



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

# Verschillen in gemeentelijk minimabeleid

Vergelijking van 20 gemeenten

Corinne van Gaalen, Guus Wieman

# **Verschillen in gemeentelijk minimabeleid**

## **Vergelijking van 20 gemeenten**

*Auteurs*

*Corinne van Gaalen*

*Guus Wieman*

# Inhoud

Samenvatting .....	3
1. Inleiding .....	4
2. Methode minimabeleidsadvies .....	6
3. Gemeentelijke regelingen .....	7
3.1 Individuele inkomenstoeslag .....	7
3.2 Regelingen voor kinderen .....	8
3.3 De collectieve zorgverzekering .....	9
4. Vergelijking uitkomsten .....	10
4.1 Methode van de vergelijking .....	10
4.2 Knelpunten in de begrotingen .....	10
4.3 Omvang en spreiding van gemeentelijke ondersteuning .....	12
4.4 Gemeentelijke ondersteuning naar uitgavetypen .....	14
4.5 Gemeentelijke kenmerken en minimabeleid .....	15
5. Rol gemeentelijk minimabeleid .....	19
5.1 Rolverdeling Rijk – gemeenten .....	19
5.2 Een nieuwe balans? .....	21
5.3 Uitvoering .....	22
5.4 Middelen en bezuinigingen .....	22
5.5 Gebruik van regelingen .....	23
6. Conclusie .....	24



## Samenvatting

Sinds de decentralisatie op het domein van werk en inkomen in 2015, kunnen gemeenten op hun eigen manier vorm geven aan de ondersteuning van inwoners met een laag inkomen. Hiermee wordt recht gedaan aan verschillen tussen gemeenten, zoals omvang, populatie en geografie. Gemeenten staan dicht bij de burger dan het Rijk en kunnen daardoor maatwerk leveren, wat uiteindelijk hun inwoners ten goede komt. Het motief voor decentralisatie is hier dus evident.

Vandaag de dag zien we dat een stelsel is ontstaan dat voor inwoners (te) complex en ondoorzichtig is. De verschillen tussen gemeenten zijn groot. Maar ook binnen een gemeente zijn er verschillende regelingen met verschillende voorwaarden, die soms aangevraagd moeten worden bij verschillende instanties. Inwoners moeten hun inkomen bij elkaar sprokkelen via diverse loketten. Uit de minimabeleidsadviezen van het Nibud blijkt bovendien dat niet alle huishoudens de maanbegroting rond kunnen krijgen zonder gemeentelijke ondersteuning.

Het Nibud maakt zich hier zorgen over. Inwoners zijn afhankelijk geworden van het beleid van de gemeente waar zij wonen. Verleden jaar signaleerde de Commissie sociaal minimum al de roep vanuit gemeenten en het maatschappelijk middenveld om het Rijk te laten zorgen voor een toereikend sociaal minimum.

Daarop heeft het toenmalige kabinet een aantal maatregelen genomen die met name voor huishoudens met kinderen een stap in de goede richting zijn. Hiermee is de klus echter nog niet geklaard. De verschillen tussen gemeenten blijven groot en zullen naar verwachting groter worden met het naderende ravinjaar 2026, waarin gemeenten verwachten dat zij voor grote financiële uitdagingen komen te staan. Vanaf 2026 krijgen gemeenten te maken met een forse krimp van het gemeentefonds, waardoor er een financiële kloof voor gemeenten ontstaat. Dit betekent dat gemeenten soms moeilijke keuzes moeten maken.

Het Nibud roept de overheid op om haar verantwoordelijkheid te nemen: het huidige stelsel van toeslagen en andere vormen van inkomensondersteuning is niet meer houdbaar en niet uitlegbaar. Huishoudens met dezelfde (lage) financiële slagkracht zouden overal dezelfde financiële ondersteuning moeten krijgen. Diverse regelingen zoals de individuele inkomensvoet of de collectieve zorgverzekering, die momenteel door iedere gemeente op een eigen manier worden ingekleurd, moeten geharmoniseerd worden.

Het Nibud pleit voor een nieuwe balans tussen de Rijksoverheid en gemeenten zodat zij beter kunnen aansluiten bij de doelen van de decentralisatie. Alle huishoudens met een laag inkomen moeten recht hebben op dezelfde basisvoorzieningen. Aanvullende regelingen, bijvoorbeeld op het gebied van sociale participatie, zouden door gemeenten zelf ingevuld kunnen worden. Ook de bijzondere bijstand en de hulp aan inwoners die door omstandigheden tussen wal en schip vallen, blijft een taak van de gemeenten. Op deze manier werkt decentralisatie zoals bedoeld: het Rijk verzorgt de basis, de gemeenten leveren het benodigde en aanvullende maatwerk.

# 1. Inleiding

Huishoudens met een laag inkomen kunnen niet altijd de maanbegroting rondkrijgen. Volgens de laatste armoedecijfers van CBS, SCP en het Nibud leeft 3,1 procent van alle personen in Nederland onder de armoedegrens. Dat gaat om ruim 540 duizend mensen.<sup>1</sup> Dit betekent niet dat de rest van de bevolking geen moeite heeft de eindjes aan elkaar te knopen. Een groep van 1,2 miljoen mensen leeft maar net boven de armoedegrens. In het leven van deze mensen kan een kleine tegenslag er al voor zorgen dat zij alsnog onder de armoedegrens terecht komen. Het is dan ook niet verrassend dat uit onderzoek van het Nibud blijkt dat mensen met een laag inkomen vaker dan gemiddeld aangeven moeilijk te kunnen rondkomen. Zij zijn bovendien vaak voor een groot deel afhankelijk van aanvullende inkomensondersteuning via toeslagen, wat bij veel mensen zorgt voor onzekerheid over hun inkomen.<sup>2</sup>

De Commissie sociaal minimum heeft in 2023 vastgesteld dat voor de meeste huishoudtypen het landelijk sociaal minimum niet toereikend is om duurzaam rond te komen en dat deze huishoudens in 2023, ondanks landelijke regelingen, structureel tussen de € 200 en € 500 per maand tekortkomen.<sup>3</sup>

Naast landelijke toeslagen, kunnen mensen met een minimuminkomen ook ondersteuning aanvragen bij de gemeente. Deze aanvullende ondersteuning is voor veel huishoudens noodzakelijk om alle noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. De omvang van deze ondersteuning en de gehanteerde inkomensgrenzen verschillen echter per gemeente. Zo merkte de Commissie sociaal minimum op dat de verschillen tussen gemeenten aanzienlijk zijn, zowel wat betreft de gehanteerde inkomensgrenzen als de hoogte van de ondersteuning.<sup>4</sup>

Op verzoek van gemeenten zelf rekt het Nibud hun lokale minimabeleid door. Door middel van de zogenaamde minimabeleidsadviezen, voorheen minima-effectrapportages (MER), maakt het Nibud inzichtelijk hoe doeltreffend het minimabeleid van gemeenten is, afgezet tegen de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. In 2023 heeft het Nibud twintig minimabeleidsadviezen uitgebracht. Een analyse van al deze adviezen biedt ons de mogelijkheid in kaart te brengen hoe gemeenten hun minimabeleid hebben vormgegeven. Welke groepen worden ondersteund? In welke mate? Tot welke inkomensgrens? En voor welke kosten biedt de gemeente een tegemoetkoming?

We zien dat veel gemeenten gelijksoortige regelingen kennen, maar dat er desalniettemin verschillen zijn in de mate waarin huishoudens met een minimuminkomen worden ondersteund. Met deze analyse willen we op hoofdlijnen deze verschillen tussen gemeenten identificeren.

---

<sup>1</sup> Marion van den Brakel, Kai Gidding, Reinder Lok, Ferdy Otten, Eveline Vandewal (CBS), Jasja Bos, Marcel Warnaar, Guus Wieman (Nibud), Benedikt Goderis, Sander Muns (SCP), *De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten*, CBS, SCP, Nibud, Den Haag, Utrecht, 2024.

<sup>2</sup> Gitta van Enden en Nouschka Veerman, *Geldzaken in de praktijk 2024: Het leven Betaalbaar* Utrecht: Nibud, 2024), <https://www.nibud.nl/onderzoeksrapporten/rapport-geldzaken-in-de-praktijk-2024/>.

<sup>3</sup> Godfried Engbersen, 'Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum', Commissie Sociaal Minimum, 30 juni 2023.

<sup>4</sup> Godfried Engbersen, 'Een zeker bestaan II Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum', Commissie Sociaal Minimum, z.d.), <https://open.overheid.nl/documenten/a434ffdd-2aca-4a04-846e-127f3b62d525/file>.

Een aanvullende vraag die daarbij opkomt, is in hoeverre een andere inrichting van het stelsel van inkomensondersteuning het voor zowel burger als gemeente eenvoudiger kan maken. Om deze laatste vraag te beantwoorden hebben we, naast de analyse van de minimabeleidsadviezen, een (kleine) consultatieronde gehouden. Gesprekspartners hierbij waren: het Ministerie van Sociale Zaken, de VNG, Divosa, Stichting Leergeld en SAM&. Ook hebben we met zes van de twintig onderzochte gemeenten gesproken over hun visie op (de verschillen in) het lokale minimabeleid.

## 2. Methode minimabeleidsadvies

In een minimabeleidsadvies wordt voor verschillende huishoudtypen op verschillende inkomensniveaus berekend wat het effect is van gemeentelijk minimabeleid op de financiële positie van deze huishoudens. Het uitgangspunt voor deze analyse zijn de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud.

