

Verkenning gemeentelijk minimabeleid

Doelstellingen, instrumenten en effecten

Corinne van Gaalen , Guus Wieman , Jitske Kooistra , Robert Pieper , Jorine de Muijnck

Verkenning gemeentelijk minimabeleid

Doelstellingen, instrumenten en effecten

Auteurs

Corinne van Gaalen (Nibud)

Guus Wieman (Nibud)

Jitske Kooistra (KWIZ)

Robert Pieper (KWIZ)

Jorine de Muijnck (KWIZ)

Nibud, februari 2026

In opdracht van het Ministerie van SZW



Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Doelstelling	4
1.2	Leeswijzer.....	5
2.	Doelstellingen van het gemeentelijke minimabeleid	6
2.1	Complex probleem	6
2.2	Aantal doelen	6
2.3	Hoofdthema's	7
2.3.1	Bestaanszekerheid	8
2.3.2	Schulden en vroegsignalering	8
2.3.3	Participatie.....	8
2.3.4	Kansen(on)gelijkheid.....	8
2.3.5	Intergenerationele armoede	9
2.3.6	Gezinnen en jongeren	9
2.3.7	Integraliteit/ domeinoverstijgend werken	9
2.4	Beleidsstijl	9
2.5	Effectmeting.....	10
2.6	Uitvoeringsplannen	10
2.7	Conclusie	10
3.	Instrumenten in het gemeentelijke minimabeleid	11
3.1	Regelingen naar thema	11
3.2	Concrete voorzieningen	12
3.3	Particuliere fondsen.....	14
3.4	Inkomens- en leeftijdsgrenzen	15
3.5	Overige instrumenten.....	16
3.5.1	Integrale benadering	16
3.5.2	Inzetten op bereik: Wijkgericht, outreachend en vraaggestuurd werken	18
4.	Effectiviteit	21
4.1	Rondkomen.....	21
4.1.1	Verschillen tussen gemeenten	21
4.1.2	Rondkomen met en zonder gemeentelijk minimabeleid.....	22
4.2	Armoedeval.....	26
4.3	Gebruik en bereik	29
4.3.1	Omvang en samenstelling populatie	29
4.3.2	Bereik per regeling.....	32
4.4	Werkzame elementen in de uitvoering	34
5.	Samenvatting en conclusies.....	37
	Bijlage 1 Methodologie AI-extractie armoedebelidsdocumenten	40
	Bijlage 2 Analyse regelingen, Voorzieningenwijzer en Omgevingsinstrument	41
	Bijlage 3 Vergelijking minima effectrapportages 2023-2025	43
	Bijlage 4 Analyse doelpopulatie en gebruik minimabeleid (Armoedemonitor)	44
	Bijlage 5 Betrokken gemeenten	46

1. Inleiding

In het nationaal Programma armoede en schulden is de ambitie uitgesproken om het systeem van inkomensondersteuning te vereenvoudigen. Een onderdeel daarvan vormt een vereenvoudiging van het systeem van het gemeentelijk minimabeleid. Om tot een kader voor deze vereenvoudiging te komen heeft het ministerie van SZW behoefte aan een totaaloverzicht waarin de doelstellingen en effectiviteit van het gemeentelijk minimabeleid in kaart gebracht worden.

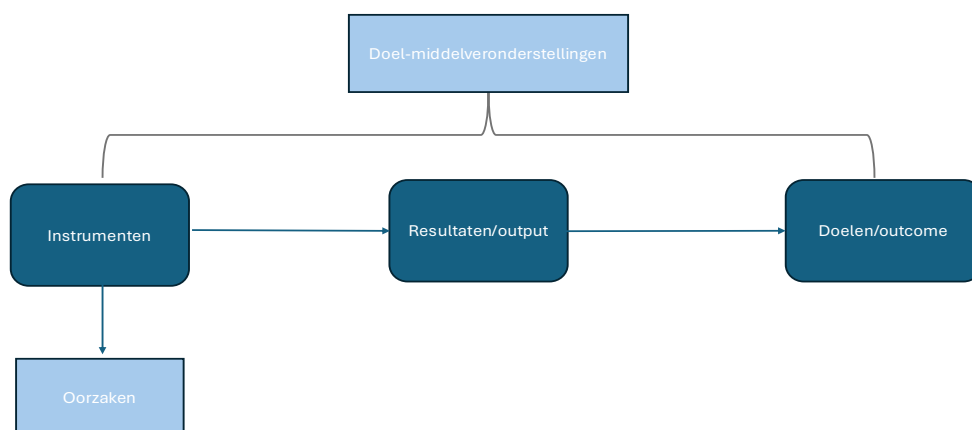
1.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is zicht te krijgen op hoe gemeenten het minimabeleid nu invullen en wat al bekend is over de effectiviteit ervan. Hierbij wil het ministerie ook inzicht in de mate van integraliteit van het minimabeleid en de mate waarin het minimabeleid bijdraagt aan het vergroten van kansengelijkheid en het doorbreken van intergenerationele armoede.

In deze quickscan wordt niet zozeer nieuwe kennis geproduceerd maar bestaande kennis van verschillende instituten en organisaties gebundeld. Zo wordt een scherper en genuanceerder beeld verkregen van de diversiteit en overeenkomsten van het minima/armoedebeleid van Nederlandse gemeenten. Hiertoe zijn de kennis en databases van onder andere het Nibud, KWIZ, de Voorzieningenwijzer, de Belastingdienst, het lectoraat armoede interventies van de HvA en het SCP gecombineerd. De doelstelling van de quickscan is een overzicht te krijgen van de variatie en overeenkomsten in de doelstellingen, het instrumentarium en de effectiviteit van het gemeentelijke minimabeleid.

Om dit overzicht te creëren sluiten we aan bij de beleidstheorie.

Vereenvoudigde weergave beleidstheorie



De beleidstheorie start bij de doelstellingen en biedt vervolgens een kader om in kaart te brengen met welke instrumenten (in dit geval) de gemeente veronderstelt de doelen te bereiken. De volgende stap is om vast te stellen in hoeverre met deze instrumenten ook de beoogde resultaten worden behaald en hoe dit vervolgens bijdraagt aan het beleidsdoel.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport volgt de lijnen van bovengenoemde beleidstheorie. In hoofdstuk 2 brengen we de doelstellingen van gemeenten in beeld. Hoofdstuk 3 belicht het instrumentarium dat gemeenten inzetten en in hoofdstuk 4 gaan we dieper in op de effectiviteit van het beleid voor zover dit gekwantificeerd kan worden. Hierbij kijken we in het bijzonder naar

- 1) de effecten van het minimabeleid op de begroting van huishoudens: de mate waarin deze huishoudens rond kunnen komen (zowel met als zonder lokale inkomensondersteuning) en het al dan niet vóórkomen van een armoedeval
- 2) de mate waarin gemeenten erin slagen om de doelpopulatie van huishoudens te bereiken met hun minimabeleid.

In de bijlage is een beschrijving van de methodiek van de verschillende onderdelen van dit onderzoek opgenomen.

2. Doelstellingen van het gemeentelijke minimabeleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelstellingen van het gemeentelijke minimabeleid. Dit hebben we gedaan door de meest actuele beleidsplannen van 62 gemeenten te analyseren.¹ Naast deze beleidsplannen zijn door een aantal gemeenten ook uitvoeringsplannen aangeleverd. In plaats van handmatig alle plannen door te spitten is ervoor gekozen om deze plannen in te laten lezen door een AI-tool. We hebben de tool opdracht gegeven te kijken hoe gemeenten zelf de doelen van het gemeentelijke minimabeleid omschrijven en welke overeenkomsten en verschillen hieruit voortkomen.

