College van burgemeester en wethouders
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Nijmegen, 4 juli 2025

Betreft: gevraagd advies JMG over de 'Visie Financiële bestaanszekerheid 2026-2029'

Geacht college,

Allereerst onze complimenten voor dit visiestuk en de speerpunten. Uit de tekst spreekt een duidelijke motivatie om mensen te ondersteunen die het financieel moeilijk hebben en tevens een vooruitstrevende ambitie in de aanpak hiervan, waaronder de integrale visie op het thema 'bestaanszekerheid' en de erkenning dat dit uiteindelijk meer vergt dan enkel het financiële aspect. Zo gaat het ook om participeren en meedoen, evenals het werken aan een sociaal vangnet en versterken van de sociale basis. Daarnaast blijkt die ambitie bijvoorbeeld ook uit de wens om als gemeente verantwoordelijkheid te nemen en inwoners meer proactief te willen benaderen, evenals meer maatwerk te willen leveren indien nodig. Dat zijn mooie speerpunten waar wij als adviescommissie JMG steun voor uitspreken. Desalniettemin willen wij u als commissie graag van een gevraagd advies voorzien om de beleidsvisie nog verder aan te scherpen. In dit advies vragen wij aandacht voor onderstaande thema's.

1. Definitie

In de definitie van financiële bestaanszekerheid beschrijft u de noodzaak van een voldoende en stabiel inkomen om te voorzien in de basisbehoeften wonen, voeding, gezondheidszorg en onderwijs. Bij de speerpunten gaat u vervolgens uitvoerig in op inkomen, zorg en voeding, maar wonen en onderwijs komen niet of veel minder aan bod. U noemt in paragraaf 2.3 weliswaar het verband met gemeentelijke ambities om voldoende sociale huurwoningen te bouwen en om te zorgen voor het opknappen van buurten, maar bij de speerpunten zien wij het belang van goed wonen niet terug.
Wat betreft de basisbehoefte onderwijs: wij waarderen het dat er bij speerpunt 2 extra aandacht is voor beperkte basisvaardigheden als factor die samenhangt met financiële bestaanszekerheid. Een passend educatief aanbod kan bijdragen aan het vergroten van de zelfredzaamheid en weerbaarheid van inwoners. Wij willen in dit verband ook pleiten voor het verruimen van mogelijkheden tot bijscholing met het oog op werk en het stimuleren van taalonderwijs voor nieuwkomers.

Advies: Vermeld bij speerpunt 1 (verstevigen van de basis) ook het belang van een goede woning en neem dit mee bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma.
Neem in het visiestuk ook mogelijkheden tot bijscholing op als instrument om het meedoen van inwoners te stimuleren.

2. Samenhang met evaluatie van de armoedeagenda 2020-2024

In het visiestuk wordt terugverwezen naar de evaluatie van de armoedeagenda 2020-2024. Het is echter onduidelijk hoe de aanbevelingen uit deze evaluatie zijn verwerkt in het huidige visiestuk. Wat is hieruit geleerd en overgenomen? Welke speerpunten in het huidige visiestuk zijn nieuw en welke speerpunten zijn een voortzetting van eerder beleid?

Advies: Vermeld duidelijk de samenhang met de evaluatie van de armoedeagenda 2020-2024 en de wijze waarop aanbevelingen hieruit zijn verwerkt in het huidige visiestuk. Voeg eventueel de aanbevelingen uit de evaluatie toe als bijlage.