In de Nibud-minimumvoorbeeldbegrotingen wordt gedetailleerd weergegeven wat per uitgavencategorie de minimaal noodzakelijke uitgaven zijn van een huishouden om mee te kunnen doen in deze samenleving. Voor alle Nibud-minimumvoorbeeldbegrotingen gelden de volgende aannames:

- Huishoudens kunnen zéér goed met geld omgaan.
- Huishoudens vragen alle inkomensondersteuning aan waar ze recht op hebben en ontvangen deze ook.
- Huishoudens hebben geen grote persoonlijk onvermijdbare uitgaven.

Door de gemeentelijke tegemoetkomingen per huishouden te confronteren met de minimaal noodzakelijke uitgaven per uitgavenpost ontstaat een gedetailleerd beeld van de manier waarop verschillende huishoudtypen worden ondersteund en welk effect dat heeft op de totaalbegroting van deze huishoudtypen.

In een minimabeleidsadvies beschrijven we de regelingen van het landelijke en lokale minimabeleid en de voorwaarden waaronder huishoudens aanspraak kunnen maken op deze regelingen. Daarna onderzoeken we voor een aantal voor de gemeente relevante huishoudtypen en inkomensniveaus in hoeverre er bij dit minimabeleid tekorten ontstaan op de minimumvoorbeeldbegroting.

In 2023 heeft het Nibud twintig minimabeleidsadviezen uitgebracht. Dit biedt de mogelijkheid een vergelijking tussen gemeenten te maken. Omdat het gemeentelijke minimabeleid van jaar op jaar niet drastisch verandert, is het aannemelijk dat deze analyse ook inzicht geeft in de verschillen tussen gemeenten in 2024.

De onderstaande analyse is een combinatie van een kwalitatieve en kwantitatieve vergelijking tussen minimabeleidsadviezen die we in 2023 hebben uitgevoerd. Op kwalitatief gebied hebben we gekeken welke verschillende vormen van gemeentelijk minimabeleid er zijn en waarin deze overeenkomen en verschillen. In de kwantitatieve vergelijking kijken we naar de uitkomsten van de begrotingen in de minimabeleidsadviezen en de omvang van het gemeentelijke minimabeleid zoals gemeten in de minimabeleidsadviezen.



### 3. Gemeentelijke regelingen

Wanneer we de minimabeleidsadviezen van twintig gemeenten naast elkaar leggen, zien we dat veel gemeenten gelijksoortige regelingen kennen. Onderstaande regelingen zien we bij de meeste gemeenten terug:

- de individuele inkomenstoelage (IIT)
- een participatieregeling voor kinderen
- een schoolkostenregeling voor kinderen
- een participatieregeling voor volwassenen
- een collectieve zorgverzekering
- een subsidieregeling dan wel inkomensafhankelijke bijdrage voor de peuteropvang
- een vergoeding van de eigen bijdrage voor kinderopvang onder bepaalde omstandigheden, bijv. bij een sociaal-medische indicatie, als de ouder een re-integratietraject volgt of als de ouder een inburgeringstraject volgt

We bespreken de belangrijkste hiervan hieronder in het kort.

#### 3.1 Individuele inkomenstoelage

In alle gemeenten wordt een individuele inkomenstoelage (IIT) verstrekt aan huishoudens die weinig zicht hebben op extra inkomen in de toekomst en die wel inzet hebben getoond om meer inkomen te verkrijgen.

Gemeenten bepalen zelf wat de doelgroep van de regeling is, dat wil zeggen tot welk inkomensniveau huishoudens in aanmerking komen, de hoogte van de toeslag en de referentieperiode. Ook is het aan gemeenten zelf om te bepalen of elk huishouden hetzelfde bedrag krijgt, of dat dit varieert naar huishoudtype. Veelal wordt onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden, alleenstaande ouders en paren. Soms wordt ook het aantal kinderen en zelfs de leeftijd van de kinderen meegenomen.

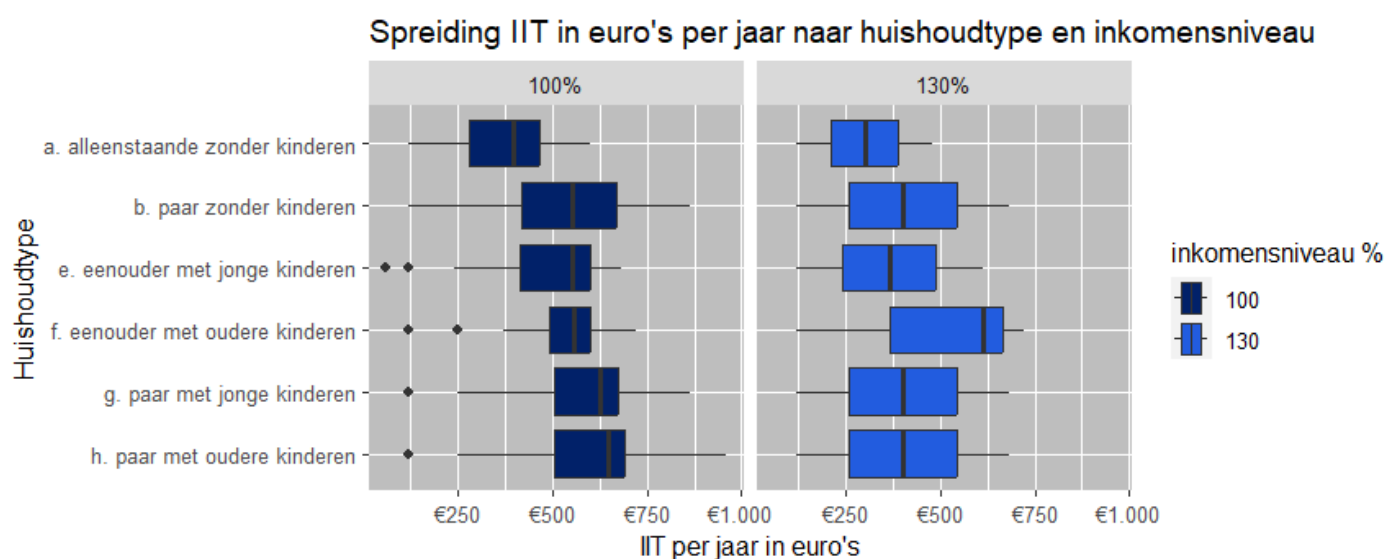
Dit alles in acht nemend, zien we dat de inkleding van de IIT fors varieert. Alle gemeenten keren een IIT uit op 100 procent van het bijstandsniveau. Iets meer dan de helft van deze gemeenten kent ook een IIT toe op 110 procent van het bijstandsniveau en drie gemeenten kennen de IIT ook toe op zowel 120 als 130 procent van het bijstandsniveau. Zo zien we een gemeente die een relatief laag bedrag van € 120 per jaar per huishouden verstrekt (ongeacht de samenstelling van dit huishouden), maar waar de doelgroep breed is (tot 130 procent van de bijstandsnorm) en waar de referentieperiode met 1 jaar relatief kort is.

Tabel 1: Spreiding IIT naar huishoudtype.

huishoudtype	Laagste IIT	Mediaan IIT	Hoogste IIT	Gemiddelde
a. alleenstaande zonder kinderen	€ 120	€ 396	€ 600	€ 371
b. paar zonder kinderen	€ 120	€ 552	€ 864	€ 525
e. eenouder met jonge kinderen	€ 60	€ 552	€ 684	€ 469
f. eenouder met oudere kinderen	€ 120	€ 558	€ 720	€ 518
g. paar met jonge kinderen	€ 120	€ 624	€ 864	€ 559
h. paar met oudere kinderen	€ 120	€ 648	€ 960	€ 616

Wanneer de verschillen tussen referentieperiodes weggelaten worden, zien we dat de hoogte van de IIT bij gemeenten die de IIT tot een hoger inkomensniveau uitbetalen, lager is. De figuur hieronder laat de verschillen tussen de IIT voor verschillende huishoudtypen in verschillende gemeenten zien op 100 procent en 130 procent van het sociale minimum door middel van een boxplot. De blauwe blokken in deze figuur geven de spreiding aan waarbinnen 50 procent van de gemeenten vallen. De verticale streep in de blokken geeft de mediaan aan. Dus de mediane IIT voor een paar met oudere kinderen op 100 procent van het sociale minimum is iets meer dan € 600 per jaar. Op 130 procent van het sociale minimum is de hoogte van de IIT iets minder dan € 400 per jaar. Voor alle blokjes geldt: hoe breder het blokje hoe groter de verschillen in de IIT tussen gemeenten.

Figuur 1: Spreiding IIT



De grote variatie tussen en binnen gemeenten kan mogelijk verklaard worden doordat gemeenten ook andere instrumenten inzetten. De IIT is bedoeld voor huishoudens die langere tijd van een uitkering moeten rondkomen vanuit de gedachte dat het voor huishoudens na een bepaalde periode moeilijker wordt om te reserveren voor bijvoorbeeld duurzame gebruiksgoederen. De IIT zou dit op moeten vangen. Gemeenten kunnen hier echter ook de individuele bijzondere bijstand voor inzetten. Het is dus mogelijk dat in gemeenten waar de IIT vrij strikte voorwaarden kent, de individuele bijzondere bijstand wordt aangewend om inwoners die voor onverwachte kosten komen te staan te ondersteunen. Deze analyse biedt hier geen inzicht in. Wel is duidelijk af te lezen dat in het algemeen de IIT voor huishoudens met kinderen en in het bijzonder huishoudens met oudere kinderen aanzienlijk hoger is dan voor huishoudens zonder kinderen.