2.1 Complex probleem

Wat als eerste opvalt is dat alle gemeenten armoede beschrijven als een veel breder probleem dan een gebrek aan geld. Armoede wordt benaderd als een complex en gelaagd vraagstuk dat gepaard gaat met chronische stress, beperkte ontwikkelingskansen, sociale isolatie en problemen op het gebied van gezondheid, opvoeding, huisvesting en werk. In beleidsstukken komt terug dat armoede het functioneren van gezinnen en individuen op meerdere levensgebieden aantast. Vanuit dat perspectief wordt bestaanszekerheid gezien als fundament: zonder financiële rust, basisinkomen en overzicht is herstel of deelname aan de samenleving moeilijk te realiseren. Deze visie vormt de basis van de doelen die gemeenten formuleren.

Armoedebestrijding is niet het hoofddoel van gemeentelijk minimabeleid. Het hoofddoel van dat beleid 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.

2.2 Aantal doelen

Gemeenten formuleren gemiddeld ongeveer tien doelen, maar de spreiding is groot. De G4-gemeenten hebben de meest uitgewerkte doelensets: zij doen dit in de vorm van programmalijnen, clusters en subdoelen. Minimabeleid is daar onderdeel van een breder systeem van sociale programma's waarin integrale samenwerking structureel is uitgewerkt.

De G40-gemeenten nemen een tussenpositie in. Hun doelen zijn concreet en doorgaans per beleidsveld geordend, maar minder gelaagd dan die van de G4.

De kleinere gemeenten beperken zich tot compacte en overzichtelijke beleidsdoelen, die zich richten op toegankelijkheid, eenvoud en versterking van de basisvoorzieningen.²

Deze verschillen tussen gemeenten zeggen mogelijk minder over ambitie dan over bestuurlijke en organisatorische draagkracht: grote gemeenten kunnen meer differentiëren, terwijl kleine gemeenten beleid breder en pragmatischer formuleren.

¹ De jaren waarop de beleidsplannen betrekking hebben variëren: er waren gemeenten die nog werkten met een ouder beleidsplan (bijv. 2021-2024) tot aan gemeenten die net een nieuw beleidsplan hadden vastgesteld (2025-2028).

² Bij kleinere gemeenten ligt het meest voorkomende aantal beleidsdoelen lager, maar de spreiding binnen deze groep is relatief groot. Enkele gemeenten met een uitgebreide doelenset trekken het gemiddelde omhoog.

Tabel 1: Gemiddeld aantal doelen, regelingen en acties per gemeentetype

Gemeentetype	Gem. doelen	Gem. regelingen	Gem. acties
G4	9,8	10	51,8
G40	9,1	7,7	35,2
Klein	10	8,2	42,6

2.3 Hoofdthema's

Uit de beleidsnota's blijkt dat vrijwel alle gemeenten hun minimabeleid richten op drie overkoepelende hoofddoelen:

1. het creëren van financiële rust,
2. het versterken van bestaanszekerheid, en
3. het vergroten van ontwikkelkansen voor inwoners, met bijzondere aandacht voor kinderen.

Deze gedeelde richting vormt het strategisch fundament van het lokale minimabeleid. Tegelijkertijd verschilt de manier waarop gemeenten deze hoofddoelen uitwerken duidelijk tussen de G4, de G40 en de kleinere gemeenten.

Gemeenten vertalen deze hoofddoelen in hun beleid concreet via een aantal terugkerende thema's, waarin maatregelen, instrumenten en samenwerkingsvormen worden gepositioneerd. Deze thema's maken zichtbaar waar gemeenten hun beleidsmatige accenten leggen en hoe zij, binnen dezelfde strategische richting, verschillende keuzes maken in de uitvoering.

In tabel 2 zijn de belangrijkste thema's opgenomen die gemeenten in hun beleidsnota's hebben benoemd. De onderscheiden thema's zijn geen doelen op zichzelf, maar vormen de belangrijkste beleidsmatige invalshoeken waarmee gemeenten invulling geven aan de drie hoofddoelen van het minimabeleid.

Tabel 2: Percentage gemeenten dat elk thema benoemt o.b.v. analyse AI-tool

Thema	G4 (4)	G40 (18)	Kleine gemeenten (41)	Totaal (62)
Bestaanszekerheid	4	15	23	42 (68%)
Vroegsignalering / schuldenpreventie	4	12	34	50 (81%)
Participatie / meedoen	4	16	38	58 (94%)
Schuldenaanpak	4	16	39	59 (95%)
Kansen / kansengelijkheid	4	12	26	42 (68%)
Gezinnen / jongeren	4	15	40	59 (95%)
Integraliteit / domein overstijgend werken	4	11	34	49 (79%)

Inhoudelijk zijn de relaties tussen hoofddoelen en thema's als volgt te duiden. Het hoofddoel bestaanszekerheid komt vooral tot uitdrukking in thema's als bestaanszekerheid, inkomensondersteuning en schuldenaanpak. Het creëren van financiële rust wordt met name uitgewerkt via schuldenaanpak en vroegsignalering. Het vergroten van kansen en ontwikkelmogelijkheden krijgt vorm via thema's als participatie en meedoen, evenals aandacht voor gezinnen en jongeren. In de praktijk overlappen deze thema's elkaar regelmatig en worden zij door gemeenten vaak in samenhang benaderd.

2.3.1 Bestaanszekerheid

Alle gemeenten willen inwoners financieel ontzorgen door het aanbieden van, en toegankelijk maken van minimaregelingen, het tegengaan van niet-gebruik en het bieden van extra ondersteuning aan groepen die structureel kwetsbaar zijn. Dit zijn onder meer werkende armen, alleenstaande ouders of mensen met gezondheidsproblemen.

Grote gemeenten kiezen daarbij vaker voor vernieuwende interventies, zoals ambtshalve toekenning, vereenvoudiging van bewijslast, automatische koppelingen met gegevens of outreachend contact met doelgroepen die lastig te bereiken zijn. De G40 maken hier regelmatig projectmatige varianten van, zoals pilots rond automatische toekenning of vereenvoudiging van minimaregelingen. Kleine gemeenten richten zich vooral op het toegankelijker maken van ondersteuning via één loket, begrijpelijke formulieren, korte procedures en ruime bekendheid van voorzieningen.

Hoewel de middelen en instrumenten verschillen, staat overal dezelfde overtuiging centraal: bestaanszekerheid vormt de basis voor participatie en ontwikkeling.

2.3.2 Schulden en vroegsignalering

Gemeenten erkennen dat schulden niet alleen een gevolg zijn van armoede, maar ook een versterker van stress, onzekerheid en ontregeling.

De G4 en grotere G40-gemeenten bieden hiervoor uitgebreide schuldenprogramma's met vroegsignalering, saneringskredieten, intensieve begeleidingstrajecten, nauwe samenwerking met wijkteams en schuldpreventie in onderwijsinstellingen. Zij werken vaker met gespecialiseerde teams en integrale casusaanpakken. G40-gemeenten richten zich op vergelijkbare interventies, maar op kleinere schaal en vaak in samenwerking met partners zoals maatschappelijk werk, corporaties of scholen. Kleine gemeenten kiezen voor snelle en laagdrempelige ondersteuning, korte lijnen tussen consultants, directe inzet van budgetadvies en nauwe samenwerking met het sociaal team.

Ondanks schaalverschillen is het uitgangspunt in alle gemeenten hetzelfde: voorkomen dat problemen escaleren en tijdig ondersteuning bieden.

2.3.3 Participatie

Gemeenten richten zich allemaal op meedoen, participatie en gelijke kansen, met een duidelijke nadruk op kinderen en jongeren. Kindregelingen, sport- en cultuurparticipatie, schoolkostenvergoedingen en toegang tot maatschappelijke activiteiten zijn vrijwel overal aanwezig. Grote gemeenten plaatsen deze pijler vaak in het kader van bredere programma's zoals kansengelijkheid, jeugdpreventie of gebiedsgerichte aanpakken. Zij koppelen financiële ondersteuning aan ontwikkelingskansen, talentbevordering en sociale cohesie. De G40 volgen deze lijn, zij het met een beperktere beleidsarchitectuur. Kleine gemeenten richten zich op het praktisch wegnemen van drempels: alle kinderen moeten mee kunnen doen, ongeacht het inkomen van ouders. Het beleidskader is compacter, maar de ambitie is in essentie dezelfde.

