nationale ombudsman

# Watertrappelen in de bijstand

## Onderzoek naar de knelpunten van jongeren van 18 tot 21 jaar in de bijstand

**Rapportnummer: 2022/183 | Datum: 14 november 2022**

**Projectteam**
Korrie van der Leij, projectleider
Dorien Grot, onderzoeker
Daniëlla Heirweg, onderzoeker
Edwin Jonkman, onderzoeker
Hanna Krijgsman van Spangenberg, onderzoeker
Lisa van Paaschen, onderzoeker structurele aanpak

**Tekstopmaak**
Xerox/OSAGE

Datum: 14 november 2022
Rapportnr: 2022/183

# Inhoudsopgave


| | | |
|---|---|---|
| | **Samenvatting** | **4** |
| **1** | **Inleiding** | **6** |
| 1.1 | Aanleiding: jongeren tot 21 jaar komen niet rond van bijstandsuitkering | 6 |
| 1.2 | Doel- en vraagstelling | 8 |
| 1.3 | Afbakening | 8 |
| 1.4 | Aanpak | 8 |
| 1.5 | Leeswijzer | 9 |
| **2** | **Knelpunten in wet- en regelgeving** | **11** |
| 2.1 | Verplichte zoektermijn naar werk of opleiding zorgt voor extra problemen | 11 |
| 2.2 | Gemeenten vullen de jongerennorm niet altijd voldoende aan | 12 |
| 2.3 | (Deeltijd) werken vanuit de bijstand is onntodig ingewikkeld | 16 |
| 3.1 | Financieel zelfstandig, maar niet financieel zelfredzaam | 19 |
| 3.2 | De (weg naar de) bijstandsprocedure is ingewikkeld | 20 |
| 3.3 | Problemen bij de informatieverstrekking | 20 |
| 3.4 | De begeleiding sluit niet altijd aan bij de persoonlijke behoefte | 21 |
| 3.5 | Combinatie scholing en bijstand levert problemen op | 22 |
| **4** | **Conclusies** | **24** |
| 4.1 | Inleiding | 24 |
| 4.2 | Financiële problemen door knelpunten in wet- en regelgeving | 24 |
| 4.3 | Praktische problemen | 25 |
| **5** | **Aanbevelingen** | **27** |

# Samenvatting

Samenvatting van het onderzoek naar jongeren van 18 tot 21 jaar met een bijstandsuitkering.

**Aanleiding onderzoek**
Jongeren tot 21 jaar vormen in de bijstand een bijzondere groep. Zij hebben een lage bijstandsuitkering (€ 258,42).[1] Dat is omdat hun ouders nog verantwoordelijk zijn voor de kosten van verzorging en opvoeding: de onderhoudsplicht. Wanneer ouders deze onderhoudsplicht niet (kunnen) nakomen, moeten gemeenten een aanvulling doen op het geld dat jongeren krijgen. Maar niet alle gemeenten vullen dit bedrag voldoende aan. Jongeren in de bijstand komen hierdoor in de knel. Uit verschillende onderzoeken blijkt bovendien dat een stijgend aantal jongeren financiële problemen heeft, onder andere door het ontbreken van een financiële buffer of een startkwalificatie of door dakloosheid.
De Nationale ombudsman maakt zich dan ook zorgen over de financiële zelfredzaamheid van deze jongeren.

De Nationale ombudsman heeft onderzoek gedaan naar de financiële problemen van verschillende groepen sociale minima. Deze groepen zijn financieel afhankelijk van de overheid en krijgen te maken met verschillende overheidsinstanties en complexe regelingen. Dit onderzoek naar jongeren met een bijstandsuitkering maakt deel uit van een reeks van drie onderzoeken. De andere twee onderzoeken gaan over statushouders en jongeren met een beperking.

**Een jongere:**
*"Elke dag in de bijstand voelt voor mij als overleven. Door alle zorgen over woonruimte, huur en eten lukt het me niet om een toekomst op te bouwen."*

**Een jongerenbegeleider:**
*"Het regelen van inkomen voor jongeren is maatwerk. Dit kost veel tijd. Die tijd zou ik liever direct investeren in jongeren zelf met als doel hen uit de bijstand te helpen."*

**Doel- en vraagstelling onderzoek**
De Nationale ombudsman wil laten zien welke (financiële) knelpunten jongeren tot 21 jaar met een bijstandsuitkering ervaren in de praktijk. En in hoeverre die knelpunten ervoor zorgen dat zij onder het sociaal minimum terechtkomen of dreigen terecht te komen. Ook wil hij in kaart brengen wat zij in dat kader redelijkerwijs van de overheid kunnen verwachten. Hierbij richt hij zich in het bijzonder op de vraag hoe gemeenten jongeren informeren over de mogelijkheden tot financiële ondersteuning en hoe zij hen daarbij begeleiden. De centrale vraag in dit onderzoek is:

*Tegen welke knelpunten lopen jongeren tot 21 jaar in de bijstand aan en wat kunnen zij van de overheid verwachten?*

1 Dit is netto, exclusief vakantietoeslag (per 1 juli 2022). Ministerie van SZW: Normenbrief 1 juli 2022, 2 juni 2022.

**Conclusies onderzoek**
Jongeren tot 21 jaar in de bijstand lopen een hoog risico om langdurig financieel in de knel te komen. Vooral als hun ouders geen begeleiding en financiële ondersteuning kunnen bieden. De jongeren lopen tegen de volgende knelpunten aan:

**Knelpunten in wet- en regelgeving**
1. De verplichte zoektermijn van vier weken naar werk of opleiding zorgt voor extra problemen.
2. Gemeenten vullen de jongerennorm niet altijd voldoende aan.
3. (Deeltijd) werken vanuit de bijstand is onnodig ingewikkeld.

**Praktische problemen**
1. Jongeren zijn voor de wet financieel zelfstandig, maar in praktijk nog niet financieel zelfredzaam.
2. De (weg naar de) bijstandsprocedure is te ingewikkeld.
3. Snelle, eenvoudig te begrijpen informatie over de bijstand ontbreekt, de wijze van informatieverstrekking sluit niet aan en het jongerenloket is niet altijd bekend of aanwezig.
4. De begeleiding van gemeenten sluit niet altijd aan bij de persoonlijke behoefte van jongeren.
5. Veel gemeenten stimuleren niet dat jongeren een opleiding volgen in de bijstand, ook niet als ze in de schuldhulpverlening zitten.

**De Nationale ombudsman concludeert:**
- Door knelpunten in wet- en regelgeving ontstaan financiële problemen.
- Gemeenten kiezen soms voor snel, tijdelijk werk en niet voor duurzame inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt.
- Jongeren in de bijstand redden het niet alleen.
- De (weg naar de) bijstandsprocedure is te ingewikkeld en de informatieverstrekking kan beter.

**Reinier van Zutphen:**
*"Ik vind het zorgelijk dat jongeren zoveel moeite moeten doen om een bijstandsuitkering aan te vragen en daarvan rond te kunnen komen. Juist deze groep moet extra geholpen worden om de weg uit de bijstand te vinden en financieel zelfredzaam te worden. Het is een illusie om te verwachten dat alle jongeren dit op eigen kracht kunnen."*

**Aanbevelingen**
De Nationale ombudsman roept de betrokken partijen op om de knelpunten (gezamenlijk) op te lossen en doet de volgende aanbevelingen:
1. Pas de verplichte zoektermijn naar werk of opleiding voor jongeren tot 21 jaar niet meer toe.
2. Vul de bijstandsuitkering voor jongeren zonder ouderlijk vangnet aan tot het sociaal minimum.
3. Zet in op duurzame uitstroom uit de bijstand.
4. Informeer jongeren proactief en in begrijpelijke taal.
5. Zorg voor goede (financiële) begeleiding, die aansluit op de persoonlijke behoefte.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding: jongeren tot 21 jaar komen niet rond van bijstandsuitkering

**Sociale minima in de knel**
In 2021 heeft de Nationale ombudsman besloten om bijzondere aandacht te besteden aan de financiële problemen van verschillende groepen sociale minima.[2] Dit onderzoek is het derde in de reeks van drie onderzoeken. De andere twee onderzoeken gaan over statushouders en jongeren met een beperking.[3] Ook over ouderen in een kwetsbare positie heeft de ombudsman recent een rapport gepubliceerd.[4] Op 17 oktober 2022 bracht hij een reflectie sociale minima uit, waarin hij de overkoepelende knelpunten besprak en oplossingsrichtingen aandroeg.[5]

Burgers met een inkomen rond het sociaal minimum bevinden zich in een kwetsbare positie. Zij zijn afhankelijk van de overheid om te kunnen voorzien in hun levensonderhoud. Maar juist zij krijgen te maken met veel verschillende regelingen en instanties. Waarbij iedere instantie ook nog werkt met eigen beleid en procedures. Jongeren die leven van een bijstandsuitkering zijn bovendien extra afhankelijk van die overheid. Zeker als zij niet kunnen rekenen op ondersteuning van hun ouders. Zij hebben onder meer te maken met de gemeente als aanspreekpunt voor een bijstandsuitkering en bijzondere bijstand, maar ook voor kwijtschelding van lokale belastingen. Huur- en zorgtoeslag moeten zij regelen via Toeslagen.

**Jongeren in de bijstand, een diverse groep**
In september 2021 ontvingen 411.800 mensen tot de AOW-leeftijd een bijstandsuitkering, waaronder ongeveer 35.000 jonger dan 27 jaar.[6] Jongeren tot 35 jaar maken al jaren ongeveer de helft uit van de instroom in de bijstand. Zij melden zich om verschillende redenen voor een bijstandsuitkering bij een gemeente. Soms omdat zij voor een korte periode ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld door baanverlies. Deze jongeren stromen snel uit de bijstand.[7] Maar het gaat vaak ook om jongeren die meer ondersteuning nodig hebben voor een langere periode, omdat ze ook andere (sociale) problemen hebben. Zo heeft de helft van de jongeren uit de jeugdzorg na het 18de jaar een uitkering.[8] Daarnaast zijn er nog specifieke groepen die langdurig in de bijstand zitten, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen, jongeren uit detentie of jongeren met een beperking.[9] Door de coronacrisis was er in 2020 en 2021 een kortstondige hogere toename van het aantal jongeren tot 27 jaar met een bijstandsuitkering.

**Jongere kan niet rondkomen van de bijstand**
Jongeren van 18 tot 21 jaar vormen in de bijstand een bijzondere groep. Voor hen geldt namelijk een lagere bijstandsnorm, de zogenoemde jongerennorm. Deze jongerennorm bedraagt € 258,42.[10] Dat bedrag is zo laag, omdat ouders verplicht zijn om in het onderhoud van hun kinderen te voorzien totdat ze 21 jaar zijn. Ouders moeten dus de uitkering aanvullen of de jongeren op andere wijze ondersteunen.

---

2 Zie de ombudsagenda 2022 van de Nationale ombudsman.

3 Nationale ombudsman, Een status met weinig armslag, 25 april 2022 (nr. 2022/082) en Meedoen zonder beperkingen, 13 september 2022 (nr. 2022/144).