### 3.2 Regelingen voor kinderen

De afgelopen jaren is de aandacht voor armoede onder kinderen sterk toegenomen. Vanuit de gedachte dat kinderen van ouders in armoede vaak zelf ook eerder in armoede belanden, heeft het Rijk extra middelen aan gemeenten beschikbaar gesteld, met als doel de positie van deze kinderen te versterken.

Grofweg zijn de vergoedingen voor kinderen in te delen in vergoedingen voor schoolkosten en vergoedingen voor sociale participatie. Dit laatste is veelal in de vorm van een vast bedrag voor sport en cultuur. Daarnaast kennen een aantal gemeenten een

bedrag toe voor het behalen van zwemdiploma A (en soms B). Een enkele gemeente vergoedt ook de kosten voor (sport)kleding of andere benodigdheden.

De vergoedingen worden ofwel rechtstreeks via de gemeente verstrekt ofwel via particuliere fondsen, zoals het Jeugdfonds Sport en Cultuur en de Stichting Leergeld. De inkomensgrens om voor deze voorzieningen in aanmerking te komen kan flink fluctueren: van 110 procent van de geldende bijstandsnorm tot 150 procent daarvan. Dit betekent dat vergelijkbare huishoudens met kinderen in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet de financiële ondersteuning kunnen krijgen die zij nodig hebben.

### **3.3 De collectieve zorgverzekering**

Het verzekeren tegen ziektekosten is voor iedereen wettelijk verplicht. Daarom bieden veel gemeenten inwoners met een laag inkomen een collectieve zorgverzekering aan. De zorgverzekeraars bieden een collectiviteitskorting en de gemeente verstrekt een bijdrage in de premie. De verzekeringen die gemeenten aanbieden zijn niet zozeer goedkoper, maar wel uitgebreider dan een gemiddelde verzekering. Inwoners zijn dus uitgebreider verzekerd tegen een lagere prijs dan wanneer ze deze zelfstandig zouden afsluiten.

Veelal kunnen inwoners kiezen uit verschillende pakketten met een meer of minder uitgebreid aanbod aan vergoedingen. Hierbij zien we dat in het meest uitgebreide pakket vaak het eigen risico is meeverzekerd. Dit laatste pakket is duurder, maar vaak is ook de gemeentelijke bijdrage hoger, waardoor het voor inwoners die het volledige eigen risico zullen opmaken juist gunstiger wordt om voor dit duurdere pakket te kiezen. Door een hogere gemeentelijke bijdrage op de zwaarste pakketvorm (inclusief vergoeding eigen risico) te verstrekken, stimuleren gemeenten hun inwoners om een uitgebreider pakket te kiezen, waarmee voorkomen kan worden dat zij onverwachts voor hoge zorgkosten komen te staan. Veel inwoners in de minimadoelgroep zullen een onverwachte tegenvaller als de (volledige) eigen bijdrage immers niet kunnen dragen.

Het is niet mogelijk om deze regeling goed te kwantificeren; er staat bij verschillende gemeentepolissen een andere vergoeding tegenover en ook verschilt de eigen bijdrage. Zo is het mogelijk dat sommige huishoudtypen op de minimabegroting minder overhouden op de begroting met de gemeentelijke regelingen dan zonder. Daar staat wel een uitgebreidere zorgverzekering tegenover dan opgenomen is in de minimumvoorbeeldbegroting.

## 4. Vergelijking uitkomsten

In dit hoofdstuk vergelijken we de uitkomsten van de minimabeleidsadviezen door te kijken naar de omvang van het gemeentelijk minimabeleid in euro's per maand. We kijken onder andere naar de omvang en spreiding van gemeentelijk minimabeleid naar inkomensniveau en huishoudtype en de bijdrage vanuit het gemeentelijk minimabeleid voor verschillende uitgaventypen. Daarnaast kijken we in hoeverre de omvang van het gemeentelijk minimabeleid in euro's per maand verschilt tussen stedelijke en minder stedelijke gemeenten en tussen gemeenten met een hoge of lage 'bijstandsdichtheid'.

### 4.1 Methode van de vergelijking

Voor een goede vergelijking van de uitkomsten van de minimabeleidsadviezen hebben we een aantal keuzes gemaakt. De belangrijkste hiervan zijn het niet meenemen van de energietoeslag, regelingen voor voorschoolse opvang, de collectieve zorgverzekeringen en de bijzondere bijstand.

De energietoeslag betreft in principe een landelijke regeling die lokaal uitgevoerd werd in de vorm van de bijzondere bijstand. Bij het uitvoeren van de minimabeleidsadviezen is op verzoek van de gemeente de energietoeslag op verschillende manieren verwerkt. Sommige gemeenten wilden deze niet meenemen in de analyse en sommige slechts ten dele omdat ten tijde van de uitvoering van het onderzoek onduidelijkheid bestond over de landelijke garanties voor de toeslag. Dit heeft tot gevolg dat de energietoeslag de resultaten van een vergelijking sterkt vertekent. Om een dergelijke vertekening tegen te gaan is de energietoeslag niet meegenomen in de vergelijkingen tussen gemeenten.

Voor zowel de voorschoolse opvang als de collectieve zorgverzekering geldt dat huishoudens als gevolg hiervan weliswaar meer voorzieningen afnemen, maar op de begroting nemen daardoor de kosten van huishoudens toe, wat een vergelijking van de saldi voor en na toepassing van het gemeentelijk minimabeleid vertekent.

De bijzondere bijstand wordt niet meegenomen omdat deze te individueel toegepast wordt en met name bedoeld is om tegemoet te komen aan persoonlijk onvermijdbare uitgaven. Omdat dergelijke uitgaven niet meegenomen worden in de begrotingen, maakt de bijzondere bijstand ook geen onderdeel uit van deze vergelijking.

Het is belangrijk om aan te geven dat deze uitkomsten een weergave zijn van de mate waarin gemeentelijk minimabeleid effect heeft op de minimumvoorbeeldbegrotingen van huishoudens. Zo wordt er in de minimumvoorbeeldbegroting geen rekening gehouden met de kosten voor huisdieren, hoewel enkele gemeenten hier wel een regeling voor hebben. In dat geval nemen we de kosten niet mee. Daarnaast zeggen de uitkomsten slechts in beperkte mate iets over de ruimhartigheid van het beleid. Zo kunnen gemeenten zelf kiezen tot welk inkomensniveau hun inwoners ondersteuning ontvangen en daarmee kan een afruil gemaakt worden tussen het bereiken van meer mensen met een lagere tegemoetkoming of het bereiken van minder mensen met een hogere tegemoetkoming.

### 4.2 Knelpunten in de begrotingen

Wanneer we kijken naar de huishoudtypen die zonder en met gemeentelijk minimabeleid een negatief saldo hebben in 2023, zien we dat alleenstaanden, paren zonder kinderen en gezinnen met oudere kinderen het meest met tekorten op hun saldo kampen. Zelfs met de

energietoeslag zien we dat paren zonder kinderen en paren met oudere kinderen zonder het gemeentelijke minimabeleid in 2023 veelal niet al hun noodzakelijke uitgaven kunnen doen. Dit is volledig in lijn met de bevindingen van de Commissie sociaal minimum en de bevindingen van het Nibud in de afgelopen jaren.

Tabel 2: Huishoudtypen met een tekort op hun begroting voor en na lokaal minimabeleid

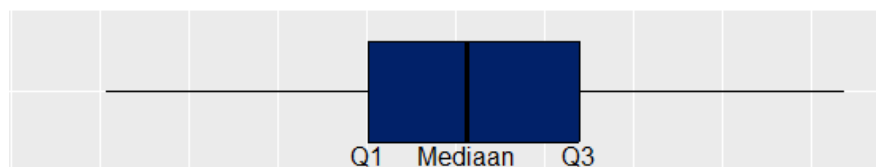
	Totaal huishoudens onderzocht	Huishoudens met een tekort zonder gemeentelijk minimabeleid	Huishoudens met een tekort met gemeentelijk minimabeleid
a. alleenstaande zonder kinderen	19	16	5
b. paar zonder kinderen	18	18	9
c. alleenstaande AOW	20	0	0
d. paar AOW	13	0	0
e. eenouder met jonge kinderen	19	0	0
f. eenouder met oudere kinderen	20	20	2
g. paar met jonge kinderen	18	18	6
h. paar met oudere kinderen	20	20	20
i. alleenstaande met 3 kinderen	1	1	0
k. alleenstaande met 4 kinderen	1	1	0
l. paar met 4 kinderen	3	3	3

Mede naar aanleiding van de Commissie sociaal minimum zijn in 2024 de kindbedragen (en tevens de inkomensgrenzen) van het kindgebonden budget sterk verhoogd. Het gevolg hiervan is dat paren met kinderen aan de inkomenskant er in 2024 fors op vooruit zijn gegaan. Daardoor hebben deze huishoudens geen tekorten meer op de begroting. Tot voor kort was het echter aan de gemeenten om deze tekorten aan te vullen. Intussen is het gemeentelijke minimabeleid door heel Nederland een complex stelsel geworden van verschillende regelingen voor verschillende huishoudtypen met verschillende inkomens, die per gemeente nog eens sterk uiteen kunnen lopen. Dit maakt het systeem zeer ondoorzichtig en eigenlijk onmogelijk om te vergelijken zonder afbreuk te doen aan de werkelijkheid. De vergelijkingen van het gemeentelijke minimabeleid die hieronder gemaakt worden moeten daarom vooral gezien worden als vergelijkingen van het effect van gemeentelijk minimabeleid ten opzichte van de Nibud-minimumvoorbeeldbegrotingen. We meten hoeveel het gemeentelijk minimabeleid bijdraagt aan het reduceren van de kosten die gevonden kunnen worden op de Nibud-minimumvoorbeeldbegrotingen.