2.3.4 Kansen(on)gelijkheid

Het thema kansen(on)gelijkheid loopt als onderstroom door vrijwel alle beleidsdoelen heen. Grote gemeenten koppelen dit steeds duidelijker aan strategische opgaven: onderwijsachterstanden, gezondheid, leefbaarheid, jeugdontwikkeling en preventie. In G40-gemeenten is dit thema eveneens nadrukkelijk aanwezig, vaak met nadruk op specifieke wijken of doelgroepen. Kleine gemeenten nemen dit thema impliciet mee door het laagdrempelig maken van voorzieningen, het ondersteunen van gezinnen via het sociaal team en het vergroten van toegang tot participatie en preventieve ondersteuning. Overal geldt dat bestaanszekerheid en kansengelijkheid onlosmakelijk met elkaar verbonden worden gezien: zonder financiële rust is het moeilijk om te leren, deel te nemen, gezond op te groeien of perspectief te creëren.

2.3.5 Intergenerationele armoede

Daarnaast is er veel aandacht voor het doorbreken van intergenerationele armoede. Vooral in de G4 en in meerdere G40-gemeenten komt dit expliciet terug als strategische opdracht. Zij koppelen dit aan integrale gezinsaanpakken, programma's voor de eerste duizend dagen, buddy-systemen, intensieve jongerenbegeleiding, wijkgerichte projecten en lange-termijninterventies die gericht zijn op het doorbreken van patronen. Kleine gemeenten verwerken deze ambitie vaker impliciet in hun preventieve ondersteuning, bijvoorbeeld door samen te werken met scholen, sportverenigingen, jeugdteams en vrijwilligersorganisaties, zonder hiervoor een apart beleidsprogramma te definiëren. De intentie is echter dezelfde: voorkomen dat armoede van ouder op kind wordt overgedragen.

2.3.6 Gezinnen en jongeren

Het thema gezinnen en jongeren is in vrijwel alle gemeentelijke beleidsnota's nadrukkelijk aanwezig. Gemeenten beschouwen kinderen en jongeren als een belangrijke doelgroep binnen het minimabeleid, vanuit de overtuiging dat financiële problemen in gezinnen directe gevolgen hebben voor ontwikkeling, welzijn en toekomstkansen. Ondersteuning richt zich daarbij op het verminderen van financiële druk in het gezin en het waarborgen dat kinderen kunnen opgroeien en deelnemen zonder structurele belemmeringen.

Grote gemeenten werken dit thema vaak uit binnen bredere jeugd- en gezinsgerichte programma's, waarin inkomensondersteuning wordt gecombineerd met ondersteuning op het gebied van onderwijs, zorg en welzijn. In de G40 is deze focus eveneens zichtbaar, doorgaans via specifieke kindregelingen en aandacht voor jongeren in kwetsbare overgangsfases, zoals de stap naar volwassenheid. Kleine gemeenten richten zich vooral op praktische ondersteuning van gezinnen, bijvoorbeeld via kindregelingen, schoolkostenvergoedingen en nauwe samenwerking met scholen en jeugdvoorzieningen. Ondanks verschillen in schaal en uitwerking delen gemeenten dezelfde inzet: het beschermen van kinderen en jongeren tegen de gevolgen van armoede.

2.3.7 Integraliteit/ domein overstijgend werken

Ten slotte benadrukken veel gemeenten het belang van integraliteit en domein overstijgend werken binnen het minimabeleid. Armoede wordt daarbij benaderd als een problematiek die meerdere leefdomeinen raakt en vraagt om samenhang tussen inkomensondersteuning, schuldhulpverlening, zorg, wonen en participatie. Beleidsnota's onderstrepen dat effectieve ondersteuning alleen mogelijk is wanneer deze samenhang expliciet wordt georganiseerd.

In paragraaf 3.5.1 gaan we dieper in op het thema integraal werken, waarbij we deze manier van werken benaderen als een instrument om de doelstellingen te verwezenlijken.

2.4 Beleidsstijl

Ondanks overeenkomsten in de geformuleerde doelstellingen zijn er duidelijke verschillen in beleidsstijl zichtbaar tussen de drie gemeentetypen:

- De G4 schrijven hun beleid sterk programmatisch en gebruiken beleidsmatige bewoordingen als "integrale aanpak", "gebiedsgericht werken", "effectmeting", "strategische doelen" en "monitoring op domein overschrijdende indicatoren".
- De G40 werken concreet en uitvoeringsgericht, maar houden zich vaker aan programmatische indelingen die in grotere gemeenten zijn ontstaan.
- Kleine gemeenten hanteren overwegend pragmatische bewoordingen en richten zich veel meer op toegankelijkheid, samenwerking en het voorkomen van bureaucratische drempels. Zij benoemen minder vaak afzonderlijke doelgroepen en

werken eerder met brede omschrijvingen als “inwoners met lage inkomens” of “gezinnen met financiële problemen”.

2.5 Effectmeting

Op het gebied van monitoring en effectmeting valt op dat gemeenten dit vaak benoemen, maar dat concrete uitwerking achterblijft. Kleine gemeenten monitoren vooral pragmatisch: aantallen aanvragen, gebruik van regelingen, budgetten en signalen van uitvoerende professionals vormen de kern. G40-gemeenten combineren deze gegevens vaker met bredere sociaal-maatschappelijke data om zicht te krijgen op patronen van schulden, participatie of bereik. Grote gemeenten koppelen monitoring soms aan brede sociale dashboards waarin gezondheid, schulden, onderwijs en armoede samen worden geanalyseerd. Wel valt op dat concreet meetbare indicatoren in beleidsdocumenten vaak ontbreken. Monitoring wordt benoemd als ambitie, maar dit is bij kleine en middelgrote gemeenten niet altijd concreet uitgewerkt.

2.6 Uitvoeringsplannen

Naast de beleidsplannen is er door twaalf gemeenten ook een uitvoeringsplan aangeleverd. In deze plannen worden de doelstellingen uit de beleidsplannen verder geconcretiseerd. Zo wordt in de uitvoeringsplannen veelal gewerkt met prestatie-indicatoren. Vervolgens worden hieraan een budget en benodigde acties gehangen. Voorbeelden van dergelijke prestatie-indicatoren zijn:

- Het aantal kinderen dat gebruik maakt van gemeentelijke ondersteuning stijgt met x procent;
- Het aantal kinderen (als percentage van de doelgroep) dat sport stijgt met x procent;
- De gemiddelde duur van de bijstand neemt af;
- Minder inwoners hebben schulden.

Om deze doelen te bereiken worden acties genoemd zoals het vereenvoudigen van regelingen en aanvraagprocedures, het intensiveren van samenwerking met (bijvoorbeeld) scholen of woningbouwcorporaties of meer werken vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen.

2.7 Conclusie

Kleine gemeenten werken meestal met compacte doelen en een beperkt aantal regelingen en acties. Hun ondersteuning is breed en praktisch ingericht, met korte lijnen en weinig onderscheid tussen doelgroepen. G40-gemeenten kunnen meer uitwerken omdat zij vermoedelijk meer personeel en gespecialiseerde functies hebben. Daardoor verdelen zij beleid vaker over thema's, voeren zij meer projecten uit en bieden zij meer regelingen aan. De G4-gemeenten gaan het verst: zij hebben uitgebreide programmastructuren, werken met multidisciplinaire teams en koppelen minimabeleid actief aan andere domeinen zoals jeugd, gezondheid en schulden. Ondanks deze verschillen hebben alle gemeenten dezelfde ambitie: inwoners moeten passende en begrijpelijke ondersteuning kunnen krijgen, schulden moeten worden voorkomen of opgelost, en kinderen moeten zonder financiële drempels kunnen opgroeien.

Deze beleidsdoelen worden verder geconcretiseerd in de uitvoeringsplannen.

