

Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid

Landelijke basis,
lokaal maatwerk

Jasper J. van Dijk
Yannick Feld
Julia van Rijn

Instituut
voor

Publieke
Economie

Het Instituut voor Publieke Economie (IPE) is een onafhankelijke denktank. Wij publiceren onderzoek en analyses over economisch beleid. Zo maken we complexe onderwerpen toegankelijk, brengen we nieuwe ideeën onder de aandacht en mengen we ons in het maatschappelijke debat. We werken daarbij samen met wetenschappelijke, journalistieke, ambtelijke en politieke instellingen.

Nederland heeft behoefte aan onafhankelijke economische analyse. Op tal van onderwerpen zien we stuurloos beleid. Denk aan ons begrotingsbeleid, dat binnen enkele jaren sterk is verkapt en vervolgens weer verruimd. Of ons belastingstelsel, dat elk jaar minder samenhang lijkt te kennen. Ten slotte vraagt de economie van de toekomst om denkkraft, bijvoorbeeld als het gaat om industriepolitiek of digitalisering.

Wij maken complexe onderwerpen toegankelijk en transparant. Zo zetten we ondergewaardeerde onderwerpen op de agenda. Informatie blijft nu vaak binnen ministeries en overheidsinstanties. Wij vinden dat richtinggevende keuzes een open debat verdienen, omdat beter begrip leidt tot betere politiek.

Wij werken nieuwe ideeën uit. Die ruimte hebben we, omdat we niet gebonden zijn aan Haagse besluitvorming. Omdat we onafhankelijk zijn van politiek of ambtenarij, kunnen we ons eigen oordeel vormen. Daarbij richten we ons op de lange termijn, die te vaak vergeten wordt in het hier en nu.

Wij komen op voor het publieke belang. Beleid wordt beïnvloed door deelbelangen. Als er veel op het spel staat voor enkelen, verheffen zij hun stem via belangengroepen en lobbyisten. Dat kan ten koste gaan van anderen. Daarom melden wij ons, als het publieke belang erom vraagt.

Zo versterken wij onze democratie.

Pub

For

Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid

Landelijke basis, lokaal maatwerk

Januari 2025

Eerlijker en eenvoudiger armoedebelid

De hulp voor mensen in armoede is versnipperd

Voor sommige mensen zijn de landelijke regelingen zoals de toeslagen te weinig om rond te komen

Gemeenten proberen deze gaten te vullen, maar doen dit met veel verschillende armoederegelingen

90 verschillende regelingen bij 21 gemeenten



50 regelingen waren een unieke variant

Ook als alle losse regelingen worden opgeteld zijn de verschillen groot

Hetzelfde huishouden kan, afhankelijk van de woonplaats,

€200

meer of minder per maand krijgen



Rotterdam

267

Alphen a/d Rijn

65

Omvang gemeentelijke regelingen per maand voor een paar met twee kinderen op 100% van het sociaal minimum

Gemeenten en hun inwoners komen in het huidige stelsel in de knel



De verschillen tussen gemeenten zijn onrechtvaardig



Veel regelingen maakt het krijgen van hulp ingewikkeld



Te veel mensen gebruiken de regelingen niet



Het alles-of-niets-karakter kan leiden tot een armoedeval



Gemeenten kampen met uitdagingen in de uitvoering

Versterk de landelijke basis en geef ruimte voor lokaal maatwerk



Maak vijf geharmoniseerde gemeentelijke regelingen

Vervang zes gemeentelijke regelingen met landelijk beleid

Voeg 21 participatieregelingen samen tot één minimaregeling

In het kort

De hulp voor mensen met een laag inkomen is versnipperd en daardoor oneerlijk. Sommige mensen krijgen te weinig landelijke ondersteuning om rond te kunnen komen. Daarom zijn er naast de bekende landelijke toeslagen veel verschillende lokale regelingen, waarmee gemeenten proberen hun inwoners te ondersteunen. Het is niet ongebruikelijk dat gemeenten vijftien verschillende regelingen voor mensen met een laag inkomen hebben, waarbij elke gemeente het net even anders doet. Hierdoor vraagt de overheid veel van mensen in armoede, loopt deze groep hulp mis en ontstaan er oneerlijke verschillen. Zo kan hetzelfde huishouden, afhankelijk van de woonplaats, 200 euro meer of minder per maand krijgen.

De vele verschillende loketten, voorwaarden en typen vergoedingen maken het krijgen van hulp ingewikkeld. Het gevolg is dat mensen in armoede veel tijd en mentale energie kwijt zijn aan alle overheidstrajecten en de bijbehorende administratie. Met de stress die kwetsbare huishoudens al hebben is het vaak ondoenlijk om door een lokale bureaucratie heen te worstelen. Het gevolg is dat deze huishoudens geld mislopen. Ook gemeenten zelf **kampen met uitdagingen**. De druk op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk is groot, mede doordat maatwerk wordt toegepast in situaties waar dit niet nodig is.

De ideale inkomensondersteuning houdt rekening met verschillen tussen mensen, maar voorkomt willekeur. Inkomensondersteuning moet rekening houden met verschillen tussen mensen, maar het risico van maatwerk is dat mensen in vergelijkbare situaties verschillend behandeld worden. Wij onderstrepen de aanbeveling van de Commissie Sociaal Minimum om landelijk te doen wat landelijk kan en gemeenten ruimte te geven voor het bieden van maatwerk.

Wij doen een voorstel om de balans tussen gemeenten en het Rijk te herstellen. We vonden vijf regelingen die het beste bij gemeenten passen, omdat ze gericht zijn op individueel maatwerk of lokale verschillen. Maar we vonden ook zes regelingen die beter landelijk kunnen worden uitgevoerd, omdat de Rijksoverheid voldoende gegevens heeft en er geen individueel maatwerk nodig is. Ten slotte vonden we **21 participatieregelingen die kunnen worden samengevoegd tot één miniatool**.

Zo krijgen gemeenten meer ruimte om essentieel individueel maatwerk te bieden en wordt de inkomensondersteuning in Nederland eenvoudiger en eerlijker.

Dankwoord

Dit rapport is mede mogelijk gemaakt door vele betrokkenen die ons gedurende het traject van waardevolle expertise en inzichten hebben voorzien. We willen hen op deze plek graag hartelijk bedanken. Wij noemen de onderstaande personen graag in het bijzonder.

dr. Anna Custers lector armoede interventies Hogeschool van Amsterdam

Annelie van Manen procesmanager vereenvoudiging inkomensondersteuning Divosa

dr. Arthur van der Linden strategisch adviseur Belastingdienst

Bert van Putten directeur KWIZ

Bob Ricardo ervaringsdeskundige Sterk uit Armoede

Corinne van Gaalen senior wetenschappelijk onderzoeker Nibud

dr. Erik Meij onderzoeker CMO STAMM

Guido van Vulpen wethouder gemeente Wageningen

Hans Beens economisch beleidsmedewerker SZW

Jeannette de Ridder coördinator bestaanszekerheid en samenleven VNG

prof. dr. Koen Caminada hoogleraar Universiteit Leiden

dr. Mandy Bosma senior onderzoeker Planbureau Fryslân

dr. Mark Reijnders wetenschappelijk medewerker SCP

Martijn Boer directeur Zorgweb

dr. Meike Bokhorst senior wetenschappelijk medewerker WRR

dr. Olaf Simonse onderzoeker bij het Kenniscentrum Psychologie en Economisch Gedrag

mr. Roel Becker promovendus staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden

Stephan van der Raadt sociaal raadsman gemeente Den Haag

dr. Suzanne Pietersma strategisch adviseur Belastingdienst

Tim 'S Jongers directeur Wiardi Beckmann Stichting

dr. Vinzenz Ziesemer directeur Instituut voor Publieke Economie

Inhoud

In het kort	3
Dankwoord	4
1 Een blik op inkomensafhankelijke regelingen: hoe ze werken en wat er misgaat	7
1.1 Gemeenten vullen gaten in landelijk inkomensbeleid	7
1.2 Er zijn veel en grote verschillen tussen gemeenten	13
1.3 Het huidige pakket aan regelingen veroorzaakt problemen bij gemeenten en hun inwoners	17
2 Wat weten we over goed minimabeleid?	23
2.1 Landelijke regelingen voor de basis, lokale voor maatwerk	23
2.2 Ondersteuning in geld kan effectiever zijn dan in natura	28
2.3 Brede regelingen maken ondersteuning toegankelijker	30
3 Gemeentelijke regelingen op de weegschaal	33
3.1 Maak vijf geharmoniseerde lokale regelingen	35
3.2 Maak zes gemeentelijke regelingen landelijk	36
3.3 Voeg participatieregelingen samen tot één minimaregeling	41
3.4 Beperk de overige regelingen zoveel mogelijk	43
4 Overkoepelende verbeteringen	45
4.1 Maak geld geven makkelijker voor gemeenten	45
4.2 Stel expliciete kaders voor minimaregelingen	47
4.3 Richt een landelijk kennis- en datacentrum voor gemeentelijk minimabeleid op	48
5 Conclusie	51
Over de auteurs	52
Bronnen	53
Bijlage: Toelichting waardebepaling	57



1 Een blik op inkomensafhankelijke regelingen: hoe ze werken en wat er misgaat

De hulp van de Rijksoverheid voor mensen met een laag inkomen is ingewikkeld ingericht en soms onvoldoende. Gemeenten proberen dit – al mogen zij eigenlijk geen inkomensbeleid voeren – zo goed mogelijk op te vangen. Dit heeft tot gevolg dat mensen afhankelijk zijn van hun gemeente om rond te komen, de verschillen tussen mensen in vergelijkbare situaties groter worden en de complexiteit toeneemt.¹

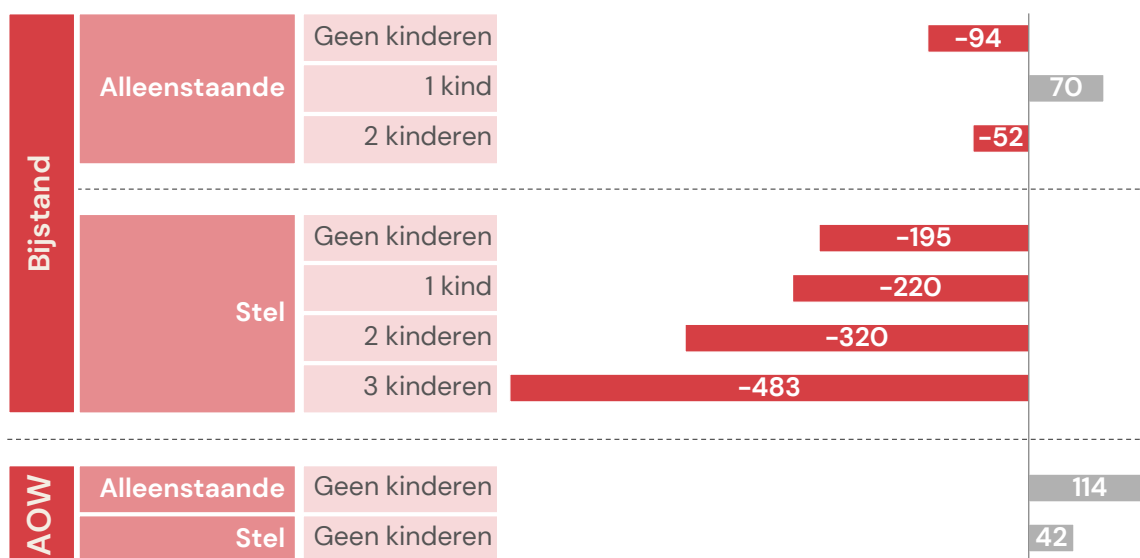
1.1 Gemeenten vullen gaten in landelijk inkomensbeleid

Mensen rond het bijstandsniveau komen maandelijks geld tekort. Dit volgt uit onderzoek van de Commissie Sociaal Minimum uit 2023.² Deze commissie heeft uitgezocht wat mensen nodig hebben om in de Nederlandse samenleving rond te komen en mee te kunnen doen. Dit vergeleken de onderzoekers met wat er binnenkomt via de bijstand of AOW, aangevuld met toeslagen en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen.

Figuur 1.1 laat hun conclusie zien. Sinds 2023 heeft de overheid het minimumloon, de huurtoeslag en het kindgebonden budget verhoogd, waardoor de tekorten vandaag de dag kleiner zijn, met name voor mensen met kinderen. Desalniettemin blijkt uit cijfers van het CBS dat nogal altijd 540 duizend mensen in Nederland arm zijn, en 1,2 miljoen mensen net boven de armoedegrens leven.³

Figuur 1.1: Inkomensondersteuning voor veel huishoudens in bijstand te laag

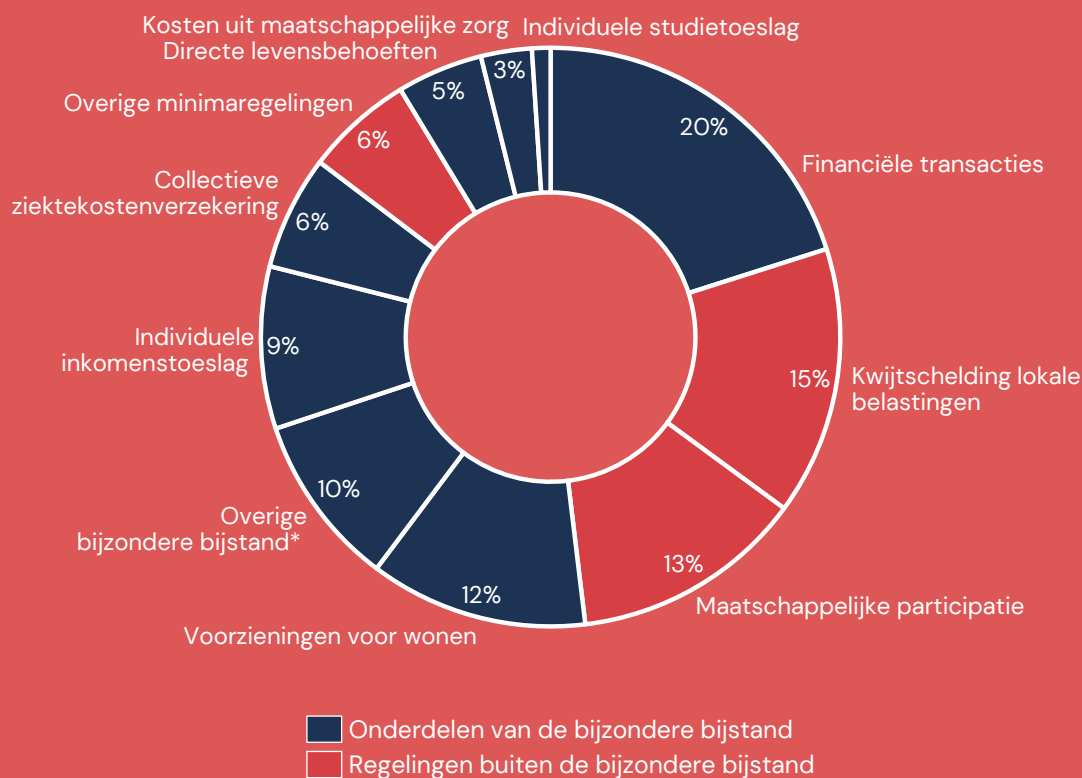
Saldo van inkomsten en uitgaven bij een uitgavenniveau gelijk aan de sociaalminimumnorm – Met een flexbudget van 6% – In een ondergemiddelde gemeente (bedragen in € per maand)



Bron: Een zeker bestaan I (2023) Commissie Sociaal Minimum

Nader bekeken > Omvang armoedebelaid in euro's

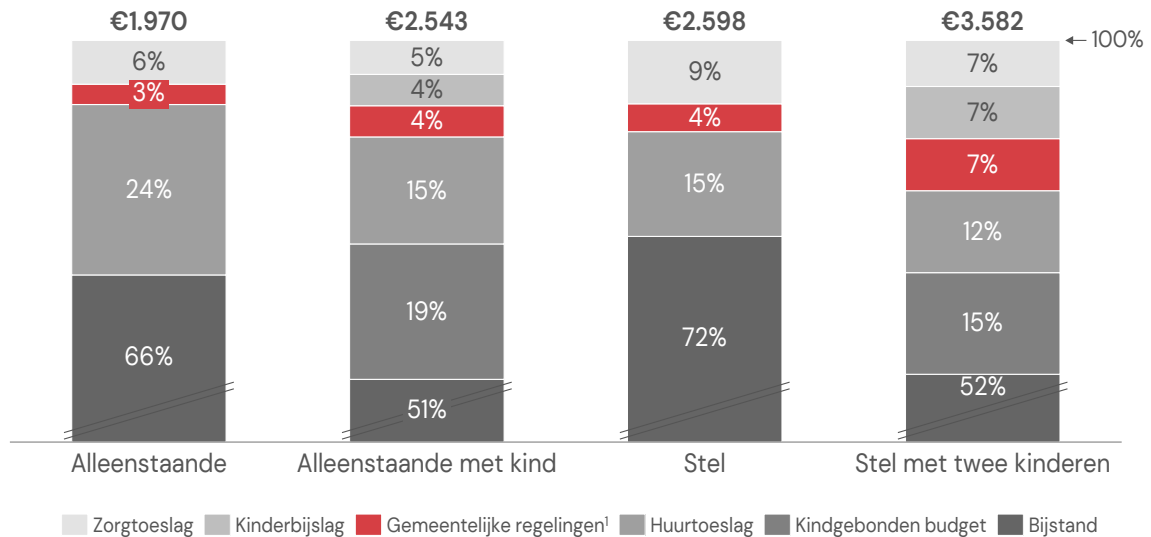
In 2021 ging er naar schatting ongeveer 980 miljoen euro om in gemeentelijk minimabeleid. Hiervan werd 647 miljoen euro besteed aan bijzondere bijstand en 333 miljoen euro aan regelingen die hier niet onder vallen.



Deze bedragen zijn berekend op basis van de verdeelsleutel uit de factsheet bijzondere bijstand van Divosa⁴ en de CBS-cijfers over de uitgaven aan bijzondere bijstand in 2021.⁵ De cijfers voor 2022 en 2023 zijn ook bekend, maar deze hebben wij niet gebruikt, omdat het beeld sterk werd vertekend door de energietoelag. Ook 2021 kent een belangrijke kanttekening. In dat jaar waren de uitgaven aan bijzondere bijstand hoger dan in voorgaande jaren, als gevolg van de noodmaatregel Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten die de overheid nam in reactie op de coronacrisis. Deze zijn door gemeenten voornamelijk opgenomen onder "Voorzieningen voor wonen".

Figuur 1.2: Gemeentelijke regelingen kunnen oplopen tot 7% van het inkomen van een huishouden in de bijstand

Opbouw van het inkomen per maand in €, voor vier verschillende huishoudens in 2024¹



1. Hoogste waarde van de gemeentelijke regelingen voor dit huishouden in de door ons onderzochte gemeenten. Percentages tellen niet precies op tot 100% vanwege afronding.
Bron: Belastingdienst, gemeentesites, Voorzieningenwijzer en IPE-analyse

Tot 2023 werden mensen steeds afhankelijker van hun gemeente om rond te komen. Nog steeds is de afhankelijkheid van gemeentelijke regelingen te groot. Dit zegt ook de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁶ Gemeenten mogen officieel geen 'inkomenspolitiek' voeren, maar sinds 1984 geeft de Rijksoverheid gemeenten steeds meer ruimte voor inkomensafhankelijke regelingen.⁷ De landelijke regelingen waren destijds al ontoereikend voor bepaalde groepen. De Rijksoverheid heeft toen besloten om deze regelingen niet te verruimen, maar in plaats daarvan de introductie van nieuwe inkomensafhankelijke regelingen door gemeenten te gedogen.⁸ Figuur 1.2 laat zien dat gemeentelijke regelingen ondertussen kunnen

oplopen tot 7% van het inkomen van een huishouden in de bijstand. Zie bijlage voor een toelichting op de gebruikte methode.