3. Monitoring en evaluatie

We zijn blij dat monitoring en evaluatie een belangrijk onderdeel zijn van het huidige visiestuk. Ook omdat in de armoedeagenda 2020-2024 kwantitatieve doelen en indicatoren ontbraken (zie de brief aan de gemeenteraad van 26 maart 2024). In hoofdstuk 7 wordt een aantal thema's genoemd waarop gemonitord gaat worden. Echter, de precieze 'output' (of 'prestatie') indicatoren zijn hierin niet helemaal duidelijk. Wat acht het college belangrijk genoeg om mee te nemen in de monitoring als het gaat om bijvoorbeeld het bereik en gebruik van regelingen? En welke 'ontwikkelingen' wil zij gaan monitoren op het gebied van armoede, schulden, werk en inkomen? Met andere woorden, wat bepaalt aan het einde van het traject (in 2029) of de beleidsvisie aangaande financiële bestaanszekerheid is 'geslaagd' en of er substantiële verbeteringen binnen dit domein zijn bewerkstelligd? Eén van de genoemde speerpunten gaat bijvoorbeeld over het bouwen aan een 'menswaardig bestaan'. Graag ontvangt de commissie een toelichting op dat begrip van het college, om zo meer helderheid over de inhoud te verkrijgen.

Hiermee hangt samen dat eerst de 'nul' situatie dient te worden vastgesteld. Deze ontbreekt nu nog in het visiestuk, omdat de cijfers voor H3 ('Cijfers en ontwikkelingen') nog niet zijn aangeleverd in het stuk dat ons is voorgelegd. Wij zijn hier erg benieuwd naar en indien mogelijk willen die graag inzien, ook al kunnen we die niet meer meenemen in dit advies.

Tot slot van dit punt: het is van belang dat de doelen (zie p. 9) SMART zijn geformuleerd. Dat is nu nog niet het geval. Daardoor is lastig te meten of deze doelen aan het eind van de periode zijn gerealiseerd. Hoe kan het doel van het bevorderen van de participatie van inwoners bijvoorbeeld meetbaar worden gemaakt? Welke effecten verwacht het college hierop te zien en hoe uiten deze zich (bv. vaker verkrijgen van betaald werk, maar ook een grotere deelname aan initiatieven en activiteiten in de eigen buurt)? En via welke stappen wenst zij dit doel te bereiken?
Voor het formuleren van beleidsdoelen is het stappenplan van het kenniscentrum Beleid en Regelgeving[1] behulpzaam.

Advies: Werk de thema's voor monitoring verder uit naar precieze 'output' indicatoren welke gezamenlijk de gewenste uitkomsten en impact creëren. Maak hierbij, ter ondersteuning, eventueel gebruik van het *Theory of Change model*, veel gebruikt bij de implementatie van sociale interventies. Breng tevens de 'nul' situatie in kaart, het uitgangspunt van de gekozen interventies, en gebruik in deze 'nul' meting dezelfde indicatoren als in de tussentijdse metingen en eindmeting. Zorg dat de doelen van de beleidsvisie zo veel mogelijk SMART zijn geformuleerd.

[1] Zie https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/2-wat-het-beoogde-doel

4. Proactieve dienstverlening

Op pagina 13 wordt gesproken over het voornemen tot het bedrijven van meer 'proactieve dienstverlening'. De adviescommissie onderschrijft dit voornemen, gezien wat eerder in het visiestuk wordt vermeld:

> *"De minima-effect-rapportage 2024 laat zien dat met de aanvullende regelingen die Nijmegen kent alle onderzochte huishoudens de maandbegroting rondkrijgen, mits zij gebruikmaken van alle beschikbare inkomensondersteuning, zowel landelijk als lokaal. (…) Toch blijft het systeem te complex en bereiken we nog steeds bepaalde groepen inwoners onvoldoende, zoals werkende armen, mensen met beperkte basisvaardigheden en mensen met een migratieachtergrond."* (p. 12)

Ook uit de bijeenkomst met de klankbordgroep, in het bijzonder met ervaringsdeskundigen, kwam naar voren dat men soms niet goed bekend is met de regelingen die er zijn en daardoor belangrijke financiële ondersteuning misloopt. Op welke manier wil het college hieraan meer bekendheid geven? Graag ontvangt de commissie een nadere toelichting van het college hoe deze meer 'proactieve dienstverlening' wil gaan uitvoeren en doelgroepen gaat bereiken die doorgaans lastig te bereiken zijn.