3. Instrumenten in het gemeentelijke minimabeleid

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op de verschillende doelstellingen die gemeenten hebben geformuleerd als het gaat om ondersteuning van inwoners met een laag inkomen. Een volgende stap is te kijken naar de instrumenten die gemeenten inzetten om deze doelstellingen te verwezenlijken.

Vanuit de gedachte dat lokale overheden dicht bij hun inwoners staan hebben gemeenten in Nederland vanaf 2015 meer vrijheid en verantwoordelijkheid gekregen in de vormgeving van hun minimabeleid. Hoewel gemeenten veel beleidsvrijheid hebben, zien we dat veel gemeenten gebruik maken van soortgelijke instrumenten. In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste instrumenten op een rij.

Hierbij kijken we eerst naar wat we gevonden hebben in de beleidsplannen van de 62 gemeenten, die we in het vorige hoofdstuk geanalyseerd hebben. Op basis hiervan kunnen we een indeling maken naar thema's die gemeenten in hun nota's benoemen. Vervolgens kunnen we met behulp van eerder onderzoeken van het Nibud (de zogenoemde Minima-effectrapportages) en met data van de Belastingdienst en de Voorzieningenwijzer verder inzoomen op de verschillende voorzieningen die gemeenten aanbieden. Zo kunnen we ook laten zien hoe deze instrumenten verschillen van gemeente tot gemeente in omvang en (tot op zekere hoogte) ook in de gehanteerde inkomensgrenzen.

3.1 Regelingen naar thema

Gemeenten benoemen in hun beleidsnota's een breed pakket aan regelingen. Vanuit de inventarisatie van de beleidsplannen kunnen we de regelingen opdelen naar thema (zie tabel 3). Dit geeft het volgende beeld: in de eerste plaats worden vooral regelingen in de sfeer van zorg en maatschappelijke ondersteuning veel benoemd: 57 van de 62 gemeenten bieden dergelijke voorzieningen aan. Ook kindregelingen worden breed ingezet (53 gemeenten), net als inkomensondersteunende maatregelen zoals bijzondere bijstand, energietoelagen of andere financiële compensaties (48 gemeenten). Daarnaast spelen participatievoorzieningen een grote rol. Zo benoemen 44 gemeenten regelingen die deelname aan sport of cultuur mogelijk maken en noemen 41 gemeenten een vorm van participatiepas, zoals de U-pas, Stadspas of een lokale variant.

Regelingen die direct gericht zijn op schulden en budgetbeheer worden minder vaak als afzonderlijke regeling opgenomen in de beleidsstukken (35 gemeenten). Dit past bij het patroon dat schuldenaangepak vooral tot uiting komt in acties en begeleidingstrajecten, en minder vaak in financiële regelingen. Ten slotte zien we dat 29 gemeenten specifieke gezins- of huishoudgerichte regelingen aanbieden, waaronder baby-uitzet, ondersteuning in de eerste duizend dagen of andere vormen van gezinsondersteuning.

Gezamenlijk laten deze regelingen zien hoe gemeenten hun drie hoofddoelen vertalen naar een breed en gevarieerd ondersteuningspakket. Het gaat daarbij om het versterken van bestaanszekerheid, het creëren van financiële rust onder meer via vroegsignalering en schuldenaangepak, en het vergroten van kansen en participatie. De nadruk verschilt per gemeente, maar de onderliggende beleidsrichting is grotendeels gelijk.

Tabel 3: Geïntervieweerde thema's en bijbehorende regelingen

Thema regeling	Aantal gemeenten (van 62)	Typische voorbeelden
Zorg & medische kosten	57	medische kosten, Wmo, zorgvergoeding, maatschappelijke ondersteuning, gemeentepolis
Kindregelingen	53	schoolkosten, onderwijs, kindpakket, jongeren, U-pas, Stadspas, GelrePas
Energietoeslag / crisissteun	50	energietoeslag, noodfonds, bijzondere bijstand energie
Inkomensondersteuning algemeen ³	48	toeslagen, compensaties, minimatoeslagen
Sport & cultuur	44	sportvergoeding, cultuurdeelname, verenigingen
Reiskosten / vervoersregelingen	43	ov-vergoeding, vervoerskosten, kilometervergoeding
Participatiepassen (alle passen samen)	41	U-pas, Stadspas, Rotterdampas, GelrePas, Meedoenregeling
Schulden & budget	35	schuldhulp, budgetbeheer, saneringskrediet
Governance / aanvraagondersteuning	32	hulp bij aanvragen, formulierenservice, aanvraagloket
Gezins- of huishoudspecifieke steun	29	baby-uitzet, eerste duizend dagen, gezinsondersteuning

3.2 Concrete voorzieningen

In de vorige paragraaf zijn de gemeentelijke regelingen opgedeeld naar thema, zoals we dat terugzien in de beleidsnota's. In het navolgende kijken we naar concrete voorzieningen, zoals die door inwoners kunnen worden aangevraagd.

Er zijn regelingen die gemeenten verplicht moeten uitvoeren. Volgens artikel 36 van de Participatiewet zijn gemeenten verplicht om in specifieke gevallen een individuele inkomensvoet toe te kennen. Artikel 8 Pw verplicht gemeenten vervolgens om in een verordening vast te leggen hoe zij dit regelen. Een gemeente moet hier regels opnemen over onder andere de hoogte en de doelgroep van de toeslag. Hetzelfde geldt voor de individuele studietoelage, waarbij gemeenten wel gebonden zijn aan een minimumbedrag. Artikel 35 van de Participatiewet verplicht gemeenten om bijzondere bijstand mogelijk te maken voor inwoners die door bijzondere omstandigheden noodzakelijke kosten hebben die zij niet zelf kunnen betalen.

Uit de minima-effectrapportages van het Nibud blijkt dat de meeste gemeenten daarnaast de volgende vormen van ondersteuning aanbieden:

- Kwijtschelding lokale lasten (van gemeente en waterschap)
- Een collectieve zorgverzekering of een compensatieregeling zorgkosten
- Schoolkostenregelingen
- Meedoenregelingen of participatieregelingen
- Regeling vervanging of reparatie van duurzame gebruiksgoederen

³Inkomensondersteuning in de vorm van bijzondere bijstand is een wettelijk verplichte regeling, dus alle gemeenten geven hier invulling aan. In deze tabel tonen we de regelingen die naast bijzondere bijstand genoemd zijn.

De laatstgenoemde tegemoetkoming zien we minder frequent. Sommige gemeenten hanteren de regel dat duurzame gebruiksgoederen bekostigd kunnen/ moeten worden vanuit de IIT. Deze regeling is immers bedoeld is voor huishoudens die langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen en die niet meer in staat zijn om te reserveren voor dit soort grotere aankopen.

Kwijtschelding van lokale lasten is niet verplicht, maar wordt wel door veruit de meeste gemeenten aangeboden. Het Rijk stelt hierin de basisregels vast (via de Invorderingswet en de Leidraad Invordering), maar gemeenten hebben beleidsvrijheid. Zij mogen:

- zelf bepalen voor welke belastingen kwijtschelding mogelijk is (meestal afvalstoffenheffing, rioolheffing en soms OZB);
- kiezen of ze volledige, gedeeltelijke of helemaal geen kwijtschelding toepassen;
- binnen de landelijke kaders een ruimer beleid voeren, bijvoorbeeld door automatische kwijtschelding of verruimde inkomensgrenzen voor AOW-gerechtigden toe te passen.

Met een collectieve zorgverzekering van de gemeente zijn deelnemers vaak uitgebreider verzekerd dan huishoudens met een gemiddelde verzekering. Echter, niet alle inwoners hebben zo'n uitgebreid pakket nodig, terwijl de premies navenant hoog zijn en de collectiviteitskorting vaak laag is. In de minima-effectrapportages van het Nibud zien we het aanbieden van een dergelijke verzekering (daarom) de laatste jaren iets minder terug. Een alternatief is om inwoners, die voorheen gebruik maakten van de collectieve verzekering, te ondersteunen bij hun keuze voor een passende zorgverzekering. Dit kan bijvoorbeeld via een online vergelijker of met behulp van vrijwilligers. In dat geval lopen zij wel de bijdragen van gemeenten en zorgverzekeraars mis.