Tekorten bij gemeenten in 2026 zetten het vangnet onder druk. Vanaf 2026 worden gemeenten met naar schatting structureel €2,4 miljard gekort.⁹ Veel gemeenten zullen hun begroting in 2026 en 2027 niet sluitend krijgen. Door een gebrek aan beleidsvrijheid op andere terreinen, verwachten gemeenten dat meer dan 50% van hun bezuinigingen plaats gaat vinden binnen het sociale- en zorgdomein. Er zal worden gekort op preventieve zorg, sociaal werk en daarmee samenhangende voorzieningen zoals wijkcentra, en inkomensondersteuning.¹⁰ Dit bedreigt het vangnet voor de meest kwetsbare inwoners.

540 duizend Nederlanders zijn arm en 1,2 miljoen leeft nét boven de armoedegrens

***Nader bekeken* > Wettelijke grondslag regelingen**

Hoeveel beleidsvrijheid een gemeente heeft bij de vormgeving van een inkomensafhankelijke regeling, hangt af van de wettelijke grondslag. Bij regelingen gebaseerd op de Participatiewet schept het Rijk de kaders waarbinnen de gemeente beleid mag vormgeven. Zo is in de Participatiewet opgenomen dat gemeenten een individuele inkomenstoeslag moeten aanbieden voor inwoners met een langdurig laag inkomen. Tegelijkertijd zijn gemeenten vrij om te bepalen wat onder 'langdurig' en 'laag' wordt verstaan. Wel is in de Participatiewet vastgelegd dat de vermogensgrens van de bijstand gehanteerd moet worden bij de toekenning van de individuele inkomenstoeslag. Een ander voorbeeld is de kwijtschelding van lokale lasten, waarbij gemeenten zich moeten houden aan de Invorderingswet.

Een groot deel van de gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen is gebaseerd op de Gemeentewet. Bij regelingen gebaseerd op deze wet hebben gemeenten meer beleidsvrijheid, mits het beleid niet in strijd is met overig recht en het algemeen belang.¹¹ Regelingen gebaseerd op de Gemeentewet worden gefinancierd uit de bijdrage die gemeenten ontvangen uit het Gemeentefonds. Dit is een Rijksbijdrage waarvan gemeenten zelf mogen bepalen hoe zij haar besteden. De hoogte van deze bijdrage hangt onder andere af van het aantal inwoners, het aantal uitkeringsgerechtigden, de oppervlakte van de gemeente en hoeveel belasting een gemeente jaarlijks kan innen.¹²

Het is niet altijd duidelijk op welke wet een regeling precies is gebaseerd. Gemeenten met onderling vergelijkbare regelingen verwijzen soms naar verschillende wettelijke grondslagen. Zo wordt een meerkostenregeling in sommige gemeenten gebaseerd op de Gemeentewet en in andere gemeenten op de Participatiewet.

Er is geen helder onderscheid tussen armoedebestrijding en inkomensbeleid

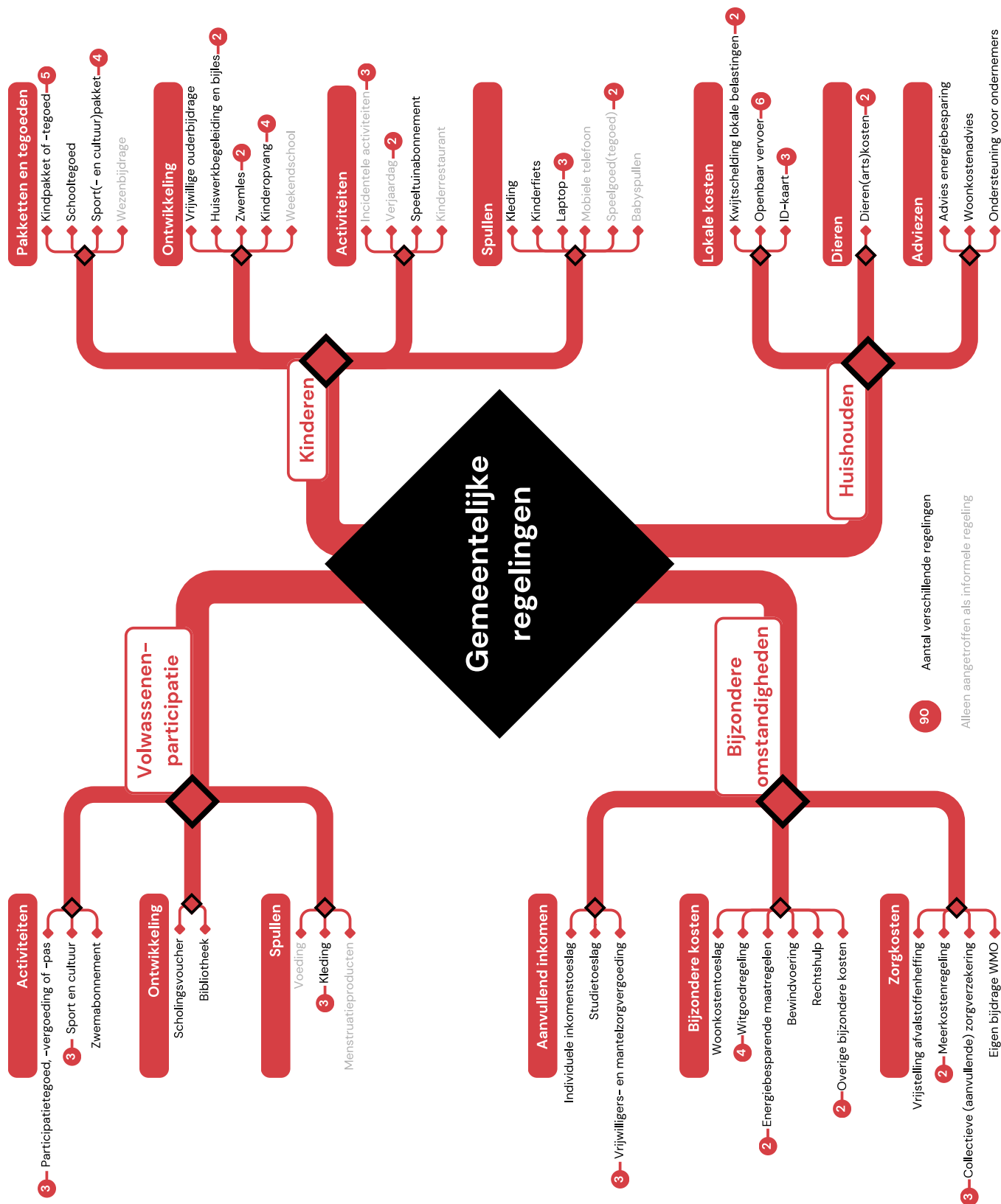
Het onderscheid tussen geoorloofde en ongeoorloofde inkomensafhankelijke regelingen is grijs. In de huidige gedoogconstructie maakt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderscheid tussen ongeoorloofde inkomenspolitiek enerzijds, en geoorloofde armoedebestrijding of participatieregelingen anderzijds. Er is geen helder onderscheid tussen armoedebestrijding en inkomensbeleid. Dit kan willekeur in de hand werken, omdat de ene gemeente zich meer in dit grijze gebied kan of durft te begeven dan de andere gemeente.^{a,13}

Regelingen in de vorm van tegoeden of natura zijn het veiligst voor gemeenten. Gemeenten mogen met hun inkomensafhankelijke regelingen^b mensen met een laag inkomen ondersteunen in noodzakelijke voorzieningen, en deelname bieden aan het sociale leven, sport en cultuur. Het algemene inkomen vergroten mag alleen het Rijk.¹⁴ Zolang een regeling wordt vormgegeven in natura of in tegoeden lijkt deze geoorloofd. Het uitkeren van vrij besteedbaar geld wordt vaak gezien als over de grens. Daarnaast is het juridisch van belang dat een regeling individueel wordt toegekend. Regelingen die aan een groep mensen kunnen worden toegekend op basis van een aantal criteria worden sneller gezien als ongeoorloofde inkomenspolitiek.

^a Sommige gemeenten zoeken de randen op van wat geoorloofd is. Zo besloot de gemeente Utrecht de vermogensgrens voor de kwijtschelding van lokale lasten op te hogen, om te worden teruggefloten door het Rijk. Het verhogen van de vermogensgrens wordt gezien als ongeoorloofde inkomenspolitiek. De Raad van State oordeelde dat het Rijk het besluit van de gemeente Utrecht terecht vernietigd had (zie uitspraak 202400721/1/A2). In januari is Utrecht samen met stichting Collectief Kapitaal een crowdfundingactie gestart voor inwoners in de bijstand. Het doel is om honderd inwoners in de bijstand 1000 euro te geven.

^b Op basis van artikel 108 van de Gemeentewet.

Figuur 1.3: Overzicht van alle gevonden gemeentelijke regelingen



1.2 Er zijn veel en grote verschillen tussen gemeenten

We hebben – inclusief alle varianten – 90 verschillende inkomensafhankelijke regelingen gevonden bij de 21 door ons onderzochte gemeenten.^c Van deze varianten werden er 52 door één onderzochte gemeente gebruikt. Het wiel wordt dus regelmatig opnieuw uitgevonden. Sommige van de 90 varianten leken sterk op elkaar. Daarom hebben we ze ingedeeld in 51 regelingen die we schematisch hebben weergegeven in figuur 1.3. Het getal in de cirkel geeft steeds aan hoeveel varianten we vonden van een regeling. Van alle onderzochte gemeenten had de gemeente Leudal met 9 het kleinste aantal regelingen en de gemeente Amsterdam met 32 het grootste aantal.^d

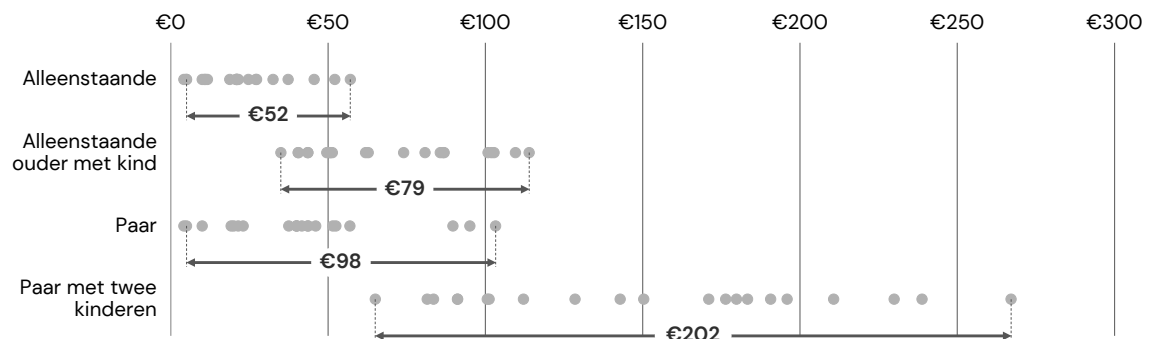
In de gecombineerde waarde van de regelingen waar een huishouden recht op heeft, zien we grote verschillen tussen gemeenten. Figuur 1.4 laat voor vier verschillende huishoudens de totale geschatte waarde zien van alle gemeentelijke regelingen waar ze recht op hebben. De

plaatsing van de bolletjes laat de verschillen tussen gemeenten zien. Het verschil kan oplopen tot 200 euro per maand.

De verschillen zijn niet beperkt tot huishoudens op bijstandsniveau. Figuur 1.5 laat ook grote verschillen zien voor huishoudens met inkomens die oplopen tot 150% van het sociaal minimum. Figuur 1.6 laat zien dat de hoogte van regelingen in sommige gemeenten sterk afhangt van informele regelingen. Zo wordt de waarde in Rotterdam voor meer dan de helft bepaald door informele regelingen, terwijl informele regelingen geen rol spelen in Ede. Maar ook bij de formele regelingen zijn de verschillen groot. Zie bijvoorbeeld het verschil van 221 euro per maand tussen Leudal en Amsterdam. Ook eerdere onderzoeken, die voor meer verschillende soorten huishoudens de regelingen in kaart hebben gebracht, signaleren grote verschillen in de waarde van lokale regelingen.^{15, 16, 17, 18}

Figuur 1.4: Grote verschillen in omvang inkomensafhankelijke regelingen

Spreading minimaregelingen in 21 gemeenten voor vier voorbeeldhuishoudens (in € per maand)



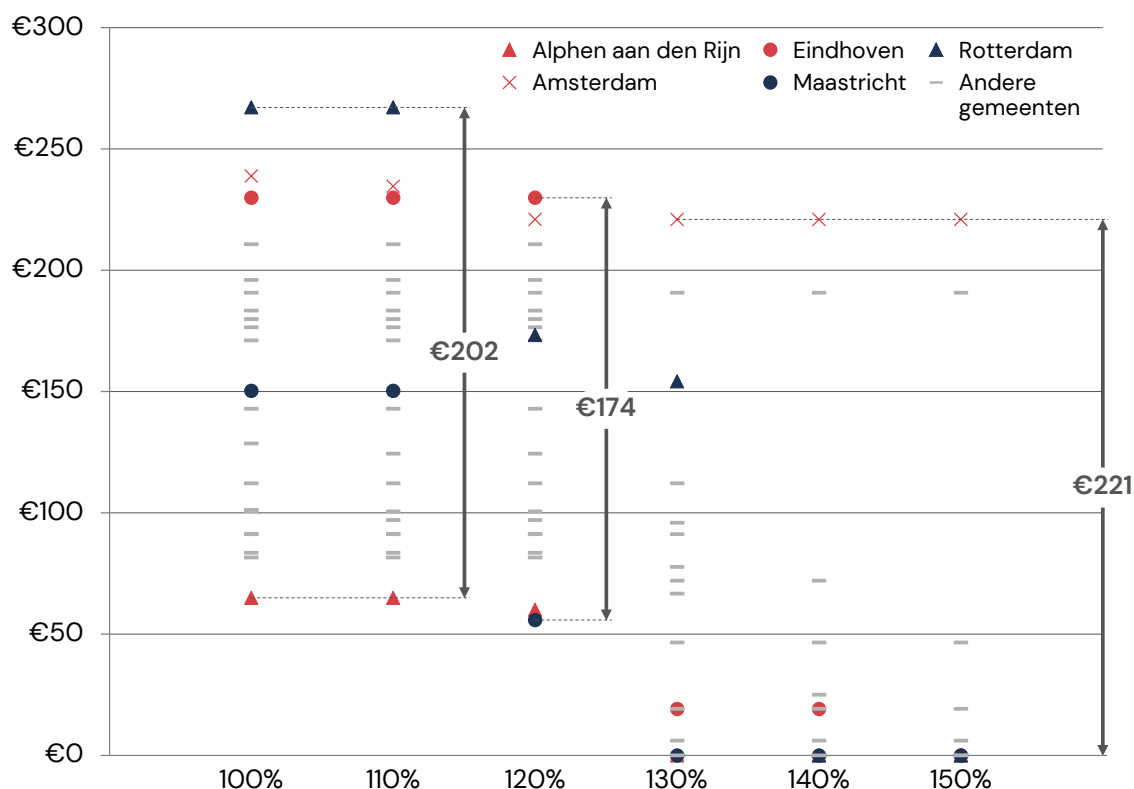
Bron: Voorzieningenwijzer en IPE-analyse

^c Acute regelingen zoals de energietoeslag zijn niet meegenomen in deze selectie.

^d Dat een gemeente relatief weinig regelingen heeft zegt niet per se iets over de ruimhartigheid van het armoedebeleid in de desbetreffende gemeente. Zo kan een gemeente zonder aparte witgoedregeling wel witgoed vergoeden vanuit de individuele bijzondere bijstand. Zie voor een uitgebreidere toelichting op de gebruikte data de bijlage.

Figuur 1.5: Grote verschillen tussen gemeenten bij verschillende inkomensniveaus

Spreading miniregelingen in 21 gemeenten voor een voorbeeldhuishouden van twee volwassenen en twee kinderen voor verschillende inkomensniveaus – Uitgedrukt als percentage van het sociaal minimum – In € per maand)

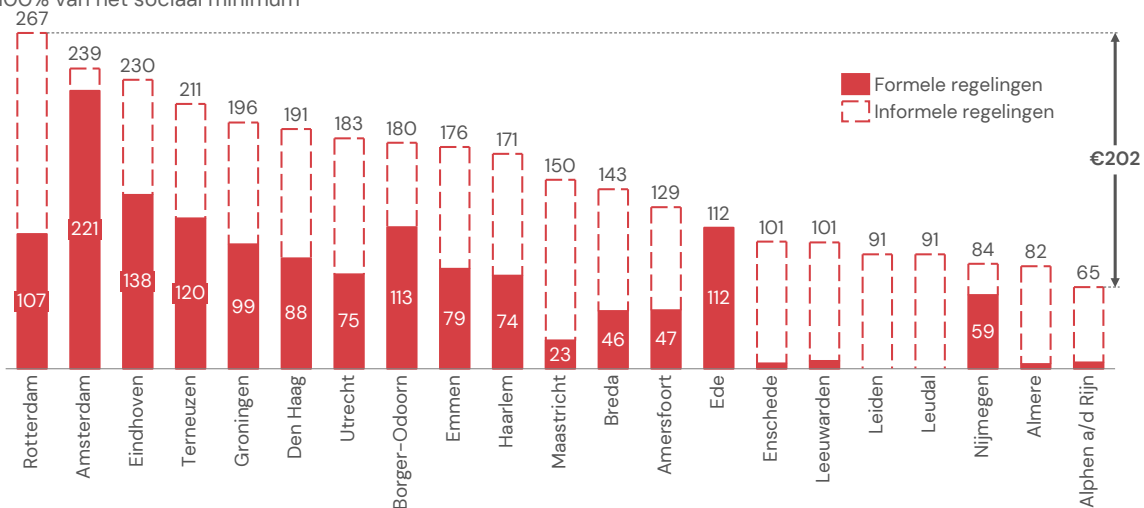


Noot: Naarmate het inkomen stijgt, neemt het aantal symbolen in de figuur af omdat bij deze inkomens ondersteuning van €0 wordt gegeven.