Tot slot is dit, voor de commissie, een belangrijk vraagstuk in de koppeling met de schuldhulpverlening. Daarin kan proactieve dienstverlening helpen om de opbouw van schulden te voorkomen en heeft de dienstverlening op die manier een preventieve werking ter voorkoming van onder andere dakloosheid en andere maatschappelijke teloorgang. Op welke wijze wil het college hierin investeren? Graag ontvangt de commissie hierop een nadere toelichting.

Advies: Besteed in de visie, en in de uitvoeringsagenda, aandacht aan hoe je deze kwetsbare doelgroepen gaat bereiken en betrekken als het gaat om beschikbare inkomensregelingen. Bijvoorbeeld via welke kanalen zij kunnen worden bereikt (gebruikte communicatiemiddelen kunnen per doelgroep verschillen) of via welke sleutelpersonen (bv. ervaringsdeskundigen of mensen uit de eigen migranten community met respect en aanzien), en op welke wijze je deze groepen kunt laten meedoen aan deze regelingen (bv. groepen waaronder doorgaans relatief veel wantrouwen heerst jegens de overheid, zoals mensen met een migratieachtergrond). Gebruik proactieve dienstverlening ook als het gaat om schuldhulpverlening ter preventie van de opbouw van problematische schulden.

5. Voorwaarden voor inkomensregelingen

Op pagina 20 worden inkomensregelingen gekoppeld aan een nieuwe inkomensgrens van 130%. Deze inkomensgrenzen zijn voor alle inwoners gelijk. Echter, daarin wordt geen rekening gehouden met de verschillende vaste lasten van een huishouden, ofwel het 'besteedbaar inkomen'. Dit besteedbaar inkomen kan sterk in hoogte verschillen tussen huishoudens (bv. 'werkende armen').

De gemeente Amsterdam, bijvoorbeeld, heeft er om die reden voor gekozen inkomensregelingen niet langer te koppelen aan harde inkomensgrenzen, maar aan besteedbaar inkomen. Daarmee hebben zij de armoede onder inwoners drastisch kunnen verlagen. In dat kader wijzen wij u graag op de voordracht

van wethouder Marjolein Moorman tijdens de Hannie van Leeuwenlezing op 23 mei jongstleden[2]. Op welke manier houdt het college in haar beleid rekening met het besteedbaar inkomen van inwoners?

Advies: Kijk als college niet alleen naar het inkomen van inwoners, maar ook naar het besteedbaar inkomen. Neem deze factor in overweging bij het toekennen van inkomensregelingen.

6. Werk

De commissie is van mening dat werk een te summiere plek inneemt binnen het huidige visiestuk. Slechts aan het eind van de visie is aandacht voor dit belangrijke thema, hoofdzakelijk door verwijzing naar een ander (regionaal) beleidsstuk. Gezien het brede belang van werk voor burgers[3] kan werk niet zo summier benoemd blijven.

In de conceptvisie staat slechts het volgende benoemd:

> **Regionaal beleidskader Arbeidsmarkt en re-integratie**
> Het regionale beleidskader Arbeidsmarkt en re-integratie 2024-2027 'Klaar voor Nieuwe Kansen' richt zich op het creëren van een inclusieve arbeidsmarkt, waarin iedereen ongeacht achtergrond of beperking, kansen krijgt om te werken en zich te ontwikkelen. Hierbij bieden we niet alleen ondersteuning op het gebied van werk, maar ook op het gebied van mentale en fysieke gezondheid, zodat we kunnen zorgen voor duurzame participatie. In het beleidskader leggen we prioriteit bij interventies voor de (kwalitatieve) mismatch op de arbeidsmarkt, intensiveren we de dienstverlening aan werkzoekenden, versterken we de positie van WerkBedrijf Rijk van Nijmegen in het netwerk van de arbeidsmarktregio en maken we de inzet van participatiecoaches mogelijk. Participatiecoaches helpen inwoners om hun weg te vinden naar dagbesteding, vrijwilligerswerk of regulier werk en zijn daarmee een belangrijk instrument in het bieden van perspectief.

Zoals het nu in de visie staat, gerelateerd aan het raadsvoorstel bij bovengenoemd beleidskader d.d. 7 november 2023, roept dit bij de commissie vragen op, temeer omdat in de brief wordt opgemerkt dat inkoop van participatiecoaches via de dienstverleningsovereenkomst niet geldt voor de gemeente Nijmegen.