Ook zien we gemeenten die kiezen voor een compensatieregeling voor zorgkosten, bijvoorbeeld door (een deel van) het te betalen eigen risico te compenseren.

Ten slotte zien we bij alle gemeenten die in dit onderzoek zijn meegenomen dat zij op een of andere manier schoolgerelateerde kosten (zoals bijvoorbeeld een schooltas, maar ook een schoolreis of excursie) en participatiekosten vergoeden.

Wat wel opvalt is dat iedere gemeente dit weer anders georganiseerd heeft. Sommige gemeenten kennen een schoolkostenregeling en daarnaast een aparte participatieregeling. Die participatieregeling kan gelden voor alleen kinderen of voor zowel volwassenen als kinderen. Het is ook mogelijk dat er een aparte participatieregeling voor kinderen is en een voor volwassenen.

Weer een andere constructie is het werken met een zogenoemd kindpakket, waaruit zowel schoolkosten als participatiekosten vergoed kunnen worden. In sommige gemeenten is zo'n kindpakket nog breder en kunnen ook kledingkosten of kosten voor vervoer worden vergoed. Gemeenten zonder kindpakket vergoeden een fiets vaak weer vanuit de schoolkostenregeling, etc.

Daarnaast zijn in veel gemeenten particuliere fondsen actief, zoals de Stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur en het Volwassenenfonds Sport en Cultuur. Soms zien gemeenten de fondsen als aanvullend op het minimabeleid, soms is het daadwerkelijk onderdeel van het gemeentelijk minimabeleid. Zo kan het voorkomen dat gemeenten hun kindregelingen geheel door (een van de) fondsen laten uitvoeren, vaak wel met gemeentelijke subsidie.

Landelijke databases

Op basis van een tweetal databases, het Omgevingsinstrument van de Belastingdienst en de Voorzieningenwijzer, kunnen we landelijk in kaart brengen hoeveel regelingen er zijn per gemeente en wie de doelgroep is van de verschillende regelingen.

Als we alle grote (landelijke) particuliere fondsen uitsluiten zien we dat gemeenten gemiddeld tussen de 8 en de 12 regelingen per gemeente hebben. Dit is inclusief een aantal wettelijk verplichte regelingen zoals de Individuele Inkomenstoeslag (IIT), Studietoelage en bijzondere bijstand.⁴

Hierbij valt het op dat grotere gemeenten meer regelingen hebben dan kleinere gemeenten. Afgerond zijn er per gemeente ook zo'n 2 landelijke particuliere fondsen actief.

Tabel 4: Aantal regelingen per gemeentetype (Omgevingsinstrument belastingdienst)

	G4	G40	Kleine gemeenten
Gemiddeld aantal regelingen	12	9	8
Actieve (landelijke) fondsen	3	2	2

Tabel 5 geeft een overzicht van de meest voorkomende regelingen en het aantal gemeenten waarin we deze regelingen terugzien.

Tabel 5: Regelingen per thema (Voorzieningswijzer/Omgevingsinstrument belastingdienst)

Thema regeling	Aantal gemeenten (van 342)
Kwijtschelding lokale lasten	342
Individuele Inkomenstoeslag	342
Bijzondere bijstand	342
Studietoelage	342
Collectieve zorgverzekering	315
Meedoen/ sociale-participatieregelingen	189
Schoolkostenregeling	58
Kindpakket ⁵	54

3.3 Particuliere fondsen

Zoals hierboven aangegeven zijn gemeenten veelal niet de (enige) uitvoerder van het minimabeleid. In totaal wordt ongeveer 2/3^e van de minimaregelingen uitgevoerd door de gemeenten. Dat komt neer op ongeveer 7 regelingen per gemeente inclusief 3 wettelijk verplichte regelingen, te weten de Individuele Inkomenstoeslag, Studietoelage en bijzondere bijstand. De overige regelingen worden uitgevoerd door waterschappen (kwijtschelding), kleinere lokale fondsen en grotere regionale/landelijke fondsen

Ongeveer 1/3^e van de 'lokale regelingen' worden georganiseerd en uitgevoerd door particuliere lokale en landelijke fondsen. Dit onderscheid is overigens niet absoluut. Sommige gemeenten laten (een deel) van hun minimabeleid uitvoeren door lokale of landelijke stichtingen, die daarvoor worden gesubsidieerd door de desbetreffende gemeente.

⁴ Eerdere onderzoeken hebben andere aantallen gepresenteerd. De verschillen tussen deze aantallen hebben een drietal oorzaken:

- 1) het gebruik van verschillende databases.
- 2) de selectie van verschillende gemeenten,
- 3) het bundelen van regelingen in de database zelf of in de analyse.

Een nadere toelichting van het gebruik van deze databases en de analyse staat in bijlage 2

⁵ In veel gevallen is een kindpakket meegenomen in een meedoenregeling waarbij deze voor kinderen uitgebreider zijn dan voor volwassenen. De inhoud van de pakketten is echter niet goed af te leiden uit de data.

Tabel 6 geeft een overzicht van de belangrijkste landelijke fondsen.

Tabel 6: Actieve particuliere fondsen (voorzieningenwijzer)

Particuliere fondsen	Aantal gemeenten (van 342)
Stichting Leergeld	268
Jeugdfonds Sport & Cultuur	213
Volwassenenfonds Sport & Cultuur	112
Stichting Jarige Job	337
Stichting Voedselbanken Nederland ⁶	342
Stichting Urgente noden	104

Uit de cijfers van de Voorzieningenwijzer komt naar voren dat de inkomensgrens van de meeste landelijke en lokale fondsen ongeveer 120 procent van het sociaal minimum is, net als bij het minimabeleid dat door de gemeente uitgevoerd wordt.

Hoewel de lokale fondsen dus ook werken met een inkomensgrens, zijn zij flexibeler in het toekennen van ondersteuning dan gemeenten en kan er ook buiten deze inkomensgrenzen gekeken worden naar 'wat nodig is'. Ook zijn er verschillen in het type inkomensgrens dat gehanteerd wordt. Zo zijn bijvoorbeeld lokale voedselbanken vrij om hun eigen criteria vast te stellen, maar is er ook een landelijk criterium dat voedselbanken Nederland vaststelt op basis van de Nibud minimumvoorbeeldbegrotingen en CBS-prijsinformatie. Er wordt dan niet alleen gekeken naar (een percentage van) het netto-inkomen, maar ook de uitgaven van een specifiek huishouden worden in de berekening meegenomen.

3.4 Inkomens- en leeftijdsgrenzen

Gemeenten zijn vrij om minimaregelingen op hun eigen manier vorm te geven. Als gevolg hiervan hanteren gemeenten verschillende voorwaarden (bijvoorbeeld qua inkomensgrens of leeftijdsgrens) en vergoeden zij verschillende bedragen. In de meeste gevallen wordt een inkomensgrens gehanteerd die afgeleid wordt van de bijstandsnorm. De meeste gemeenten hanteren een inkomensgrens rond de 120 procent van het sociale minimum. Dit geldt voor regelingen zoals de collectieve zorgverzekering, verschillende meedoenregelingen of sociale participatieregelingen. Afhankelijk van de financiële mogelijkheden van een gemeente en de politieke kleur van een college kan deze grens hoger of lager liggen.

Ook worden er verschillende leeftijdsgrenzen gebruikt voor de hoogte en of de toekenning van bepaalde minimaregelingen. In de meeste gevallen wordt er een onderscheid gemaakt tussen kinderen die op de basisschool zitten en kinderen op het voortgezet onderwijs. Verreweg de meeste ondersteuning voor kinderen stopt zodra een kind 18 jaar wordt, maar in sommige gemeenten zijn er ook voorzieningen voor thuiswonende jongvolwassenen tot ongeveer 22 jaar. Dit is meestal het geval voor regelingen rondom sociale participatie.

