectie sociale minima in de knel
- Nationale ombudsman. (2022b) Zelfstandigen over de drempel
- Nibud (2021) Analyse 5 jaar armoedebeleid in 80 gemeenten. Utrecht: Nibud
- Nibud (2022). Rondkomen en betalingsproblemen. Utrecht: Nibud.
- Nibud (2022b) [De bijstand is gewoon te laag](#)
- Nibud. (2023). [Nibud: huishoudens gaan erop vooruit, 2023 wordt jaar van herstel](#)
- Nibud (2023b) Verborgene armoede op de werkvloer, Kwalitatief onderzoek onder werknemers en zzp'ers. Utrecht: Nibud
- Nibud (2023c) Verborgene armoede op de werkvloer. Kwantitatief onderzoek onder werknemers en zzp'ers. Utrecht: Nibud
- NOS. (2022a). [Toeslag van 1300 euro weet tienduizenden 'energie-armen' niet te bereiken](#)
- NOS. (2023b). ['Maatregelen bewijzen dat armoede bestaat, maar ze zijn een loterij geworden'](#)
- Ombudsman (2022b). Zelfstandigen over de drempel. Onderzoek naar de toegang tot gemeentelijke schuldhulpverlening. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Ombudsman. (2018). Een open deur? Het vervolg. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Ombudsman. (2020). Hindernisbaan zonder finish. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Ombudsman. (2021). Knelpuntenanalyse coronasteunmaatregelen zzp'ers en kleine ondernemers. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Ombudsman. (2022a). Einde Tozo problematisch voor beperkte groep zelfstandigen. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Panteia (2020). Beleidsdoorlichting artikel 2 SZW: bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet. Zoetermeer: Panteia.
- Panteia, Hogeschool Utrecht, Muzus, VU Amsterdam (2022). Hardvochtige effecten van overheidshandelen voor burgers binnen de sociale zekerheid.
- Panteia. (2020). Werknemers met schulden. Zoetermeer: Panteia.
- Raad van State, Algemene Rekenkamer & Nationale Ombudsman. (2021). Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger. Gezamenlijke paper ten behoeve van de formatiegesprekken.
- Rijksoverheid. (2021). [TVL-regeling beëindigd; 6,2 miljard euro toegekend](#)
- RVO (2022a) Seip, M., B., Bos, E. Brouwer, H. van der Wiel, T. Smits & T. Span. (2022). De invloed van financiële coronasteunmaatregelen op bedrijfsopheffingen. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- RVO (2022b). T. Smits, B., Bos, E. Brouwer & M. Seip. (2022). Ontwikkeling flexibele en vaste banen bij gebruikers van NOW. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
- SAM&. (2020). Altijd op een richeltje lopen. Verslag onderzoek werkende ouders onder de armoedegrens. Rotterdam, Sam& Stichting Samen voor Alle Kinderen.
- TNO. (2022) Energiearmoede in Nederland
- SCP. (2018). Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, pag. 59. Zie verder: Kamervragen (2018-2019) nr. 575. Aangangsel van de Handelingen, publicatie 12-11-2018
- SCP. (2021) Platformisering en de kwaliteit van werk. Een kennissynthese. Den Haag: SCP
- SCP. (2022). Kennisnotitie Armoede ramingen september 2022. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SER. (2018). De vele kanten van banen combineren. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- SER (2021). Werken zonder armoede. Den Haag: Sociaal Economische Raad.
- Stimulansz. (2019). Inkomensondersteuning voor zzp'ers. Online publicatie, website Stimulansz.
- Stimulansz. (2019). Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval. Utrecht: Stimulansz.
- Tweede Kamer. (2022). [Kamerbrief voortgang TONK](#)
- Van Teeffelen, L & E. Renssen. (2022). Kleinbedrijf Index Q2 2022, Broos herstel bedrijfsresultaten overschaduwd door prijsstijgingen. Hogeschool Utrecht/ Qredits.
- VNG. (2022). Verkenning ondersteuning aan ondernemers met financiële zorgen. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

- ZZP Nederland. (2018). Gemeentelijke vangnetregeling zelfstandigen onbekend. Stichting ZZP Nederland, Online publicatie, mei 2018.