### 4.3 Omvang en spreiding van gemeentelijke ondersteuning

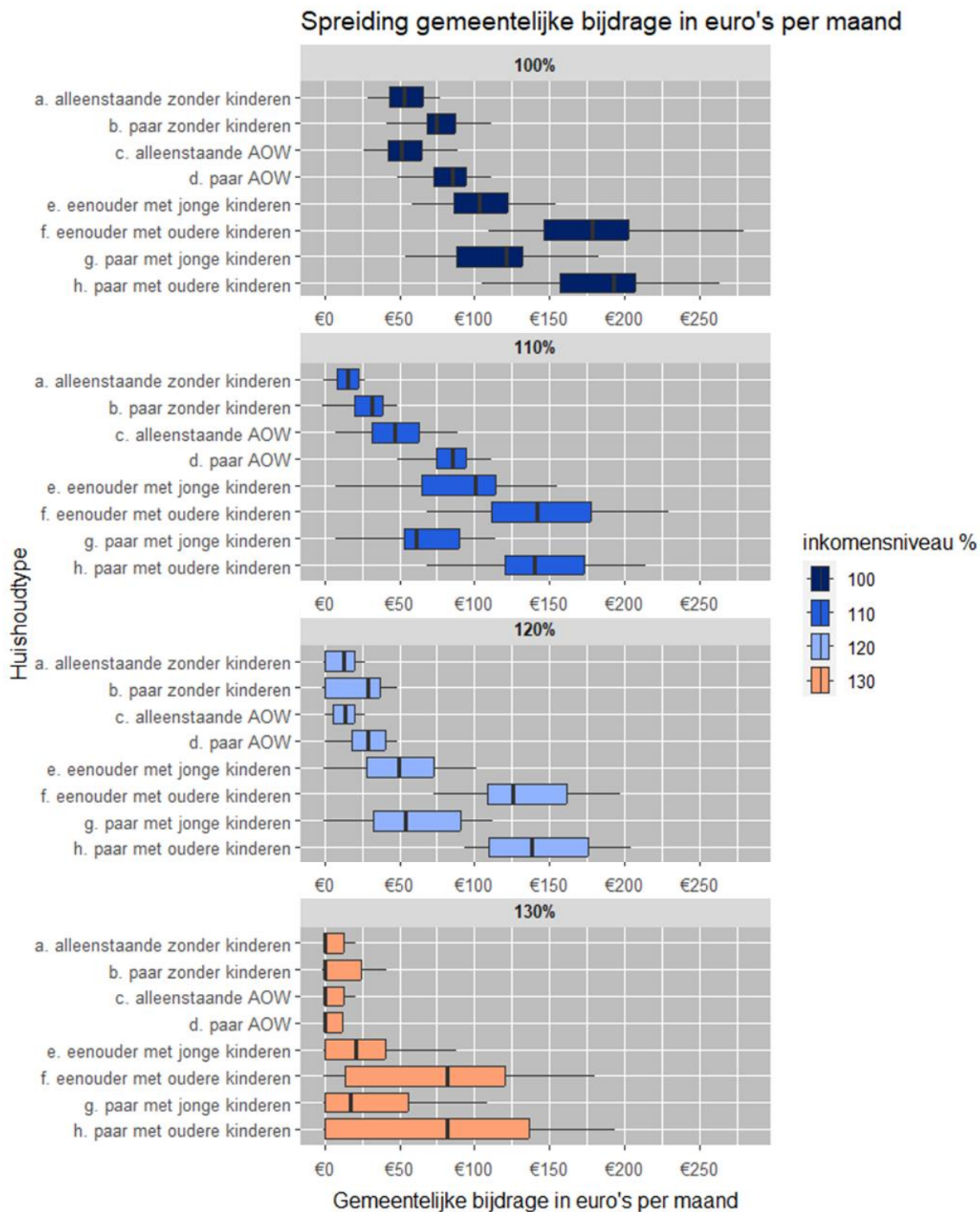
Als eerste kunnen we ons afvragen in hoeverre het gemeentelijke minimabeleid als geheel verschilt tussen gemeenten en op verschillende inkomensniveaus. De onderstaande boxplot laat de spreiding zien van de maandelijkse gemeentelijke bijdrage voor verschillende huishoudtypen op 100, 110 en 120 en 130 procent van de geldende bijstandsnorm. De blauwe blokken met de verticale streep vertegenwoordigen 50 procent van de gemeenten. De horizontale lijnen links en rechts vertegenwoordigen de overige gemeenten en geven de spreiding daarbinnen weer. De verticale streep in het midden is de mediaan. Zie ook het voorbeeld hieronder. Hoe breder het blauwe blok en hoe verder de lijnen links en rechts van het rechthoekje uit elkaar staan hoe groter de verschillen zijn tussen gemeenten.

Figuur 2: Voorbeeld



In figuur 3 is duidelijk te zien dat de verschillen tussen gemeenten aanzienlijk zijn. Gemeenten hebben duidelijk ingezet op de ondersteuning van huishoudens met kinderen en in het bijzonder huishoudens met oudere kinderen. De gemiddelde maandelijkse bijdrage voor huishoudens met oudere kinderen is aanzienlijk en ligt rond de € 180. Bij huishoudens met kinderen zien we ook de grootste spreiding, dit kan oplopen tot een verschil van ruim € 150 in de bijdrage per maand tussen gemeenten. Deze spreiding is kleiner in het beleid naar alleenstaanden en paren zonder kinderen. Dat de bijdragen voor deze huishoudens dicht bij elkaar liggen komt vooral doordat het gemeentelijke minimabeleid beperkter is voor deze groepen.

Figuur 3: Spreiding gemeentelijke bijdrage



#### 4.4 Gemeentelijke ondersteuning naar uitgavetypen

Naast de omvang van de ondersteuning kunnen we ook kijken op welke manieren gemeenten mensen met lage inkomens proberen te ondersteunen.

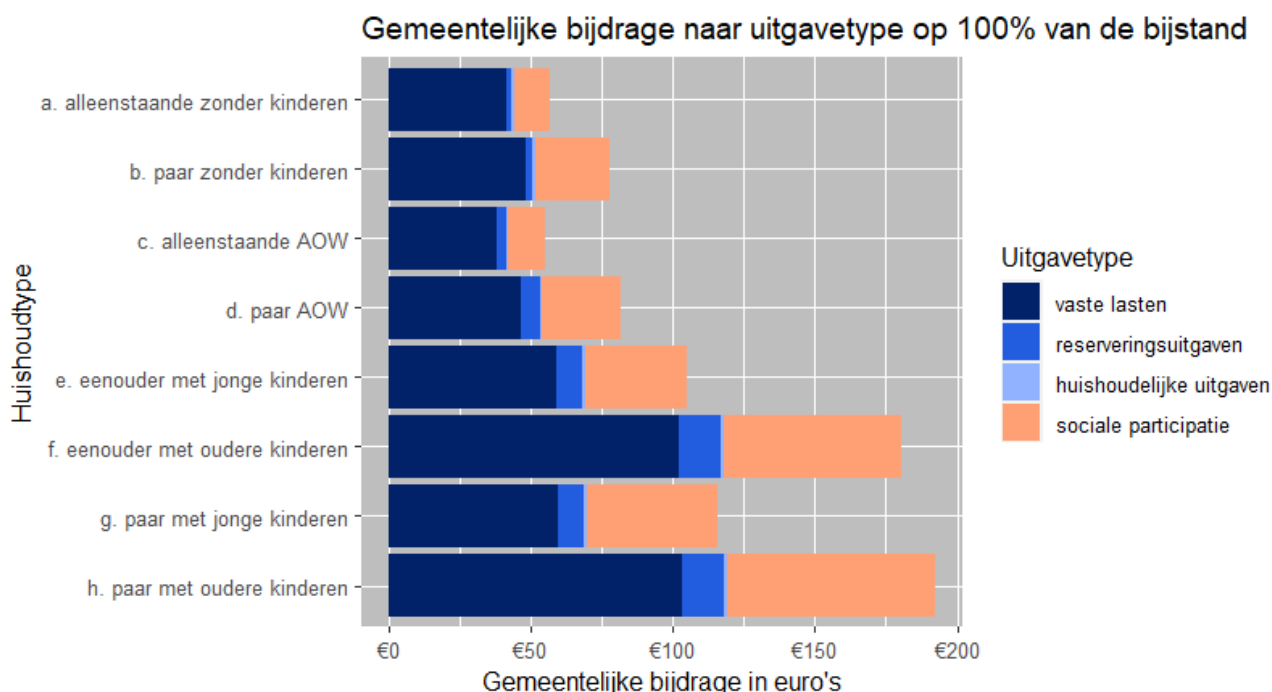
In de Nibud-minimumvoorbeeldbegrotingen wordt een onderscheid gemaakt naar verschillende uitgavensoorten:

- Vaste lasten zoals huur, energie en de zorgverzekering
- Reserveringsuitgaven zoals kleding en inventaris
- Huishoudelijke uitgaven zoals voeding en persoonlijke verzorging
- Uitgaven aan sociale participatie, bijvoorbeeld recreatie, vrije tijd en sportabonnementen.

Door de verschillende minimaregelingen van de gemeenten naast elkaar te leggen kan gekeken worden naar de uitgavensoort waar gemeenten het meeste ondersteuning bieden.