Bron: Voorzieningswijzer en IPE-analyse

Figuur 1.6: Verschil in waarde gemeentelijke regelingen loopt op tot 200 euro per maand

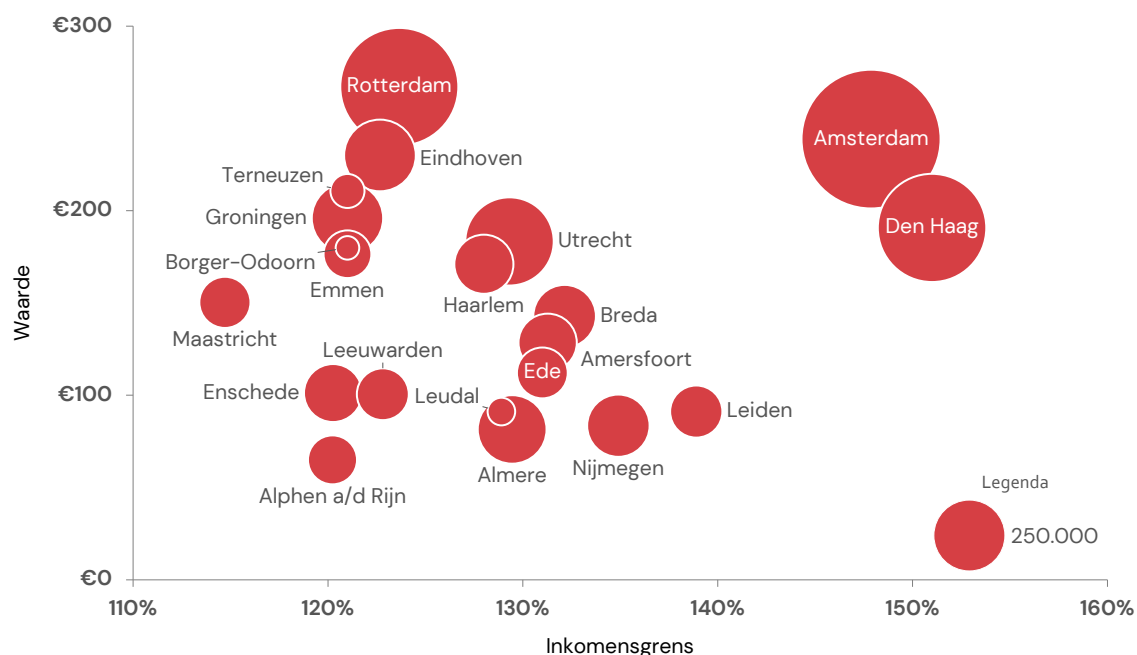
Omvang gemeentelijke regelingen per maand voor voorbeeldhuishouden met twee volwassenen en twee kinderen op 100% van het sociaal minimum



Bron: Voorzieningswijzer en IPE-analyse

Figuur 1.7: Hoogte en toegang gemeentelijke regelingen verschilt sterk

Gecombineerde waarde lokale regelingen X inkomensgrens¹ als percentage van het sociaal minimum voor een paar met twee kinderen (in € per maand)



1. Gewogen gemiddelde van alle inkomensgrenzen die de gemeente hanteert voor dit huishouden

Bron: Voorzieningswijzer en IPE-analyse

Niet alleen de omvang van inkomensafhankelijke regelingen verschilt sterk tussen gemeenten. Hetzelfde geldt voor de toegang ertoe. Sommige regelingen worden alleen aangeboden voor huishoudens die precies op bijstandsniveau zitten, terwijl andere ook gelden voor huishoudens op meer dan 150% van het sociaal minimum.^e Deze verschillen bestaan binnen én tussen gemeenten. Figuur 1.7 toont de verschillen in inkomensgrenzen tussen gemeenten voor een voorbeeldhuishouden van een paar met twee kinderen.

Er is verschil in de wettelijke borging van de regelingen. Daarom maken we in figuur 1.6 onderscheid tussen formele en informele regelingen. Onder formele regelingen verstaan we de miniregelingen die volledig door de gemeenten worden gefinancierd en uitgevoerd. Deze regelingen zijn in lokale verordeningen vastgelegd en elke inwoner die aan de voorwaarden voldoet, heeft hier recht op. Onder informele regelingen verstaan we de regelingen die niet door de gemeente worden uitgevoerd.

^e Ook mensen die te maken hebben met loonbeslagen kunnen onderaan de streep geld tekortkomen. Deze mensen kunnen vaak geen aanspraak maken op gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen, omdat deze veelal zijn gebaseerd op het bruto-inkomen. Wel kunnen zij individuele bijzondere bijstand aanvragen.

Figuur 1.9: Onderscheid formele en informele regelingen

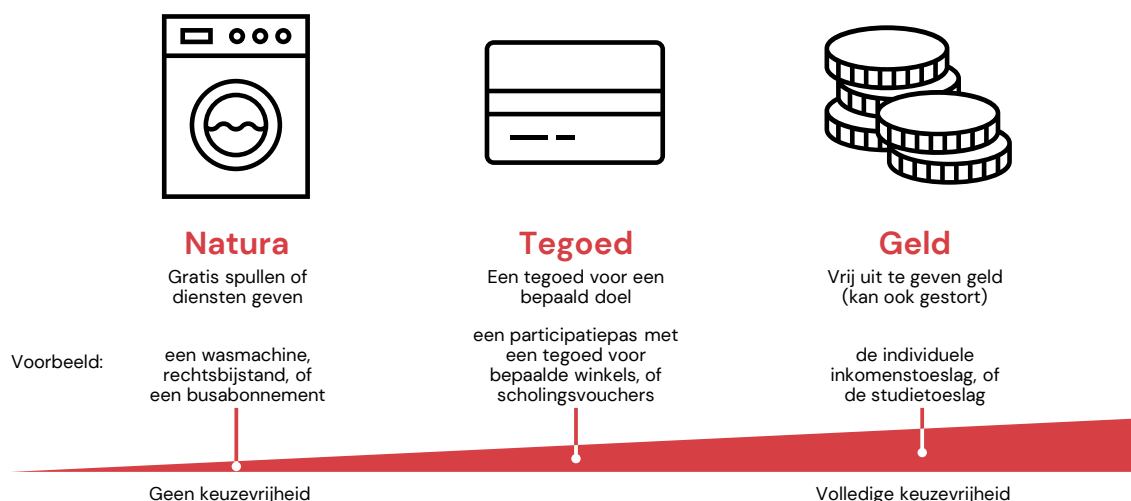
	Informeel		Formeel
Omschrijving	Stichting bestrijdt armoede met eigen financiering	Gemeente geeft stichting geld voor een regeling	Gemeente legt regeling vast in verordening en voert uit
Uitvoering	Stichting	Stichting	Gemeente
Vastgelegde voorwaarden	✗	✗	✓
Financiering			100% overheid
Voorbeelden	Voedselbanken, Rode Kruis	Jeugdfonds Sport en Cultuur, Stichting Leergeld	Individuele inkomens toeslag, tegemoetkoming schoolkosten

Bron: IPE-analyse

Informeel regelingen kunnen volledig particuliere initiatieven zijn, maar ook tussenvormen, waarbij een gemeente een stichting geld geeft om een regeling uit te voeren. Dit is schematisch weergegeven in figuur 1.8. Veel informele regelingen zijn gericht op kinderen: meer dan de helft van de kindregelingen die wij vonden was informeel. Bij informele regelingen is het risico van enige willekeur bij de toekenning groter, omdat de wettelijke borging ontbreekt.¹⁹ Door de voorgenomen bezuinigingen worden informele regelingen waarschijnlijk belangrijker, wat de wettelijke borging van minimaregelingen verder onder druk zet.

We zien ook grote verschillen in de vormgeving van formele regelingen. Gemeenten kunnen inwoners helpen met vrij besteedbaar geld, met een tegoed, of met spullen of diensten. Deze vormen – modaliteiten – zijn weergegeven in figuur 1.9. Wij vonden 37 regelingen in natura, 17 in de vorm van een tegoed en 8 met vrij besteedbaar geld.

Figuur 1.8: Vormen (modaliteiten) gemeentelijke regelingen



Bron: IPE-analyse

1.3 Het huidige pakket aan regelingen veroorzaakt problemen bij gemeenten en hun inwoners

Complexiteit

Voor elk probleempje een eigen loketje met een eigen aanmeldprocedeeetje, een eigen aanvraagformuliertje (steeds vaker digitaal) en een apart oplossinkje.

– Tim 'S Jongers²⁰

Het grote aantal verschillende inkomensafhankelijke regelingen maakt het stelsel complex. Denk aan alle verschillende uitkeringsinstanties, aanvraagrou-tes- en processen, voorwaarden, bewijsstukken, inkomensbegrippen en hoogten en typen vergoedingen. Complexiteit die verder versterkt kan worden door zachte factoren zoals taalbarrières of beperkte digitale vaardigheden. Het gevolg is dat arme mensen veel tijd en (mentale) energie moeten investeren in diverse trajecten en de daarmee samenhangende administratieve lasten.²¹ Volgens armoededeskundige en bestuurskundige Tim 'S Jongers kan dit deels worden verklaard door de focus van beleid op geïsoleerde problemen, terwijl mensen in armoede vaak meerdere problemen tegelijkertijd ervaren.

Ongelijkheid

De huidige verschillen tussen gemeenten zijn onrechtvaardig. Het is verdedigbaar om mensen met minder geld of hogere kosten extra te helpen. Maar in de praktijk worden mensen in vergelijkbare situaties niet hetzelfde behandeld. Bijvoorbeeld omdat ze in een gemeente wonen met relatief veel mensen met een bijstandsuitkering, of een gemeente met een krappe begroting.²² Recente onderzoeken

van onder andere Stimulansz, De Nationale Ombudsman, het Sociaal Planbureau Groningen, het Planbureau Fryslân, het Centrum voor Lokaal Bestuur, de Commissie Sociaal Minimum, de FNV en het Nibud laten zien hoe groot deze verschillen zijn.^{23,24,25,26,27,28,29,30} De laatste vijf benoemen ook expliciet dat deze verschillen leiden tot rechtsongelijkheid.

Het onderzoek heeft [...] laten zien dat gelijke gevallen in verschillende gemeenten ongelijk behandeld worden. Vanuit de focusgroepen kwam ook naar voren dat deze ongelijkheid als onwenselijk wordt gezien.

– Planbureau Fryslân

De verschillen per gemeente met betrekking tot de minimaregelingen zijn zo groot geworden, dat je (bijna) kunt spreken over rechtsongelijkheid tussen individuele inwoners, die hier een beroep op (moeten) doen.

– Centrum voor Lokaal Bestuur

Er zijn grote verschillen tussen gemeenten, met rechtsongelijkheid, onduidelijkheid en niet-gebruik als gevolg.

– Commissie Sociaal Minimum

Deze verkenning onderschrijft het idee dat er sprake is van een rechtsongelijkheid in het sociaal domein, vanwege de decentralisaties die hebben plaatsgevonden op dit terrein.

– FNV

Deze situatie is onrechtvaardig en creëert ongelijkheid en is daarmee niet langer houdbaar.

– Nibud

Tabel 1: Het verschil tussen twee gemeenten kan oplopen tot 2.425 euro per jaar

Gemeentelijke inkomensondersteuning voor een gezond echtpaar met twee kinderen van 8 en 13 (in € per jaar)

Rotterdam			Alphen aan den Rijn		
Regeling	Bedrag	Inkomensgrens ¹	Regeling	Bedrag	Inkomensgrens ¹
Kindpakket van Stichting Meedoen	1.150	130%	Kindpakket van Stichting Leergeld	150	120%
Jeugdtegoed	1.125	110%	–	–	–
Jeugdfonds Sport & Cultuur	700	130%	Jeugddeelnamefonds	500	120%
Rotterdampas	160	130%	–	–	–
Verjaardagsbox van Stichting Jarige Job	70	120%	Verjaardagsbox van Stichting Jarige Job	70	120%
–	–	–	Bijdrage aanschaf huishoudelijke apparaten	60	110%
Totaal	3.205		Totaal	780	

1. Als percentage van het sociaal minimum

Bron: Gemeente Rotterdam, gemeente Alphen aan den Rijn en IPE-analyses

Hoe groot de verschillen zijn blijkt ook uit onze data-analyse in hoofdstuk 1.2. Tabel 1 laat bijvoorbeeld zien dat een paar in de bijstand met twee kinderen vanuit de gemeente Rotterdam ondersteuning ter waarde van 3.205 euro per jaar ontvangt. In Alphen aan den Rijn is dit 780 euro.

Niet-gebruik

Er lijkt sprake te zijn van ontmoedigingsbeleid. Bij het aanvragen van de IIT moest een formulier van 12 pagina's worden ingevuld, wat anderhalf uur kostte – samen met een professional.

– Ervaringsdeskundige Bob Ricardo³¹

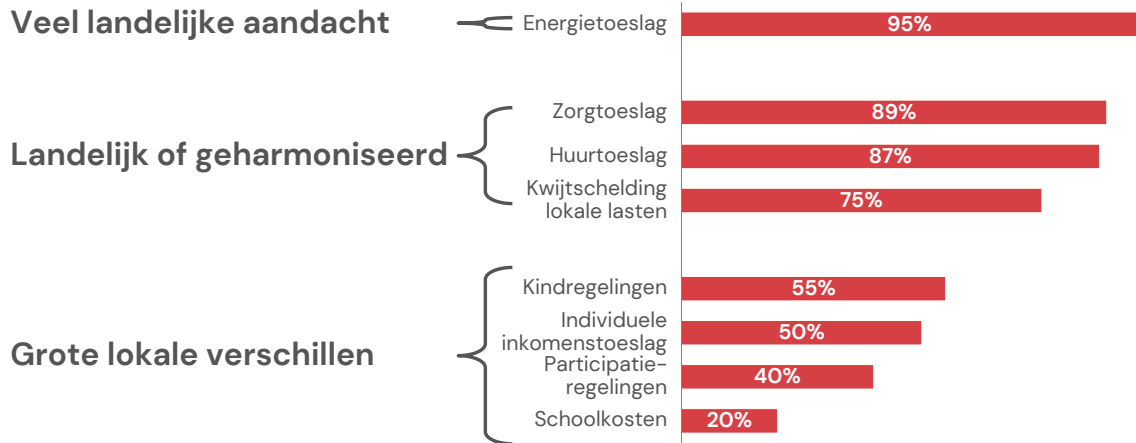
Te veel mensen die recht hebben op een lokale inkomensafhankelijke regeling gebruiken deze niet. Bij landelijke inkomensafhankelijke regelingen is het gebruik vaak relatief hoog. Zo ligt het gebruik van de zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag op circa 90%.^{32,33,34} Anders is dat voor lokale inkomensafhankelijke regelingen, waarvan het gebruik wordt geschat op 20% tot 50%.^{35,36,f} Positieve uitschieters zijn kwijtschelding lokale lasten en de energietoeslag. Mede door de landelijke media-aandacht had de energietoeslag een gebruik van 80% tot 95%.^{37,38} Figuur 1.10 laat zien hoe hoog het geschatte gemiddelde gebruik is per regeling.^g Hierbij is waarschijnlijk sprake van sterke spreiding. De beperkte data suggereren dat het niet-

^f Dit schatting is op basis van de gegevens van KWIZ voor ruim zeventig gemeenten. Op verzoek van gemeenten brengt KWIZ in kaart wat het gebruik van een regeling is en hoe dit zich verhoudt tot het gebruik in andere gemeenten waarvoor KWIZ het gebruik in kaart gebracht heeft.

^g Mogelijk is de schatting van het niet-gebruik bij de individuele inkomens- en vermogensgrenzen voor de IIT een overschatting. Als iemand voldoet aan de inkomens- en vermogensgrenzen voor de IIT op een bepaald moment, betekent dat niet automatisch dat deze persoon recht heeft op de individuele inkomens- en vermogensgrenzen. Om aanspraak te kunnen maken op deze regeling moet iemand namelijk voor langere tijd (1–5 jaar) een laag inkomen hebben. Om dat goed te kunnen schatten zijn dus inkomens- en vermogensgegevens nodig van een aantal jaren voor het meetmoment. Deze gegevens zijn in de praktijk vaak niet voorhanden.

Figuur 1.10: Mensen weten met name lokale inkomensvoorzieningen niet altijd goed te vinden

Aandeel gebruik van inkomensafhankelijke regelingen onder de mensen die er recht op hebben



Bron: KWIZ, Dienst Toeslagen en IPE-analyse

gebruik sterk varieert tussen gemeenten.^{h,39} Zo ligt het niet-gebruik in grote steden naar schatting lager.^{40, 41, 42}

Een laag gebruik is een probleem. Lokale regelingen zijn alleen een effectief vangnet wanneer ze worden gebruikt. Een populair idee is dat het aanvragen van hulp niet te makkelijk moet zijn. Hierdoor zouden alleen mensen die écht hulp nodig hebben een aanvraag doen. Maar het omgekeerde kan net zo goed waar zijn. Juist wie in zware problemen zit heeft minder tijd om zich een weg te banen door de bureaucratie. Verschillende inwoners reageren verschillend op dezelfde administratieve last.⁴³ Deze reactie zegt niks over het al dan niet 'echt' nodig hebben van een regeling. Ondertussen groeit wel de ongelijkheid tussen gebruikers en niet-gebruikers.

Niet-gebruik lijkt namelijk niet te wijten aan een gebrek aan noodzaak. Zo kan de noodzaak tot inkomensondersteuning voor iemand die de Nederlandse taal machtig is even groot zijn als voor

iemand die de taal niet machtig is, maar zal die laatste minder makkelijk een aanvraag doorlopen.

Natuurlijk kan het voorkomen dat iemand formeel recht op een regeling heeft, maar er zelf voor kiest om geen gebruik te maken van belastinggeld. Denk aan een vermogende persoon die niet werkt en daardoor aanspraak kan maken op een regeling die geen vermogenstoets kent. Het waargenomen gebruik lijkt echter te laag om hierdoor verklaard te worden.

Het vangnet dat lokale regelingen bieden is alleen effectief wanneer deze regelingen ook worden gebruikt

^h De 'Meedoenregeling Volwassenen' is hier een extreem voorbeeld van. In 2021 werd deze regeling in de ene gemeente gebruikt door 4 op de 100 rechthebbenden en in een andere gemeente door 79 op de 100.

Armoedeval

Het alles-of-niets-karakter van gemeentelijke regelingen kan leiden tot een armoedeval. Bij de meeste onderzochte gemeenten is er een inkomensgrens waarop meer dan 90% van de steun vanuit de gemeente wegvalt (zie figuur 1.11). Deze 'valbijlconstructie' kan ervoor zorgen dat het niet loont om (meer) te gaan werken en veroorzaakt (financiële) onzekerheid. In het meest extreme geval kan het alles-of-niets-karakter leiden tot een armoedeval.

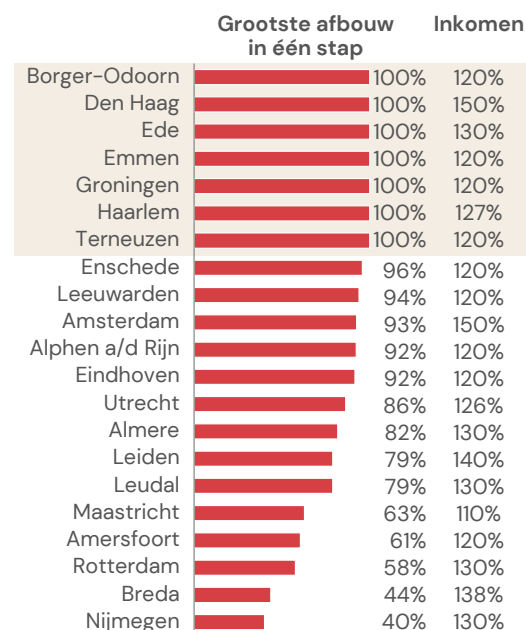
Bij de meeste gemeenten is er een inkomensgrens waarop 90% van de steun wegvalt

Bij de ene gemeente valt de steun sneller weg dan bij de andere. Rotterdam bouwt inkomensondersteuning bijvoorbeeld geleidelijker af dan Terneuzen. Zowel Rotterdam als Terneuzen hebben ruimere regelingen dan Nijmegen, maar in Terneuzen stoppen ze allemaal zodra een huishouden op meer dan 120% van het sociaal minimum zit. De regelingen in Rotterdam bouwen meer stapsgewijs af, waardoor mensen met een inkomen van tussen de 120% en 130% van het sociaal minimum nog aanspraak kunnen maken op een deel van de regelingen. Mensen die meer dan 130% van het sociaal minimum verdienen, komen in figuur 1.12 enkel in Nijmegen in aanmerking voor regelingen.