4 Nationale ombudsman, Met te weinig genoegen nemen, 16 juni 2022 (nr. 2022/111).

5 Nationale ombudsman, Reflectie sociale minima in de knel, 17 oktober 2022 (nr. 2022/167).

6 CBS, Personen met bijstand; persoonskenmerken, 31 augustus 2022. Het CBS rapporteert niet hoeveel jongeren tussen de 18 en de 21 jaar een bijstandsuitkering ontvangen.

7 Divosa, In-, uit- en herinstroom bijstand 2016-2021, maart 2021.

8 Nederlands Jeugd Instituut, Beter in beeld, jongvolwassenen na jeugdbescherming en jeugdreclassering, 2018, p. 17.

9 Dienst Justitiële inrichtingen, Uitstroomcijfers 2020 jongeren uit Justitiële jeugdinrichting of kleinschalige voorziening, 19 april 2021; Binnenlands Bestuur, Mensen met arbeidsbeperking 'gevangen' in de bijstand, 24 juni 2021.

10 Dit is netto, exclusief vakantietoeslag (per 1 juli 2022). Ministerie van SZW: Normenbrief 1 juli 2022, 2 juni 2022.

**Verschillende regels voor jongeren in de bijstand**

**Jongeren van 18, 19 en 20 jaar**
- Jongerennorm per maand: € 258,42[11] + aanvulling door ouders.
- Gemeenten moeten de jongerennorm aanvullen als bijvoorbeeld:
  - ouders onvoldoende middelen hebben
  - er een verstoorde relatie is tussen de jongere en de ouders.
- Er geldt een zoekperiode van vier weken: jongeren kunnen pas officieel een aanvraag doen nadat zij vier weken hebben gezocht naar een opleiding of werk.

**Jongeren vanaf 21 jaar**
- Bijstandsnorm per maand: € 1.046,73.[12]

**Jongeren vanaf 27 jaar**
- De zoektermijn geldt niet meer.

Wanneer ouders niet of onvoldoende ondersteuning (kunnen) bieden, schiet de jongerennorm tekort. Van dit bedrag alleen kan een jongere immers onmogelijk rondkomen, concludeert ook het Nibud.[13] Daarom moeten gemeenten financieel bijspringen. Door de algemene bijstand voor jongeren op een laag bedrag vast te stellen en de uitbetaling en beoordeling van een (eventuele) aanvulling neer te leggen bij de gemeente, heeft de Rijksoverheid de kosten van bijstand voor jongeren tot 21 jaar willen verlagen.[14] Jongeren die in de bijstand zitten en niet op hun ouders kunnen terugvallen, zijn echter sociaal en financieel kwetsbaar en hebben een grote kans op schulden en dakloosheid.

**Financieel zelfstandig, maar nog niet altijd financieel redzaam**
Op hun 18de jaar worden jongeren voor de wet financieel zelfstandig. Dit betekent dat ze – onafhankelijk van hun ouders of verzorgers – abonnementen en contracten kunnen afsluiten, geld kunnen lenen, studiefinanciering kunnen regelen en toeslagen kunnen aanvragen. Het Nibud constateert echter dat veel jongeren op hun 18de nog niet financieel redzaam zijn, zodat de kans op schulden toeneemt. Met name bij de groep zonder (ouderlijk) vangnet.[15]

**Andere negatieve factoren: schulden, tijdelijk werk, dakloosheid, geen startkwalificatie**
Verder zijn jongeren in algemene zin kwetsbaar voor financiële problemen. Stichting Bureau Krediet Registratie (BKR) meldde in 2020 dat in vergelijking met de vijf jaar daarvoor het aantal jongeren met schulden bijna was verdubbeld.[16] En in 2021 hadden bijna 38.000 jongeren tussen de 18 en 24 jaar betalingsproblemen. Van die groep zaten ruim 1.800 jongeren in de geregistreerde schuldhulp.[17] Dat jongeren financieel kwetsbaar zijn, komt onder meer doordat ze vaak tijdelijk werk hebben en – in vergelijking met andere leeftijdsgroepen – over minder vermogen beschikken.[18] Naar schatting zijn 5.760 jongeren dak- en thuisloos.[19] En ongeveer 24.000 jongeren tot 23 jaar hebben geen startkwalificatie (een diploma havo, vwo, mbo niveau 2 of hoger).[20]

---

11 Netto, zonder kinderen, exclusief vakantietoeslag.

12 Alleenstaande zonder kostendelende medebewoner, exclusief vakantietoeslag.

13 Nibud, Rapport Analyse vijf jaar armoedebeleid in tachtig gemeenten, 2020, p. 6.

14 Nota van Wijziging, Herinrichting Algemene Bijstandswet, Kamerstukken II, 1993-1994, 22545, nr. 18, p. 71 en tabel 3 van p. 78.

15 Nibud, Geldstress bij jongeren, mei 2022.

16 Stichting BKR, Hoe jongeren steeds meer in de schulden belanden, 9 juli 2020.

17 Stichting BKR, Ouderen en jongeren in de Schulden Monitor 2021, 13 juli 2022.

18 NJI, Aantal jongeren met betalingsproblemen groeit, 28 oktober 2020.

19 18% van de in totaal 32.000 dak- en thuislozen. Movisie, De basis op orde voor dak- en thuisloze jongeren, december 2021.

20 Dat is 1.87% van alle leerlingen tot 23 jaar. NJI, Cijfers over vroegtijdig schoolverlaten, laatste actualisatie: 24 maart 2022.

De coronacrisis was voor jongeren een moeilijke tijd. Veel jongeren kregen problemen met onderwijs, wonen en werken.[21] Zij verloren bijvoorbeeld hun (flexibele) bijbaan of liepen studievertraging op doordat lessen uitvielen, alleen nog digitaal waren of doordat stageplekken heel moeilijk te vinden waren. Ook is op dit moment sprake van een hoge inflatie, hoge energieprijzen en grote woningnood. De jongeren die de ombudsman in dit onderzoek sprak, bevonden zich al in een kwetsbare positie. Hun situatie is nog nijpender geworden.

De hiervoor beschreven problemen waren aanleiding voor de Nationale ombudsman om de financiële situatie van jongeren tot 21 jaar in de bijstand te agenderen en nader te onderzoeken.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

De Nationale ombudsman wil met dit onderzoek laten zien welke knelpunten jongeren tot 21 jaar met een bijstandsuitkering ervaren. In hoeverre zorgen de knelpunten ervoor dat zij onder het sociaal minimum terecht komen of dreigen te komen? Ook wil hij in kaart brengen wat deze jongeren in dat kader redelijkerwijs van de overheid kunnen verwachten. Hierbij richt hij zich in het bijzonder op de vragen hoe gemeenten jongeren informeren over de mogelijkheden tot financiële ondersteuning. En hoe gemeenten hen begeleiden bij zowel de aanvraag als in de bijstand. Ook doet hij aanbevelingen om de geconstateerde knelpunten weg te nemen. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

*Tegen welke knelpunten lopen jongeren tot 21 jaar in de bijstand aan en wat kunnen zij van de overheid verwachten?*

## 1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op jongeren van 18 tot 21 jaar in de bijstand. De focus ligt daarbij op de jongeren die moeite hebben om rond te komen, omdat hun ouders – om wat voor reden dan ook[22] – geen financiële ondersteuning kunnen bieden. Het gaat om jongeren zonder eigen vermogen of (genoeg) inkomsten, die financieel afhankelijk zijn van de overheid en een bijstandsuitkering ontvangen, eventueel samen met een klein inkomen uit werk. Daarbij concentreert de ombudsman zich op de financiële problematiek waarmee deze specifieke groep jongeren te maken kan krijgen. De jongeren die wél ondersteuning ontvangen van ouders, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Hetzelfde geldt voor jongeren die studeren en studiefinanciering ontvangen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Overigens realiseert de ombudsman zich dat veel van de knelpunten die hij benoemt in dit rapport gelden voor alle jongeren tot 27 jaar in de bijstand.

## 1.4 Aanpak

Voor dit onderzoek zijn relevante beleidsdocumenten, Kamerstukken en wet- en regelgeving over jongeren tot 21 jaar in de bijstand bestudeerd. De onderzoekers van de Nationale ombudsman spraken met medewerkers van de gemeenten Arnhem, Heerlen, Leeuwarden, Renswoude, Zoeterwoude en Utrecht. De Nationale ombudsman hecht er waarde aan te vermelden dat hij niet aanmerkelijk meer of minder klachten over deze gemeenten heeft ontvangen. De gemeenten worden verder in het rapport niet bij naam genoemd.

21 SER, Adviezen om jongeren in de coronacrisis te helpen, 28 januari 2021.

22 Dit onderzoek richt zich niet op jongeren waarvan beide ouders zijn overleden en die recht hebben op een wezenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet.

Ook spraken de onderzoekers met jongeren, jongerenbegeleiders, medewerkers van Stichting Zwerfjongeren Nederland, Divosa, Stadsteam Back Up Utrecht, WerkSaam West-Friesland, Humanitas onder Dak, het Nibud, Movisie, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), ROC Friese Poort, de Landelijke Cliëntenraad, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Commissie Ombudsman Breda, de Ombudsman Metropool Amsterdam, de Kinderombudsman Rotterdam-Rijnmond en de Jeugdombudsman Den Haag.

De Nationale ombudsman organiseerde op 27 juni 2022 een rondetafelgesprek waarvoor diverse overheidsinstanties en belangenorganisaties waren uitgenodigd. Met de twaalf deelnemers besprak hij de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en mogelijke oplossingsrichtingen. De resultaten van het rondetafelgesprek zijn meegewogen bij de conclusies en aanbevelingen.

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de knelpunten in wet- en regelgeving: de zoektermijn, de jongerennorm en de problemen met (deeltijd) werken in de bijstand. Hoofdstuk 3 beschrijft de praktische problemen die jongeren ervaren, waaronder het feit dat jongeren nog niet financieel zelfredzaam zijn, dat zij problemen ervaren met de informatieverstrekking, dat niet alle gemeenten goede begeleiding aanbieden en dat het volgen van een opleiding in de bijstand niet altijd prioriteit heeft. In hoofdstuk 4 en 5 geeft de Nationale ombudsman aan welke conclusies hij op basis van alle knelpunten trekt en doet hij aanbevelingen aan de betrokken overheidsinstanties. Ter illustratie staan verspreid over dit rapport drie persoonlijke verhalen van jongeren en een verhaal van een hulpverlener.