De onderstaande figuur laat zien dat gemeenten vooral ondersteuning aanbieden aan huishoudens op het gebied van vaste lasten en sociale participatie. De ondersteuning bij vaste lasten is voornamelijk de kwijtschelding van lokale lasten en in mindere mate het ondersteunen van huishoudens met onderwijs- en vervoerskosten. Daarnaast helpen gemeenten met uitgaven voor sociale participatie. Dit varieert van vergoedingen van lidmaatschappen van sportverenigingen tot vrij besteedbare budgetten. Andere vrij besteedbare tegoeden zoals jeugdtegoeden zijn ook terug te vinden bij de post reserveringsuitgaven, omdat ouders deze tegoeden ook aan kunnen wenden om bijvoorbeeld (sport)kleding te kopen.

Figuur 4: Gemeentelijke bijdrage naar uitgavetype



De nadruk op sociale participatie en vaste lasten in het gemeentelijke minimabeleid werd bevestigd door verschillende partijen tijdens de consultatieronde. De meeste gemeenten



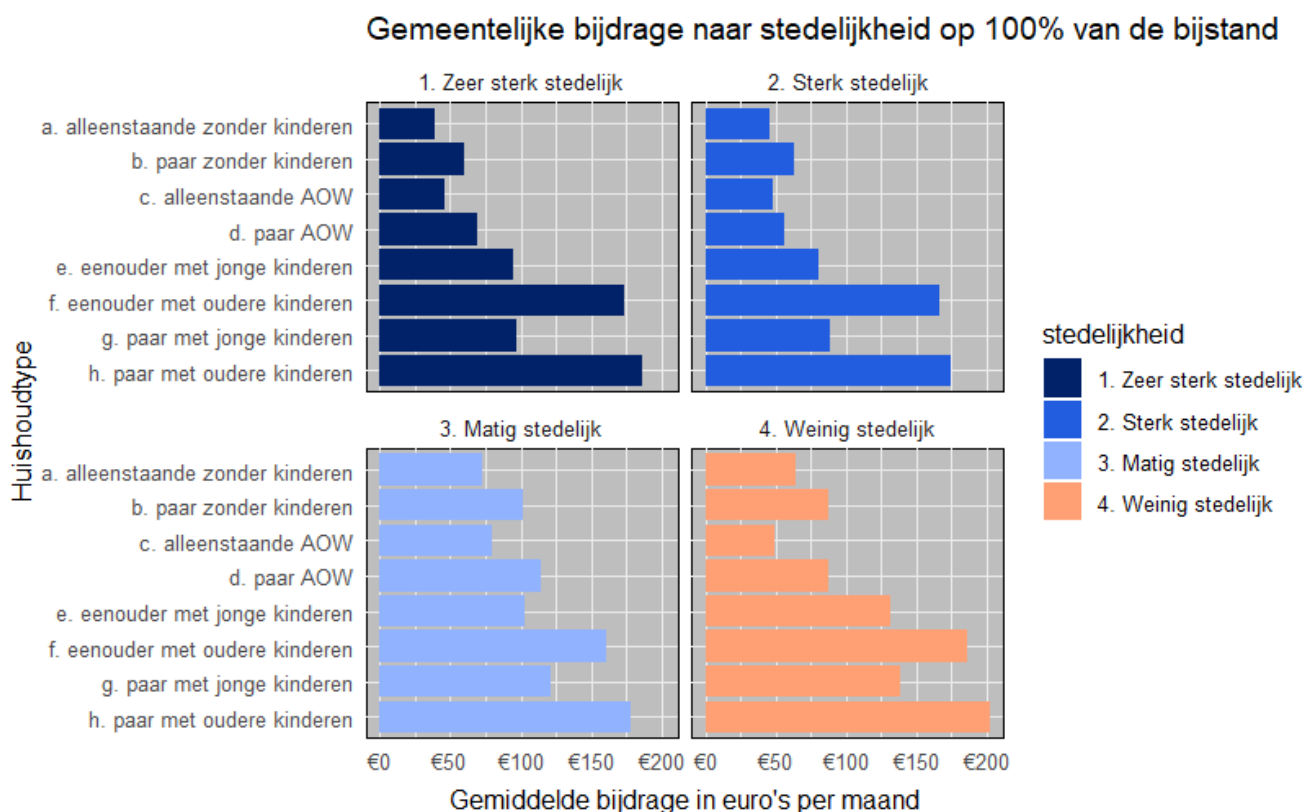
gaven aan dat ze een duidelijke rol voor zichzelf zagen in het faciliteren van sociale participatie voor huishoudens met een kleinere beurs. Anderzijds is de ondersteuning bij vaste lasten vooral een uitvoeringstaak van gemeenten. Zo is het kwijtscheldingsbeleid voor een groot deel verankerd in de leidraad invordering gemeentelijke belastingen en kunnen gemeenten hier slechts in beperkte mate van afwijken.

#### 4.5 Gemeentelijke kenmerken en minimabeleid

Naast de vraag of en hoe gemeentelijk minimabeleid verschilt, is het ook relevant om te kijken waarom het verschilt. Er zijn meerdere verklaringen te bedenken voor de verschillen tussen gemeenten, maar vanwege de beperkte kennis over het minimabeleid worden deze verklaringen zelden getoetst. Zo bestaat er een beeld dat het gemeentelijke minimabeleid in grote sterk verstedelijkte gebieden uitgebreider is dan in landelijke gebieden. Andersom zou het kunnen dat de bijstandsdichtheid een rol speelt. Gemeenten met relatief veel bijstandsgerechtigden zouden relatief minder middelen hebben om alle bijstandsgerechtigden extra te ondersteunen waardoor het minimabeleid beperkter is. Beide verklaringen kunnen we hier testen.

Het CBS heeft een indeling op basis van de hoeveelheid adressen per vierkante kilometer om een onderscheid te maken naar stedelijkheid. Als we deze definitie toepassen op de twintig onderzochte gemeenten zien we dat er vier zeer sterk stedelijke, zeven sterk stedelijke, twee matig stedelijke, zes weinig stedelijke, en één niet-stedelijke gemeente tussen zitten. Dit betekent dat de onderzochte gemeenten een redelijke doorsnede zijn van het type gemeente in Nederland.

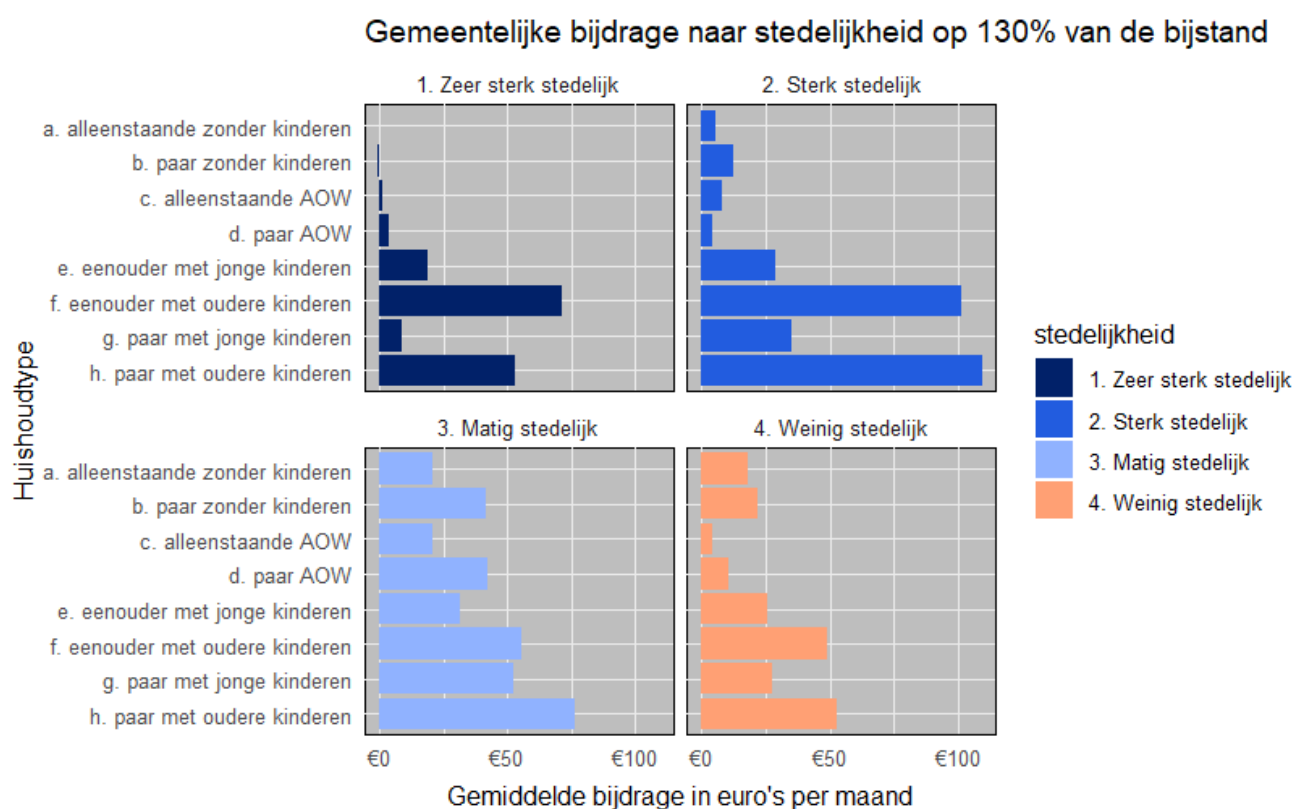
Figuur 5: Gemeentelijke bijdrage naar stedelijkheid op 100% van de bijstand



De bovenstaande figuur toont de gemiddelde gemeentelijke bijdrage van de onderzochte gemeenten aan huishoudens op 100 procent van het bijstandsniveau op verschillende niveaus van 'stedelijkheid'. De figuur laat zien dat de verschillen in het minimabeleid van gemeenten op basis van stedelijkheid in deze selectie klein zijn. Stedelijke en niet stedelijke gemeenten richten hun minimabeleid allebei op huishoudens met oudere kinderen en de verschillen tussen een gemiddelde stedelijke en niet-stedelijke gemeente zijn klein.