Wanneer mensen meer gaan verdienen, maar er in besteedbaar inkomen op achteruitgaan, wordt dit een armoedeval genoemd. Een armoedeval is dus een marginale druk van meer dan 100%. De interactie met landelijke toeslagen speelt hierbij een grote rol. Met name wanneer de afbouw van landelijke toeslagen samenvalt met die van lokale regelingen, kan een armoedeval ontstaan.⁴⁴ Een hoger inkomen kan er bijvoorbeeld toe leiden dat mensen niet langer aanspraak kunnen maken op een stadspas én dat zij minder landelijke huurtoeslag ontvangen, waardoor zij er in besteedbaar inkomen op achteruit gaan.

Figuur 1.11: Driekwart van de gemeenten bouwt meer dan driekwart van de inkomensondersteuning in één keer af

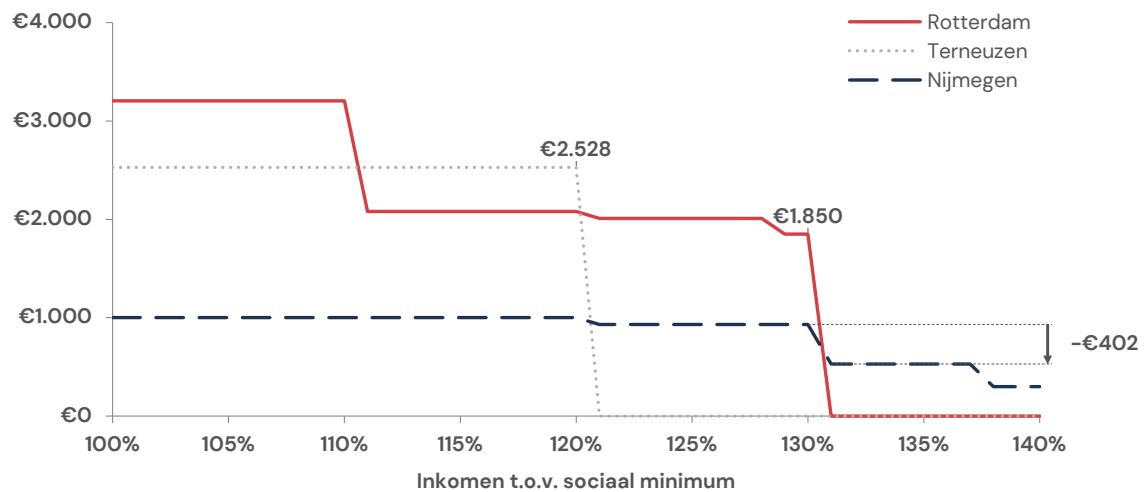
Afbouw van de inkomensafhankelijke regelingen voor een huishouden met twee volwassenen en twee kinderen – Uitgedrukt als aandeel van de gecombineerde waarde van alle regelingen waar het huishouden recht op heeft op bijstandsniveau



Noot: We nemen aan dat het huishouden alle regelingen gebruikt; in werkelijkheid ligt het gebruik lager
Bron: Voorzieningenwijzer en IPE-analyse

Figuur 1.12: Gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen kunnen armoedeval veroorzaken

Hoogte inkomensafhankelijke regelingen voor een huishouden met twee volwassenen en twee kinderen van 8 en 13 jaar in Nijmegen, Rotterdam en Terneuzen (in € per jaar)



Bron: Voorzieningenwijzer en IPE-analyse

Uitvoering

Gemeenten kunnen niet alles. Vaak wordt van medewerkers van de gemeente verwacht dat ze alle regelingen en procedures tot in details kennen, ook van andere organisaties. Maar schapen met 10 poten bestaan nu eenmaal niet.

*- Esther Tuijthelaers-van Enschoot,
gemeente Tilburg⁴⁵*

Gemeenten kampen met uitdagingen in de uitvoering. De druk op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk is groot.⁴⁶ Het individuele karakter van gemeentelijke regelingen zorgt voor een hoge uitvoeringslast. Goede uitvoering vraagt om specialistische kennis, in een tijd waarin gemeenten al worstelen vacatures in te vullen. Ook hebben gemeenten ten tijde van de corona- en energiecrisis extra taken op zich moeten nemen, wat de uitvoeringscapaciteit verder onder druk heeft gezet.



2 Wat weten we over goed minimabeleid?

In dit hoofdstuk brengen we in kaart wat de belangrijkste ingrediënten van goed minimabeleid zijn. We besteden aandacht aan de balans tussen het Rijk en gemeenten, de verschillende vormen van ondersteuning en de toegankelijkheid van regelingen. In hoofdstuk 3 kijken we in hoeverre de door ons gevonden regelingen voldoen.

2.1 Landelijke regelingen voor de basis, lokale voor maatwerk

Gemeentelijke regelingen zijn geschikt voor maatwerk

Inkomensondersteuning moet rekening houden met verschillen tussen mensen.

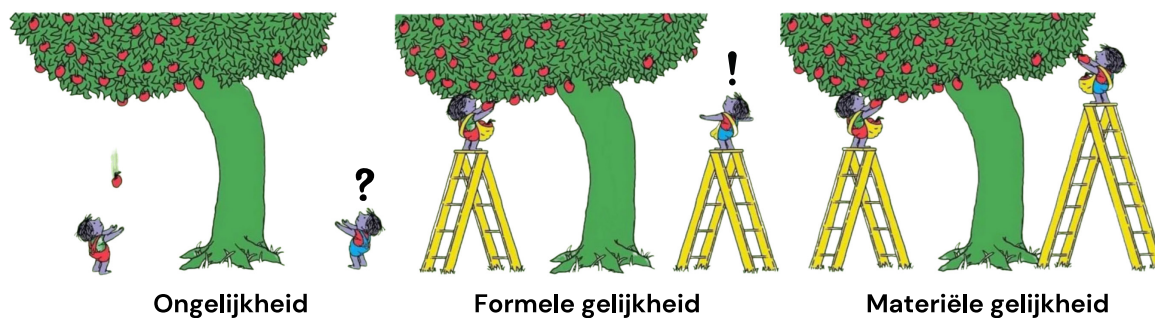
Iedereen is anders, ook mensen met een laag inkomen. Het is goed als de overheid rekening houdt met de verschillen tussen mensen. Dit wordt *materiële* gelijkheid genoemd en was een belangrijke reden om de verantwoordelijkheid voor zorg en ondersteuning aan inwoners deels van de Rijksoverheid naar gemeenten te verhuizen. De gedachte is dat gemeenten een beter beeld hebben van lokale verschillen dan de landelijke overheid. Dit kan gaan om verschillen tussen huishoudens, maar ook tussen wijken of gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan verschillen in de gemiddelde huurprijs, het aandeel goed geïsoleerde woningen en de kosten voor (openbaar) vervoer.ⁱ

Het risico van maatwerk is dat mensen in vergelijkbare situaties verschillend behandeld worden. Stel dat een gemeente per inwoner mag bepalen welke ondersteuning deze persoon krijgt. Het voordeel daarvan is dat een gemeente dan hulp op maat kan geven. Het nadeel is dat de hulp mede afhangt van de opvattingen van de verantwoordelijk ambtenaar. Gevolg: mensen in vergelijkbare situaties worden verschillend geholpen. Dit heet *formele* ongelijkheid en is vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid onwenselijk.⁴⁷ Zo krijgt iedereen in Nederland onder dezelfde voorwaarden een algemene bijstandsuitkering, maar zijn er grote verschillen tussen gemeenten bij de individuele inkomens toeslag.

De ideale inkomensondersteuning houdt rekening met verschillen tussen mensen, maar biedt voldoende houvast om willekeur te voorkomen. Mensen in vergelijkbare situaties worden gelijk behandeld, maar de overheid houdt ook rekening met de verschillen tussen mensen. Dit gaat nooit perfect samen. IJzeren regels die voor iedereen gelden kunnen zorgen voor *formele* gelijkheid, maar maken het onmogelijk om alle individuele omstandigheden

ⁱ Toch hoeft ook compensatie van lokale verschillen (als dit politiek wenselijk wordt geacht) niet noodzakelijk met een gemeentelijke regeling te worden vormgegeven. Ook de hoogte van een landelijke regeling zou eventueel kunnen afhangen van waar iemand woont. In dit rapport gaan wij niet nader op deze afweging in.

Figuur 2.1: Het verschil tussen ongelijkheid, formele gelijkheid en materiële gelijkheid



Bron: Design in Tech Report 2019 | Adressing imbalance

mee te nemen. Daardoor zullen er mensen zijn die te veel of te weinig krijgen, wat leidt tot *materiële* ongelijkheid. Maatwerk kan deze ongelijkheid beperken, maar zal dan weer nooit overal op precies dezelfde manier worden toegepast. We zullen, kortom, enige *formele* en *materiële* ongelijkheid moeten accepteren (zie figuur 2.1).

Gemeenten kunnen beter inschatten wat hun inwoners nodig hebben

De Rijksoverheid kan met landelijke regelingen willekeur helpen voorkomen. De Commissie Sociaal Minimum beveelt aan om landelijk te doen wat landelijk kan. Wij sluiten ons hierbij aan. Voor een groot deel van de inkomensondersteuning zijn de behoeften in Nederland gelijk en is er geen individueel maatwerk nodig. Deze ondersteuning kan het beste door het Rijk worden geleverd, zodat mensen in vergelijkbare situaties hetzelfde worden behandeld.

Gemeenten kunnen maatwerk leveren aan kwetsbare mensen. We zijn het ook met de Commissie Sociaal Minimum eens dat de behoefte aan individueel maatwerk een reden kan zijn om een regeling lokaal vorm te geven. Omdat gemeenten dicht bij hun inwoners staan, kunnen zij beter inschatten wat nodig is.⁴⁸ Een voorbeeld is de individuele bijzondere bijstand.^j Individueel maatwerk vereist gedetailleerde informatie over iemands situatie – informatie die niet te vangen is in standaardformulieren. Dit is volgens het afwegingskader decentralisatie een belangrijke reden om beleid lokaal te maken.⁴⁹

^j Hoewel ook binnen de bijzondere bijstand bepaalde elementen kunnen worden geharmoniseerd. Zo is de prijs van een koelkast of wasmachine in heel Nederland (ongeveer) gelijk. Een landelijk prijzenboekje voor dit soort goederen zou passend zijn. Sterker nog, zo'n boekje bestaat én wordt reeds gebruikt door gemeenten: de Prijzengids voor bijzondere bijstand van het Nibud. Deze gids zou als leidraad van enige harmonisatie binnen de bijzondere bijstand kunnen dienen.

Landelijke regelingen worden beter gebruikt

Ik heb een tijdje een bijstandsuitkering gehad en ik werd benaderd als een crimineel. De consulenten doen alsof zij het van hun eigen geld moeten betalen.

– Anonieme ervaringsdeskundige⁵⁰

Er zijn diverse oorzaken van het niet-gebruik van voorzieningen, die gedeeltelijk samenhangen. Zoals:

- Niet of beperkt bekend zijn met een regeling.
- Angst voor eventuele terugbetalingen in de toekomst.⁵¹
- Schaamte over de financiële situatie.⁵²
- Gebrek aan een sociaal netwerk of vertrouwen in de overheid.^{53,54}
- Twijfel over het wel/niet voldoen aan de eisen van een regeling.^{55,56, 57}
- De moeite (administratieve last) die het kost om een regeling te doorgronden en aan te vragen.^{k,58}

Uit recent onderzoek van Motivaction naar het Jeugdfonds Sport & Cultuur blijkt dat 45% van de ondervraagden bang was dat de aanvraag veel gedoe zou worden, 42% schaamte voelde over de financiële situatie en 44% twijfelde of ze wel aan de eisen zouden voldoen.⁵⁹

De drempel om hulp aan te vragen moet zo laag mogelijk zijn. Het verminderen van het aantal regelingen met eigen aanvraagprocedures, voorwaarden en benodigde bewijsstukken kan de administratieve last verminderen en toekenning versnellen.^{l,60} Koppel systemen bijvoorbeeld beter en maak werk van gegevensuitwisseling tussen instanties. En hoe meer mensen in elke gemeente recht hebben op dezelfde regelingen, hoe makkelijker het wordt om ze met een landelijke aanpak bekender te maken.^m De meest effectieve manier om het gebruik te vergroten is het proactief toekennen van steun, zoals Utrecht deed met de individuele inkomenstoeslag tijdens de energiecrisis.^{n 61}

42% voelde schaamte over de financiële situatie

^k Hierbij spelen ook taalbarrières, de mate van digitale vaardigheden en de bekendheid met een instantie mee. Met name de wens om regelingen te baseren op een zo actueel mogelijk inkomen maakt uitvoering en aanvraag complex, en het risico op niet-gebruik hoog.

^l Er zijn ook vraagtekens te plaatsen bij de hoeveelheid en aard van de informatie die gemeenten nodig hebben om een aanvraag te beoordelen. Zo werd de Rotterdamse huis- en straatarts Michelle van Tongerlo verzocht om het hele medische dossier op te sturen van een patiënt die een aanvraag had gedaan voor de bijzondere bijstand.

^m De landelijke campagne voor de energietoeslag en het hoge gebruik hiervan heeft laten zien dat dit ook kan werken voor een gemeentelijke regeling, zolang deze in alle gemeenten aanwezig is.

ⁿ Utrecht heeft toen, als onderdeel van een breder pakket crisismaatregelen, de individuele inkomenstoeslag automatisch verstrekt aan huishoudens die op basis van de gegevens van de gemeente recht hadden op de toeslag, maar deze nog niet ontvingen.

Mensen voelen bij de landelijke overheid minder schaamte, maar meer wantrouwen. Er zijn een aantal uitruilen tussen landelijke en lokale regelingen. De grote verschillen tussen gemeenten verminderen het gebruik van hun regelingen.⁶² En de persoonlijke benadering in veel lokale regelingen kan psychologische drempels als schaamte verhogen.⁶³ Tegelijkertijd is er bewijs dat persoonlijke ondersteuning niet-gebruik van regelingen kan verminderen.⁶⁴

Angst voor terugbetalingen en wantrouwen richting de overheid spelen vermoedelijk meer op landelijk niveau. Zo had in 2023 ruim de helft van de Nederlanders van 15 jaar of ouder vertrouwen in de gemeenteraad (51,5%), terwijl slechts 29% vertrouwen in de Tweede Kamer had.⁶⁵

Toch worden landelijke inkomensafhankelijke regelingen beter gebruikt. Voor de meeste lokale inkomensafhankelijke regelingen geldt dat minder dan de helft van de mensen die er recht op hebben er ook gebruik van maken.⁶⁶ Bij landelijke regelingen is dit bijna 90%.⁶⁷ (Zie figuur 1.10 in het vorige hoofdstuk voor een uitgebreider overzicht van de verschillen.) Dit impliceert dat het landelijk maken van een regeling het gebruik kan vergroten.

Het centraliseren van regelingen kan uitvoeringscapaciteit vrijspelen

Gevraagd naar wat gemeente beter kan doen: “Beter opgeleid personeel in dienst nemen, de wetten kennen en zich hard maken voor een uniform landelijk beleid, want nu zijn de verschillen te groot tussen gemeenten.

– Anonieme ervaringsdeskundige⁶⁸

Voldoende uitvoeringscapaciteit is een essentiële voorwaarde voor succesvolle decentralisaties.^{69,70} Zonder (wettelijke) ruimte en voldoende capaciteit kunnen gemeenten niet aansluiten bij lokale behoeften en geen maatwerk leveren. De uitvoeringscapaciteit van gemeenten staat echter onder druk. Het aantal taken is toegenomen, terwijl vacatures steeds moeilijker te vullen zijn en gemeenten niet altijd voldoende kennis en kunde in huis hebben.^{71,72}

Door taken te centraliseren kan de hoge druk op gemeenten worden verlaagd. In hoofdstuk 1 lieten we zien dat veel gemeenten varianten kennen van dezelfde inkomensafhankelijke regelingen. Het centraliseren van vergelijkbare regelingen waarbij van maatwerk geen sprake is, kan de druk op de uitvoering verminderen. In de eerste plaats doordat het takenpakket van gemeenten krimpt en de vrijgekomen capaciteit kan worden gebruikt voor maatwerk. En ten tweede doordat centralisering leidt tot schaalvoordeel: er is landelijk

⁶² Zo blijkt uit onderzoek van de gemeente Den Haag dat landelijke voorzieningen minder worden geassocieerd met armoedebestrijding, waardoor hier minder stigma op rust.

⁶³ Dit blijkt uit gegevens van KWIZ voor ruim zeventig gemeenten. Op verzoek van gemeenten brengt KWIZ in kaart wat het gebruik van een regeling is en hoe dit zich verhoudt tot het gebruik in andere gemeenten waarvoor KWIZ het gebruik in kaart gebracht heeft.

minder uitvoeringscapaciteit nodig dan bij de gemeenten samen.

Gemeentelijke regelingen zijn persoonlijker, kunnen goedkoper zijn en kunnen het draagvlak vergroten

Hulp voor mensen met een laag inkomen is breder dan geld of spullen geven. Denk aan het bieden van een luisterend oor, het geven van advies of hulp bij administratie. Juist hier is een rol weggelegd voor gemeenten, omdat zij dicht bij hun inwoners staan dan de Rijksoverheid.

Gemeentelijke regelingen zijn mogelijk goedkoper dan de landelijke regelingen, die minder gericht zijn. Er is altijd een afwissel tussen gerichtheid en eenvoud. Hoe gericht een regeling, hoe meer voorwaarden en hoe complexer het wordt voor de aanvrager en uitvoerder. Tegelijk leidt gerichtheid er wel toe dat het geld zo precies mogelijk terechtkomt bij de beoogde doelgroep, wat een regeling efficiënter maakt – en dus goedkoper. Doordat gemeenten dicht bij hun inwoners staan, kunnen zij

regelingen gericht invullen dan het Rijk, waardoor er mogelijk minder budget nodig is.

Daarnaast kan gemeentelijke vormgeving het draagvlak vergroten. De lokale invloed op gemeentelijke regelingen kan werken als een ventiel voor de lokale democratie. Via lokale verkiezingen kunnen de voorkeuren van inwoners worden meegenomen in de vormgeving van het beleid, wat mogelijk de betrokkenheid en het draagvlak vergroot. En als er iets misgaat, is het voor inwoners eenvoudiger om hun wethouder ter verantwoording te roepen dan een minister. Het is wel de vraag hoe sterk de uitkomst van lokale verkiezingen en rol speelt bij het bepalen van lokaal minimabeleid. Een eerste inventarisatie van het Centrum voor Lokaal Bestuur vindt geen duidelijk verband.⁷³

Het is eenvoudiger om hun wethouder ter verantwoording te roepen dan een minister

Nader bekeken > **Beleid maken en beleid uitvoeren**

In dit rapport maken we een versimpeld onderscheid tussen landelijke en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen. Zo is de zorgtoeslag een regeling die landelijk wordt bepaald en uitgevoerd en is de Stadjespas – die Groningers met een laag inkomen gratis toegang of korting geeft voor activiteiten – een regeling waarbij dit lokaal gebeurt.