Vraag: Kan het college een toelichting geven op de huidige inzet van participatiecoaches in de gemeente Nijmegen, met daarbij aandacht voor de implicaties van de beleidsvisie financiële bestaanszekerheid?

Advies: Betreffende de inzet van de participatiecoaches adviseren wij om deze helder ten opzichte van andere dienstverleners te positioneren. Daarbij vraagt de commissie ook aandacht voor helderheid over hoe verschillende actoren in re-integratie en dienstverlening zich tot elkaar verhouden.

Voorts missen wij de algemene notie dat goed werk een grote steun is voor bestaanszekerheid voor mensen, mits dit werk van voldoende kwaliteit is en hen niet in de armoedeval doet belanden.

---

[2] Zie https://www.koepeladviesraden.nl/hannie-van-leeuwenlezing/2025
[3] Zie https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2020/01/15/het-betere-werk waarin ook de link met werken voor iedereen in het kader van brede welvaart nadrukkelijk aandacht verdient, aldus de WRR.

Advies: Besteed door de gehele visie meer aandacht aan het thema werk en bezie dit beleidsthema uitgebreider in relatie tot financiële bestaanszekerheid.

7. Gedragsinzichten verwerken in beleid

Volgens het CBS sluit het beleid over bestaanszekerheid niet altijd goed aan op de praktijk. Beleid gaat veelal uit van de kennis en kunde van mensen om bijvoorbeeld formulieren op tijd en juist in te vullen en regelingen aan te vragen, aan het werk te kunnen als hier kansen toe zijn etc. Met andere worden, hierin wordt een grote mate van zelfredzaamheid van mensen verwacht. Nieuwe neuropsychologische inzichten laten echter al zien dat het effect van langdurige stress op het brein niet gering is en effect heeft op bijvoorbeeld het vermogen om doelen te stellen en deze doelen te monitoren. Langdurige stress vermindert de cognitieve vermogens van mensen, ook als het gaat om creatieve oplossingen bedenken voor problemen. Het brein gaat op 'overlevingsstand'.

Momenteel verricht het CBS hiertoe een onderzoeksprogramma om nieuwe gedragsinzichten op te doen onder mensen in bestaansonzekerheid[4]. De zelfredzaamheid en het 'doenvermogen' van kwetsbare burgers wordt ook aan de kaak gesteld in het rapport "Weten is nog geen doen" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid[5] en het rapport "Rijk aan gedragsinzichten"[6]. In hoeverre worden dergelijke gedragsinzichten op dit moment in de visie en uitvoering benut en op welke wijze?

Advies: Houd in de beleidsvisie rekening met gedrag van mensen in bestaansonzekerheid, waarbij langdurige stress invloed heeft op bijvoorbeeld het 'doenvermogen' van mensen. Denk na over hoe je als gemeente het deze groep zo gemakkelijk mogelijk kan maken als het gaat om bijvoorbeeld de aanvraag van regelingen (bv. zoveel mogelijk informatie die al bekend is van burgers vooraf invullen in de digitale formulieren) en heb daarnaast oog voor de *oorzaken* van bepaald gedrag (bv. waarom boetes niet op tijd zijn betaald) in plaats van hier direct sancties (i.e. extra heffingen) op te leggen.

8. Maatwerk

De commissie onderschrijft het belang van maatwerk als reguliere regelingen tekortschieten, zoals in het gebruik van de zogeheten 'doorbraakmethode'. Op deze wijze kunnen toch zoveel mogelijk mensen worden ondersteund waar nodig. Echter, het is naar onze mening belangrijk om het toegepaste maatwerk te blijven monitoren om zo mogelijke 'hiaten' in het regulier beleid te kunnen opsporen. Maatwerk heeft hiermee tevens een signalerende functie om toekomstig beleid nog verder te versterken en effectief te laten zijn voor zoveel mogelijk mensen.