### Het verhaal van Nina*

*Nina moest door haar thuissituatie op zichzelf gaan wonen. Bij de gemeente loopt ze vast. Pas na ingrijpen van een jongerencoach lukt het haar om een verhoogde bijstandsuitkering te krijgen. Nina voelt zich niet gehoord door de gemeente. Ook met de aangevulde bijstand kan ze amper rondkomen: ze vraagt hulp aan haar ouders, die al financieel krap bij kas zitten.*

### Door spanningen het huis uit

*In 2021 volgde ik de opleiding Zorg en Welzijn op het ROC. Ik wilde graag mijn diploma halen, dan kon ik werken en uit huis. Dat wilde ik heel graag, vanwege spanningen en ruzies thuis. Ik was somber en depressief. Een lichtpuntje was dat ik terechtkon bij een obesitaskliniek. Dat ging echter niet samen met school. Daarom besloot ik, in overleg met school, om drie maanden voor mijn eindexamens te stoppen. Tegelijkertijd moest ik van mijn ouders het huis uit. Ik had me al ingeschreven voor een sociale huurwoning en gelukkig was er een fijn huisje voor me. Mijn moeder had gehoord over een instantie die jongeren helpt die in de problemen zitten, daar nam ik contact mee op. Nu had ik wel een huis, maar geen geld. Ik kreeg een geweldige coach. Zij zorgde ervoor dat ik een uitkering kreeg: ze stuurde een aanvraagformulier in en dat werd goedgekeurd, zonder dat ik iemand van de gemeente zag of sprak. Zelf had ik dit waarschijnlijk niet met de gemeente kunnen regelen.*

### Geen luisterend oor bij de gemeente

*De eerste uitkering die ik kreeg was €240 per maand. Geld dat vrijwel geheel opging aan mijn zorgverzekering en eigen risico. Ik hield nog geen € 10 per week over. Alleen al mijn huur was bijna het dubbele. Mijn ouders konden me niet structureel financieel ondersteunen. Inmiddels wist ik dat ik bij de gemeente moest zijn voor een aanvulling op mijn uitkering. Maar daar liep ik continu tegen een dichte deur. Als ik belde, werd de telefoon negen van de tien keer niet opgenomen. En hád ik dan eindelijk telefonisch een ambtenaar te pakken die wilde luisteren, dan kon ik pas weken later met iemand afspreken. Iemand vinden die zich in mijn situatie wilde verdiepen, lukte niet. Steevast kreeg ik te horen dat ze me niet konden helpen. Ik voelde me opzijgeschoven en machteloos.*

### Een coach is bittere noodzaak

*Pas toen mijn coach zich met de situatie bemoeide, veranderde het. Mijn uitkering werd in no-time verhoogd naar € 770. Al had ik eerder recht op dat geld, ik kreeg het niet met terugwerkende kracht. Daardoor moesten mijn ouders toch een tijd financieel bijspringen. Afschuwelijk, want zij hebben ook bijna geen geld. Dat mijn coach mijn uitkering wél makkelijk verhoogd kreeg, vind ik bitter. Ik denk dat er pas serieus naar iemand wordt gekeken als een instantie zich ermee bemoeit.*

### Geen geld voor gezond eten en de tandarts

*Met de € 770 die ik nu krijg, red ik het niet. Als mijn vaste lasten zijn betaald – waaronder mijn huur van € 416 – dan houd ik opnieuw nog geen € 10 per week over. Alleen al vanwege mijn dieet, ik moet veel groente en fruit eten wat relatief duur is, is dat veel te weinig. Daarom eet ik meestal bij mijn ouders of mijn beste vriendin. Ik ben al tweeëneenhalf jaar niet meer naar de tandarts geweest, omdat ik dat niet kan betalen. Als mijn uitkering wordt aangevuld tot de 21+-norm, bijna € 1.200, dan zou ik uit de zorgen zijn. Ik kijk enorm uit naar mijn 21e verjaardag, eind oktober.*

### Vervlogen dromen

*Zonder mijn coach zou ik verloren zijn geweest. Waar ik, naast geldproblemen, het meest last van heb, is dat er in eerste instantie nooit een goed gesprek tussen mij en de gemeente is geweest. De dromen die ik had, zijn vervlogen. Mijn droom nu is dat ik een keer op vakantie kan met mijn beste vriendin die ook mijn steun en toeverlaat is. En dat ik mijn ouders kan afbetalen.*

* Niet de echte naam.

# 2 Knelpunten in wet- en regelgeving

Jongeren in de bijstand tot 21 jaar hebben te maken met specifieke financiële regelingen. Soms pakken deze slecht uit voor jongeren en komen zij (nog) verder in de financiële problemen. Dat is vooral het geval bij jongeren die geen ouders hebben waarop ze kunnen terugvallen. Dit hoofdstuk licht toe bij welke financiële regelingen knelpunten optreden.

## 2.1 Verplichte zoektermijn naar werk of opleiding zorgt voor extra problemen

**Vier weken zoeken naar werk of opleiding**
Jongeren moeten na de melding bij het UWV dat ze in aanmerking willen komen voor een bijstandsuitkering, eerst vier weken zoeken naar werk of een opleiding. Pas na die zoekperiode kunnen zij een definitieve aanvraag voor een bijstandsuitkering indienen. Deze zogeheten zoektermijn ligt vast in de wet.[23] Als de zoekperiode naar werk of opleiding niets oplevert, kunnen zij een beroep doen op een bijstandsuitkering en werkbemiddeling vanuit de gemeente.[24] Dit in tegenstelling tot bijstandsaanvragers van 27 jaar en ouder, van wie de aanvraag wel direct in behandeling wordt genomen. Soms laten gemeenten de zoektermijn buiten toepassing, omdat dit niet zinvol is.[25]

**Doelstellingen van zoektermijn niet behaald**
Het doel van de zoektermijn is het stimuleren van participatie. De gedachte hierbij is dat jongeren tot 27 jaar zich zo meer bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid voor scholing of om aan het werk te gaan. En het minder vanzelfsprekend zullen vinden dat direct een beroep kan worden gedaan op bijstand. Het merendeel van de jongeren tot 21 jaar dat zich meldt, is echter niet direct beschikbaar voor of bemiddelbaar naar werk. In deze situatie leidt het toepassen van de zoektermijn tot stress en financiële onzekerheid en grotere (financiële) problemen. Ook kan de zoektermijn ertoe leiden dat de jongeren het contact met de gemeente verbreken en uit beeld raken. Dit terwijl deze groep jongeren juist dringend (financiële) hulp nodig heeft.

Bij het toepassen van de scholingsplicht wordt nog te weinig rekening gehouden met psychische of financiële omstandigheden bij jongeren, die het volgen van een opleiding belemmeren.[26]

> Jongerenbegeleider: *"Een jongere bij wie de zoektermijn buiten beschouwing was gelaten, vertelde zelf niet geweten te hebben dat het mogelijk was de zoektermijn niet toe te passen. Ik had daarvoor een verzoek bij de gemeente ingediend. Ik wist hoe ik moest motiveren dat de zoektermijn in deze situatie beter buiten beschouwing gelaten kon worden omdat ik 'de taal van de gemeente' sprak."*

Bijstandsconsulenten kijken niet altijd of toepassing van de zoektermijn zinvol is of misschien alleen maar zal leiden tot meer (financiële) problemen. Jongeren zelf weten vaak niet dat de gemeente de zoektermijn buiten beschouwing kan laten. Zij zullen hier zelf dus ook niet om vragen.
Tijdens het rondetafelgesprek van de Nationale ombudsman benadrukten de deelnemers dat de zoektermijn een belangrijk knelpunt is voor jongeren en leidt tot financiële problemen.

---

23 Artikel 41, lid 4, Participatiewet. Tijdens de coronaperiode mochten gemeenten tijdelijk afwijken van de regels van de zoektermijn voor jongeren.

24 Uiterlijk twaalf weken na de melding bij de gemeente krijgen de jongeren daadwerkelijk een uitkering. Deze gaat in met terugwerkende kracht tot datum van melding. Daarnaast moet de gemeente uiterlijk binnen vier weken na de datum van de aanvraag een 'wettelijk' voorschot verlenen en daarmee doorgaan, zolang het recht op bijstand niet is vastgesteld. Dat wettelijk voorschot hoeft alleen niet te worden verstrekt wanneer bij de aanvraag al duidelijk is dat geen recht op bijstand bestaat of wanneer, kort gezegd, niet alle benodigde informatie door de aanvrager is verstrekt en hem dit te verwijten valt. Het voorschot bedraagt ten minste 90% van de geldende bijstandsnorm. Hiernaast is er het zogenoemde 'broodnoodvoorschot' voor mensen die zodanig in geldnood zitten dat ze zelfs geen eten meer kunnen kopen.

25 Er zijn een beperkt aantal mogelijkheden om maatwerk toe te passen. Zie Divosa, Maatwerk Participatiewet voor dak- en thuisloze jongeren, september 2020, hoofdstuk 6.2.

26 Movisie, Jongvolwassenen en de participatiewet: welke oplossingen zijn mogelijk?, 10 december 2021.

Aangegeven werd dat het beleid erop gericht is dat er een financiële buffer aanwezig is, terwijl deze in de praktijk ontbreekt. Jongeren vragen bovendien meestal pas bij acute financiële nood een bijstandsuitkering aan. Door de zoektermijn stapelen de financiële problemen zich alleen maar op.

**Herziening van de zoektermijn**
De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (verder: minister voor Armoedebeleid) erkent dat het toepassen van de zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar onwenselijke effecten heeft.[27] Daarom heeft zij in juni 2022 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met het plan om deze zoektermijn aan te passen.[28] Door het creëren van een zogenaamde 'kan-bepaling', hoeven gemeenten de zoektermijn niet meer verplicht toe te passen. Hierdoor blijven jongeren beter in beeld en wordt bijvoorbeeld dakloosheid voorkomen. Als het voorstel van de minister voor Armoedebeleid in de wet wordt opgenomen, is het aan de gemeenten te bepalen of zij de zoektermijn toepassen of niet.

## 2.2 Gemeenten vullen de jongerennorm niet altijd voldoende aan

**Aanvulling jongerennorm problematisch voor jongeren zonder vangnet**
Voor jongeren in de bijstand gelden andere regels dan voor andere bijstandsgerechtigden. Dat geldt ook voor de hoogte van de uitkering. Voor jongeren van 18 tot 21 jaar geldt – of zij nu thuiswonend of uitwonend zijn – een lagere bijstandsuitkering: de jongerennorm. Die bedraagt € 258,42.[29] De reden voor de lagere bijstandsuitkering is dat ook het minimumloon voor hen lager is en dat ouders op basis van hun wettelijke onderhoudsplicht tot het 21e levensjaar van hun kind dienen bij te dragen in de kosten van levensonderhoud en studie.[30] Een te hoge uitkering zou ervoor zorgen dat werken niet (genoeg) loont voor jongeren.[31]

De jongerennorm biedt in beginsel voldoende financiële ondersteuning als de jongere thuis woont bij zijn of haar ouders en de ouders bijdragen in het onderhoud van hun kind. Dat is anders als de jongere niet bij de ouders inwoont en/of de ouders niet in beeld zijn of geen ondersteuning kunnen bieden. De gemeente moet dan op grond van de Participatiewet bijdragen aan de noodzakelijke kosten van het bestaan van de jongere.[32] Dat gebeurt vanuit de bijzondere bijstand. Van dit bedrag moeten jongeren alle vaste lasten betalen, zoals huur, verzekeringen, eten en kleding.