In de praktijk is het minder zwart-wit. Zo zijn beleid en uitvoering nooit strikt gescheiden. Bovendien zijn er veel mengvormen tussen landelijke en gemeentelijke regelingen. Dit varieert – afhankelijk van de decentralisatievorm – grofweg van de gemeente als uitvoeringsorganisatie (mechanisch medebewind) tot volledige gemeentelijke autonomie. Daartussen bevinden zich vormen van vrijer medebewind, waarbij het Rijk de kaders bepaalt waarbinnen gemeenten beleidsvrijheid hebben.⁷⁴

Die tussenvormen zien we ook in het sociale domein. Zo bepaalt de landelijke overheid vanuit de Participatiewet dat gemeenten bepaalde inwoners individuele bijzondere bijstand, een individuele inkomenstoeslag of algemene bijstand moeten geven. De uitvoering ligt daarbij dus bij de gemeente, maar de landelijke overheid bepaalt deels de invulling. En ook bij die invulling is sprake van grijsstinten. Zo hebben gemeenten relatief veel vrijheid bij het invullen van de individuele bijzondere bijstand. Bij de individuele inkomenstoeslag moeten ze bij het bepalen van de hoogte, de inkomenseis en de referteperiode (hoe lang iemand een laag inkomen moet hebben) binnen een landelijk bepaalde bandbreedte blijven. Bij de algemene bijstand is de keuzeruimte voor de gemeente zeer beperkt.

Lokale uitvoering van een regeling betekent dus niet per se dat de regels lokaal worden bepaald. De Rijksoverheid kan gemeenten vragen om een regeling uit te voeren, zonder dat de gemeente(rade)n iets te zeggen hebben over de invulling. Daarnaast heeft het Rijk zelf ook lokale uitvoeringsorganisaties, zoals het UWV.

Er moeten dus drie vragen in samenhang beantwoord worden. Ten eerste of het wenselijk is dat een regeling lokaal wordt uitgevoerd. En zo ja; welke organisatie dit dan moet doen, en hoeveel vrijheid deze organisatie daarbij moet krijgen.

2.2 Ondersteuning in geld kan effectiever zijn dan in natura

Het geven van geld heeft veel voordelen. Hoewel inwoners met een laag inkomen geholpen zijn met ondersteuning via te goeden en spullen, heeft het geven van geld bijkomende voordelen. Mensen weten zelf vaak beter wat hun behoeften zijn.^{75,q} Ter illustratie: uit Amerikaans onderzoek uit 2022 blijkt dat elke dollar aan voedselbonnen slechts 80 cent waard is voor de ontvanger.⁷⁶ Ook vergroot geld de autonomie en vrijheid van de ontvanger en rust er minder stigma op.^{77,78} Tot slot zijn de uitvoeringskosten voor de overheid en de administratieve lasten voor de aanvrager lager.⁷⁹

Mensen weten vaak zelf het beste hoe ze geld goed kunnen besteden. De onderliggende gedachte bij het aanbieden van spullen of diensten is veelal dat mensen met een laag inkomen geld onverstandig besteden.⁸⁰ Maar uit onderzoek blijkt dat dit weinig voorkomt.^{81,82,83} Daarnaast is het de vraag of een (lokale) overheid beter

weet wat goed is voor een specifiek huishouden.⁸⁴

Dit geldt ook voor regelingen gericht op kinderen. Deze regelingen zijn vaker in natura, om te zorgen dat de hulp rechtstreeks bij de kinderen terecht komt. Omdat kinderarmoede vaak zieliger wordt gevonden, is er meer maatschappelijk en politiek draagvlak om in te grijpen, aldus Tim 'S Jongers.⁸⁵ Maar deze kinderen delen hun leven met ouders die in armoede leven. Ook hier geldt dat ouders onder de streep vaak beter kunnen inschatten welke behoeften hun kind heeft.

Er bestaat in het armoedebeleid een redenering die er juist voor zorgt dat het aanpakken van de oorzaak van kinderarmoede (ouderarmoede) minder aandacht krijgt.

- Tim 'S Jongers⁸⁶

Figuur 2.2: Voordelen van het geven van geld aan mensen met een laag inkomen



Bron: Centraal Planbureau en IPE-analyse

^q De ontvanger handelt op een manier die voor hem het meest gunstig is (Rosen & Gayer, 2014) en uit verschillende internationale onderzoeken blijkt dat ontvangers meer waarde hechten aan een geldoverdracht dan aan vouchers en ondersteuning in natura.



Spullen of diensten hebben mogelijk de voorkeur als de ontvanger niet alle voordelen meeweegt. Dit kunnen voordelen zijn voor de ontvanger zelf, maar ook voor diens omgeving (externe effecten). Zo is een gratis schoolmaaltijd niet alleen een gezonde maaltijd op dat moment, maar leidt het ook tot gezondere eetgewoonten van het kind (en mogelijk de ouders) en is het een extra stimulans om naar school te gaan, wat grote maatschappelijke voordelen oplevert.^{87,88} Daarnaast hebben regelingen in natura vaak een sociaal aspect, bijvoorbeeld als mensen contacten opdoen bij de sportclub. In zulke gevallen moet er een afweging gemaakt worden, waarbij ook de eerder beschreven nadelen van naturaregelingen worden meegenomen.⁸⁹

Ook in het geval van schulden kunnen te goeden of spullen passender zijn. Bij mensen met schulden bestaat het risico

dat zij inkomensondersteuning direct moeten afdragen aan de schuldeiser. Daarnaast hebben mensen met schulden vaak sterk te lijden onder financiële stress, waardoor ze slechtere keuzes maken.⁹⁰ Om beide redenen kunnen tegoeden en spullen een uitkomst zijn. Nog beter is het natuurlijk om dergelijke situaties te voorkomen met beter schuldenbeleid.

2.3 Brede regelingen maken ondersteuning toegankelijker

Veel verschillende regelingen met elk een eigen doel vergoten de complexiteit. Uit onze data-analyse blijkt dat het gebruikelijk is dat gemeenten zo'n vijftien verschillende regelingen hebben. Deze beoogde gerichtheid kan leiden tot meer complexiteit en een onoverzichtelijker en onvoorspelbaarder stelsel.⁹¹



Harde inkomensgrenzen leiden tot onzekerheid in de portemonnee. De meeste inkomensafhankelijke gemeentelijke regelingen hebben een alles-of-niets-karakter. Hoe meer regelingen stoppen bij dezelfde grens, hoe groter het risico op een armoedeval (zie hoofdstuk 1.3). Het vermindert de prikkel om te werken en leidt tot (financiële) onzekerheid en angst bij de ontvangers. Onzekerheid en angst kunnen niet-gebruik in de hand werken (zie hoofdstuk 2.1).

Brede voorzieningen kunnen inkomensondersteuning eenvoudiger en voorspelbaarder maken. Per 2025 heeft de gemeente Wageningen dit in de praktijk

gebracht. Daar veranderden de bestaande minimaregelingen in één 'Maatschappelijk Meedoen Budget'.^r Het samenbrengen van voorzieningen vermindert de complexiteit en het niet-gebruik. Het verlaagt de administratieve lasten voor inwoners en de uitvoeringskosten voor de overheid. Daarnaast is het bij een brede regeling mogelijk om deze langzaam te laten afnemen. Dit is bij gemeentelijke regelingen vaak niet mogelijk, waardoor deze nu vaak in allemaal één keer stoppen als het inkomen boven een bepaalde grens komt.⁹²

^r Deze uitkering is afgestemd op de persoonlijke situatie van inwoners. Per huishouden wordt gekeken wat nodig is, aan de hand van de standaardbedragen van het Nibud en het inkomen van een huishouden. Zie *Maatschappelijk Meedoen Budget aanvragen* op de website van de gemeente Wageningen.



3 Gemeentelijke regelingen op de weegschaal

In ons onderzoek naar 21 gemeenten vonden we – zoals figuur 3.1 laat zien – voor 51 onderwerpen gemeentelijke regelingen. Versimpeling is mogelijk door de inkomensafhankelijke regelingen in verschillende gemeenten meer met elkaar in lijn te brengen. Daarnaast zouden een aantal regelingen beter vervangen kunnen worden door landelijk beleid. Ten slotte kan één minimatoelage veel van deze regelingen vervangen.

In dit hoofdstuk verkennen we hoe gemeentelijke regelingen versimpeld kunnen worden. Het vorige hoofdstuk ging over de afwegingen bij het landelijk of lokaal maken van een regeling. In dit hoofdstuk nemen we aan dat deze afweging zo uitvalt dat er alleen nog gemeentelijke regelingen zijn voor individueel maatwerk en lokale verschillen – en dat het anders een landelijke regeling is. Dat regelingen waar mogelijk worden samengevoegd en dat vrij besteedbaar geld de voorkeur heeft.

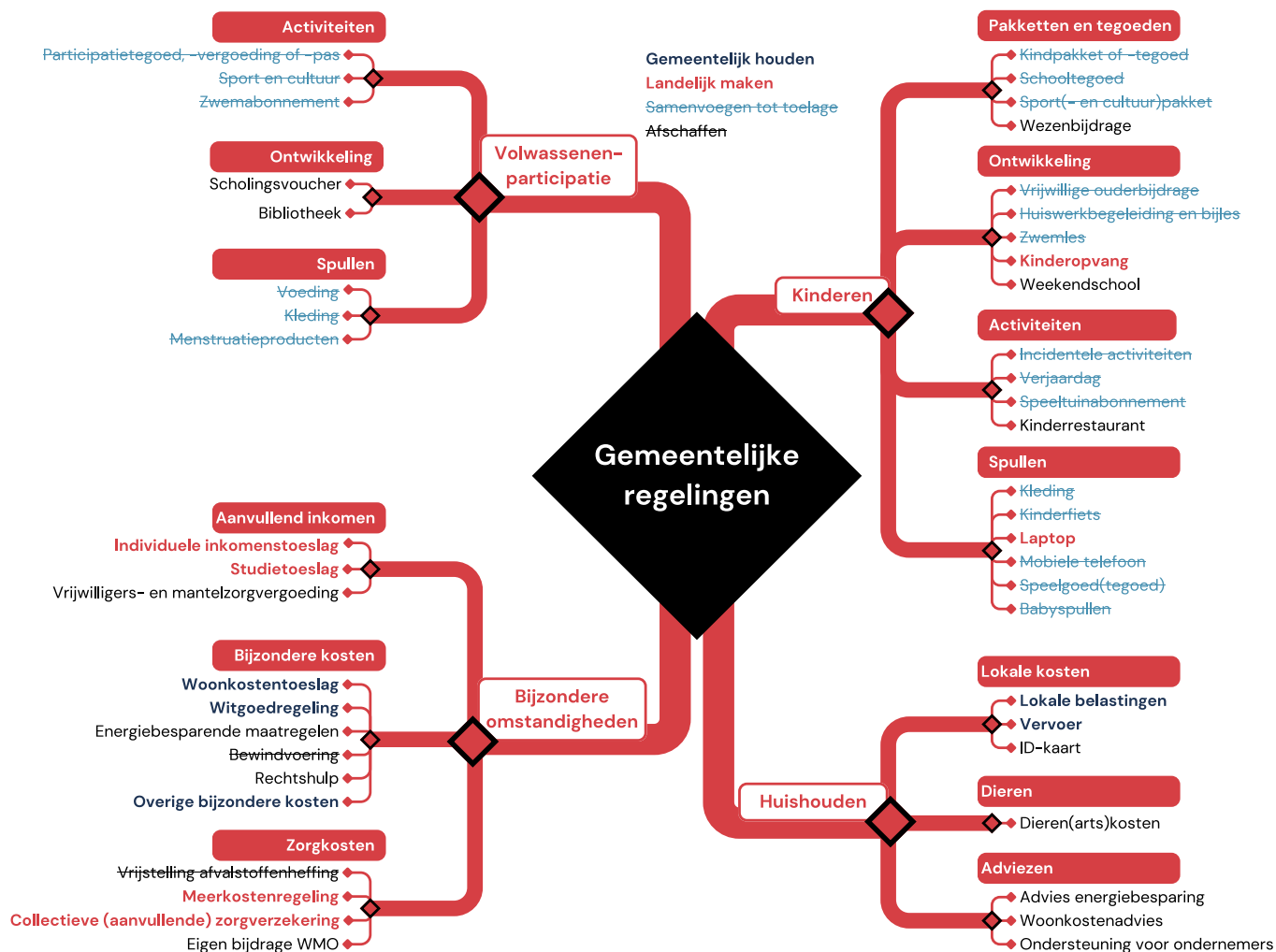
Vijf regelingen passen het beste bij gemeenten, maar kunnen wel verder worden geharmoniseerd. Dat zijn de individuele bijzondere bijstand, de witgoedregeling, de woonkostentoeslag, de kwijschelding van de lokale belastingen en de vergoeding voor vervoerskosten. Zie figuur 3.1, waar deze regelingen donkerblauw gemaakt zijn. De individuele bijzondere bijstand is nadrukkelijk gericht op individueel maatwerk, net als de witgoedregeling en de woonkostentoeslag, die voor twee specifieke situaties de bijzondere bijstand verder invullen. Voor de kwijschelding van lokale belastingen en de vergoeding voor vervoerskosten geldt dat lokale verschillen een grote rol spelen. Deze regelingen passen volgens ons theoretisch kader het

beste bij gemeenten. We bevelen wel aan om deze regelingen zoveel mogelijk te harmoniseren, zodat het aanbod in alle gemeenten zo vergelijkbaar mogelijk wordt.

Zes regelingen kunnen beter landelijk worden uitgevoerd. Het betreft de rood gekleurde regelingen in figuur 3.1: de individuele inkomenstoeslag, de collectieve zorgverzekering, de meerkostenregeling, de studietoelage, de laptopregeling en de kinderopvangregeling. Voor al deze regelingen geldt dat de Rijksoverheid voldoende gegevens heeft om ze uit te voeren.^s Er is geen individueel maatwerk van de gemeente nodig. Daarnaast is een voordeel van landelijke regelingen – zoals besproken in het theoretisch kader – dat ze toegankelijker zijn, het niet-gebruik waarschijnlijk afneemt en de moeilijk uitlegbare lokale verschillen verdwijnen.

^s Voor de kinderopvang geldt dit niet volledig, zie de uitwerking verderop in dit hoofdstuk.

Figuur 3.1: Mogelijkheden om de gevonden gemeentelijke regelingen te vereenvoudigen



Bron: IPE-analyse

21 regelingen voor kinderen en volwassenenparticipatie kunnen worden samengevoegd tot één minimatoelage. Dit zijn veel verschillende, specifieke regelingen, met wisselende voorwaarden. Deze versnippering zorgt voor grote verschillen tussen gemeenten, maakt de ondersteuning ondoorzichtig en werkt niet-gebruik in de hand. Deze regelingen zijn blauw en door-gestreept in figuur 3.1. Het is eenvoudiger, overzichtelijker en doelmatiger om mensen rond het sociaal minimum simpelweg geld te geven om hun inkomen aan te vullen. Deze toelage kan zowel landelijk als lokaal ingevuld worden (zie hoofdstuk 3.3).

Een oordeel over de resterende regelingen vergt verder onderzoek. Het gaat om relatief kleine regelingen die in ons onderzoek door slechts één of drie gemeenten worden aangeboden, wat suggereert dat ze niet noodzakelijk zijn.

Figuur 3.2: Maak vijf geharmoniseerde lokale regelingen



Bron: IPE-analyse

3.1 Maak vijf geharmoniseerde lokale regelingen

Individueel maatwerk

De individuele bijzondere bijstand is het ultieme maatwerkloket voor gemeenten. Wanneer we gemeenten ontlasten door het aantal regelingen te verminderen, hebben ze meer ruimte om via de bijzondere bijstand maatwerk te leveren. Voor de bijzondere bijstand is specifieke individuele informatie nodig, waardoor dit een duidelijk voorbeeld is van een regeling die gemeentelijk uitgevoerd moet worden.^t

Gemeentelijke verschillen in de bijzondere bijstand moeten worden vermindert. Bijvoorbeeld door regelingen binnen de bijzondere bijstand te expliciteren. Zo bieden sommige gemeenten een witgoed-regeling aan bij grote uitgaven zoals een wasmachine of ijskast. Bij andere gemeenten is zulke steun niet expliciet, ook al bieden ze die mogelijk wel aan binnen de individuele bijzondere bijstand. Hetzelfde geldt voor de woonkostenregeling. Dit is een tijdelijke vergoeding van een deel van de huur of hypotheek bij het wegvallen van

inkomen of een onverwachte verhuizing. Ook deze kan beter expliciet worden aangeboden, zodat de bekendheid van de regelingen wordt vergroot en er eenvoudiger tussen gemeenten geharmoniseerd kan worden.

Lokale verschillen

Houd de kwijtschelding van lokale belastingen voorlopig lokaal. Gemeenten mogen bij inwoners met een laag inkomen de gemeentelijke belastingen kwijtschelden (bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing of de rioolheffing).^u De hoogte van deze belastingen – en daarmee de kwijtschelding – verschilt per gemeente. Gemeenten lopen er wel tegenaan dat de voorwaarden voor het kwijtschelden van lokale belastingen anders zijn dan de voorwaarden voor regelingen uit de Participatiewet.

Het zou helpen als de kwijtschelding van lokale belastingen wordt versimpeld door aan te sluiten bij de vermogens-eisen die gelden in de Participatiewet,

^t Sommige gemeenten vergoeden ook bewindvoering uit de individuele bijzondere bijstand, dit hoort hier eigenlijk niet thuis en zouden gemeenten anders moeten financieren.

^u Dit kan ook voor de waterschapsbelastingen.

zoals voor de bijstand.^v Dan komen meer mensen in aanmerking voor de kwijtschelding.^w Dit heeft mogelijk ook positieve gevolgen voor het verwachte recht op andere lokale regelingen, wat het gebruik hiervan kan verhogen. De Tweede Kamer riep recent ook al op tot het uniformeren van de vermogensgrenzen.⁹³

Harmoniseer de vervoersregelingen. Net als de lokale belastingen, verschillen ook de lokale vervoerskosten per gemeente.^x Daardoor zijn ook deze regelingen moeilijker te vervangen door een landelijke regeling, maar gemeenten kunnen wel betere afspraken maken over hoe de hoogte van deze regeling bepaald wordt en wie ervoor in aanmerking komt.

3.2 Maak zes gemeentelijke regelingen landelijk

Kinderopvang

Er zijn vier gemeentelijke regelingen voor de kosten van kinderopvang. De meeste ouders van kinderen die naar de opvang gaan, krijgen van de Rijksoverheid kinderopvangtoeslag. Sommige ouders maken geen gebruik van kinderopvang omdat ze geen kinderopvangtoeslag kunnen krijgen of omdat opvang zelfs met deze toeslag te duur is. Deze ouders hebben vaker kinderen waarvoor het juist heel goed zou zijn om wél naar de kinderopvang te gaan. Kinderopvang draagt bij aan hun ontwikkeling, bevordert kansengelijkheid en voorkomt maatschappelijke problemen zoals criminaliteit.⁹⁴ Daarom hebben alle onderzochte gemeenten vier verschillende regelingen om deze ouders en kinderen te helpen (figuur 3.4).