In het geval van de IIT hanteren de meeste gemeenten een inkomensgrens rond de bijstandsnorm, maar we zien ook gemeenten die een hogere grens hanteren, tot aan 130 procent van de bijstandsnorm. Er is géén duidelijk verband tussen de hoogte van de inkomensgrens en de omvang van de IIT. Het is dus niet zo dat gemeenten met een hogere inkomensgrens vanwege de ruimere populatie een lagere IIT verstrekken.

⁶ Volgens voedselbanken Nederland zijn er 179 voedselbanken in Nederland met meer dan 500 afhaallocaties.

3.5 Overige instrumenten

Het aanbieden van inkomensondersteunende regelingen, zoals hierboven beschreven, is niet het enige waar gemeenten op inzetten bij het behalen van hun doelstellingen. De regelingen moeten ook toegankelijk zijn, gemeenten moeten hun inwoners weten te bereiken. Daarnaast is het belangrijk om armoede niet alleen te benaderen als een inkomensprobleem; het is een complex vraagstuk met raakvlakken op verschillende beleidsterreinen.

In deze paragraaf gaan we dieper op bovengenoemde thema's in, waarbij we gebruik maken van publicaties van het SCP op dit gebied. Ook kijken we naar wat gemeenten hier zelf over hebben opgenomen in hun beleidsnota's. Hoe een en ander uiteindelijk vorm krijgt in de uitvoeringspraktijk valt buiten het bestek van deze rapportage en vraagt om verdiepend onderzoek.

3.5.1 Integrale benadering

De afgelopen jaren heeft het SCP meerdere rapporten gepubliceerd over de rol van gemeenten bij de ondersteuning van mensen in de bijstand of (breder geformuleerd) het sociaal domein. Een van de belangrijkste constatering van het SCP is dat gemeenten niet alle mensen die vanuit het sociaal domein ondersteuning nodig hebben (op tijd) weten te bereiken⁷. Het SCP wijst erop dat huidige voorzieningen vaak zijn ingericht op één probleem of traject, terwijl inwoners vaak meerdere, samenhangende problemen ervaren.⁸

In de analyse van de gemeentelijke beleidsstukken zien we dat deze constatering breed wordt herkend. Gemeenten benoemen expliciet dat armoede niet op zichzelf staat, maar raakt aan andere domeinen zoals gezondheid, schulden, wonen, werk, onderwijs en welzijn. Armoede wordt daarbij beschreven als een vraagstuk waarin financiële stress, levensgebeurtenissen en beperkte sociale netwerken elkaar kunnen versterken. Deze samenhang komt consistent terug in de beleidsdoelen en thematische indelingen van het minimabeleid.

Gemeenten blijven daarbij niet uitsluitend op conceptueel niveau, maar maken in hun teksten ook expliciete koppelingen tussen meerdere domeinen. Uit de vergelijking van gemeentelijke stukken blijkt dat vooral drie combinaties het meest voorkomen: inkomen-schulden, inkomen-werk/participatie en inkomen-jeugd/onderwijs/kinderen. Deze verbindingen worden door het merendeel van de gemeenten benoemd en vormen daarmee de kern van hoe integraliteit in het minimabeleid inhoudelijk wordt verwoord. Dit sluit aan bij de inventarisatie van regelingen, waarin inkomensondersteuning en schuldhulpverlening vaak fungeren als startpunt voor bredere ondersteuning.

Naast deze inhoudelijke samenhang beschrijven gemeenten ook hoe deze integraliteit in de uitvoering vorm krijgt, zij het doorgaans op hoofdlijnen. Er worden verschillende uitvoeringsvormen genoemd die moeten bijdragen aan een samenhangende aanpak. Zo verwijzen veel gemeenten naar het werken met een brede of integrale intake aan de voorkant, waarin naast de directe inkomensvraag ook schulden, werk, gezinssituatie en eventuele problematiek op andere leefgebieden worden uitgevraagd. Deze brede intake wordt in beleidsstukken neergezet als middel om versnippering te voorkomen en ondersteuning beter op elkaar af te stemmen.

⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Zicht op zorgen: Kerncijfers over de problemen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein.

⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau (2023). Gezien, gehoord en geholpen willen worden: Ervaringsverhalen uit het sociaal domein over gemiste ondersteuning.

Daarnaast benoemen gemeenten het belang van interdisciplinair of multidisciplinair overleg. In verschillende beleidsnota's staat dat professionals uit meerdere domeinen gezamenlijk casuïstiek bespreken, bijvoorbeeld waar inkomensproblematiek samenvalt met schulden, participatievraagstukken of ondersteuning van kinderen en jongeren. Dit overleg wordt vooral gepresenteerd als een manier om samenhang te organiseren tussen beleidsterreinen die doorgaans gescheiden zijn.

Een andere veelgenoemde werkwijze is het werken met één aanspreekpunt of casusregisseur bij meervoudige problematiek. Gemeenten geven aan dat inwoners met complexe situaties gebaat zijn bij een vaste professional die overzicht houdt over de betrokken domeinen en die de ondersteuning coördineert. Deze regierol wordt expliciet verbonden aan integraliteit, maar wordt in de meeste beleidsstukken niet verder uitgewerkt in termen van taken, bevoegdheden of positionering binnen de organisatie.

Ook samenwerking met externe partijen komt regelmatig terug als onderdeel van de integrale benadering. Met name scholen en jeugdvoorzieningen worden genoemd bij de combinatie inkomen–jeugd/onderwijs. Gemeenten beschrijven bijvoorbeeld dat armoede bij kinderen vraagt om afstemming tussen minimabeleid, onderwijs en jeugdhulp, onder meer via signalering door scholen of samenwerking binnen wijk- en gezinsgerichte structuren.

Naast deze kerncombinaties worden ook andere domeinen regelmatig met armoede verbonden, maar minder uniform. Veel gemeenten beschrijven de relatie tussen armoede en gezondheid, bijvoorbeeld via stress, verminderde veerkracht of de impact van financiële problemen op welzijn. Ook combinaties als armoede–wonen, schulden–werk, schulden–jeugd of werk–gezondheid komen in verschillende stukken voor, zij het minder vaak en doorgaans minder uitgebreid. In deze gevallen blijven de uitvoeringsbeschrijvingen veelal beperkt tot algemene verwijzingen naar samenwerking of afstemming.

De wijze waarop gemeenten deze combinaties inzetten, verschilt duidelijk naar schaalgrootte. G4-gemeenten benoemen de meeste en meest uiteenlopende verbindingen en verwijzen relatief vaak naar meerdere uitvoeringsvormen, zoals brede intakes, casusregie en structureel overleg tussen domeinen. G40-gemeenten hanteren eveneens een breed palet aan domeinen, met veel aandacht voor de combinaties inkomen–schulden, inkomen–werk en inkomen–jeugd, en beschrijven integraliteit vaker in projectmatige of thematische werkwijzen. Bij kleine gemeenten ligt de nadruk vooral op de kerncombinaties inkomen–schulden en inkomen–werk, aangevuld met algemene verwijzingen naar korte lijnen en samenwerking binnen het sociaal domein, waarbij integraliteit minder wordt vastgelegd in specifieke instrumenten.

Gezamenlijk laat dit zien dat integraliteit in het minimabeleid op meerdere niveaus wordt ingevuld. Gemeenten hanteren een brede probleemanalyse waarin armoede wordt gepositioneerd als een vraagstuk dat meerdere leefgebieden raakt, en benoemen verschillende werkwijzen om deze samenhang in de uitvoering vorm te geven. Tegelijkertijd blijven deze werkwijzen in veel beleidsstukken globaal beschreven. Integraliteit is daarmee duidelijk aanwezig als beleidsambitie en richtinggevend uitvoeringsprincipe, maar wordt slechts beperkt geconcretiseerd in vaste processen, rollen en instrumenten.