Wanneer we kijken naar een hoger inkomensniveau zien we wel dat er een klein verschil is tussen weinig stedelijke en sterk stedelijke gemeenten waarbij de bijdrage voor huishoudens met oudere kinderen lager lijkt bij weinig stedelijke gemeenten. Bij zeer sterk stedelijke gemeenten lijkt deze bijdrage ook lager dan bij sterk stedelijke gemeenten. Ook lijkt de verdeling tussen huishoudens bij weinig en matig stedelijke huishoudens gelijk te zijn dan bij sterk en zeer sterk stedelijke gemeenten.

Figuur 6: Gemeentelijke bijdrage naar stedelijkheid op 130% van de bijstand



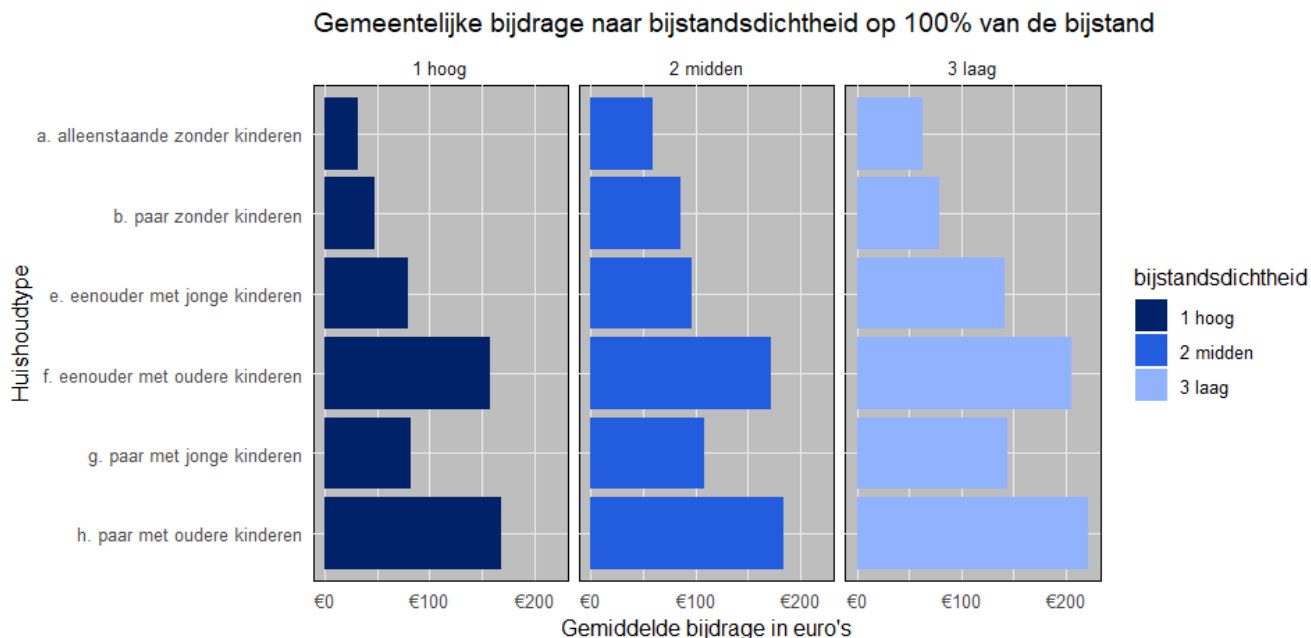
Het is mogelijk om per gemeente na te gaan hoe hoog de bijstandsdichtheid is en deze te koppelen aan de bijdragen vanuit het gemeentelijke minimabeleid.

De onderstaande figuur is een weergave van de gemiddelde gemeentelijke bijdrage in euro's in gemeenten met een hoge gemiddelde of lage bijstandsdichtheid.<sup>5</sup> De figuur laat zien dat gemeenten met een hoge bijstandsdichtheid gemiddeld een lagere bijdrage

<sup>5</sup> Hoog is meer dan 30 bijstandsonvangers per 1000 mensen, midden is minder dan 30 en meer dan 15 bijstandsonvangers per 1000 mensen en laag is minder dan 15 bijstandsonvangers per 1000 mensen.

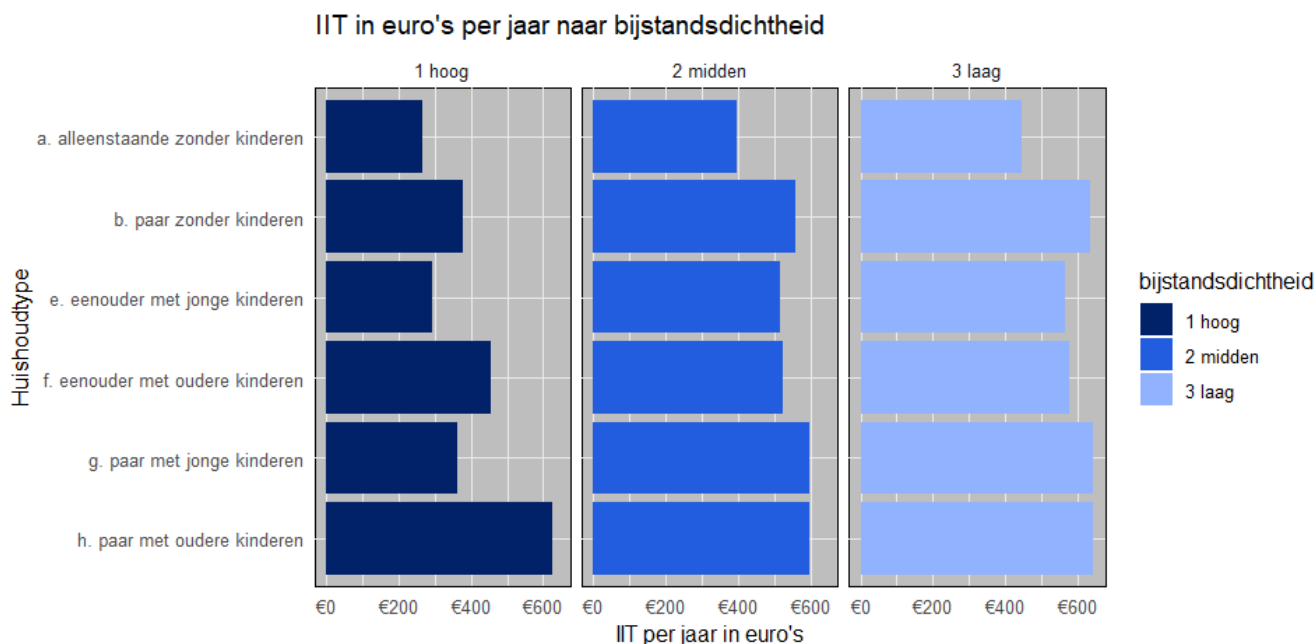
hebben in het gemeentelijke minimabeleid dan gemeenten met een lage bijstandsdichtheid.

Figuur 7: Gemeentelijke bijdrage naar bijstandsdichtheid op 100% van de bijstand



De figuur hieronder laat zien dat deze zelfde tendens geobserveerd kan worden bij de IIT. Gemeenten met een lagere bijstandsdichtheid hanteren een hogere IIT dan gemeenten met een hogere bijstandsdichtheid.

Figuur 8: IIT in euro's per jaar



In wezen betekent dit dat bijstandsgerechtigden (zowel kortstondig als langdurig) slechter af zijn in een gemeente met een hoge bijstandsdichtheid dan bijstandsgerechtigden in een gemeente met een lage bijstandsdichtheid.

De bovenstaande analyse wijst erop dat stedelijkheid slechts in beperkte mate samenhangt met de omvang van het gemeentelijke minimabeleid. Het verband tussen bijstandsdichtheid en omvang van het gemeentelijke minimabeleid lijkt daarentegen veel sterker te zijn. Dit pleit ervoor om de verschillen tussen gemeenten te verkleinen, het is niet uitlegbaar dat bijstandsgerechtigden in gemeenten met relatief meer bijstandsgerechtigden slechter af zijn dan gemeenten met minder bijstandsgerechtigden.

## 5. Rol gemeentelijk minimabeleid

Uit de bovenstaande analyse komt naar voren dat er (grote) verschillen zijn in het minimabeleid van gemeenten: hoewel de meeste gemeenten gelijksoortige minimaregelingen kennen, zien we verschillen in de bedragen die zij verstrekken, de doelgroepen die voor de regelingen in aanmerking komen (volwassenen, kinderen, de leeftijd van kinderen, etc.) en de inkomensgrenzen die zij hanteren. Ook kan niet eenduidig gesteld worden dat de ene gemeente op alle fronten ruimhartiger is dan de andere: waar een alleenstaande ouder met een bijstandsuitkering het beste af is in gemeente A, kan een echtpaar zonder kinderen met een inkomen op 120 procent van de norm weer beter in gemeente B wonen.