Figuur 3.3: Maak zes gemeentelijke regelingen landelijk



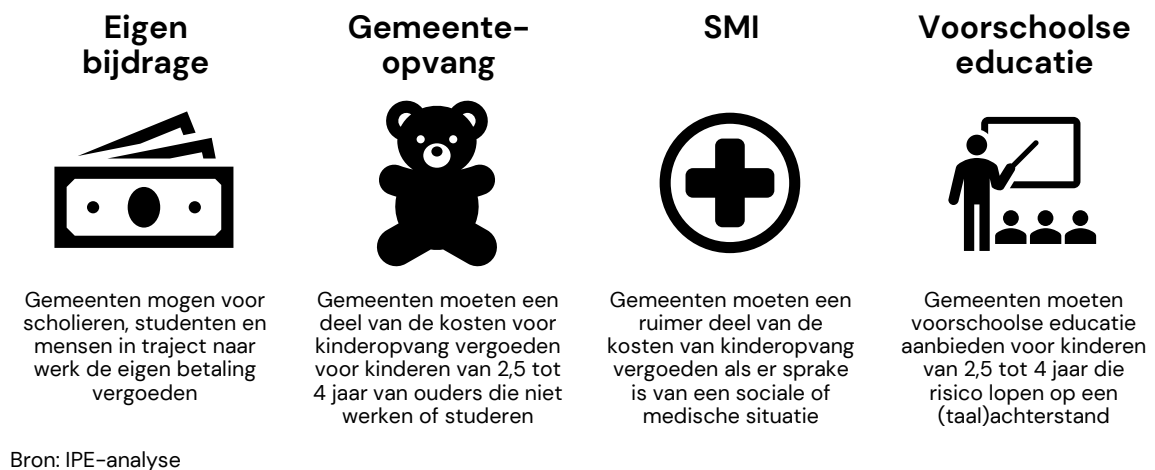
Bron: IPE-analyse

^v Dit geldt ook voor de waterschapsbelastingen.

^w De vermogensgrens bepaalt hoeveel spaargeld of bezittingen iemand maximaal mag hebben om in aanmerking te komen voor een regeling. Als deze grens hoger wordt, betekent dit dat mensen met meer spaargeld of bezittingen ook recht zullen krijgen op de regeling.

^x Vervoersregelingen hoeven niet beperkt te zijn tot het openbaar vervoer.

Figuur 3.4: Vier gemeentelijke regelingen voor kinderen



Neem deze gemeentelijke kinderopvangregelingen zoveel mogelijk op in de landelijke kinderopvangtoeslag. De interactie tussen de huidige lokale en landelijke regelingen vergroot de complexiteit voor ouders en gemeenten. De Rijksoverheid is bezig met het herzien van de kinderopvangtoeslag. Door deze te verbreden en te versimpelen hoeven gemeenten van de vier regelingen in figuur 3.4 alleen nog voorschoolse educatie aan te bieden. Dit vermindert het aantal regelingen en instanties waar ouders mee te maken hebben én zorgt dat kwetsbare kinderen beter kunnen worden ondersteund.⁹⁵

Laptopregeling

Maak laptops onderdeel van het gratis lesmateriaal. Middelbare scholen geven alle leerlingen de schoolboeken die ze nodig hebben. Hiervoor krijgen ze geld van de overheid. Een laptop of tablet hoort hier niet bij, maar scholen waar leerlingen deze nodig hebben zijn wettelijk gezien wel verplicht om deze apparaten gratis aan leerlingen ter beschikking te stellen. Scholen moeten er namelijk voor zorgen dat alle leerlingen kunnen meedoen met de lessen,

ook als deze digitaal zijn. Toch is de laptop in de praktijk vaak niet gratis.

Om ouders met een laag inkomen tegemoet te komen, heeft bijna elke gemeente een laptopregeling. Volgens een onderzoek van BCC uit 2019 hebben alleen de gemeenten Brummen en Den Helder een dergelijke regeling niet.⁹⁶ De oplossing is om scholen laptops ter beschikking te laten stellen aan hun leerlingen. Net als de schoolboeken en net zoals de meeste werknemers een laptop krijgen als die voor hun werk nodig is.

Een nadeel van het opnemen van een laptop in het gratis lesmateriaal is dat dit een ongerichte en daarmee dure maatregel is, omdat alle kinderen een gratis laptop zouden ontvangen. Als alternatief zou een landelijke laptopregeling voor kinderen uit gezinnen met een laag inkomen uitkomst kunnen bieden, zoals ook de Commissie Sociaal Minimum bepleitte.⁹⁷

***Nader bekeken* > Kinderopvangregelingen kunnen eenvoudiger...**

...door de landelijke vergoeding van de eigen bijdrage uit te breiden

De meeste ouders hebben recht op kinderopvangtoeslag, een landelijke regeling. Bij de laagste inkomens wordt 96 procent van de kosten vergoed. Het kabinet wil dit op termijn uitbreiden tot alle inkomens. De vergoeding is gemaximeerd op 10,71 euro per uur. Het eventuele verschil moeten ouders zelf betalen.

Gemeenten mogen voor scholieren, studenten en mensen in een traject naar werk de 4 procent eigen betaling (0,43 cent per uur voor kinderopvang in 2025) vergoeden, maar niet het verschil tussen het maximale tarief en de werkelijke uurprijs. Omdat het kabinet de maximale uurprijs niet volledig laat meestijgen met de kosten, worden de eigen betalingen steeds groter. Dit kan voor mensen met een laag inkomen voor problemen zorgen.

De interactie tussen regelingen zorgt voor complexiteit voor ouders, maar ook voor gemeenten zelf. Zo moeten zij voorschoolse educatie aanbieden voor kinderen tussen 2,5 en 4 jaar die risico lopen op een (taal)achterstand. Het is voor gemeenten fijn als de ouders die daar recht op hebben de kinderopvangtoeslag aanvragen, want dan kan de gemeente dat geld hier ook voor benutten. Alleen in dat geval mogen gemeenten de eigen bijdrage van ouders niet meer compenseren.

Gemeenten kunnen de voorschoolse educatie ook gratis maken, om te voorkomen dat de eigen bijdrage ouders ontmoedigt. Maar dan mogen de ouders geen kinderopvangtoeslag meer aanvragen. Dit is voor gemeenten dus relatief erg duur.

De oplossing is om voor de groep die nu 96% vergoed krijgt alle kosten te vergoeden: dus de 4% eigen betaling en het verschil tussen de werkelijke en de maximale uurprijs. Dit maakt de regeling een stuk eenvoudiger. Ook wordt het dan makkelijker om de regeling landelijk te maken, waardoor ouders met minder verschillende loketten te maken hebben.

...en door de arbeidseis af te schaffen

De ouder(s) van een kind moet(en) werken om in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag. Dit is de zogeheten arbeidseis. Voor kinderen tussen 2,5 en 4 jaar van ouders die niet voldoen aan de arbeidseis moeten gemeenten een deel van de kosten vergoeden. De vergoeding neemt toe als er sprake is van een sociale of medische probleemsituatie. Verder moeten gemeenten dus voorschoolse educatie aanbieden. Deze vorm van opvang moet aan strengere eisen voldoen dan reguliere peuteropvang.

Door de arbeidseis af te schaffen is er veel minder nodig vanuit gemeenten. Ze hoeven dan alleen nog te zorgen voor de voorschoolse educatie. Het afschaffen van de arbeidseis heeft als bijkomend voordeel dat het ons toeslagenstelsel versimpelt en dat kwetsbare kinderen beter worden ondersteund. De extra kosten hiervan kunnen worden betaald door mensen met een hoog inkomen iets meer te laten bijdragen. Dit betogen wij ook in onze policy paper *Herzie arbeidseis kinderopvangtoeslag*.⁹⁸

Studietoeslag

De studietoeslagregeling kan beter landelijk door DUO worden uitgevoerd. Studenten die vanwege een medische beperking niet kunnen bijverdienen, kunnen bij hun gemeente een studietoeslag aanvragen.^y In 2018 concludeerde de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid al dat de studietoeslag beter centraal door DUO uitgevoerd kan worden.

De studietoeslag is een vreemde eend in de bijt van de Participatiewet. De regeling is ondergebracht bij het armoedebelief van de gemeente (als onderdeel van de Participatiewet), maar mensen die nog onderwijs volgen, vallen niet onder de bijstand en zijn daardoor voor gemeenten minder goed in beeld. DUO is beter in staat om de doelgroep van de regeling te bereiken dan gemeenten. Ook voorkomt centrale uitvoering onwenselijke verschillen als gevolg van gemeentelijke beleidsvrijheid. Ten slotte kan het aanvragen eenvoudiger worden omdat deze studenten toch al contact hebben met DUO.

Sinds 2018 zijn er wel verbeteringen geweest, maar is het probleem niet opgelost. Er is een verplicht minimumbedrag ingevoerd om de verschillen tussen gemeenten te verkleinen en het gebruik van de regeling is gestegen van 1.400 personen in 2017 naar 9.000 in 2023.⁹⁹ Het is alleen onduidelijk welk deel van de mensen die recht hebben op de studietoeslag hem ook krijgen en ook de verschillen in bedragen zijn moeilijk uitlegbaar. Twee studenten met dezelfde beperking op dezelfde

onderwijsinstelling kunnen een ander bedrag krijgen omdat ze in een andere gemeente wonen.

Collectieve zorgverzekering

De gemeentepolis is niet altijd een goede deal. 18 van de 21 door ons onderzochte gemeenten bieden samen met een verzekeraar een zorgverzekering aan voor mensen met een laag inkomen en betalen een deel van de premie, waarbij vaak ook het eigen risico wordt meeverzekerd. Gemeentepolissen zijn door de aanvullende dekking meestal relatief dure verzekeringen. En omdat gemeenten individueel onderhandelen met een zorgverzekeraar, krijgen ze niet altijd een goede deal en loopt de dekking sterk uiteen.¹⁰⁰ Sommige mensen zijn beter af met een zorgverzekering die ze zelf uitzoeken, maar lopen dan de bijdrage van hun gemeenten aan de premie mis. Als iemand dan toch voor de gemeentepolis kiest, kan dit betekenen dat er gemeentegeld bedoeld voor de ondersteuning van inwoners indirect naar zorgverzekeraars vloeit.

Dit kan betekenen dat er gemeentegeld voor inwoners indirect naar zorgverzekeraars vloeit

^y Gemeenten zijn verplicht om deze regeling aan te bieden en er is landelijk een minimumbedrag vastgesteld. Gemeenten mogen wel een hoger bedrag kiezen. Omdat de studietoeslag bijverdiensten moet vervangen, hangt de (minimale) hoogte af van de leeftijd, net zoals bij het minimumjeugdloon. Voor studenten van 21 jaar en ouder was eind 2024 de minimum studietoeslag 359,57 euro per maand.

Als een speciale zorgverzekering voor mensen met een laag inkomen toch wenselijk wordt gevonden, kan deze het beste landelijk worden aangeboden. Het Rijk kan waarschijnlijk een betere deal sluiten dan een individuele gemeente. Bijkomend voordeel is dat lokale verschillen worden voorkomen en dat Rijk de verzekering ook beter onder de aandacht kan brengen.

Meerkostenregeling

Centraliseer de meerkostenregeling op-nieuw. De Rijksoverheid bezuinigde in 2014 op de hulp voor chronisch zieken en gehandicapten door de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de Compensatie eigen risico (Cer) af te schaffen. Het belangrijkste argument was dat de vergoedingen te ongegericht waren. Om te voorkomen dat hierdoor mensen in de knel komen, krijgen gemeenten een budget voor een meerkostenregeling. Gemeenten zouden de doelgroep op een meer gerichte manier kunnen compenseren. Het is alleen de vraag in hoeverre dit lukt. Dertien van de door ons

onderzochte gemeenten hebben geen meerkostenregeling en bij de acht gemeenten die dit wel hebben kan de vergoeding oplopen tot bijna 1.100 euro per jaar. Deze moeilijk uitlegbare lokale verschillen kunnen worden verminderd, door de Rijksoverheid een tegemoetkoming voor deze groep te laten verstrekken.²

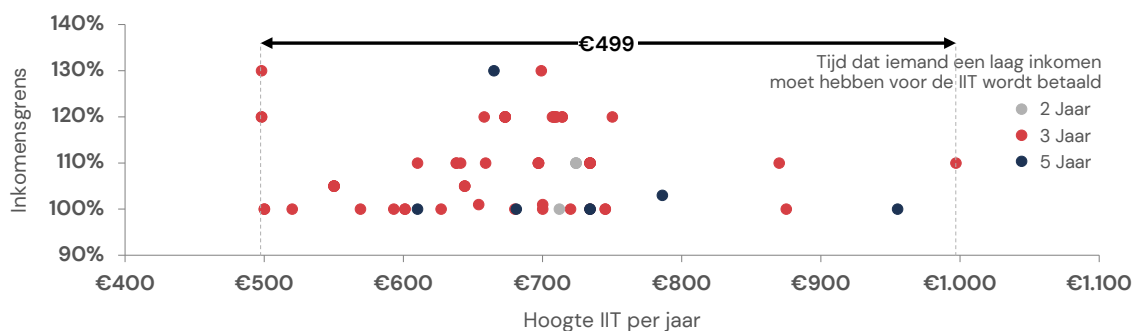
Individuele inkomenstoeslag

De individuele inkomenstoeslag (IIT) pakt nu oneerlijk uit. In alle gemeenten kunnen huishoudens die al langere tijd moeten rondkomen van een laag inkomen en weinig tot geen uitzicht hebben op verbetering een IIT krijgen.

Gemeenten mogen zelf bepalen hoe hoog de IIT is. Daardoor is de IIT bijvoorbeeld lager in gemeenten waar relatief veel mensen in de bijstand zitten.¹⁰¹ Gemeenten mogen ook bepalen waar ze verder de hoogte van de IIT van af laten hangen; denk aan de samenstelling van het huishouden of de leeftijd van eventuele kinderen.^{aa}

Figuur 3.5: Individuele inkomenstoeslag (IIT)

Hoogte en inkomensgrenzen IIT voor een paar met twee kinderen van 8 en 13 jaar zonder vermogen, in 72 gemeenten.



Bron: FNV en IPE-analyse

² Met de landelijke uitvoering van de meerkostenregeling kan ook de vrijstelling van de afvalstoffenheffing voor medisch afval komen te vervallen.

^{aa} Doordat gemeenten relatief veel beleidsvrijheid hebben bij de IIT, is dit een belangrijke knop waar zij aan kunnen draaien om hun inwoners te ondersteunen, bijvoorbeeld om hoge lokale lasten te compenseren.

Ook mogen gemeenten zelf bepalen tot welk inkomen iemand in aanmerking komt voor de IIT en hoe lang diegene al onder deze inkomensgrens moet zitten. Figuur 3.5 laat de verschillen zien voor 72 gemeenten onderzocht door FNV in 2024.^{bb}

Deze verschillen zijn niet goed te verdedigen. Daarnaast weet slechts de helft van de mensen die er recht op hebben de IIT te vinden.^{102,103} Beide problemen kunnen worden opgelost door de IIT te vervangen door één uniforme landelijke regeling.

Harmoniseer de IIT en voer deze landelijk uit. De Rijksoverheid beschikt over voldoende gegevens om de IIT uit te voeren. Zij heeft inzicht in het (historische) inkomen van huishoudens en kan het dus vaststellen of iemand al langere tijd moet rondkomen van een laag inkomen. Of iemand weinig tot geen uitzicht heeft op extra inkomen is moeilijker te bepalen. Dit zouden de gemeenten voor het Rijk kunnen blijven toetsen, maar in de praktijk is voor veel gemeenten het feit dat iemand al langere tijd een laag inkomen heeft vaak voldoende. Door dit criterium los te laten, kan het Rijk deze regeling volledig zelfstandig uitvoeren.

3.3 Voeg participatieregelingen samen tot één minimaregeling

Veel gemeenten kunnen hun minimabeleid flink versimpelen door alle regelingen voor kinderen en volwassenparticipatie samen te voegen in één minima-toelage. Iedere gemeente heeft zijn eigen combinatie aan varianten op deze regelingen. Het gaat om 14 formele regelingen die gemeenten kunnen afschaffen. Denk aan een gratis speeltuinabonnement, een kledingpakket voor kinderen, een goedkoop zomerzwembadabonnement voor volwassenen en gratis lidmaatschap van de openbare bibliotheek, maar ook aan tegoeden die mensen mogen besteden bij geselecteerde winkels. Daarnaast zijn er zeven informele regelingen waaraan een aantal gemeenten vermoedelijk een bijdrage leveren. Deze bijdrages kunnen zij stoppen. Op basis van ons theoretisch kader is het effectiever om huishoudens in plaats hiervan geld te geven. De informele regelingen kunnen eventueel natuurlijk filantropisch voortbestaan.

Iedere gemeente heeft zijn eigen combinatie aan varianten op participatieregelingen

^{bb} Tabel 2.2 in het rapport van FNV (2024)

Door de regelingen samen te voegen wordt het stelsel overzichtelijker, worden mensen effectiever geholpen en slinken de onwenselijke verschillen tussen gemeenten. De meest effectieve inkomensondersteuning is gebundelde ondersteuning in de vorm van vrij besteedbaar geld. Regelingen in de vorm van geld zijn relatief makkelijk samen te voegen. Daarnaast heeft geld geven vier voordelen: het vergroot de vrijheid¹⁰⁴ van mensen, er rust minder stigma op¹⁰⁵, het geld wordt effectiever uitgegeven¹⁰⁶ en de uitvoeringskosten zijn lager.¹⁰⁷ Bundeling in één brede regeling maakt het daarnaast mogelijk om de toelage geleidelijk te laten afnemen naarmate het huishoudinkomen stijgt. Dit voorkomt dat mensen in een armoedeval belanden (zie hoofdstuk 1.3).

Deze brede minimatoelage kan zowel landelijk als gemeentelijk worden uitgevoerd. De hoogte kan worden bepaald op basis van de Nibud-begrotingen die ook door de Commissie Sociaal Minimum zijn gebruikt. Wanneer het Rijk deze toelage uitvoert kan zij worden samengevoegd met de IIT.^{cc} Een nadeel is dat lokale verschillen dan niet kunnen worden meegenomen.

Wanneer gemeenten deze toelage uitvoeren, zouden juist de kwijschelding van de lokale lasten en de vervoerskostenregeling (zie hoofdstuk 3.1) erin kunnen worden opgenomen. Deze aanpak zou sterk lijken op het Maatschappelijk Meedoen Budget dat de gemeente Wageningen op 1 januari 2025 introduceerde.

Gemeenten zouden deze toelage wel zorgvuldig moeten vormgeven, omdat gemeenten niet “algemeen” het inkomen van hun inwoners mogen vergroten. Zoals besproken in hoofdstuk 1.1 is het onderscheid tussen wat wel en niet onder inkomenspolitiek wordt verstaan niet zwart/wit. Daarom zou het helpen als de Rijksoverheid het makkelijker maakt voor gemeenten om geld te geven. Hier gaan we in hoofdstuk 4 verder op in.

Het zou nog beter zijn als het Rijk een minimatoelage overbodig maakt. De toelage kan worden verlaagd door het minimumloon en de bijstand te verhogen. Ook kan het Rijk de noodzaak tot gemeentelijke kindregelingen verminderen via de kinderbijslag. Helemaal overbodig kan de minimatoelage worden door een hervorming van het toeslagenstelsel. Het Instituut voor Publieke Economie heeft in zijn rapport *Het einde van de toeslagen* een voorstel gedaan voor één inkomensonafhankelijke huishoudtoelage.^{108,dd} Bij het vaststellen van de hoogte van deze toelage kan rekening worden gehouden met behoeften waarin de huidige gemeentelijke kindregelingen en participatieregelingen voorzien.

^{cc} Eventueel kan de IIT verder worden vereenvoudigd door de wachttijd (referteperiode) af te schaffen en iedereen met een laag inkomen vanaf het begin toegang te geven.