Zonder voldoende aanvulling door gemeenten is de jongerennorm, voor jongeren die niet op hun ouders kunnen terugvallen, te laag om van rond te komen. Dit is een bekend probleem, maar over de oplossing bestaat verdeeldheid.[33] Uit recent onderzoek van de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman naar de knelpunten bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen, komt ook naar voren dat zij inkomensaanvulling nodig hebben boven de jongerennorm, maar deze niet altijd krijgen.[34]

---

27 De minister voor Armoedebeleid is van plan om voor een beperkte groep kwetsbare jongeren de zoektermijn af te schaffen. Het betreft jongeren met een medische urenbeperking en jongeren die ingeschreven hebben gestaan bij het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs, gedurende een jaar na het verlaten van school. Dit geldt niet voor dak- en thuisloze jongeren. Vooralsnog wil de minister de zoektermijn niet voor alle jongeren buiten beschouwing laten, omdat de groep voor wie dit nodig is, niet duidelijk af te bakenen zou zijn. Zie Kamerbrief van 21 februari 2022, Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, 34 352, nr. 230, p. 7.

28 Kamerbrief, Vervolgaanpak Participatiewet, 21 juni 2022. In het rapport Participatiewet in balans van 21 juni 2022, dat in opdracht van het ministerie SZW is uitgebracht, worden voor het herzien van de zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar drie varianten benoemd.

29 Dat is netto, exclusief vakantietoeslag, zoals geldend op 1 januari 2022 (artikel 20 Participatiewet).

30 Artikel 1:395a Burgerlijk Wetboek.

31 Binnenlands Bestuur, Gemeenten verdeeld over jongerennorm in de bijstand, 15 juni 2021.

32 Artikel 12 Participatiewet.

33 Zie bijvoorbeeld: Binnenlands Bestuur, Gemeenten verdeeld over jongerennorm in de bijstand, 15 juni 2021 en Podcast Het Bouwdepot: Bouwen met staatssecretaris Blokhuis, 2020.

34 Nationale ombudsman en Kinderombudsman, Alleen volwassen worden, 25 mei 2022 (No 2022/097, KOM 006/2022).

**Verschillen tussen gemeenten in hoogte bijzondere bijstand voor jongeren**
Gemeenten bepalen zelf de regels voor bijzondere bijstand en dus ook de hoogte van de bijzondere bijstand voor jongeren, als aanvulling op de jongerennorm. Hierdoor ontstaan verschillen tussen gemeenten. Dit kwam ook naar voren uit de gesprekken die de Nationale ombudsman tijdens zijn onderzoek voerde. Sommige gemeenten hogen de jongerennorm (€ 258,42) bijvoorbeeld op tot het bedrag van een bijstandsuitkering voor een 21-jarige (€ 1.046,73). Andere gemeenten hanteren een percentage van de bijstandsnorm voor gehuwden van 21 jaar en ouder.[35] Weer andere gemeenten hanteren jongerentoeslagen met een maximumhoogte.[36] Aanvullende bijzondere bijstand in de vorm van een percentage van het minimumjeugdloon, kwam in het verleden ook voor.[37]

> Alleenstaande jongere, die woont in een beschermde woonvorm: *"Ik kon jarenlang niet rondkomen van mijn bijstandsuitkering. Ik kreeg schulden, werd zelfs even dakloos en kreeg steeds meer problemen, doordat ik te weinig bijzondere bijstand kreeg."*

**Gemeenten passen beperkt maatwerk toe**
Het aanvullen van de jongerennorm met bijzondere bijstand is maatwerk. Als de aanvulling via bijzondere bijstand niet voldoende is, hebben gemeenten de mogelijkheid om verder maatwerk te leveren via de algemene bijstand.[38]

Het blijkt dat gemeenten maar beperkt gebruikmaken van de mogelijkheden om maatwerk toe te passen binnen de Participatiewet.[39] Zij vrezen voor precedentwerking en misbruik. Daarnaast kost het tijd en deskundigheid om maatwerk toe te passen. Tussen gemeenten onderling, maar ook tussen medewerkers binnen één gemeente, bestaan grote verschillen in hoeverre zij maatwerk toepassen en of hiervoor ruimte is gemaakt in beleid en werkprocessen.[40]

> Gemeenteambtenaar: *"We worden aangemoedigd om maatwerk te leveren, maar in de praktijk is het lastig om dit uit te voeren."*

Het kabinet heeft gemeenten in 2020 opgeroepen om meer gebruik te maken van hun bevoegdheid tot het leveren van maatwerk. Daarnaast heeft de staatssecretaris van SZW, samen met de VNG en Divosa, een rekentool gemaakt voor gemeenten voor het berekenen van een passende norm voor zelfstandig wonende jongeren van 18 tot 21 jaar.[41] De toenmalige staatssecretaris wilde het leveren van maatwerk eenvoudiger maken, door gemeenten voor bepaalde kosten uit te laten gaan van standaardbedragen.[42] Niet alle gemeenten die in dit onderzoek zijn betrokken, maakten al gebruik van die rekentool.

---

35 Jongerennorm opgehoogd met het verschil tussen 50% van de bijstandsnorm voor gehuwden. Het totaalbedrag is circa € 750,00 per maand.

36 Zo nodig wordt dan aangevuld op grond van artikel 18 Participatiewet.

37 Het aanvullen van de jongerennorm met 70% van het minimumjeugdloon voor een 21-jarige, mocht niet van de rechter. Zie de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 5 november 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:5909.

38 Artikel 18 Participatiewet.

39 Ministerie van SZW, Participatiewet in balans; uitkomsten beleidsanalyse, 21 juni 2022, p. 20-21.

40 Significant APE, Samen onder dak; belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen, 24 augustus 2020, p. 23.

41 Divosa, Rekenhulp: hoe hoog is de aanvulling op de jongerennorm voor zelfstandig wonende jongeren?, 3 juni 2021.

42 Kamerbrief, Kabinetsreactie op onderzoek bijstandsgerechtigden en belemmeringen om woonruimte te delen alsmede op handreiking maatwerk Participatiewet, 6 november 2020, p. 9.

**Voorstel voor harmonisatie en categoriale bijzondere bijstand**
Uit het rondetafelgesprek van de Nationale ombudsman en zijn recente reflectie op de knelpunten van sociale minima, volgt dat het sociaal minimum ontoereikend is.[43] Op verzoek van de Tweede Kamer onderzoekt een commissie op dit moment of de systematiek van het sociaal minimum herijking behoeft.[44]

De minister voor Armoedebeleid heeft maatregelen voorgesteld om de situaties van inkomensonzekerheid te beperken en om bij te dragen aan bestaanszekerheid.[45] Zij stelt onder meer een harmonisatie voor van de hoogte van de aanvullende bijzondere bijstand. Die is bedoeld voor jongeren van wie ouders niet in beeld zijn, of van wie de ouders geen ondersteuning kunnen bieden door ziekte of armoede. Met deze harmonisatie wil de minister de verschillen in de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten tegengaan en rechtsonzekerheid wegnemen. Door financiële onzekerheid weg te nemen, komt er een stevigere basis voor de dienstverlening van gemeenten.

Verder wil de minister via een algemene maatregel van bestuur de mogelijkheid creëren om in specifieke situaties categoriale bijzondere bijstand toe te staan. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de energietoeslag, waarvoor jongeren tot 21 jaar nu niet in aanmerking komen.[46] Het doel is om soepeler in te spelen op bredere behoeften aan inkomensondersteuning en meer rechtszekerheid te creëren voor betrokkenen.

43 Nationale ombudsman, Reflectie sociale minima in de knel, 17 oktober 2022 (nr. 2022/167).

44 Zie Motie Omtzigt, Kamerstukken II, 2020-2021, 35 845, nr. 24; Instellingsbesluit Commissie Sociaal minimum, minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, 8 juli 2022.

45 Kamerbrief, Vervolgaanpak Participatiewet, 21 juni 2022.

46 Nieuwsbericht EenVandaag, Studenten eisen energietoeslag op via de rechter: 'Puur omdat ik student ben, krijg ik niks', 27 oktober 2022.

**Het succesverhaal van Maud* over het Bouwdepot**
*Maud kon door depressies niet meer naar school. Dankzij het Bouwdepot kon zij werken aan haar herstel en in alle rust een baan zoeken.*

**Door opname kliniek bijstandsuitkering stopgezet**
*Doordat ik kampte met zware depressies, ging ik begeleid wonen. Ik probeerde school en werk op te pakken, maar dat lukte niet. Ik wilde graag opgenomen worden in een speciale kliniek, maar als dat zou gebeuren, zou mijn uitkering stopgezet worden. Dan zou ik mijn huis verliezen en schulden opbouwen, omdat allerlei kosten wel door zouden lopen. Daarom durfde ik de stap niet te zetten. Precies op dat moment werd ik door de gemeente benaderd om mee te doen met de pilot Bouwdepot: een jongerenhulpverleningsproject waarbij een aantal jongeren een jaar lang elke maand € 1.050 ontvangt. Zonder regels en controle, maar wel met afspraken en evaluaties.*

**Rustig op zoek naar werk**
*Dankzij die uitkering van € 1.050 per maand was er rust. En in de weken waarin ik was opgenomen, heb ik zelfs kunnen sparen. Doordat ik geen stress had over mijn financiën, kon ik me volledig concentreren op mijn herstel. En omdat de uitkering doorliep na mijn terugkeer uit de kliniek, kon ik na terugkeer op mijn kamer rustig en weloverwogen op zoek naar werk. Eind juni 2021 kreeg ik de laatste betaling van het Bouwdepot en aan het begin van diezelfde maand had ik een vaste, fulltime baan.*

**Een 'life saver'**
*In relatief korte tijd is mijn leven totaal veranderd. Dat dit project op mijn pad kwam, heeft letterlijk mijn leven gered. Dankzij deze pilot heb ik mijn leven opgebouwd en vormgegeven. Werk is een belangrijke factor in mijn leven. Het geeft me rust, zelfvertrouwen, stabiliteit en voldoening. De structuur die werk biedt, is heel belangrijk voor mij om me goed te voelen. En natuurlijk geeft het mij een goed gevoel dat ik elke maand zelf mijn huur en rekeningen kan betalen, uit eten kan gaan en kleding kan kopen. Ik moet er niet aan denken dat ik geen Bouwdepot had gehad. Ik zou niet weten wat er dan van mij terecht was gekomen.*

* Niet de echte naam.

## 2.3 (Deeltijd) werken vanuit de bijstand is onnodig ingewikkeld

**Verrekeningen en wisselende uitbetalingsdata leiden tot problemen**
Uit de onderzoeken van de Nationale ombudsman naar statushouders en jongeren met een beperking, komt naar voren dat administratieve rompslomp en inkomensonzekerheid in de weg staan aan arbeidsparticipatie.[47] Dit beeld komt ook naar voren uit dit onderzoek naar jongeren in de bijstand.