Tegelijkertijd blijkt uit de Nibud-minimabeleidsadviezen uit 2023 dat veel huishoudens zonder gemeentelijke ondersteuning de maandbegroting niet rond krijgen. In 2024 is de situatie iets verbeterd. Het vorige kabinet heeft een aantal koopkrachtrepatriaties doorgevoerd die vooral gunstig uitpakten voor huishoudens met kinderen, zoals een forse verhoging van het kindgebonden budget. Ook het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen zijn verhoogd. Desondanks blijven ook in 2024 veel huishoudens financieel kwetsbaar en daarmee afhankelijk van de inkomensondersteuning van hun gemeente. Het minimabeleid van een gemeente bepaalt hiermee of huishoudens in die gemeente goed kunnen rondkomen of niet. Hun bestaanszekerheid wordt niet door de landelijke overheid gegarandeerd, maar hangt af van keuzes die lokaal worden gemaakt.

Deze situatie is onrechtvaardig en creëert ongelijkheid en is daarmee niet langer houdbaar. Het huidige stelsel is ondoorzichtig, fragiel en aan burgers niet uit te leggen. Het Nibud pleit daarom voor een nieuwe balans in de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten. Want ook gemeenten zien de noodzaak van verandering. Wij spraken met gemeenten, belangenorganisaties en particuliere fondsen en constateerden steeds weer dat gemeenten een andere rol voor zichzelf zien weggelegd als het gaat om inkomens- en bestaanszekerheid. Het is niet de taak van gemeenten om het inkomen van hun inwoners op te hogen tot het bestaansminimum, maar juist om hierop aanvullend te zijn. Bijvoorbeeld voor inwoners die tussen wal en schip dreigen te vallen of voor inwoners die bijzondere kosten hebben die niet uit de norm voldaan kunnen worden.

Tegelijkertijd kampt de landelijke overheid met het wantrouwen van burgers jegens de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Dit wantrouwen is deels oorzaak van het niet-gebruik van regelingen. Een systeem van inkomensvoorziening dat voldoende is voor de minimaal noodzakelijke uitgaven, waarbij toeslagen overbodig worden, voorkomt tekorten bij huishoudens. Ook gemeenten herkennen dit probleem. Het ligt voor de hand dat een lokale overheid eerder dan de landelijke (anoniemere) overheid in staat is om het vertrouwen van burgers (terug) te winnen. Zeker als deze burgers voor hun inkomen niet (meer) afhankelijk hoeven zijn van lokaal beleid, tenzij het gaat om de hierboven genoemde eventuele aanvullingen.

### 5.1 Rolverdeling Rijk – gemeenten

Gemeenten zijn in medebewind verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet. Daarnaast kennen gemeenten een eigen minimabeleid, dat zij in autonomie uitvoeren. Hierdoor is het minimabeleid per gemeente verschillend. Deze verschillen kunnen goed uitlegbaar zijn. Iedere gemeente is immers anders qua populatie, geografie en armoedeproblematiek. De gemeente kan maatwerk leveren, staat dicht bij de burger

en kan meer aansluiting zoeken bij de lokale situatie. Een gemeente die beschikt over een buitenzwembad kan minima bijvoorbeeld een zomerabonnement aanbieden, waar andere gemeenten weer andere faciliteiten kennen.

Het gaat mis wanneer de verschillen in minimabeleid niet meer uitlegbaar zijn, wanneer zij onvoldoende te rechtvaardigen zijn: *'...dan ontstaat er gemakkelijk een voedingsbodem voor maatschappelijke onrust als mensen vernemen dat de zorg in hun eigen gemeente wezenlijk anders wordt vormgegeven dan in de andere'*.<sup>6</sup>

Waarom loopt de grens van het minimabeleid in gemeente A tot 120 procent van het sociaal minimum en in gemeente B tot 150 procent, terwijl de financiële slagkracht van de inwoners gelijk is en het niet direct is aan te tonen dat het leven in de ene gemeente structureel duurder is dan in de andere?

De keuze voor een ruimer dan wel terughoudender minimabeleid zal vaak samenhangen met de politieke kleur van het gemeentebestuur. Voor taken die de gemeente in autonomie uitvoert zou deze politieke vrijheid er ook moeten zijn, dat is onderdeel van onze lokale democratie.

Hier staat tegenover dat inwoners met een laag inkomen meestal niet kunnen kiezen in welke gemeente zij wonen. De wooncrisis heeft het vinden van een betaalbare woning in een andere gemeente nog moeilijker gemaakt. Voor mensen met een laag inkomen zullen de verschillen in voorzieningen tussen gemeenten onrechtvaardig aanvoelen.

Nu is dat in het bovengenoemde voorbeeld van het buitenzwembad misschien nog niet zo'n probleem. Maar wat als het gemeentelijk minimabeleid niet zozeer een aanvulling is op de noodzakelijke kosten van het bestaan, maar hier daadwerkelijk onderdeel van is?

De kernvraag is: welke rol hebben Rijk en gemeenten als het gaat om bestaanszekerheid? De Commissie sociaal minimum signaleert:

*'Vanuit gemeenten en het maatschappelijk middenveld klinkt (...) steeds luider de roep dat het Rijk in de eerste plaats moet zorgen voor een toereikend sociaal minimum als basis. In principe moet de hoogte van de ondersteuning in het stelsel van de landelijke inkomensondersteuning voldoende zijn om rond te komen. Op dit moment zijn echter veel mensen afhankelijk van hun gemeente om rond te komen.'*<sup>7</sup>

Een van de geconsulteerde gemeenten gaf in dit kader aan:

*'Door het sociaal minimum te verhogen, kunnen de middelen voor gemeentelijk minimabeleid omlaag. Hiermee kan ook de wildgroei aan lokale en particuliere regelingen worden tegengegaan. Door allerlei verschillende regelingen met verschillende voorwaarden die bij afzonderlijke instanties moeten worden aangevraagd, moeten inwoners haast wel stranden. Het zorgt voor onnodige stress en verwarring bij toch al kwetsbare huishoudens.'*

Een andere partij merkte op:

*'Het is een kwestie van menselijke waardigheid dat je niet je inkomen bij elkaar hoeft te schrapen door allemaal verschillende loketten langs te moeten. Er zouden minder regels moeten zijn, de bestaanszekerheid zou in de norm moeten zitten.'*

Dit is echter niet de huidige situatie. Uit onze consultatieronde kwam naar voren dat de meeste gemeenten zich op dit moment gedwongen voelen het inkomen van hun inwoners

---

<sup>6</sup> Rechtstatelijke aspecten van decentralisaties in het sociale domein.

<sup>7</sup> Commissie sociaal minimum, Een zeker bestaan, rapport II, p. 147.

op te hogen tot een minimaal bestaansniveau. Gemeenten doen op die manier wel degelijk aan inkomenspolitiek, een taak die eigenlijk voorbehouden was aan de landelijke overheid.

Een voorbeeld hiervan is de individuele inkomenstoelage (IIT). Deze toeslag is bedoeld voor huishoudens die al langer op het sociaal minimum leven en die geen zicht hebben op verbetering van dit inkomen. De gedachtegang is dat het voor deze huishoudens na een bepaalde periode steeds lastiger wordt om van een laag inkomen rond te komen en daarbovenop nog te sparen voor grote uitgaven, zoals bijvoorbeeld een wasmachine. Daar kan de IIT voor worden ingezet. Feitelijk is dit een ophoging van het inkomen. Gemeenten mogen zelf de hoogte van de toeslag bepalen, net zoals de inkomensgrens en de referentieperiode. Maar waarom zouden huishoudens in de ene gemeente al na een jaar en in de andere gemeente pas na vijf jaar voor deze toeslag in aanmerking komen, als de omstandigheden verder gelijk zijn?

Ook de verzekering tegen ziektekosten, die voor iedereen wettelijk verplicht is, valt onder de algemene kosten van het bestaan. Om hierin ondersteuning te kunnen bieden, sluiten veel gemeenten een collectieve zorgverzekering voor hun inwoners af. Onder meer omdat de zorgverzekeraars niet met groepen willen onderhandelen, maar alleen met individuele gemeenten, ziet deze verzekering er in iedere gemeente anders uit. Er is een lappendeken met verschillende pakketten, verschillende vergoedingen en verschillende gemeentelijke bijdragen ontstaan, al dan niet met herverzekering van het eigen risico. Een collectieve regeling vanuit het Rijk zou hier veel meer voor de hand liggen. Een andere suggestie was om het basispakket dusdanig uit te breiden dat een collectieve aanvullende verzekering voor lage inkomens niet nodig zou zijn. Op die manier hoeven individuele gemeenten een taak die eigenlijk bij het Rijk hoort niet meer op zich te nemen.

## 5.2 Een nieuwe balans?

In de voorgaande paragraaf is beschreven waar de verschillen in gemeentelijk minimabeleid vandaan komen en waarom dit problematisch is: het sociaal minimum is niet voor ieder huishouden voldoende om alle noodzakelijke kosten mee te bekostigen en om rond te kunnen komen, zijn inwoners afhankelijk geworden van het armoedebeleid van de gemeente waarin zij wonen.

Maar hoe hard gemeenten ook hun best doen, het huidige stelsel biedt te weinig handvatten om de financiële problemen van inwoners structureel op te lossen. In januari van dit jaar publiceerde de themagroep Armoede & Schulden van de G40 het manifest *Geen pleisters meer*.<sup>8</sup> Hierin roepen zij het Rijk op om samen te werken aan een stelsel waarin het inkomen hoger en voorspelbaarder is. Het huidige aanbod ervaren zij als 'pleisters plakken'.

Ook het Nibud ziet dat het gemeenten gewoon niet (meer) lukt om de bestaanszekerheid van al hun inwoners te waarborgen. En dat het ravijnjaar 2026, het jaar dat gemeenten minder geld zullen krijgen van het Rijk, de problemen alleen maar groter zal maken. Een andere taakverdeling tussen Rijk en gemeenten is daarom essentieel.