3.5.2 Inzetten op bereik: Wijkgericht, outreachend en vraaggestuurd werken

De 'onderbenutting' van het gemeentelijke minimabeleid is een ander thema dat centraal staat in studies naar de uitvoering van het gemeentelijke minimabeleid.

In het rapport 'Zien, luisteren en helpen' stelt het SCP dat gemeenten hun denken en handelen nog vooral op het niet-gebruik van voorzieningen richten, waardoor juist de mensen die het meest afhankelijk zijn van hulp soms buiten beeld blijven. Daarom pleit het SCP voor een perspectiefwisseling van (niet-)gebruik naar bereik. Dit houdt in dat gemeenten actief op zoek gaan naar mensen met ondersteuningsbehoeften, zodat zij tijdig geholpen kunnen worden, ook wanneer er nog geen expliciete hulpvraag is.⁹

Volgens het SCP is het van belang dat er een onderbouwd landelijk beleidskader wordt ontwikkeld dat handvatten biedt voor het bereiken van kwetsbare doelgroep die nu buiten het bereik van gemeenten blijven. Eveneens belangrijk is het ontwikkelen van een lokale visie op bereik binnen de gemeentelijke dienstverlening, zodat beleid en uitvoering beter op elkaar aansluiten. Tot slot versterkt kennisuitwisseling tussen beleidsmakers, hulpverleners en ervaringsdeskundigen de effectiviteit van het bereiken van mensen die ondersteuning nodig hebben.

In de beleidsplannen van gemeenten zien we de ambitie om het bereik te vergroten vaak terugkomen. 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 dichterbij inwoners te organiseren, proactiever te signaleren en ondersteuning beter te laten aansluiten op de leefwereld. Hoewel de drie begrippen inhoudelijk met elkaar samenhangen, verschillen gemeenten aanzienlijk in de mate waarin zij deze werkwijzen benoemen, concretiseren en structureel verankeren. De schaalgrootte, de uitvoeringscapaciteit en de aanwezigheid van gebiedsgerichte structuren lijken hierin belangrijke verklarende factoren voor deze verschillen.

G4-gemeenten: systemisch ingebed, uitvoeringsgericht en sterk geoperationaliseerd

In de G4 worden wijkgericht, outreachend en vraaggestuurd werken zichtbaar als een integraal onderdeel van bredere transformatieopgaven binnen het sociaal domein. Deze manier van werken wordt in concrete maatregelen uitgewerkt: wijkteams vormen een schakelpunt voor inwoners, waarbij inzet in de wijk wordt gekoppeld aan vroegsignalering, schuldenpreventie, integrale casusregie en nauwe samenwerking met ketenpartners zoals bewindvoerders, GGZ-aanbieders en lokale maatschappelijke organisaties. Outreachend werken wordt hierbij nadrukkelijk benaderd als een professionaliseringsopgave: medewerkers worden gefaciliteerd om actief op inwoners af te stappen, signalen te interpreteren en belemmeringen in toegang tot ondersteuning tijdig te doorbreken.

Vraaggestuurd en leefwereldgericht werken is in deze steden sterk geoperationaliseerd. Gemeenten vereenvoudigen aanvraagprocessen, creëren directe uitbetalingsroutes, versterken doorbraakmethodieken en formuleren werkprocessen waarin de situatie van de

⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2024). Zien, luisteren en helpen: Wat gemeenten kunnen doen voor een beter bereik in het sociaal domein.

inwoner het uitgangspunt vormt. De werkwijzen zijn daarmee onderdeel van een bredere professionaliseringslag waarin nabijheid, vertrouwen en maatwerk structureel worden verankerd. In beleidsstukken van G4-gemeenten worden deze begrippen dan ook zelden als voornemen geformuleerd, maar vooral als onderdeel van een bestaande of reeds vormgegeven praktijk.

G40-gemeenten: breed aanwezig, thematisch ingebed, variërend in uitwerking

G40-gemeenten hanteren dezelfde drie werkwijzen veelvuldig, maar de mate van concretisering varieert. Veel steden koppelen de werkwijzen aan specifieke programma's zoals vroegsignalering, laaggeletterdheid, armoedepreventie, jeugdondersteuning of het tegengaan van niet-gebruik. Wijkgericht werken krijgt vorm via gebiedsteams, wijkspreekuren en samenwerking met lokale netwerkpartners. Outreachend benaderen wordt vaak genoemd als middel om inwoners eerder te bereiken of om onderbenutting van regelingen te verminderen. Vraaggestuurd werken wordt in de G40 vooral gepositioneerd als een houding of principe dat professionals richting geeft in contact met inwoners.

De concretisering blijft in de G40-gemeenten echter minder uniform dan in de G4. Sommige steden formuleren duidelijke uitvoeringsprocessen, terwijl andere gemeenten de werkwijzen vooral opnemen als richtinggevende ambitie. De G40-gemeenten proberen werkwijzen wel in te bedden, onder meer door het vergroten van outreachcapaciteit, het versterken van samenwerking tussen teams en het ontwikkelen van methodieken voor integrale ondersteuning. Het resultaat is een middenpositie: de werkwijzen zijn breed geaccepteerd en worden in veel beleidslijnen toegepast, maar de mate van systemische borging verschilt per gemeente.

Kleine gemeenten: pragmatisch, relationeel en sterk inzetbaar in de praktijk

In de kleinere gemeenten worden wijkgericht, outreachend en vraaggestuurd werken eveneens vaak genoemd, maar vooral in concrete, praktische en relationele termen. Waar grote steden werken met formele wijkstructuren en specialistische interventies, baseren kleine gemeenten hun aanpak eerder op directe nabijheid, korte lijnen en persoonlijke benadering. Dorps- of wijkteams spelen hierbij een centrale rol: medewerkers kennen inwoners vaak persoonlijk, schakelen snel met scholen, verenigingen, huisartsen of vrijwilligers, en richten zich primair op laagdrempelige ondersteuning en preventie.

Deze gemeenten formuleren de drie werkwijzen minder vaak als onderdeel van een systemisch kader, maar juist als feitelijke dagelijkse werkwijze. Outreachend betekent dan vooral: actief contact zoeken, signalen oppakken en snel handelen. Vraaggestuurd werken krijgt vorm via maatwerk in individuele casussen, informele ondersteuning en het samen optrekken met inwoners in het vinden van oplossingen. Wijkgericht werken is minder een beleidsprincipe en meer een vanzelfsprekende realiteit in kleinere gemeenschappen. Daardoor zijn de werkwijzen op interventieniveau vaak heel concreet, maar minder structureel geformaliseerd.

Conclusie

De analyse laat zien dat wijkgericht, outreachend en vraaggestuurd werken in alle gemeenten aanwezig zijn, maar dat de manier waarop zij worden benoemd en ingevuld lijkt samen te hangen met schaalgrootte en uitvoeringscapaciteit. Grote steden beschikken over de mensen, infrastructuur en ervaring om deze werkwijzen systemisch te verankeren. Middelgrote gemeenten passen de werkwijzen breed toe, maar met variatie in uitwerkingsniveau. Kleine gemeenten geven dezelfde werkwijzen vorm in directe, relationele en pragmatische ondersteuning, maar zonder uitgebreid beleidskader. Gemeenten delen dezelfde ambitie: inwoners eerder bereiken, ondersteuning dichterbij

organiseren en dienstverlening laten aansluiten bij de leefwereld. De onderliggende waarden zijn daarmee overal gelijk, al verschilt de mate van formalisering en operationalisering tussen gemeentetypen.

4. Effectiviteit

De vraag of het gemeentelijke minimabeleid (zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven) effectief is, is niet eenduidig te stellen of te beantwoorden, immers moet vastgesteld worden wat 'effectief' betekent. In brede zin kan dat gaan over de mate waarin gemeenten hun doelstellingen weten te bereiken.

In het hoofdstuk over doelstellingen kwam al naar voren dat gemeenten monitoring wel noemen in hun beleidsstukken maar dat een uitwerking hiervan vaak ontbreekt. Het meten van de effectiviteit van het lokale minimabeleid, of de mate waarin doelen behaald worden, is in de meeste gevallen afwezig.