Daarnaast zijn wij benieuwd naar de stand van zaken rondom de herziening van de lijst bijzondere bijstand en de goederen die hierin zijn opgenomen. Wij horen het graag zodra deze bekend is.

---

[4] Zie https://www.scp.nl/onderzoeksprogramma/gedragsinzichten-in-beleid-gericht-op-bestaanszekerheid
[5] Zie https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen#:~:text=Weten%20betekent%20niet%20automatisch%20doen,vermogens%20van%20burgers%20realistisch%20inschatten
[6] Zie https://open.overheid.nl/documenten/88d30433-84eb-4e72-beb1-a1ba85beaa1b/file

Advies: Neem casussen waarin maatwerk wordt toegepast op in de monitoring om zo mogelijke hiaten in regulier beleid op te kunnen sporen. Ook verzoeken wij u om ons op de hoogte te houden van de lijst bijzondere bijstand en de goederen die hierin zijn opgenomen.

9. Stadspas

Wij willen graag onze waardering uitspreken voor de verkenning die is gedaan naar de invoering van een stadspas in Nijmegen. Dit is een gedegen en helder rapport met een duidelijk advies. Dit advies houdt in dat scenario 1c, het invoeren van een stadsbrede stadspas op ten minste drie criteria goed scoort, maar dan wel op voorwaarde dat het sociale en economische domein hierbij dezelfde ambitie delen en goed met elkaar samenwerken. Verder luidt het advies dat scenario 2, het optimaliseren van het huidige aanbod, een vergelijkbaar effect heeft op die drie criteria, terwijl de externe kosten, zowel eenmalig als op langere termijn, aanzienlijk lager zijn. De verkenning geeft ook mogelijkheden aan om die optimalisering te realiseren.

In de Beleidsvisie heeft u klaarblijkelijk al gekozen voor scenario 1c, het invoeren van een stadsbrede stadspas, en daarmee gaat u feitelijk voorbij aan de genoemde voorwaarde aan zo'n keuze. U schrijft, in het kader Nijmeegse Stadspas op p.16, dat de verkenning adviseert om over te gaan op een stadsbrede stadspas. Dat vinden wij te kort door de bocht. De verkenning is daar veel genuanceerder over. Niet alleen over het brede en gedeelde draagvlak dat daarvoor nodig is, maar ook over de kosten die gemoeid zijn met het invoeren van een stadspas. In de Beleidsvisie gaat u er van uit dat er binnen het sociale en economische domein inderdaad zo'n draagvlak is, zonder dit aannemelijk te maken.
Verder gaat u ook helemaal niet in op de kosten van een stadsbrede stadspas. In de verkenning staat een schatting van wat de verschillende scenario's kosten en dan blijkt dat het optimaliseren van het bestaande aanbod veel goedkoper is dan een stadsbrede stadspas. Gezien de te verwachten krapte van financiële middelen in de komende jaren moeten de kosten van de deze twee mogelijke wegen toch een belangrijke rol spelen in de besluitvorming hieromtrent.
Zonder nadere inhoudelijke en financiële toelichting kunnen wij dan ook niet zonder meer adviseren om over te gaan tot de ontwikkeling en invoering van een stadsbrede stadspas.

Advies: Maak in het visiestuk duidelijk wat de voor- en nadelen zijn van de twee opties, een stadsbrede stadspas én het optimaliseren van het bestaande aanbod, zowel organisatorisch als financieel, eenmalig en langjarig.
Ongeacht op welk scenario de keuze uiteindelijk valt: neem dit mee in de monitoring en evaluatie van de beleidsvisie, om zo snel de gevolgen in kaart te kunnen brengen.

Wij hopen dat ons advies bijdraagt aan verdere verbetering van het mooie concept dat u aan ons heeft voorgelegd. Wij hebben met onze inbreng enige verheldering en nuancering willen aanbrengen. Wij wensen u veel succes bij het vaststellen van een definitieve versie.

Met vriendelijke groeten,

Sandra de Vries
voorzitter adviescommissie JMG

Adviescommissie JMG
Ambtelijk secretaris J. Portier MO10, j1.portier@nijmegen.nl