Een (deeltijd)baan naast de bijstand is onnodig ingewikkeld en niet lonend. Als de jongere een deeltijdbaan heeft en daaruit onvoldoende inkomen ontvangt, dan vult de gemeente dit aan tot het voor hun geldende sociaal minimum. Daarnaast ontvangen jongeren toeslagen (huur- of zorgtoeslag).[48] Al die inkomsten worden op een ander moment uitbetaald en de instanties doen er meestal even over om vast te stellen waarop iemand met een deeltijdbaan recht heeft. Dat is vooral een probleem voor jongeren met flexibele arbeidscontracten en/of jongeren die geen vaste uren werken. De aanvullende bijstandsuitkering wordt pas uitbetaald, wanneer de jongere de loonstrook heeft opgestuurd naar de gemeente. Uit de 'scans parttime werk' van Divosa blijkt dat meer dan de helft van de bijstandsgerechtigden (dus niet alleen bij jongeren) die parttime werken, de aanvullende uitkering niet op tijd uitbetaald krijgt.[49] Daardoor is er soms te weinig geld op het moment dat jongeren de vaste lasten moeten betalen, terwijl dat geld op dat moment wel nodig is.

> *Jongere: "Ik moet mijn loonstrookje op tijd krijgen, want die moet ik voor de 26ste van iedere maand bij de gemeente inleveren, anders krijg ik geen aanvullende uitkering. Als mijn loonstrookje iets te laat komt, of als de gemeente er wat langer over doet om die te verwerken, moet ik geld lenen om op tijd mijn huur en mobiele abonnement te kunnen betalen. Lenen doe ik liever niet."*

Bijstandsgerechtigden krijgen soms te maken met terugvorderingen en herberekeningen, omdat niet het juiste bedrag is uitbetaald. Het tijdelijk ontbreken van de bijstandsuitkering vanwege de wisselende inkomsten moeten zij dan eerst zelf overbruggen.

De gemeente verrekent inkomsten uit arbeid met de bijstand. Als de hoogte van het inkomen wisselt, moeten jongeren soms ook bijstand terugbetalen als de gemeente niet het juiste uitkeringsbedrag heeft vastgesteld. Dezelfde problemen doen zich voor met ontvangen toeslagen. De onzekerheid of ze wel of niet moeten terugbetalen, geeft jongeren veel stress. Vooral omdat zij geen of nauwelijks een financiële buffer hebben. Het terugbetalen van ten onrechte ontvangen bedragen is dan een probleem. Sommige jongeren durven hierdoor niet te gaan werken. Begeleiders raden dit soms ook af.

> *Jongere: "Ik leef constant op de rand, ieder bedrag telt. Iedere maand moet ik wel mijn vaste lasten kunnen betalen en ook wat boodschappen doen. Ik heb géén buffer. Wat in een maand binnenkomt, gaat er ook diezelfde maand uit."*

> Maatschappelijk werker: *"Het systeem van de bijstand biedt weinig ruimte om ongestraft fouten te maken. Een administratieve fout bezorgt de jongere nu al snel financiële problemen, terwijl juist bij hen de ruimte om fouten te mogen maken en deze te corrigeren, belangrijk is."*

47 Nationale ombudsman, Een status met weinig armslag, 25 april 2022 (nr. 2022/082); Nationale ombudsman, Meedoen zonder beperkingen, 13 september 2022 (nr. 2022/144).

48 De huurtoeslaggrens voor jongeren onder 23 jaar is lager dan die voor mensen vanaf 23 jaar. De jongeren onder 23 jaar kunnen wel huurtoeslag krijgen maar de huur mag in 2022 niet hoger zijn dan € 442,46. Omdat de hoogte van de huur van veel woonruimtes hoger is dan dat, komen jongeren in de praktijk vaak niet in aanmerking voor huurtoeslag.

49 Kamerbrief, Stand van zaken Simpel Switchen in de Participatieketen, 9 november 2020, p. 4.

**Geen inkomstenvrijlating**
Bovendien hebben jongeren het gevoel voor niks te werken, omdat de gemeente alles wat ze verdienen volledig aftrekt van hun uitkering. In de Participatiewet is voor jongeren in de bijstand, in tegenstelling tot andere uitkeringsgerechtigden, geen inkomstenvrijlating opgenomen, ook niet als een uitstroompremie op arbeidsinschakeling.[50] Om jongeren te stimuleren om te gaan werken en om de drempel naar werk te verlagen, experimenteert een aantal gemeenten met een inkomstenvrijlating.[51]

Tijdens het rondetafelgesprek van de Nationale ombudsman werd benadrukt dat werken bijdraagt aan het welzijn van mensen in de bijstand. Ook werd gesuggereerd om jongeren die dat kunnen (parttime) te laten werken, zonder directe consequenties voor hun uitkering.

**Voorstellen gericht op verbeterde inkomenszekerheid**
De minister voor Armoedebeleid deed op 21 juni 2022 voorstellen aan de Tweede Kamer om werken aantrekkelijker te maken en om meer inkomenszekerheid voor alle bijstandsgerechtigden te creëren.[52] Om werken aantrekkelijker te maken, moeten de bijverdiengrenzen worden verruimd en de bijstandsprocedure versoepeld. Zo wordt bijvoorbeeld de drempel naar kortdurende arbeid lager. Om meer inkomenszekerheid te creëren, wordt voorgesteld het automatische verrekenen van inkomsten uit arbeid mogelijk te maken, de mogelijkheden van een bufferbudget[53] te verkennen en het verrekenen van vakantiegeld te versimpelen.

50 Artikel 31, lid 2, sub j en sub n, en artikel 31, lid 5, van de Participatiewet.

51 Bijvoorbeeld de gemeente Utrecht kent de 'normale 'inkomstenvrijlatingsregeling voor de duur van maximaal zes maanden met een maximum van € 224 per maand tot 31 december 2022 ook voor jongeren tot 27 jaar. Vrijlatingsregeling, Gemeente Utrecht. De gemeente Amsterdam heeft vanaf 2018 tot en met maart 2021 geëxperimenteerd met een inkomstenvrijlating voor jongeren tot 27 jaar in de vorm van een uitstroompremie die tot uitbetaling kwam als de jongere bijstandsonafhankelijk werd of 27 jaar werd. Vanaf eind maart 2021 tot en met eind december 2022 is dit experiment verlengd. Bijverdienpremie met parttime werk, Gemeente Amsterdam.

52 Kamerbrief, Vervolgaanpak Participatiewet, 21 juni 2022.

53 Een gemeente kent elk jaar een bufferbudget toe per bijstandsgerechtigde die parttime werkt (bijvoorbeeld 500 euro). Schommelingen (door flexwerk) en oneffenheden in de inkomstenverrekening kunnen vanuit dit budget worden gecompenseerd.

### Het verhaal van hulpverlener Wim*

Wim is een ambulant hulpverlener bij een organisatie voor dak- en thuislozen. Hij vertelt over Ashley, een dakloze vrouw met psychische problemen.

### Zonder dak of thuis

*Twee jaar geleden kwam Ashley naar ons kantoor. Ik zag een kwetsbare, 19-jarige jonge vrouw met een lichte verstandelijke beperking en gedragsproblemen. Ze vertelde een verschrikkelijk verhaal; ze was uit het buitenland gevlucht waar ze in de seksindustrie aan het werk was gezet. Ik bracht haar met verschillende organisaties in contact. Desondanks gleed Ashley steeds verder af. Ze raakte zwanger, kwam uiteindelijk terecht in een moeder-kindhuis, maar kon niet voor de baby zorgen. De baby ging naar een pleeggezin, waardoor Ashley niet langer in het moeder-kindhuis kon verblijven en dakloos werd.*

### Zonder netwerk geen uitkering

*Maandenlang probeerde een van de betrokken instanties een uitkering voor Ashley aan te vragen. Wat niet lukte, waardoor Ashley, inmiddels 21, al die tijd zonder geld zat. Ashley verscheen later weer bij onze organisatie. Ik pleegde wat telefoontjes met de gemeente en kreeg de uitkering rond. Dat dit mij wel lukte, komt doordat ik de juiste mensen ken. Ken je die wegen niet, dan raak je al snel verstrikt in het web van regels. De vraag is: als het die organisatie al niet lukte om een uitkering te organiseren, hoe moet zo'n jonge vrouw dat dan in vredesnaam voor elkaar krijgen?*

### Jongeren als Ashley beginnen met 10-0 achterstand

*Inmiddels bevindt Ashley zich op een opvangplek. Als ik naar haar kijk, zie ik een meisje dat slachtoffer is van haar eigen onvermogen. En zie ik het onvermogen van de hulpverlening om haar op een plek te krijgen waar ze wil zijn en tot rust komt. Ze is gevormd door het systeem. Ashley is van jongs af aan bekend met jeugdzorg, heeft in haar leven tientallen hulpverleners voorbij zien komen en in allerlei instellingen gewoond. Jongeren met deze problematiek staan niet te springen om contact op te nemen met gemeentelijke instanties. Zij zijn te vaak tegen een muur opgelopen en hebben meegemaakt dat mensen die ze vertrouwden weer vertrokken. Jongeren zoals Ashley staan met 10-0 achter ten opzichte van jongeren die opgroeien in een gezonde gezinssituatie. Omdat zij niet leren wat die laatste groep wel leert, zoals omgangsvormen, budgetteren, je kamer opruimen en leven met regels. Met als complicerende factor dat hun netwerk bestaat uit jongeren die in hetzelfde schuitje zitten.*

### Een andere leefwereld

*Op dit moment zijn er veertien instanties bij Ashley betrokken en is er wekelijks tot tweewekelijks overleg met alle betrokkenen. Ashleys verhaal lijkt misschien extreem, maar is redelijk exemplarisch. Ook in andere gevallen is het zo dat de hulp niet aansluit, of het te lang duurt voordat de hoofden bij elkaar worden gestoken en men iets organiseert. De leefwereld van de cliënt is vaak totaal anders dan die van de gemiddelde hbo-opgeleide hulpverlener. Er mag meer aandacht in de hulpverlening zijn voor de verschillende sociale milieus en achtergronden.*

### Proberen om de mens achter het nummer te zien

*Waar wij als organisatie tegenaan lopen, is dat gemeenten geen idee hebben van wat er speelt. De gedachte is: we gooien een zak geld naar de organisatie en dan wordt het wel opgelost, maar zo werkt het niet. Je moet maatwerk kunnen leveren. Probeer de mens achter het nummer terug te halen.*

### Eerder en grondig zorgen voor jongeren die worden vermalen in het systeem

*Ik werk al vijftien jaar in de hulpverlening en heb de hoop niet verloren. Er zijn vrij veel jongeren die tussen wal en schip vallen, jongvolwassenen die al veel te verhapstukken hadden in hun leven. En juist deze groep wordt nu vermalen in het systeem. We moeten ons er hard voor maken dat deze jongeren wél ondersteund worden op de goede manier. Hoe langer je daarmee wacht, hoe meer het uiteindelijk gaat kosten. Pak de situatie grondig en vooral eerder aan.*

* Niet de echte naam.