^{dd} Zie hoofdstuk 5. De effecten van de op- en afbouw van de huidige regelingen verwerken wij in de tariefschijven van de inkomensbelasting.

3.4 Beperk de overige regelingen zoveel mogelijk

Er blijven dan 11 regelingen over uit ons onderzoek, die door slechts één tot drie gemeenten aangeboden worden. Een-voud pleit voor het afschaffen van deze regelingen, maar voor een inhoudelijke beoordeling is nader onderzoek nodig.

Sommige van deze regelingen kunnen landelijk worden gemaakt, als er politiek draagvlak voor zou zijn.

- Compensatie voor de kosten voor huisdieren.
- Een vergoeding om vrijwilligerswerk of mantelzorg te stimuleren of een 'maatschappelijk actief'-bonus.^{ee}
- Het verstrekken van een gratis ID-kaart.
- Scholingsvouchers in het kader van het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Bij andere regelingen zijn de lokale verschillen of de behoefte aan maatwerk begrijpelijk en is gemeentelijke invulling daarmee verklaarbaar. Maar in die gevallen dringt de vraag zich op of het wenselijk is dat slechts een paar gemeenten zo'n regeling hebben.

- Compensatie voor de kosten van energiebesparende maatregelen (inclusief woningisolatie).
- Een regeling voor rechtshulp vanuit de bijzondere bijstand.

Over de eigen bijdrage voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) zouden we een rapport op zich kunnen schrijven. Gemeenten helpen mensen via de Wmo om zo lang mogelijk zelfstandig thuis te blijven wonen. Op dit moment bestaat het politieke voornemen om de eigen bijdrage voor de Wmo inkomensafhankelijk te maken. Gemeenten kunnen dan stoppen met het vergoeden van een deel van deze eigen bijdrage. In dit rapport maken wij verder geen analyse van de wenselijkheid hiervan.

Tot slot zijn er nog kleine informele regelingen, waar gemeenten minder invloed op hebben omdat ze worden betaald vanuit vermogensfondsen en/of donaties.

- Financiële steun voor weeskinderen.
- Een weekendschool voor kinderen om hun horizon te verbreden.
- Speciale kinderrestaurants waar kinderen een maaltijd helpen koken en zelf mogen opeten.

Ten slotte moeten gemeenten ruimte houden om hun inwoners te adviseren. Hulp vanuit gemeenten hoeft natuurlijk niet altijd te komen in de vorm van geld of spullen. Wij hebben drie regelingen gevonden waarbij gemeenten gratis advies geven, bijvoorbeeld op het gebied van woonkosten, energiebesparing of ondernemen. Het is het soort individuele aandacht dat een gemeente wel kan geven en het Rijk niet.

^{ee} Omdat deze vergoeding in sommige gemeenten afhankelijk is van het inkomen, hebben wij deze opgenomen in ons overzicht.



4 Overkoepelende verbeteringen

Voor een betere taakverdeling tussen gemeenten en Rijk is duidelijkheid nodig over wie wat doet. Daarbij kunnen drie dingen helpen: 1) maak geld geven makkelijker voor gemeenten; 2) stel expliciete kaders op voor minimaregelingen; 3) richt een kenniscentrum op voor gemeentelijk minimebeleid. In dit hoofdstuk werken wij deze overkoepelende verbeteringen verder uit.

Vooropstaat dat de noodzaak tot gemeentelijke regelingen verminderd kan worden door de bestaanszekerheid via landelijk beleid te verhogen. Dit zou gedaan kunnen worden met een verhoging van het minimumloon en de bijstand, zoals ook geadviseerd door de Commissie Sociaal Minimum.¹⁰⁹ Dit zou de noodzaak tot gemeentelijke ondersteuning verminderen, waardoor er meer ruimte ontstaat om het huidige complexe stelsel te versimpelen. Op dit moment lijkt deze route echter niet politiek haalbaar.

4.1 Maak geld geven makkelijker voor gemeenten

Gemeenten mogen het algemene inkomen van inwoners niet verhogen. Mede daarom ondersteunen ze hen met tegoe-den of in natura, of vullen ze de individuele bijzondere bijstand en individuele inkomens toeslag (IIT) ruimhartig in. Al deze methodes hebben belangrijke nadelen. Bij ondersteuning in natura kunnen inwoners niet zelf bepalen waar ze hun geld aan uitgeven. Alle gaten vullen met de individuele bijzondere bijstand vraagt veel uitvoeringscapaciteit van een gemeente. En de IIT bereikt alleen mensen die langdurig een laag inkomen hebben.

Gemeenten kunnen proberen deze nadelen te beperken, maar komen daardoor steeds dieper in het grijze gebied tussen ongeoorloofd inkomensbeleid en geoorloofde armoedebestrijding (zie hoofdstuk 1.1).

Het Rijk kan het gemeenten makkelijker maken om vrij besteedbaar geld te geven. Zolang gemeenten grote groepen inwoners moeten ondersteunen bij noodzakelijke voorzieningen (eten, kleren, schoolspullen), moeten zij zich niet in allerlei bochten hoeven wringen.¹¹⁰ Het Rijk kan het gemeenten makkelijker maken door expliciet toe te staan om vrij besteedbaar geld te geven. Zo hoeven gemeenten niet meer te raden wat wel en niet wordt gedoogd.¹¹¹ Dit kan worden bewerkstelligd met een aanpassing van de Gemeentewet, of bijvoorbeeld met een verruiming van de IIT in de Participatiewet of de toevoeging van een minimatoeslag, zoals bij de energietoeslag die onderdeel was van de categoriale bijzondere bijstand.

Er moeten ook goede afspraken worden gemaakt over de belasting. Als gemeenten op vaste momenten geld geven aan een inwoner wordt dit in principe vanuit het Rijk belast.¹¹² Er is een uitzondering mogelijk als het geld bedoeld is voor bepaalde noodzakelijke kosten. De manier waarop een gemeente haar minimaregeling inricht, bepaalt of deze wordt belast en invloed heeft op de toeslagen.

De Tweede Kamer vroeg de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om uit te zoeken hoe gemeenten hun inwoners kunnen helpen zonder dat deze inwoners hierover belasting hoeven te betalen of worden gekort op hun toeslagen. Zijn reactie kwam neer op het bovenstaande en dat gemeenten hier zelf verantwoordelijk voor zijn.¹¹³ Dit leidt tot dezelfde grijze gebieden als we eerder in dit hoofdstuk bespraken. Een heldere afspraak met de Belastingdienst met daarin een aantal voorbeeldregelingen die sowieso niet worden belast zou enorm helpen.

De manier waarop een gemeente haar minimaregeling inricht, bepaalt of deze wordt belast

Wanneer gemeenten hun regelingen automatisch mogen toekennen, kan het niet-gebruik worden verminderd. Steeds meer gemeenten nemen contact op met inwoners waarvan ze vermoeden dat ze recht hebben op een gemeentelijke regeling, maar deze nog niet gebruiken.^{ff,114} Dit lukt vooral bij mensen die in de bijstand zitten. Andere mensen met een laag inkomen zijn vaak niet in beeld. Het is voor gemeenten moeilijk om deze inwoners in kaart te brengen, omdat ze niet altijd gegevens mogen delen tussen verschillende afdelingen en met uitvoeringsinstanties. Het ministerie van SZW is bezig met een wet om dit makkelijker te maken (proactieve dienstverlening). Wanneer gemeenten de gegevens van inwoners hebben, mogen ze bij sommige regelingen straks ook automatisch overgaan tot uitkering (ambts-halve verstrekken).¹¹⁵ Dit vermindert de administratieve last bij inwoners en vermindert het niet-gebruik.¹¹⁶ Helaas is dit niet bij alle regelingen toegestaan, zoals de individuele inkomenstoeslag (IIT) voor mensen met een langdurig laag inkomen.¹¹⁷ Het zou helpen om deze mogelijkheden te verbreden, ook naar de minimatoelage. Waarbij de Rijksoverheid dit zelf kan doen als ze de IIT (en de minimatoelage) gaat uitvoeren.^{gg}

^{ff} Zie bijvoorbeeld dit initiatief van de gemeente Arnhem voor de individuele inkomenstoeslag.

^{gg} Het Rijk zou automatisch kunnen kijken of iemand aanspraak kan maken op de IIT als diegene bijvoorbeeld zorgtoeslag ontvangt.

4.2 Stel expliciete kaders voor minimaregelingen

De landelijke overheid kan gemeenten helpen door expliciet te maken welke inkomensafhankelijke regelingen gemeenten moeten en mogen aanbieden, en tegen welke voorwaarden. Dit sluit aan bij de gewenste duidelijkheid uit sectie 4.1 en kan door enerzijds een verplichtend overzicht te bieden van het soort regeling dat gemeenten minimaal moeten aanbieden, en anderzijds een beperkend overzicht van wat gemeenten daarbovenop nog mogen aanbieden. Daarnaast moeten er onder- en bovengrenzen gesteld worden aan bedragen en inkomenseisen.^{hh} Het is nuttig om wettelijk vast te leggen wat wordt verstaan onder inkomensbeleid en wat onder armoedebestrijding, omdat die duidelijkheid nu ontbreekt (zie hoofdstuk 1.1). Momenteel werkt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan een definitie die dit onderscheid moet verhelderen.

Zulke kaders beperken de wildgroei aan regelingen en de verschillen tussen gemeenten. Binnen de kaders kan een gemeente haar eigen armoedebeleid voeren. Voor de toegestane regelingen moeten ook de effecten op bijvoorbeeld de belastingen en toeslagen helder aangegeven worden. Dit zorgt voor duidelijkheid bij zowel de landelijke als de lokale overheid als bij de inwoner. Die wordt dan immers niet meer geconfronteerd met onuitlegbare verschillen tussen gemeenten (zie figuur 1.7). Een vaste set aan regelingen biedt bovendien kansen om niet-gebruik tegen te gaan. Zo was het niet-gebruik van de energietoeslag – die veel landelijke aandacht kreeg – vele malen lager dan bij andere regelingen.

Binnen de gestelde kaders kan een gemeente dan haar eigen armoedebeleid voeren

^{hh} Zo stelt het Rijk nu al de minimale studietoeslag die gemeenten moeten uitkeren vast. Ook heeft de overheid de vermogensgrenzen die gehanteerd moeten worden vastgelegd.

Indien het niet mogelijk is om kaders juridisch af te dwingen, kunnen richtlijnen worden meegegeven, net als bij de energietoeslag het geval was. Gemeenten mochten toen zelf de hoogte en de inkomensgrenzen van de toeslag bepalen, maar de overheid gaf als richtlijn een uitkering van 800 euro en een inkomensgrens van 120% van het sociaal minimum mee.

4.3 Richt een landelijk kennis- en datacentrum voor gemeentelijk minimabeleid op

Het ontbreekt aan landelijke monitoring.

Met de decentralisatie van 2015 is de landelijke monitoring van minimabeleid verdwenen. De beleidsmaker bij de landelijke overheid heeft geen zicht op wat gemeenten aan inkomensondersteuning doen en hoe het samenspel is met landelijke regelingen. Dit ondermijnt de efficiëntie en de effectiviteit van het landelijke beleid.

Ook het lokale beleid lijdt onder de afwezigheid van landelijke monitoring, omdat er geen centrale database of benchmark is waarop gemeenten hun beleid kunnen baseren. Vaak hebben gemeenten wel een idee van wat er gebeurt aan inkomensondersteuning in buurgemeenten, maar verder niet. Het ontbreekt daarnaast aan kennis over wat effectieve interventies zijn.

Er is sprake van een ongecoördineerde lappendeken aan kennis- en adviesorganisaties met ieder een te kleine taakopdracht en een stukje van de benodigde landelijke kennis. Zo brengt het Nibud in de minima-effectrapportage op verzoek van een gemeente het minimabeleid in kaart voor verschillende typen huishoudens. KWIZ biedt vergelijkbare rapportages aan. Stimulansz heeft de tool BeleidLoont ontwikkeld, die lokale beleidsmakers helpt om wijzigingen in minimabeleid door te rekenen. Divosa biedt de benchmark Werk & Inkomen aan, waarmee gemeenten kunnen zien hoe zij ten opzichte van andere gemeenten presteren met hun beleid omtrent werk en inkomen. Ook de VNG beschikt over diverse dashboards en rapportages over het sociaal domein.ⁱⁱ Tot slot zijn er gemeenten die zelf hun minimabeleid monitoren, bijvoorbeeld de Onderzoek & Statistiek-afdeling van de gemeente Amsterdam.

Er is sprake van een ongecoördineerde lappendeken aan kennis- en adviesorganisaties met een te kleine taakopdracht

ⁱⁱ Zie bijvoorbeeld *waarstaatjegemeente.nl*

Door het delen van best practices, uitkomsten van experimenten en ervaringen kunnen gemeenten van elkaar leren en beleid effectiever vormgeven.ⁱⁱ Dit soort kennisdeling is in het bijzonder belangrijk bij het tegengaan van het hoge niet-gebruik van minimaregelingen. Ook ontbreekt het gemeenten soms aan inzicht in de kosten van hun inkomensondersteuning, en de budgettaire effecten van beleidswijzigingen. Als het onduidelijk is hoeveel mensen van een regeling gebruikmaken, is het erg lastig om de kosten van een wijziging ervan te schatten. Er zijn weliswaar tools op de markt die benchmarks aanbieden en gemeenten hierbij helpen, maar een eenvoudig toegankelijk overzicht voor alle gemeenten ontbreekt.

De Rijksoverheid moet daarom met gemeenten een kennis- en datacentrum inrichten. Gemeentelijke regelingen worden doelmatiger en rechtvaardiger wanneer gemeenten toegang hebben tot informatie over de invulling van de minimaregelingen per gemeente, inclusief informatie over de toegang, gehanteerde grenzen en het (niet-)gebruik en de effectiviteit van regelingen.

Idealiter wordt per regeling in iedere gemeente in kaart gebracht wat de waarde, voorwaarden, toegankelijkheid, gebruik, kosten en effectiviteit van een regeling zijn (zie figuur 4.1). Het Kenniscentrum Integratie en Samenleving kan als voorbeeld dienen. Dit kenniscentrum is gericht op de uitwisseling van zowel wetenschappelijke inzichten als kennis uit de praktijk. Bij het oprichten van een dergelijk kenniscentrum kunnen de opgebouwde data, kennis en expertise worden aangewend van de eerder genoemde organisaties die nu actief zijn in het gemeentelijke domein.

Figuur 4.1: Maak een landelijk kennis- en datacentrum met informatie per gemeente



ⁱⁱ Dit komt ook naar voren in het rapport *Kennisversterking in het sociaal domein* van de WRR. Gesprekspartners noemen daarin "een voor gemeenten bruikbare centrale database met effectieve interventies" als een manier om de lokale vak- en veldkennis te versterken (p. 12).



5 Conclusie

Dit rapport belichtte de complexe realiteit van inkomensafhankelijke gemeentelijke regelingen in Nederland, waarmee gemeenten noodgedwongen de lacunes in landelijk beleid opvullen. Hoewel deze regelingen essentiële ondersteuning bieden aan mensen met een laag inkomen, veroorzaken ze ook rechtsongelijkheid, complexiteit en inefficiëntie. Grote verschillen tussen gemeenten en lage gebruikscijfers van lokale voorzieningen tonen de noodzaak tot harmonisatie en centralisatie.

Wij onderstrepen de aanbeveling van de Commissie Sociaal Minimum om landelijk te doen wat landelijk kan. Daarnaast pleiten we voor eenvoudige en bredere ondersteuning op zowel landelijk als gemeentelijk niveau – in de vorm van geld, om administratieve lasten te verlagen. Op die manier komen we tot een eerlijker én eenvoudiger systeem waarin de gemeenten de ruimte krijgen om essentieel individueel maatwerk te bieden.

Rijksoverheid:

- Verminder de afhankelijkheid van gemeentelijke regelingen door de bestaanszekerheid via landelijk beleid te verhogen.
- Centraliseer kinderopvang-, laptop- en meerkostenregelingen en de studietoelage, collectieve zorgverzekering en individuele inkomensvoorslag.
- Maak geld geven makkelijker voor gemeenten en hanteer een heldere, werkbare definitie van inkomenspolitiek.
- Spreek met de Belastingdienst af welke regelingen wel en niet worden belast.
- Maak expliciet welke regelingen gemeenten moeten en mogen aanbieden en tegen welke voorwaarden.
- Richt een landelijk kennis- en datacentrum op voor gemeentelijk minimaalbeleid.

Gemeenten:

- Voeg participatieregelingen samen in één minimaregeling.
- Geef deze minimaregeling zoveel mogelijk de vorm van vrij besteedbaar geld.
- Expliciteer regelingen in de bijzondere bijstand.
- Vereenvoudig het aanvraagproces zoveel mogelijk en ken zoveel mogelijk proactief toe.

Over de auteurs



Jasper J. van Dijk

Jasper is onderzoeksleider sociaal beleid bij IPE. Hij was eerder verantwoordelijk voor onder andere het IPE-rapport *Het einde van de toeslagen*. Eerder werkte hij bij het ministerie van Financiën en de Boston Consulting Group. Hij promoveerde in de economie aan de universiteit van Oxford.



Julia van Rijn

Julia is onderzoeker bij IPE. Ze voltooide de master Policy Economics (cum laude) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hiervoor behaalde ze de bachelor Economics and Business Economics (IBEB) en werkte ze als student-assistent.



Yannick Feld

Yannick is fellow bij IPE, docent fiscaal recht aan de Universiteit Leiden en docent fiscale economie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij behaalde zijn master Fiscale Economie aan de Universiteit van Amsterdam en zijn master Public Governance aan Tilburg University.

