

## 5. Samenvatting en conclusies

Deze quickscan geeft een overzicht van de doelstellingen, instrumenten en waar mogelijk effecten van gemeentelijk minimabeleid. Belangrijkste vraag daarbij is in hoeverre de instrumenten die gemeenten inzetten bijdragen aan de het bereiken van de geformuleerde doelstellingen.

### *Doelstellingen en output indicatoren*

Het hoofddoel van gemeentelijk minimabeleid is dat inwoners kunnen meedoen in de samenleving. Een laag inkomen of het hebben van schulden kan ervoor zorgen dat dit niet lukt. In het minima- en schuldhulpverleningsbeleid richten gemeenten zich op het voorkomen en bestrijden van armoede en schulden, waarmee belangrijke belemmeringen om mee te doen worden weggenomen.

Uit de analyse van de beleidsplannen is naar voren gekomen dat gemeenten daarbij veelal dezelfde subdoelen nastreven: het creëren van financiële rust, het versterken van bestaanszekerheid en het vergroten van kansen voor inwoners, vooral voor kinderen. Deze gedeelde richting vormt het fundament van het lokale minimabeleid, maar de manier waarop gemeenten dit uitwerken laat verschillen zien.

Gemeentegrootte lijkt hierin een bepalende factor te zijn. In dit onderzoek hebben we onderscheid gemaakt naar de G4, de G40 en kleinere gemeenten. Voor de G4-gemeenten is het minimabeleid onderdeel van een breder systeem van sociale programma's waarin integrale samenwerking structureel is uitgewerkt. De G40-gemeenten hebben hun doelen concreter geformuleerd en doorgaans per beleidsveld geordend, terwijl de kleinere gemeenten zich beperken tot compacte en overzichtelijke beleidsdoelen die zich richten op toegankelijkheid, eenvoud en versterking van de basisvoorzieningen.

In hun uitvoeringsplannen hebben gemeenten de doelstellingen verder geconcretiseerd en uitgewerkt in output-indicatoren zoals aantal deelnemers of uitkeringsduur. Aan de indicatoren zijn vervolgens de benodigde acties en budgetten gekoppeld. Gemeenten nemen in die aanpak vaak al dan niet bewust werkzame elementen mee. In dit onderzoek hebben we geen informatie gevonden waaruit blijkt of deze doelen ook behaald worden. Ook is niet duidelijk of het behalen van deze output-indicatoren bijdraagt aan het daadwerkelijke doel van 'meedoen van alle inwoners'. Daarmee kunnen we dan ook niet direct een uitspraak te doen over de effectiviteit van het beleid.

### *Instrumentarium*

Het instrumentarium dat door gemeenten wordt ingezet kent, ondanks de veelheid aan regelingen, ook veel overeenkomsten. Naast de verplichte regelingen zoals IIT, Individuele studietoelage en bijzondere bijstand zien we bij alle onderzochte gemeenten de mogelijkheid tot kwijtschelding van lokale lasten, een collectieve zorgverzekering dan wel een andere vorm van compensatie voor zorgkosten, een schoolkostenregeling en meedoen- of participatieregelingen.

De wijze waarop dit is georganiseerd verschilt tussen gemeenten. Zo kunnen schoolkosten en participatie vanuit één kindregeling worden vergoed of zijn opgesplitst in twee aparte regelingen. Een participatieregeling kan gelden voor volwassenen en voor kinderen, maar kan ook worden opgedeeld naar leeftijd. Ook de soort kosten die vanuit de verschillende regelingen vergoed kunnen worden zijn niet altijd eenduidig: een fiets wordt in de ene

gemeente vergoed vanuit de schoolkostenregelingen, andere gemeenten beschouwen dit als onderdeel van de participatieregeling.

Daarnaast werken sommige gemeenten met een declaratiesysteem, anderen verstrekken een vast bedrag of werken met voorzieningen in natura. Met name grotere gemeenten bieden vaak een participatiepas of Stadspas aan, die als toegangsinstrument tot meerdere regelingen kan dienen.

Ten slotte kan de uitvoering van participatieregelingen worden belegd bij particulieren fondsen zoals Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur of het Volwassenenfonds Sport en Cultuur. Andere gemeenten doen de uitvoering zelf en beschouwen de fondsen als een aanvulling op het minimabeleid.

Bovenstaande factoren kunnen het beeld geven van een versnipperd en weinig eenduidig minimabeleid, maar zoals gezegd is de basis van het beleid veelal overeenkomstig.

### *Effectiviteit van beleid: toereikend inkomen, armoedeval en bereik*

Op basis van de bestudeerde beleidsdocumenten is het lastig iets te zeggen over de effectiviteit van het beleid. Wel kunnen we in beeld brengen wat de invloed van gemeentelijk beleid is op de bestedingsruimte van huishoudens, op het al dan niet voorkomen van een armoedeval en op het gebruik van regelingen.

In deze quickscan is daarom gekeken naar de mate waarin huishoudens in verschillende gemeenten (theoretisch) alle noodzakelijke uitgaven kunnen bekostigen. Ook hebben we een overzicht gegeven van mogelijke uitstroom- of doorstroomvallen. Deze analyses zijn gemaakt op basis van de Nibud Minima-effectrapportages. Daarnaast hebben we het gebruik en niet-gebruik van gemeentelijke minimaregelingen in beeld gebracht. Hiervoor zijn de Armoedemonitoren van KWIZ gebruikt.