# 3 Praktische problemen

In het vorige hoofdstuk werd stilgestaan bij de specifieke financiële regelingen die soms slecht voor jongeren uitpakken. Dit hoofdstuk licht toe tegen welke praktische knelpunten jongeren en hun begeleiders aanlopen. Dit zijn knelpunten die vooral liggen op het werkterrein van de gemeenten.

## 3.1 Financieel zelfstandig, maar niet financieel zelfredzaam

**Beperkte digitale- en administratieve vaardigheden**
Op hun 18de jaar worden jongeren voor de wet financieel zelfstandig. Maar veel jongeren zijn dan nog niet financieel zelfredzaam, zodat de kans op schulden toeneemt.

Hoewel jongeren over het algemeen wel digitaal vaardig zijn, wil dit niet zeggen dat ze zonder problemen gebruik kunnen maken van digitale overheidsdiensten. Online informatie over inkomensvoorzieningen is voor jongeren niet altijd even makkelijk te vinden en te begrijpen. Dit komt deels door het feit dat zij nog niet eerder van de online dienstverlening van de overheid gebruik maakten, maar ook door ingewikkeld taalgebruik. Wat niet helpt, is dat de informatie – als een jongere deze al kan vinden – niet is toegespitst op de situatie van de jongere. Dan ontbreekt bijvoorbeeld specifieke informatie met uitleg over de jongerennorm of informatie over de onderhoudsplicht van ouders voor jongeren tot 21 jaar.

> Jongerenbegeleider: *"Mijn ervaring is dat jongeren het lastig vinden om officiële zaken, zoals het aanvragen van een uitkering of DigiD, zelfstandig te doen."*

**Zelfredzaamheid voor sommige jongeren een extra uitdaging**
Het feit dat jongeren nog beperkte administratieve vaardigheden hebben en niet goed bekend zijn met de digitale overheid, is niet per definitie problematisch. De meeste jongeren leunen immers op hun ouders. Voor jongeren die niet kunnen terugvallen op hun ouders is dat anders. Zij hebben een verhoogde kans op financiële problemen.[54] Als zij 18 jaar worden is de overgang heel groot: zij staan er vaak opeens alleen voor. Zo constateerden de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman in een recent onderzoek naar de knelpunten rond de overgang naar meerderjarigheid bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen met verblijfsstatus, dat die vaak niet financieel zelfredzaam zijn.[55]

Ook jongeren met een lichamelijke en/of psychische beperking bevinden zich vaak in een kwetsbare positie. De overgang van jeugd naar volwassenheid is een moment waarop er veel verandert in het leven van jongeren, zeker als zij een beperking hebben. Jongeren worden geacht hun financiële zaken vanaf 18 jaar zoveel mogelijk zelf te regelen, al dan niet met hulp van hun ouders. Door hun beperking lukt dit vaak niet. Bovendien zorgen de verschillende regelingen en instanties waar jongeren met een beperking mee te maken hebben, voor een flinke administratieve belasting. In het rapport *Meedoen zonder beperkingen* doet de Nationale ombudsman de aanbeveling om jongeren proactief in begrijpelijke taal, al vóór de 18de verjaardag te informeren over beschikbare voorzieningen en goede persoonlijke begeleiding aan te bieden.[56]

Andere groepen jongeren die zich in een kwetsbare positie bevinden, zijn bijvoorbeeld dak- en thuisloze jongeren, jongeren zonder startkwalificatie en jongeren met een jeugdzorg- of detentieachtergrond. Juist voor die groepen is het zelfstandig regelen van een bijstandsuitkering, met alle rechten en plichten die daaruit voortkomen, een illusie. Goede persoonlijke begeleiding is noodzakelijk.

54 Nibud, Geldstress bij jongeren, mei 2022
55 Nationale ombudsman en Kinderombudsman, Alleen volwassen worden, 25 mei 2022 (No 2022/097, KOM 006/2022), p. 14.
56 Nationale ombudsman, Meedoen zonder beperkingen, 13 september 2022 (nr. 2022/144).

## 3.2 De (weg naar de) bijstandsprocedure is ingewikkeld

De drempel om bijstand aan te vragen is voor veel jongeren in een kwetsbare positie hoog. Veel jongeren weten niet dat ze financiële ondersteuning kunnen krijgen van de overheid. Het ontbreekt ze ook aan de vaardigheden om deze ondersteuning aan te vragen. Andere jongeren durven door schaamte niet om hulp te vragen.

Tijdens het rondetafelgesprek van de Nationale ombudsman gaven meerdere deelnemers aan dat op het moment dat een jongere bijstand aanvraagt, er vaak al sprake is van een opeenstapeling van problemen. Dan is snel en proactief handelen door de overheid belangrijk. Maatschappelijke organisaties vinden dat veel gemeenten te lang wachten met (financiële) ondersteuning, waardoor de problemen voor deze groep jongeren alleen maar groter worden.

> Professional: *"Als iemand zich meldt, moet je hem binnenhouden en niet loslaten. Zeker bij deze groep die al huiverig is om contact te leggen en de (lokale) overheid om hulp te vragen. Ook wordt er te vaak en te veel gefocust op het 'verkeerde deur principe'."*

Jongeren ervaren de aanvraagprocedure voor een bijstandsuitkering als complex. Ze geven aan moeite te hebben met het verzamelen en aanleveren van de bewijsstukken en het aanvragen van een DigiD.[57] Om dit goed te kunnen doen, moeten ze hun administratie op orde hebben. Bij jongeren met psychische problemen, een huisvestings- en/of verslavingsprobleem is dat meestal niet het geval. Ook kost het aanleveren van stukken soms geld dat ze niet hebben.

> Jongerenbegeleider: *"Het aanvragen van een uitkering is heel complex. Ik heb dit een keer moeten doen voor een van mijn jongeren, die zijn baan verloor. Ik vond het zelf al heel erg moeilijk met alle formulieren, laat staan hoe het voor jongeren is die het alleen moeten doen."*

## 3.3 Problemen bij de informatieverstrekking

**Snelle, eenvoudig te begrijpen informatie ontbreekt**
Gemeenten informeren jongeren onder andere schriftelijk over hun bijstandsaanvraag. Deze brieven zijn voor veel jongeren lastig te begrijpen door ingewikkeld taalgebruik.

> Jongere: *"Schrijf normale brieven en gebruik geen 'dure' woorden. En zet duidelijk en kort in een brief wat je bedoelt, in plaats van hele lappen onbegrijpelijke tekst."*

Jongeren ervaren apps als Kwikstart en Ping Ping als positief.[58] Ze willen snel en eenvoudig informatie krijgen. Slechts een beperkt aantal gemeenten gebruikt apps.[59] Filmpjes (YouTube) of een online chatfunctie werken goed bij jongeren.[60] Van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten, boden drie van de vijf de online chatfunctie met informatie (nog) niet aan. Slechts één gemeente heeft op haar website een video over de bijstand.

---

57 Bijvoorbeeld een kopie van een identiteitsbewijs, bankafschriften, salarisstroken en uitschrijfbewijzen van studies.

58 In de apps staat ook informatie over de onderhoudsplicht van de ouders en de jongerennorm. Of jongeren door het gebruik van de app eerder weten dat ook zij aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering hebben wij in dit onderzoek niet kunnen vaststellen.

59 Er zijn 52 gemeenten aangesloten op de Kwikstartapp.

60 Verwey Jonker Instituut, Hoe kunnen jongeren het beste worden voorbereid op de digitale overheid?, 15 juni 2021, p. 8.

Jongerenbegeleider: *"De gemeente benadert jongeren met brieven, terwijl ze via hun mobiel veel makkelijker bereikbaar zijn. Contact via e-mail of WhatsApp werkt naar mijn mening veel sneller en zou de norm moeten zijn."*

**Sociaal netwerk kan maar beperkt helpen, intermediairs nog onvoldoende benut**
Door de beperkte administratieve vaardigheden en de te ingewikkelde informatie, lukt het jongeren zonder ondersteuning van ouders, vrienden of begeleiders vaak niet om een bijstandsuitkering aan te vragen. In veel gevallen kan het sociale netwerk de jongere niet helpen als het te complex wordt. Mensen in hun netwerk worstelen soms met vergelijkbare problemen als de jongeren zelf. De meeste jongeren die we voor dit onderzoek spraken, kregen hun informatie over de bijstand dan ook via hulpverleners of begeleiders van maatschappelijke organisaties.

Maatschappelijke organisaties lieten de ombudsman weten dat de (lokale) overheid ook moet inzetten op goede ondersteuning en informatieverstrekking aan professionals/begeleiders die dichtbij jongeren staan, zoals decanen en jongerenwerkers. Zij kunnen jongeren makkelijker bereiken en de informatie afstemmen op de situatie van de jongeren.

Gemeenteambtenaar: *"Ik zie dat een gemeente heel veel informatie heeft en daarmee klaar zit en dan denkt: de informatiezoekers komen vanzelf wel, terwijl jongeren juist denken: begeef je in onze bubbel en reik ons de informatie aan."*

**Jongerenloket is niet altijd bekend of aanwezig**
Als jongeren de weg naar de gemeente hebben gevonden, kunnen zij zich melden bij loketten voor vragen over werk, opleiding, inkomen of schulden. Hier informeren gemeenten jongeren en verwijzen ze hen eventueel door naar de juiste afdeling bij de gemeente. Niet alle gemeenten hebben een jongerenloket. Jongeren gaven in gesprekken aan dat zij graag een vaste contactpersoon of aanspreekpunt bij de gemeente hebben. Kleine gemeenten gaven aan dat dit bij hen anders is, omdat men elkaar in de gemeente kent en de lijnen kort zijn. Bij problemen zoeken deze gemeenten hun inwoners, onder wie jongeren en hun ouders, zelf op. Deze jongeren hoeven zich niet te melden, omdat zij via huisartsen, de burgemeester, kerken of sociale teams bij de gemeenten bekend zijn.

**Miscommunicatie kan grote gevolgen hebben**
Verkeerd begrepen of gemiste informatie kan voor jongeren verstrekkende gevolgen hebben, waardoor ze (verder) in de financiële problemen komen. Als een jongere bijvoorbeeld de brief van de gemeente met uitgebreide informatie over het recht op bijstand niet of niet helemaal leest of begrijpt, leidt dit mogelijk tot het missen van belangrijke afspraken en vertraging in de aanvraagprocedure. De aanvraag kan buiten behandeling worden gesteld of moet opnieuw worden ingediend. In de tussentijd moet de jongere zichzelf financieel zien te redden.

Tijdens het rondetafelgesprek van de Nationale ombudsman suggereerde een deelnemer om jongeren te betrekken bij het bepalen van de beste wijze van informatieverstrekking over de bijstand. Gemeenten zijn over het algemeen te afwachtend. Zij weten onvoldoende welke informatiebehoefte jongeren hebben en hoe ze jongeren kunnen bereiken.