Bronnen

- 1 Commissie Sociaal Minimum (2023) Een zeker bestaan II
- 2 Idem
- 3 CBS (2024) Nieuwe armoedemeting: 540 duizend mensen arm in 2023
- 4 Divosa (2024) Factsheet Bijzondere bijstand
- 5 CBS (2021) Uitvraag Bijzondere Bijstand 2021
- 6 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024) Hervormingsagenda Inkomensondersteuning
- 7 Tweede Kamer (1984) Kamerstukken II 1984/85, 18 600 hoofdstuk XV, nr. 111, p. 11-131
- 8 Uysal (2024) Wie helpt de burger nou?
- 9 VNG Magazine (2024) Prinsjesdag – ‘We kunnen niet eindeloos wachten’
- 10 BMC (2024) Taken en middelen in balans
- 11 Nederland Rechtstaat (z.d.) Autonomie en medebewind
- 12 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2025) Gemeentefonds
- 13 NOS (2025) Gemeente Utrecht start crowdfunding voor werkenden in de bijstand
- 14 De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024) Reactie op de motie van de leden Mohandis en Palmen over onderzoeken hoe inkomensondersteunende regelingen van gemeenten ambtshalve verstrekt kunnen worden (Kamerstukken II, 34352-317)
- 15 Planbureau Fryslân (2024) Minimaregelingen in de achttien Friese gemeenten
- 16 Commissie sociaal minimum (2023) Een zeker bestaan II
- 17 NIBUD (2024) Verschillen in gemeentelijk minimabeleid
- 18 FNV (2024) Een verkenning van rechtsongelijkheid in het sociaal domein
- 19 Commissie Sociaal Minimum (2023) Een zeker bestaan II
- 20 Tim 'S Jongers (2024) Armoede uitgelegd aan mensen met geld
- 21 Idem
- 22 NIBUD (2024) Verschillen in gemeentelijk minimabeleid
- 23 Stimulansz (2024) Financiële bestaanszekerheid en de Participatiewet
- 24 De Nationale Ombudsman (2022) Sociale minima in de knel
- 25 Sociaal Planbureau Groningen (2024) Verschillen in inkomensondersteuning tussen en binnen gemeenten
- 26 Planbureau Fryslân (2024) Minimaregelingen in de achttien Friese gemeenten
- 27 Centrum voor Lokaal bestuur (2023) Grote verschillen in minimaregelingen
- 28 Commissie sociaal minimum (2023) Een zeker bestaan II
- 29 FNV (2024) Een verkenning van rechtsongelijkheid in het sociaal domein
- 30 NIBUD (2024) Verschillen in

gemeentelijk minimabeleid

31 Interview via stichting Sterk uit Armoede, 13 januari 2025

32 Centraal Planbureau (2019) Gebruik (en niet-gebruik) van toeslagen in Nederland

33 Ministerie van Financiën (2019) IBO Toeslagen Deelonderzoek 1

34 Dienst Toeslagen (2024) Dienst Toeslagen wijst 150.000 mensen op mogelijk recht zorgtoeslag

35 KWIZ (2023) Duidingsrapportage dashboard minima gemeente Albrandswaard

36 Gemeente Woudenberg (2023) Evaluatie Armoedebelaid 2023

37 Divosa (2024) Hoog bereik energietoeslag leidt tot tekort bij gemeenten

38 Bureau Bartels (2024) Monitor Uitvoering Energietoeslag Meting 2

39 Centraal Bureau voor de Statistiek (2024) Armoedemonitor

40 Gemeente Amsterdam (2025) Armoedemonitor 2023

41 Gemeente Rotterdam (2023) Monitor Armoede & Schuldenaanpak Rotterdam

42 Gemeente Utrecht (2021) Armoedemonitor 2021

43 Moynihan en Herd (2018) Administrative burdens. Policymaking by other means

44 Stimulansz (2019) Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid

45 VNG (2023) De stand van de uitvoering

46 Idem

47 Raad voor de Financiële Verhoudingen (2017) Eerst de politiek, dan de techniek

48 Commissie sociaal minimum (2023) Een zeker bestaan II

49 Tweede Kamer (2019) Afwegingskader, Kamerstukken II, 2008–2009, 31 700–VII,

nr. 100.

50 FNV (2024) Gemeentelijke minimale regelingen en regelingen voor chronisch zieken en mensen met een beperking in Midden-Limburg

51 Simonse et al. (2023) Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands

52 Motivaction (2024) Barrières in aanvraag bij Jeugdfonds Sport & Cultuur

53 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW

54 Behavioural Insights Netwerk Nederland (2022) Gedragsadviezen

55 Sociaal Cultureel Planbureau (2007) Geld op de plank

56 Behavioural Insights Netwerk Nederland (2022) Gedragsadviezen

57 SZW gemeente Den Haag (2014) Werkende armen

58 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023) Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW

59 Motivaction (2024) Barrières in aanvraag bij Jeugdfonds Sport & Cultuur

60 Michelle van Tongerloo (2025) Mag de overheid alles van je weten? Als je in de bijstand zit, heb je geen keus

61 Gemeente Utrecht (2022) Raadsbrief update koopkrachtcrisis en extra maatregelen

62 Commissie sociaal minimum (2023) Een zeker bestaan II

63 SZW Den Haag (2014) Werkende armen

64 Behavioural Insights Netwerk Nederland (2022) Gedragsadviezen

- 65 CBS (2024) Vertrouwen in mensen en in organisaties; persoonskenmerken
- 66 KWIZ (2023) Duidingsrapportage dashboard minima gemeente Albrandswaard
- 67 Dienst Toeslagen (2024) Dienst Toeslagen wijst 150.000 mensen op mogelijk recht zorgtoeslag
- 68 FNV (2024) Gemeentelijke minimaregelingen en regelingen voor chronisch zieken en mensen met een beperking in Midden-Limburg
- 69 De Kam et al. (2021) Overheidsfinanciën, 16e druk
- 70 Boogers et al. (2008) Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid
- 71 VNG (2023) Stand van de uitvoering gemeenten 2023
- 72 Boogers & Reussing (2019) Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie
- 73 Centrum voor Lokaal Bestuur (2023) Grote verschillen in minimaregelingen tussen gemeenten niet uitlegbaar en al helemaal niet verdedigbaar
- 74 Peters et al. (2020) Beginselen versus praktijken: Toetsing van decentralisatieprocessen met aanbevelingen voor versterking
- 75 Rosen en Gayer (2014) Public Finance
- 76 Whitmore (2022) What Are Food Stamps Worth?
- 77 Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau (2020) Kansrijk armoedebeleid
- 78 Grosh et al. (2008) For Protection & Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets
- 79 Rosen en Gayer (2014) Public Finance
- 80 Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau (2020) Kansrijk armoedebeleid
- 81 Idem
- 82 Gentilini et al. (2020) Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices
- 83 Grosh et al. (2008) For Protection & Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets
- 84 Banerjee en Duflo (2019) Good Economics for hard times
- 85 Tim 'S Jongers (2024) Armoede uitgelegd aan mensen met geld
- 86 Idem
- 87 Bartfeld et al. (2020) Universal Access to Free School Meals through the Community Eligibility Provision Is Associated with Better Attendance for Low-Income Elementary School Students in Wisconsin
- 88 Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau (2020) Kansrijk armoedebeleid
- 89 SEO (2016) Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein
- 90 Ong, Q., Theseira, W., Ng, I. (2019) Reducing debt improves psychological functioning and changes decision-making in the poor
- 91 Commissie sociaal minimum (2023) Een zeker bestaan II
- 92 Idem
- 93 Tweede Kamer (2024) Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, 24 515, nr. 761
- 94 Instituut voor Publieke Economie (2024) Herzie arbeidseis kinderopvangtoeslag
- 95 Idem
- 96 BCC (2019) Laptop-subsidie: hoe worden scholieren vanuit gemeenten

ondersteund bij de aanschaf van een nieuwe laptop?

97 Commissie sociaal minimum (2023) Een zeker bestaan II

98 Instituut voor Publieke Economie (2024) Herzie arbeidseis kinderopvang-toeslag

99 Iederin (2024) Goed nieuws: gebruik studietoeslag neemt sterk toe

100 FNV (2024) Zorg voor minima is geen postcodeloterij!

101 Nibud (2024) Verschillen in gemeentelijk minimabeleid

102 KWIZ (2023) Duidingsrapportage dashboard minima gemeente Albrandswaard

103 Gemeente Woudenberg (2023) Evaluatie Armoedebelief 2023

104 Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau (2020) Kansrijk armoedebelief

105 Grosh et al. (2008) For Protection & Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets

106 Whitmore (2022) What Are Food Stamps Worth?

107 Rosen en Gayer (2014) Public Finance

108 Instituut voor Publieke Economie (2023) Het einde van de toeslagen

109 Commissie sociaal minimum (2023) Een zeker bestaan II

110 De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024) Reactie op de

motie van de leden Mohandis en Palmen over onderzoeken hoe inkomensondersteunende regelingen van gemeenten ambtshalve verstrekt kunnen worden (Kamerstukken II, 34352–317)

111 Boogaard, G., en Becker, R. G. (2024). Briefadvies gemeente Utrecht: briefadvies inzake gemeentelijk inkomensbeleid en vernietiging

112 De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024) Reactie op de motie van de leden Mohandis en Palmen over onderzoeken hoe inkomensondersteunende regelingen van gemeenten ambtshalve verstrekt kunnen worden (Kamerstukken II, 34352–317)

113 Idem

114 De Gelderlander (2024) Arnhem gaat mensen in armoede actief helpen aan financiële extraatjes: "Terugvorderen als we een fout maken, doen we niet"

115 De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024) Reactie op de motie van de leden Mohandis en Palmen over onderzoeken hoe inkomensondersteunende regelingen van gemeenten ambtshalve verstrekt kunnen worden (Kamerstukken II, 34352–317)

116 Moynihan en Herd (2018) Administrative burdens. Policymaking by other means

117 Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 2 juni 2023, 22/349 (aangevallen uitspraak) en uitspraak op het verzoek om veroordeling tot vergoeding van schade (23/1790 PW)

Bijlage: Toelichting waardebepaling

Voor 21 Nederlandse gemeenten hebben wij de gemeentelijke minimaregelingen in kaart gebracht en de totale waarde bepaald voor vier voorbeeldhuishoudens. In deze bijlage beschrijven wij de huishoudens en de gemaakte aannames om tot een waarde te komen.

Voorbeeldhuishoudens

In ons onderzoek richtten wij ons op vier voorbeeldhuishoudens:

- Alleenstaande
- Alleenstaande met een kind van 8 jaar
- Paar
- Paar met twee kinderen van 8 en 13 jaar

Methode

De data voor de 21 gemeenten is verzameld in juli 2024. De gemeenten zijn gekozen op basis van geografische spreiding en inwonersaantal. De selectie bevat de vier grootste gemeenten van Nederland en de grootste gemeente van elke provincie, aangevuld met een aantal kleinere en middelgrote gemeenten: Ede, Alphen aan den Rijn, Borger Odoorn, Leudal en Breda. Startpunt voor de dataverzameling was de website www.datgeldtvoormij.nl van de Voorzieningenwijzer, waarop voor verschillende gemeenten in Nederland in kaart is gebracht wat voor ondersteuning iemand mogelijk kan ontvangen. Als een geselecteerde gemeente niet was aangesloten bij deze tool, is de data handmatig verzameld op de website van de gemeente. Voor informatie over de inkomensgrenzen en maximale vergoedingen van de Volwassenen- en Jeugdfondsen Sport en Cultuur en Stichting Leergeld is gebruikgemaakt van de lokale websites. De uiteindelijke overzichten hebben wij ter controle in november 2024 voorgelegd aan de betreffende

gemeenten. Van de 21 benaderde gemeenten hebben wij van 9 gemeenten een reactie ontvangen.

Aannames

Voor de berekening van de totale waarde van de regelingen hebben wij verschillende aannames gemaakt, om een zo algemeen mogelijk beeld te geven en de vergelijkbaarheid van regelingen tussen gemeenten zo veel mogelijk te vergroten. Deze aannames zijn beschreven in Kader 1. We zijn ons ervan bewust dat de gemaakte aannames van grote invloed zijn op de hoeveelheid en de waarde van regelingen die wij meenemen in het totaalbedrag. De schattingen die wij presenteren zijn daarom relatief conservatieve schattingen en niet representatief voor een groot deel van de mensen die gebruikmaken van minimaregelingen. Zo zijn er in veel gemeenten regelingen voor mensen die chronisch ziek zijn, vergoedingen voor vrijwilligerswerk en/of mantelzorg, een bijdrage in de kosten van zwemles, regelingen voor kinderen die de overgang van basis- naar middelbare school maken of tegemoetkomingen in dierenartskosten die door onze aannames niet op onze voorbeeldhuishoudens van toepassing zijn.

Daarnaast is de kwijtschelding van de lokale lasten niet meegenomen. Het voordeel hangt namelijk af van de initiële hoogte van de lokale belasting, wat het beeld zou kunnen vertekenen. Ook is de collectieve

aanvullende zorgverzekering die veel gemeenten aanbieden niet meegenomen in de waardebepaling. Deze verzekering is veelal een stuk prijziger dan een basisverzekering, waardoor het de vraag is in hoeverre mensen hier daadwerkelijk gebruik van maken, in het bijzonder wanneer we aannemen dat mensen gezond zijn. Een collectieve aanvullende zorgverzekering is met name interessant wanneer er sprake is van hoge zorgkosten. Ook de IIT telt niet mee in de totale waarde van regelingen, omdat dit een aanname zou vereisen over hoe lang iemand een laag inkomen heeft. Omdat zowel de IIT als de collectieve aanvullende zorgverzekering heel verschillend worden ingevuld, hebben wij besloten deze apart op te nemen in de overzichten op gemeenteniveau.

Tot slot laat deze analyse de bijzondere bijstand buiten beschouwing. Dit is bij uitstek een regeling waarbij individueel maatwerk wordt toegepast, waardoor een algemene schatting van de waarde onmogelijk is. Wat wordt vergoed onder de bijzondere bijstand verschilt niet alleen sterk van gemeente tot gemeente, maar ook binnen een gemeente, omdat de individuele omstandigheden van een aanvrager altijd meegewogen worden. Het buiten beschouwing laten van de bijzondere bijstand kan het beeld vertekenen, omdat ontbrekende regelingen in sommige gemeenten mogelijk wel worden vergoed onder de bijzondere bijstand.

Ondanks deze kanttekeningen zijn we van mening dat onze inschattingen een betrouwbaar uitgangspunt vormen, omdat we de aannames consistent toepassen in iedere gemeente, gebruikmaken van openbare data waar inwoners ook van afhankelijk zijn, en de waarde van regelingen in het perspectief zetten van een

voorbeeldbegroting van het Nibud (zie online bijlage). Ook sluiten onze bevindingen aan bij studies van onder andere de Commissie Sociaal Minimum en het Nibud.

Schatting waarde

Voor het bepalen van de waarde van lokale regelingen in euro's is gebruikgemaakt van de voorbeeldbegrotingen van het Nibud. Het Nibud heeft, in opdracht van de Commissie Sociaal Minimum, voor verschillende typen huishoudens een voorbeeldbegroting opgesteld. De voorbeeldbegroting voor de huishoudsamenstellingen die wij gebruiken is te vinden in de online bijlage. De waarde van een lokale regeling is opgenomen in het totaalbedrag als deze te verrekenen is met een post op de voorbeeldbegroting. De waarde kan nooit meer zijn dan de uitgave op de voorbeeldbegroting. Zo kan de waarde van een regeling die de contributie van sport vergoedt nooit meer zijn dan de maandelijkse uitgaven die een gezin heeft aan contributie. Iedere verkening is nader verklaard in de toelichting bij het overzicht op gemeenteniveau.

Aannames

- De volwassenen in ieder huishouden zijn gezond, 40 jaar oud, staan niet onder be-
windvoering, volgen geen studie en verrichten geen mantelzorg of vrijwilligerswerk.
- Het kind van 8 gaat naar de basisschool en het kind van 13 gaat naar de middelbare
school.
- De kinderen in de huishoudens hebben een zwemdiploma, volgen geen bijles, gaan
niet naar de BSO en wonen op maximaal 9 kilometer afstand van hun school.
- De huishoudens hebben geen huisdieren, maken geen gebruik van vakantieregelingen
en kunnen geen aanspraak maken op verduurzamings- of isolatiemaatregelen voor
hun woning.
- Er is geen sprake van niet-gebruik: mensen gebruiken alle regelingen waarvoor ze in
aanmerking komen.
- Witgoed wordt afgeschreven in 10 jaar.
- Indien de gemeente een laptop vergoedt, rekenen we met een laptop ter waarde van
€450 euro met een afschrijvingsperiode van 5 jaar, tenzij anders aangegeven.
- Indien de waarde van informele regelingen via Stichting Leergeld, Volwassenenfonds
Sport en Cultuur en/of Jeugdfonds Sport en Cultuur niet bekend is, wordt uitgegaan
van standaardbedragen (resp. 115, 225 en 250 euro per jaar) Deze bedragen sluiten
aan bij de bedragen die de Voorzieningenwijzer in de tool Dat Geldt voor Mij toekent.

Stadspassen

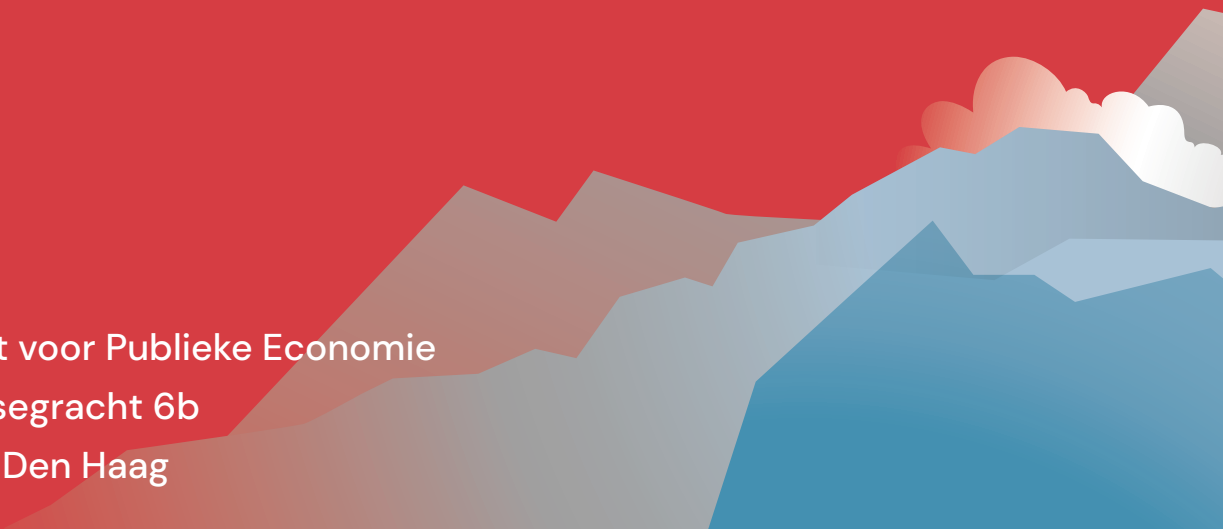
Zeven gemeenten bieden een stadspas aan. Zo'n pas geeft inwoners korting op diverse activiteiten in en om de gemeente. Ook kunnen inwoners er in sommige gevallen gratis producten of diensten mee ontvangen, zoals een bezoek aan de dierenarts, een ID-kaart of een vergoeding van de ouderbijdrage van de basisschool. In veel gemeenten is de stadspas gekoppeld aan andere regelingen en vormt het een soort toegangsticket. De waarde van een stadspas is dan ook lastig vast te stellen. Deze hangt niet alleen af van de hoeveelheid goederen en diensten die er mee kunnen worden afgenomen, maar ook van de hoogte van de kortingen en in hoeverre mensen daadwerkelijk gebruikmaken van bijvoorbeeld korting bij een (duur) museum of dierentuin.

Om toch tot een schatting van de waarde te komen, hebben wij de helft van de posten 'vrije tijd' en 'contributies en abonnementen' van de Nibud-begroting (zie online bijlage) als waarde toegekend voor de meest genereuze stadspassen. Dit betreft de stadspassen in de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Groningen.

De stadspassen in Breda en Utrecht hanteren een tegoed. De hoogte van dat tegoed is toegekend als waarde. Voor de stadspas in Haarlem is aangesloten bij de waarde die door onderzoeksbureau KWIZ is toegekend in een recente inkomenseffectrapportage. De stadspas in de gemeente Rotterdam is strikt genomen geen inkomensregeling, omdat iedere inwoner deze kan aanschaffen. Wel kunnen inwoners met een laag inkomen de pas met korting aanschaffen. Als waarde van de regeling is deze korting toegekend.

Inkomensgrens

Om aanspraak te maken op een regeling mag het inkomen niet boven een bepaalde grens uitkomen. Veelal is deze grens gedefinieerd als percentage van de bijstandsnorm. Voor de gemeenten die een absolute inkomensgrens vermelden, hebben wij deze omgerekend naar het percentage van de bijstandsnorm van juli 2024.

A stylized, low-poly mountain range graphic in shades of blue and grey, positioned in the bottom right corner of the red background.

Instituut voor Publieke Economie
Prinsessegracht 6b
2514AN Den Haag

www.instituut-pe.nl
info@instituut-pe.nl