In de consultatieronde gaven gemeenten het volgende beeld van hun (gewenste) rol: lokale inkomensondersteuning is bedoeld voor die inwoners die vanwege specifieke omstandigheden tussen wal en schip dreigen te vallen. Daarnaast verstrekken gemeenten

---

<sup>8</sup> Stedennetwerk G40, *Geen pleisters meer*.

bijzondere bijstand in die gevallen waarin dat nodig is (voor bijzondere en noodzakelijke kosten van bestaan).

Het 'gewoon geld geven', in de vorm van bijvoorbeeld de IIT of de incidentele energietoeslag in de afgelopen twee jaar, zou niet bij gemeenten moeten liggen. Hooguit zouden gemeenten deze taak kunnen uitvoeren als een soort loket van de Rijksoverheid, maar dan zou het Rijk de wettelijke kaders moeten stellen en gemeenten moeten voorzien van de juiste middelen om deze taak goed uit te voeren.

Bij de uitvoering van de energietoeslag kregen gemeenten slechts een richtlijn mee. Bovendien pakte de verdeelsleutel die hierbij werd gehanteerd voor de ene gemeente veel gunstiger uit dan voor de andere. Zo kon het gebeuren dat de ene gemeente een inkomensgrens hanteerde van 140 procent van de geldende bijstandsnorm, terwijl de buurgemeente uitkeerde tot een inkomen van 120 procent. Erg zuur voor de inwoners van een betreffende buurgemeente die een inkomen vlak boven de 120 procent hadden; zij liepen een bedrag van € 1.300 mis.

### 5.3 Uitvoering

Over de vraag of gemeenten moeten fungeren als uitvoerder van rijksbeleid waren de meningen verdeeld. Enerzijds 'liever niet, want het Rijk is geen betrouwbare partner als het gaat om de toekenning van de benodigde middelen'. Maar anderzijds is er de angst dat uitvoering vanuit de Rijksoverheid het voor de burger alleen maar ingewikkelder maakt: 'er ontbreekt dan een vast contactpersoon, de Rijksoverheid is moeilijker te bereiken en uiteindelijk is niemand meer verantwoordelijk'.

Ook over de kosten van de uitvoering ontvingen wij verschillende signalen. Kunnen gemeenten, omdat zij dicht bij hun inwoners staan, het geld makkelijker op de juiste plek krijgen of biedt een centraal systeem juist meer kostenvoordelen? Of is er een derde weg, waarbij gemeenten kiezen voor één gezamenlijk (IT-)systeem, maar waarbij de toedeling wel lokaal geregeld is?

### 5.4 Middelen en bezuinigingen

Naast het feit dat gemeenten individueel regelingen ontwikkelen, die eigenlijk op landelijk niveau thuishoren, worden steeds meer taken binnen het sociaal domein geplaatst waarvan goed beargumenteerd kan worden dat deze elders thuishoren. Zo zou bijvoorbeeld het verstrekken van een laptop aan huishoudens met een laag inkomen en schoolgaande kinderen beter in een landelijke regeling bij het onderwijs ondergebracht kunnen worden.

Zo staat dit ook in de informatievoorziening van de Rijksoverheid:

'Scholen moeten ervoor zorgen dat alle leerlingen kunnen meedoen met het volledige lesprogramma, ook wanneer (een deel van) dit programma digitaal is. Als ouders niet kunnen of willen betalen voor een laptop dan moet de school voor een volwaardig alternatief zorgen, bijvoorbeeld door het aanbieden van een leenlaptop. De school mag hiervoor een vrijwillige bijdrage van de ouders vragen. Ouders zijn niet verplicht deze bijdrage te betalen als zij dit niet willen of kunnen. De school moet dan voor ander passend lesmateriaal zorgen.'<sup>9</sup> In de praktijk ligt deze taak bij gemeenten of verwijzen zij ouders door naar een lokale tak van Stichting Leergeld.

---

<sup>9</sup> Cultuur en Wetenschap Ministerie van Onderwijs, 'Hoe zit het met gratis schoolboeken en lesmaterialen in het voortgezet onderwijs? - Rijksoverheid.nl', onderwerp (Ministerie van Algemene Zaken, 30 juli 2014), <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voortgezet-onderwijs/vraag-en-antwoord/onderwerpen/voortgezet-onderwijs/vraag-en-antwoord/gratis-schoolboeken-voortgezet-onderwijs>.



Op deze manier wordt er steeds meer van gemeenten gevraagd, terwijl de middelen hiervoor lang niet altijd toereikend zijn. Zo is er geen apart budget voor het bovengenoemde voorbeeld van een laptop voor schoolgaande kinderen. De mate waarin gemeenten hun inwoners met een laag inkomen ondersteunen, is daarmee niet alleen afhankelijk van de politieke kleur van het gemeentebestuur, maar ook van de financiële ruimte van een gemeente. Eventuele toekomstige bezuinigingen met het oog op het zogenoemde ravijnjaar 2026 zullen de verschillen tussen gemeenten nog verder vergroten; uit onze consultatieronde kwam naar voren dat de wijze waarop gemeenten met deze bezuinigingen omgaan en de mate waarin het armoedebeleid hierin wordt meegenomen flink uiteen kan lopen.

## 5.5 Gebruik van regelingen

En dan speelt nog het gebruik (of niet-gebruik) van minimaregelingen. Uit onderzoek van onder meer het Nibud blijkt dat burgers de landelijke toeslagen gemakkelijker weten te vinden dan de lokale tegemoetkomingen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken: gemeenten missen de landelijke communicatiekanalen die het Rijk wel heeft, burgers weten niet dat gemeentelijke regelingen ook voor hen bedoeld zijn of inwoners zien het gemeentelijk beleid meer als een gunst, bedoeld voor mensen die 'het echt nodig hebben', terwijl de landelijke toeslagen meer als een recht worden gezien.<sup>10</sup>

Het verschil in het bedrag dat met de regelingen is gemoeid speelt hier ook een rol. Huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget kunnen oplopen tot honderden euro's per maand, terwijl de maandelijks bijdrage van gemeenten volgens onze analyse uitkomt op gemiddeld € 53 per maand voor een alleenstaande op 100 procent van het bijstandsniveau en € 189 per maand voor een paar met twee oudere kinderen op 100 procent van het bijstandsniveau.

Wat de reden ook is, kan het niet-gebruik worden teruggebracht door regelingen landelijk uit te voeren? Het bovenstaande suggereert van wel, maar wellicht kan de oplossing ook gezocht worden in het harmoniseren van regelingen. Als het minimabeleid van gemeenten eenduidiger wordt, dezelfde regels met dezelfde voorwaarden, dan worden deze regels vanzelf bekender.

Een tegenargument is dat gemeenten die nu een bovengemiddeld ruime inkomensgrens kennen, dan als het ware een stap terug moeten doen. Echter, ook hier geldt dat wanneer het Rijk zorgt voor een solide basis en de gemeenten de aanvullende ondersteuning verzorgen, dit minder als een probleem gezien hoeft te worden.

---

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.nibud.nl/onderzoeksrapporten/rapport-verborgen-armoede-op-de-werkvloer-2022/>.

## 6. Conclusie

Gemeenten hebben sinds de decentralisatie in 2015 knap werk geleverd in de strijd tegen armoede. Vanuit het oogpunt van gemeentelijke autonomie, maar ook vanuit de onderling verschillende gemeentelijke begrotingen, is het verklaarbaar dat iedere gemeente daar zijn eigen invulling aan heeft gegeven. Tegelijkertijd heeft dit geleid tot groeiende ongelijkheid tussen mensen die in principe recht hebben op dezelfde mate van inkomensondersteuning. Het lokale minimabeleid heeft in toenemende mate een structurele vorm aangenomen met als doel het aanvullen van oplopende tekorten bij huishoudens. Voor het Nibud is de omvang van de ontstane verschillen onbestaanbaar en niet uit te leggen aan de inwoners om wie het gaat.

De komende jaren (met het ravinjaar 2026 prominent voorop) zullen bezuinigingen op het gemeentefonds de verschillen tussen gemeenten alleen maar vergroten. Dat vraagt om een herziening van de uitgangspunten van de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten. Ook hier zijn de adviezen van de Commissie sociaal minimum van toepassing. Primair is het de taak van het Rijk om ervoor zorgen dat de basis op orde is. Met andere woorden: dat het inkomen van burgers voldoende moet zijn om de minimaal noodzakelijke uitgaven te kunnen doen, liefst zonder te hoeven putten uit verschillende potjes die via verschillende loketten verstrekt worden. Zo ontvangt iedereen die in Nederland op een minimum moet leven, van Delfzijl tot in Terneuzen en van Den Helder tot in Vaals, het bedrag dat nodig is om te kunnen rondkomen.

Gemeentelijke regelingen kunnen daarnaast blijven bestaan, mits zij een lokale rol vervullen die voor onontbeerlijk maatwerk zorgt. Op deze manier verdwijnt de wildgroei aan inkomensondersteunende regelingen, die per gemeente kunnen verschillen en die zelfs binnen één gemeente door verschillende organisaties kunnen worden uitgevoerd. Voor gemeenten is het geruststellend dat inwoners via landelijke regelingen voldoende inkomen ontvangen, zij kunnen hun focus verleggen naar het eerdergenoemde maatwerk én naar de kwetsbaarste mensen die door hun persoonlijke omstandigheden financiële problemen blijven houden. Daarmee wordt zowel recht gedaan aan de gemeentelijke autonomie als aan de rechten van de inwoners van Nederland.