## 3.4 De begeleiding sluit niet altijd aan bij de persoonlijke behoefte

Uit de gesprekken die de Nationale ombudsman voerde, blijkt dat gemeenten in verschillende mate ondersteuning bieden aan jongeren bij het aanvragen van een bijstandsuitkering. Sommige gemeenten nemen de jongeren vanaf het eerste aanvraaggesprek bij de hand. Zij voeren gesprekken met de

jongeren en denken met hen mee. Andere gemeenten verwachten meer zelfstandigheid van de jongeren. Die zelfstandigheid hebben zij niet altijd.
De bijstandsconsulenten van gemeenten die jongeren begeleiden, gaven aan dat het werken met jongeren in een kwetsbare positie extra uitdagend is. Voor het begeleiden van deze jongeren zijn het opbouwen van een vertrouwensband, persoonlijk contact en inlevingsvermogen belangrijk. Bijstandsconsulenten van gemeenten zeggen dat ze het moeilijk vinden om een inschatting te maken van de behoeften van deze jongeren. Bijstandsconsulenten moeten tenslotte niet alleen kijken naar de financiën, maar idealiter ook breder naar het algemene welzijn van jongeren.

## 3.5 Combinatie scholing en bijstand levert problemen op

**Focus op werk belemmert duurzame uitstroom uit de bijstand**
Er zijn jongeren in de bijstand die scholing nodig hebben om werk te vinden. Bijspijkeren van vakkennis of bijscholing kunnen nodig zijn, zeker als iemand langer in de bijstand zit. Scholing en bijstand kunnen samengaan, bijvoorbeeld in leer-werktrajecten voor jongeren zonder startkwalificatie.[61] Hierbij geldt wel dat werken altijd vóór studeren gaat. Dat betekent soms dat het accepteren van werk verplicht is en er geen tijd meer is voor studie.

Gemeenten en maatschappelijke organisaties lieten de Nationale ombudsman weten dat het moeten accepteren van werk in bepaalde gevallen een duurzame uitstroom uit de bijstand in de weg staat. Als een jongere bijvoorbeeld bezig is met het halen van zijn heftruckcertificaat om beter inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt, moet die een tijdelijke baan accepteren die op dat moment beschikbaar is. Ook als deze niet aansluit bij de gestarte opleiding. De ontwikkeling van de jongere stagneert dan, wat de duurzame uitstroom uit de bijstand niet ten goede komt.

Als een gemeente het zwaartepunt voornamelijk legt op het zo snel mogelijk uit de bijstand komen, raken jongeren bovendien makkelijk uit beeld, zo vertelde een gemeente. Door de nadruk op directe uitstroom uit de bijstand, kiezen jongeren er soms voor om dan maar te gaan werken. Terwijl ze later meer hebben aan een diploma.

Jongere: *"Ik wil graag naar het vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs) omdat ik dan geen volledige mbo4-opleiding hoef af te ronden om te kunnen starten met een hbo-opleiding. Als ik dit doe heb ik in de toekomst meer mogelijkheden. Het vavo kan ik niet volgen met behoud van mijn uitkering. Daarnaast is studiefinanciering voor het vavo niet mogelijk.*
*Mijn verzoek om volwassenenonderwijs te volgen met behoud van uitkering werd helaas door de gemeente afgewezen. Hierover ben ik zeer teleurgesteld en ik ben daarom gaan werken. Ik heb nu geen diploma."*

**Bij schuldhulpverlening moet de jongere aan het werk**
Maatschappelijke organisaties vragen aandacht voor de problemen die ontstaan wanneer jongeren in de schuldhulpverlening zitten. Als iemand schuldhulp krijgt, geldt vaak de eis dat hij volledig beschikbaar moet zijn voor arbeid. Als de bijstandsconsulent dan wil dat de jongere een opleiding volgt, bestaat dus de kans dat dit van de schuldhulpverlener niet mag. Die wil namelijk juist dat de jongere zijn aflossingscapaciteit vergroot door te werken. Een opleiding volgen zit er dan niet in. Dat verkleint dan weer de kans dat de jongere passend werk vindt en dat ook kan behouden.

61 Artikel 10f Participatiewet.

**Het verhaal van Joris***

*Joris heeft geen startkwalificatie. Hij wil daarom graag een opleiding volgen. Deze mag van de gemeente maximaal twee jaar duren. Dat is in Joris' situatie niet haalbaar. Datzelfde geldt voor het vereiste om te werken naast school.*

**Door depressies niet meer naar school**

*Als twaalfjarige kwam ik vanwege mijn dwanghandelingen terecht in de hulpverlening. Ik kreeg de diagnose OCD en autisme, waarna ik in therapie ging en medicijnen kreeg. Na een nieuw hulpverleningstraject zonder resultaat, en door andere nare gebeurtenissen, raakte ik in een depressie. Ik kon niet langer naar school. Uiteindelijk kwam ik in contact met een hulpverlener die vertelde over een kliniek in Spanje. Ik vertrok daar naartoe. Op mijn 19de keerde ik terug naar Nederland. Zowel mijn ouders als ik wilden niet dat ik weer thuis zou komen wonen, dus meldde ik me vanuit Spanje aan voor begeleid wonen.*

**Gemeente geeft geen duidelijke antwoorden**

*Een uitkering was relatief snel geregeld. Had ik echter vragen over die uitkering, dan had óf niemand een antwoord, óf ik kreeg verschillende antwoorden. Wat is nou waar, wat zijn de regels eigenlijk, weten medewerkers dat eigenlijk zelf wel? Door mijn autisme heb ik veel behoefte aan duidelijkheid. Dat is nu niet het geval. Vervolgens kreeg ik onaangekondigd achtereenvolgens vier verschillende klantmanagers toegewezen. Met de een had ik wel en met de ander geen persoonlijk contact. Contact krijgen met de klantmanager verloopt hoe dan ook ingewikkeld en bureaucratisch. Pas na twee dagen bellen, krijg ik iemand te spreken. En dan duurt het nog een paar dagen voordat ik antwoord krijg op mijn vragen.*

**Door ontbreken startkwalificatie, geen kans op inspirerend werk**

*Ik wil graag verder met mijn leven. Als ervaringsdeskundige wil ik graag anderen helpen, die in hun leven tegen dezelfde dingen aanlopen als ik. Omdat ik geen startkwalificatie heb, heb ik nauwelijks kans op inspirerend werk. Omdat ik al ervaringsdeskundige ben, kan ik nu een mbo BBL-opleiding volgen. Een opleiding die normaliter twee jaar duurt, maar voor mij, gezien mijn schoolachtergrond, zou dat langer duren. Als ik mijn diploma voor de opleiding Ervaringsdeskundige haal, kan ik hier mijn brood mee verdienen.*

**Naast leren gaan werken is niet haalbaar**

*In een gesprek met de klantmanager van de gemeente, mijn moeder en woonbegeleider hebben we uitgebreid besproken waarom dit voor mij een goede en duurzame opleiding is. Uiteindelijk gaf de manager toestemming voor twee jaar school. Dat is voor mij niet haalbaar. Dat ik de opleiding in twee jaar moet afronden, geeft veel stress. Het zou het mooiste zijn als ik meer tijd zou krijgen van de gemeente. Alleen loop ik daarbij weer tegen de regels aan die zeggen: als je naar school kan, kun je daarnaast ook werken. Wat in mijn geval onmogelijk is, omdat ik alle zeilen bij moet zetten om deze opleiding überhaupt te kunnen bolwerken.*

*Natuurlijk heb ik gedachten als: dan houd ik het wel bij een uitkering. Dat is het makkelijkst. Maar daar word ik niet gelukkig van. Ik droom ervan ooit zelfstandig, zonder begeleiding te leven en werken. Dat ik een opleiding heb afgerond en een breder, gezonder netwerk om me heen heb. Maar soms word ik zo moedeloos van al die regels waar ik steeds maar weer tegenop bots.*

* Niet de echte naam.

# 4 Conclusies

## 4.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de vraag centraal tegen welke knelpunten jongeren van 18 tot 21 jaar met een bijstandsuitkering aanlopen en wat zij van de overheid kunnen verwachten. En in hoeverre zorgen deze knelpunten ervoor dat zij onder het sociaal minimum terechtkomen of dreigen terecht te komen?

De overheid moet ervoor zorgen dat burgers bestaanszekerheid hebben. Dat doet de overheid door mensen die daar recht op hebben, een bijstandsuitkering en andere inkomensondersteunende regelingen toe te kennen. Uit de vele gesprekken die de Nationale ombudsman voor dit onderzoek voerde, blijkt dat jongeren in de bijstand tegen diverse (praktische) problemen aanlopen. De overheid lijkt zich niet altijd (voldoende) bewust van het perspectief van jongeren en doet een te groot beroep op het *doenvermogen*[62] van die groep. Dit geldt vooral voor de jongeren die geen ouders hebben om op terug te vallen, en zich daardoor in een financieel kwetsbare positie bevinden. Wet- en regelgeving lijkt uit te gaan van de traditionele gezinssituatie, waar ouders hun kinderen helpen en financieel bijstaan. De werkelijkheid is weerbarstiger: kinderen worden uithuisgeplaatst, raken uit beeld of krijgen ruzie met hun ouders. Of ouders gaan scheiden of blijken zelf niet in staat om voor hun kind te zorgen, door bijvoorbeeld armoede of sociaal psychische problemen. Sommige kinderen komen zonder ouders naar Nederland. In dat soort situaties gaat het vaak mis. Voor al deze jongeren geldt dat zij veel moeite hebben om hun hoofd financieel boven water te houden.

In de volgende paragrafen vat de Nationale ombudsman samen wat de belangrijkste knelpunten zijn en trekt daaruit conclusies.

## 4.2 Financiële problemen door knelpunten in wet- en regelgeving

**De verplichte zoektermijn naar werk of opleiding zorgt voor extra problemen**
Het merendeel van de jongeren tot 21 jaar dat zich meldt voor een bijstandsuitkering, is niet direct beschikbaar voor of bemiddelbaar naar werk. Uit het onderzoek volgt dat toepassing van de verplichte zoektermijn naar werk vaak leidt tot (grotere) financiële problemen, maar ook dat jongeren uit beeld raken. De ombudsman vindt het daarom onbegrijpelijk dat jongeren met een dringende behoefte aan financiële hulp, vier weken moeten wachten voor toelating tot de bijstand. De Nationale ombudsman is voorstander van het niet toepassen van de zoektermijn.

Het voornemen van de minister voor Armoedebeleid is om gemeenten, door het creëren van een zogenaamde ‘kan-bepaling’, zelf te laten bepalen of zij de zoektermijn toepassen. Het voorstel om dit als ‘kan-bepaling’ te formuleren, vindt de Nationale ombudsman problematisch. Een ‘kan-bepaling’ leidt tot niet uit te leggen verschillen tussen gemeenten. De Rijksoverheid moet de bestaanszekerheid borgen voor alle burgers, ongeacht in welke gemeente iemand woont.[63] Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de sociale participatie en om ervoor te zorgen dat iedereen actief kan meedoen in de samenleving. Vanuit die gedachte past het niet om de voorwaarden voor toelating tot de bijstand, te delegeren aan gemeenten.