Deze analyses laten zien dat in de jaren 2023 – 2025 de financiële situatie van huishoudens met een laag inkomen is verbeterd. In de gemeenten die in 2025 een MER hebben laten uitvoeren, zien we dat alle onderzochte huishoudtypen op papier rond moeten kunnen komen. Daarvoor moeten zij wel alle landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen aanvragen, waar zij voor in aanmerking komen. Ook de andere twee Nibud-voorwaarden, zeer goed met geld om kunnen gaan en geen persoonlijk onvermijdbare kosten hebben, blijven noodzakelijk om de maandbegroting rond te krijgen.

Verder zien we dat, hoe gemeenten hun minimabeleid ook hebben vormgegeven, uitstroom- en doorstroomvallen zich steeds op hetzelfde moment manifesteren. Een uitstroomval zien we vaak op 110 procent van de geldende bijstandsnorm als gevolg van werkgerelateerde kosten en het wegvallen van het recht op (volledige) kwijtschelding van lokale lasten.

Een doorstroomval doet zich vooral voor bij de inkomensgrens van het minimabeleid en dan met name bij paren met kinderen. De oorzaak van een doorstroomval zit vaak in een combinatie van het wegvallen van gemeentelijke ondersteuning en de afbouw van landelijke toeslagen.

Het getrapd afbouwen van het recht op gemeentelijke regelingen zou hiervoor een oplossing kunnen zijn, maar een dergelijke constructie is voor de uitvoering vaak ingewikkelder en voor inwoners niet altijd gemakkelijk te begrijpen. Dit laatste kan leiden tot niet-gebruik van de gemeentelijke inkomensondersteuning.

Daar komt bij dat wijzigingen in landelijk (of gemeentelijk) beleid, invloed zullen hebben op het zich al dan niet voordoen van een armoedeval. Een gemeente kan ernaar streven om het minimabeleid zodanig vorm te geven dat geen sprake is van armoedevallen, maar

zodra er wijzigingen optreden in landelijk beleid, dient het gemeentelijk beleid hier weer op afgestemd te worden. Dit is zowel voor de uitvoering als voor de rechthebbenden een onduidelijke en onwenselijke situatie.

Ten slotte is een armoedeval vaak een tijdelijke situatie: mensen die uitstromen naar werk en die in de loop der tijd meer gaan verdienen of meer uren gaan werken zullen uiteindelijk beter af zijn dan op bijstandsniveau. Het probleem doet zich dus met name voor bij mensen die weinig verdienen en die geen zicht hebben op inkomensverbetering in de toekomst. Begeleiding van deze groep met nazorg en eventueel financiële ondersteuning is dan effectiever dan het ingewikkelder maken van de (inkomens)voorwaarden die aan een regeling verbonden zijn.

Als we kijken naar het (niet)gebruik van regelingen zien we dat het bereik van gemeentelijke regelingen gemiddeld tussen de 30 en 50 procent ligt, alleen het bereik van de kwijtschelding van lokale lasten ligt hoger, tussen de 65 en 75 procent.

De ambitie om het niet-gebruik van regelingen terug te dringen zien we dan ook in veel beleidsplannen terug. Gemeenten schrijven hierover dat inwoners vaak niet weten waar ze recht op hebben, dat het aanvraagproces te ingewikkeld is of dat schroom, wantrouwen of beperkte taalvaardigheid de toegang bemoeilijken. Dat leidt tot een duidelijke beleidslijn: regelingen moeten eenvoudiger, actiever worden aangeboden en beter aansluiten bij de leefwereld van inwoners.

Ook zien we dat in vrijwel alle onderzochte gemeenten wijkgericht, outreachend en vraaggestuurd werken een rol speelt in de manier waarop armoede- en schuldenbeleid wordt vormgegeven. Gemeenten proberen hun dienstverlening dichter bij inwoners te organiseren, proactiever te signaleren en ondersteuning beter laten aansluiten op de leefwereld. Gemeenten slagen er vooralsnog niet in hiermee het gebruik fors te vergroten. We weten op basis van deze analyse echter niet hoe dit doorwerkt in de praktijk en waar dat wel of geen problemen oplevert.

Een ander opvallend punt met betrekking tot het gebruik van regelingen is dat het bereik vooral verschilt tussen de regelingen en minder tussen gemeenten. Het bereik van de collectieve zorgverzekering ligt bijvoorbeeld gemiddeld lager dan van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

### *Tot slot*

Samenvattend kan worden gesteld dat gemeenten met hun minimabeleid veelal dezelfde doelen nastreven en hiervoor soortgelijke instrumenten inzetten. Hoe een en ander in de praktijk wordt uitgewerkt verschilt wel van gemeente tot gemeente. In de uitvoering van het beleid gebruiken gemeenten wel werkzame elementen, maar het zicht op het daadwerkelijke effect van het beleid op de hoofddoelstellingen is lastig vast te stellen en lijkt te ontbreken.

Wat betreft de inkomenssituatie van huishoudens zien we dat het in alle gemeenten op papier makkelijker is geworden om de noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. Aandachtspunt is de armoedeval die door een complex samenspel van lokale en landelijke regelingen niet altijd voorkomen wordt. Daarnaast heeft het niet-gebruik van regelingen de aandacht van gemeenten, maar op onderdelen is het gebruik alsnog laag.