**Gemeenten vullen de jongerennorm niet altijd voldoende aan**
De jongerennorm van € 258,42 is voor jongeren zonder financiële ondersteuning van ouders onvoldoende om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Het baart de Nationale ombudsman veel zorgen dat de vraag of jongeren kunnen rondkomen, afhankelijk is van de gemeente waar zij wonen. Jongeren die onvoldoende aanvulling op de jongerennorm ontvangen kunnen niet zomaar naar een andere gemeente verhuizen. Dat gemeenten verschillend omgaan met middelen voor sociale

62 WRR, Weten is nog geen doen. Naar een realistisch perspectief op redzaamheid, 2017, p. 141.
63 Nationale ombudsman, Reflectie sociale minima in de knel, 17 oktober 2022 (nr. 2022/167), p. 19.

zekerheid en het aanvullen van het inkomen tot het minimum, is aan burgers niet uit te leggen en creëert rechtsongelijkheid. De Nationale ombudsman vindt dat inkomenszekerheid niet per gemeente mag verschillen. Bovendien is aanvulling via bijzondere bijstand maatwerk en daarom een tijdrovende klus voor gemeenteambtenaren. Deze tijd investeren zij liever direct in de jongeren, met als doel hen duurzaam uit de bijstand te helpen.

De Nationale ombudsman is positief gestemd over de plannen van de minister voor Armoedebeleid voor harmonisatie van de aanvullende bijzondere bijstand voor jongeren van wie ouders niet in beeld zijn of geen ondersteuning kunnen bieden. Hij zou graag zien dat de minister – vooruitlopend op de wetswijziging – gemeenten aanmoedigt om de jongerennorm altijd aan te vullen tot het sociaal minimum.[64] Daarmee worden financiële problemen en schulden bij jongeren voorkomen.

**(Deeltijd) werken is onnodig ingewikkeld**
Vanuit de bijstand gaan (deeltijd)werken is onnodig ingewikkeld en niet altijd lonend. Overheidsinstanties betalen op een ander moment uit dan de werkgever en doen er meestal even over om vast te stellen op welk bijstandsbedrag iemand met een deeltijdbaan recht heeft. Er is soms te weinig geld op het moment dat jongeren de vaste lasten moeten betalen. Daardoor kunnen financiële problemen ontstaan. Als de hoogte van de inkomsten wisselt, moeten jongeren soms ook bijstand terugbetalen. De gemeente verrekent de inkomsten met de bijstand. Dezelfde problemen doen zich vaak voor met ontvangen toeslagen. De inkomensonzekerheid geeft jongeren veel stress en demotiveert om aan het werk te gaan. Ook het feit dat gemeenten inkomsten door het ontbreken van een inkomensvrijlating volledig met de bijstand verrekenen, draagt daar in negatieve zin aan bij.

De Nationale ombudsman vindt het – ook gezien de krapte op de arbeidsmarkt – onwenselijk dat jongeren niet of onvoldoende participeren. Daarnaast is het opdoen van werkervaring ook belangrijk voor de persoonlijke ontwikkeling en het latere arbeidsleven. Hij steunt de voorstellen van de minister voor Armoedebeleid om werken aantrekkelijker te maken en om meer inkomenszekerheid voor alle bijstandsgerechtigden te creëren. De verruiming van de bijverdiengrenzen, werken met automatisch verrekenen van inkomsten uit arbeid en een bufferbudget zijn maatregelen die ook jongeren ten goede kunnen komen.

De Nationale ombudsman gaf eerder in zijn reflectie *Sociale minima in de knel* aan dat de nieuwe plannen van het bufferbudget kunnen helpen om de bestaanszekerheid te vergroten en de angst voor terugvordering tegen te gaan.[65] Maar beter is het als de overheid zorgt voor een sociaal minimum dat ruim genoeg is om enige buffers te kunnen opbouwen.

## 4.3 Praktische problemen

**Financieel zelfstandig, maar in praktijk nog niet zelfredzaam**
Uit de reflectie *Sociale minima in de knel* volgt dat de Participatiewet ingewikkeld is en onrealistisch veel *doenvermogen* van sociale minima vergt.[66] Dit geldt zeker voor jongeren in de bijstand; zij redden het meestal niet alleen. Gezien hun leeftijd en (nog) beperkte vaardigheden om dingen zelf te regelen, zijn zij nog niet financieel zelfredzaam. Vanaf het 18de levensjaar is dit echter wel het wettelijk uitgangspunt. Zelfredzaamheid is vooral een illusie bij jongeren zonder (financiële) steun van ouders en/of jongeren in een moeilijke situatie. Te denken valt aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen, dak- en thuisloze jongeren en jongeren met sociale en psychische problemen.

64 Het sociaal minimum is gekoppeld aan het minimum(jeugd)loon. Zie Ministerie van SZW: Normenbrief 1 juli 2022, 2 juni 2022.
65 Nationale ombudsman, Reflectie sociale minima in de knel, 17 oktober 2022 (nr. 2022/167), p. 20.
66 Nationale ombudsman, Reflectie sociale minima in de knel, 17 oktober 2022 (nr. 2022/167), p. 16.

**De (weg naar de) bijstandsprocedure is te ingewikkeld**
De problemen beginnen al bij het aanvragen van de bijstand. De drempel om financiële hulp te vragen blijkt voor jongeren hoog. Dit heeft diverse oorzaken, zoals ingewikkelde informatie over de bijstand en schaamte. Als zij zich melden bij de gemeente zijn de problemen al opgestapeld. De verplichte zoektermijn naar werk van vier weken draagt daar in negatieve zin aan bij.
Ook als jongeren de weg naar het juiste loket wel vinden, is de financiële bijstand niet eenvoudig te krijgen. De aanvraagprocedure is ingewikkeld en het aanleveren van bewijsstukken vraagt goede administratieve vaardigheden, waarover lang niet alle jongeren beschikken.

**Problemen bij de informatieverstrekking**
Jongeren geven aan dat zij brieven van de overheid en informatie op websites door ingewikkeld taalgebruik niet goed begrijpen. Apps, filmpjes en chatfuncties sluiten beter aan op de behoeften van jongeren. Van dergelijke informatiekanalen maken gemeenten echter maar beperkt gebruik. Er wordt nog weinig gebruik gemaakt van de informatieverstrekking via intermediairs, zoals decanen en jongerenwerkers. Ook is het jongerenloket niet altijd bekend of aanwezig.
Verkeerd begrepen of gemiste informatie kan voor jongeren verstrekkende gevolgen hebben, waardoor ze (verder) in de financiële problemen komen.

**De begeleiding sluit niet altijd aan bij de behoefte van jongeren**
Niet alle gemeenten begeleiden jongeren in de bijstand, terwijl zij dat vaak wel nodig hebben. Sommige gemeenten verwachten veel zelfstandigheid van jongeren, terwijl deze jongeren daar niet altijd over beschikken. Bij jongeren in een kwetsbare positie is het opbouwen van een vertrouwensband en persoonlijk contact met bijstandsconsulenten essentieel. Dat kan het beste met een vast aanspreekpunt bij de gemeente. Het eigen sociale netwerk – indien aanwezig – kan jongeren vaak maar beperkt (op weg) helpen bij het regelen van administratieve zaken.

**Combinatie scholing en bijstand levert problemen op**
Jongeren in de bijstand hebben soms scholing nodig om werk te vinden. Bijspijkeren van vakkennis of bijscholing kan nodig zijn, zeker als iemand langer in de bijstand zit. Maar volgens de Participatiewet gaat werken vóór studeren. Dat betekent dat het accepteren van werk verplicht is en er geen tijd meer is voor studie. Als iemand schuldhulp krijgt, geldt ook vaak de eis dat hij volledig beschikbaar moet zijn voor arbeid.

Het moeten accepteren van werk belemmert – vooral bij de groep zonder startkwalificatie – de duurzame uitstroom uit de bijstand. De Nationale ombudsman vindt dit onwenselijk. Gemeenten moeten juist jongeren optimaal stimuleren om duurzaam uit de bijstand te stromen. Zij hebben immers nog een hele toekomst voor zich. Dit betekent dat gemeenten jongeren zonder startkwalificatie moeten stimuleren om een opleiding te volgen en/of deel te nemen aan leer-werktrajecten. En dat de aflossing van schulden niet in de weg mag staan aan het volgen van een opleiding, die bijdraagt aan duurzame uitstroom.

**De Nationale ombudsman concludeert:**

- Door knelpunten in wet- en regelgeving ontstaan financiële problemen.
- Gemeenten kiezen soms voor snel, tijdelijk werk en niet voor duurzame inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt.
- Jongeren in de bijstand redden het niet alleen.
- De (weg naar de) bijstandsprocedure is te ingewikkeld en de informatieverstrekking kan beter.

# 5 Aanbevelingen

De Nationale ombudsman roept gemeenten en de minister voor Armoedebeleid op om de in het onderzoek geconstateerde knelpunten op te lossen. De overheid moet voorkomen dat jongeren in de bijstand tot 21 jaar onder het sociaal minimum terechtkomen en/of financiële problemen krijgen. Daarvoor moeten de knelpunten in wet- en regelgeving worden weggenomen. Ook moet de overheid bevorderen dat jongeren duurzaam uitstromen uit de bijstand en zorgen voor betere informatieverstrekking en begeleiding. Op basis van de conclusies in dit onderzoek, doet de Nationale ombudsman de volgende aanbevelingen.

**1. Pas de verplichte zoektermijn naar werk of opleiding voor jongeren tot 21 jaar niet meer toe**
Het merendeel van de jongeren tot 21 jaar dat zich meldt voor een bijstandsuitkering, is niet direct beschikbaar voor, of bemiddelbaar naar werk. De zoektermijn heeft dan geen toegevoegde waarde. Het Rijk moet gemeenten, vooruitlopend op eventuele wetswijzigingen, stimuleren om de zoektermijn niet toe te passen.

**2. Vul de bijstandsuitkering voor jongeren zonder ouderlijk vangnet aan tot het sociaal minimum**
Het is de taak van de Rijksoverheid om de bestaanszekerheid van alle burgers te garanderen. Daar past een (aangevulde) jongerennorm bij die in elke gemeente gelijk is. Zolang het Rijk de aanvulling van de bijzondere bijstand op de jongerennorm tot het sociaal minimum nog niet goed heeft geregeld, moeten gemeenten de jongerennorm altijd aanvullen tot het sociaal minimum.

**3. Zet in op duurzame uitstroom uit de bijstand**
Werken moet van toegevoegde waarde zijn en het volgen van een opleiding moet worden gestimuleerd als dit bijdraagt aan duurzame uitstroom uit de bijstand.

**4. Informeer jongeren proactief en in begrijpelijke taal**
Gemeenten moeten jongeren actief en in begrijpelijke taal informeren over hun rechten en plichten en de voorzieningen waarvan zij gebruik kunnen maken.

**5. Zorg voor goede (financiële) begeleiding, die aansluit op de persoonlijke behoefte**
Gemeenten moeten jongeren beter helpen bij het aanvragen van een uitkering en voorzieningen, het aanleveren van de vereiste bewijsstukken en contacten met instanties.

**Nationale ombudsman**
Postbus 93122
2509 AC  Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2022/183 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, 14 november 2022