De afwezigheid van metingen op het effectiviteitsvraagstuk is ook niet geheel verrassend. Doelen zoals het verminderen van kansenongelijkheid het of vergroten van participatie onder mensen met een laag inkomen laten zich moeilijk kwantificeren. Nog bredere doelen zoals het bevorderen van integraliteit van beleid of dichter bij de burger staan, lenen zich, zo mogelijk, nog slechter voor monitoring.

Om in deze rapportage inzicht te geven in de effectiviteit van het gemeentelijke minimabeleid baseren we ons op vaker herhaalde onderzoeken door het Nibud en KWIZ ten aanzien van lokale armoedevraagstukken. Hierin onderzoeken we in hoeverre huishoudens in verschillende gemeenten (theoretisch) alle noodzakelijke uitgaven kunnen bekostigen. Ook geven we een overzicht van mogelijke armoede- of doorstroomvallen. Deze analyses worden gemaakt in de Nibud Minima-effectrapportages. Daarnaast rapporteren we over het gebruik en niet-gebruik van gemeentelijke minimaregelingen op basis van de Armoedemonitoren van KWIZ. Tot slot kijken we kort naar werkzame elementen in de uitvoering, die bij kunnen dragen aan een effectief minimabeleid.

4.1 Rondkomen

In 2023 heeft het Nibud een analyse gemaakt van het gemeentelijke minimabeleid in 20 verschillende gemeenten, waarin is gekeken welk effect gemeentelijke minimaregelingen hebben op de begroting van huishoudens met minimum- en lage inkomens. Ten behoeve van deze exercitie kunnen we een aantal elementen uit deze analyse herhalen voor de jaren 2024 en 2025. Zo krijgen we een beeld van de ontwikkeling die het landelijk en gemeentelijke minimabeleid hebben doorgemaakt en de mate waarin deze elkaar versterken.

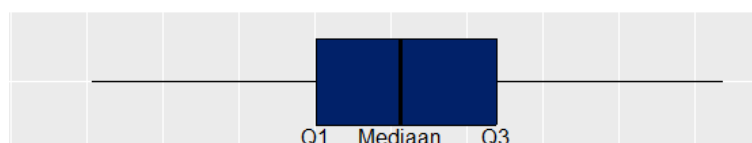
Deze uitkomsten zeggen vooral iets over het effect dat het gemeentelijke minimabeleid heeft op de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud. In de voorbeeldbegrotingen wordt geen rekening gehouden met gemeentelijke ondersteuning. In de minima-effectrapportages doen we dit wel, door deze ondersteuning te verrekenen met diverse uitgavenposten en zien we het effect op de uiteindelijke bestedingsruimte van huishoudens.

4.1.1 Verschillen tussen gemeenten

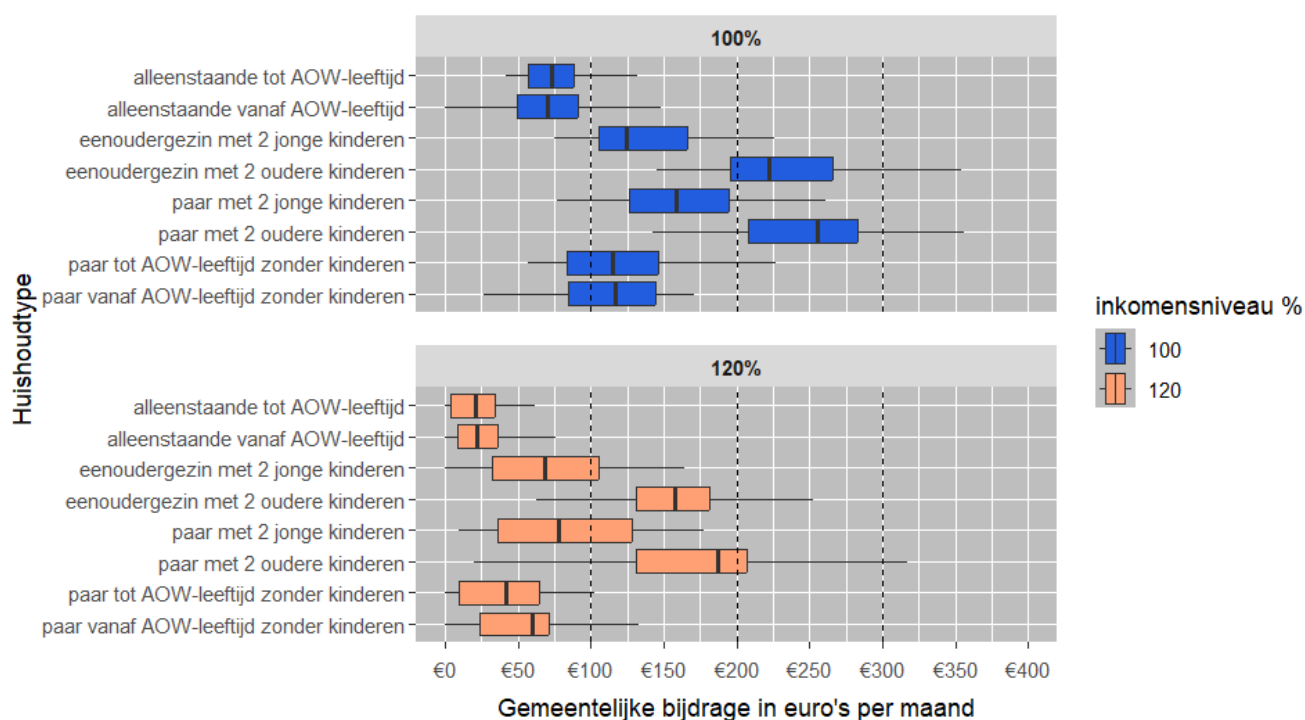
De analyses van onder andere het Nibud en het Instituut voor Publieke Economie uit 2024 hebben laten zien dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen het gemeentelijke minimabeleid en de effecten hiervan op de huishoudportemonnee van mensen met een laag inkomen. Het kwantificeren van deze verschillen is niet eenvoudig. Dit komt doordat veel ondersteuning in natura plaatsvindt maar ook doordat de kosten van huishoudens per gemeenten verschillen onder andere door verschillen in de hoogte van lokale lasten.

Figuur (2) hieronder laat zien dat de verschillen tussen gemeenten aanzienlijk zijn. Zo is het verschil voor huishoudens op bijstandsniveau soms wel meer dan € 200 per maand. Op 120 procent van het bijstandsniveau zijn de verschillen soms nog groter (meer dan € 250 voor paren met twee oudere kinderen), omdat het minimabeleid niet in iedere gemeente doorloopt tot 120 procent. De verschillen voor huishoudens met kinderen zijn over het algemeen groter omdat hier meerdere personen van de gemeentelijke regelingen gebruik kunnen maken. De verschillen bij alleenstaanden en paren zonder kinderen zijn kleiner; deze liggen meestal tussen de € 100 en de € 150 per maand.

Figuur 1: Uitleg/voorbeeld boxplot



Figuur 2: Verschillen gemeentelijk minimabeleid per huishoudtype 2023-2025



4.1.2 Rondkomen met en zonder gemeentelijk minimabeleid.

Op zowel landelijk als gemeentelijk niveau is er de afgelopen jaren veel veranderd voor mensen met een minimuminkomen. Uit het eerste rapport van de commissie sociaal minimum bleek dat veel huishoudens met een minimuminkomen (bijstand + toeslagen + inkomensoverdrachten) hun minimale uitgaven niet konden doen. Sinds dit rapport hebben zowel de landelijke overheid als gemeenten de ondersteuning aan huishoudens met een minimuminkomen uitgebreid. Op basis van de standaard Nibud minimumvoorbeeldbegrotingen en ruim 50 analyses van gemeentelijk minimabeleid uit de afgelopen 3 jaar kunnen we een beeld geven van deze ontwikkelingen.

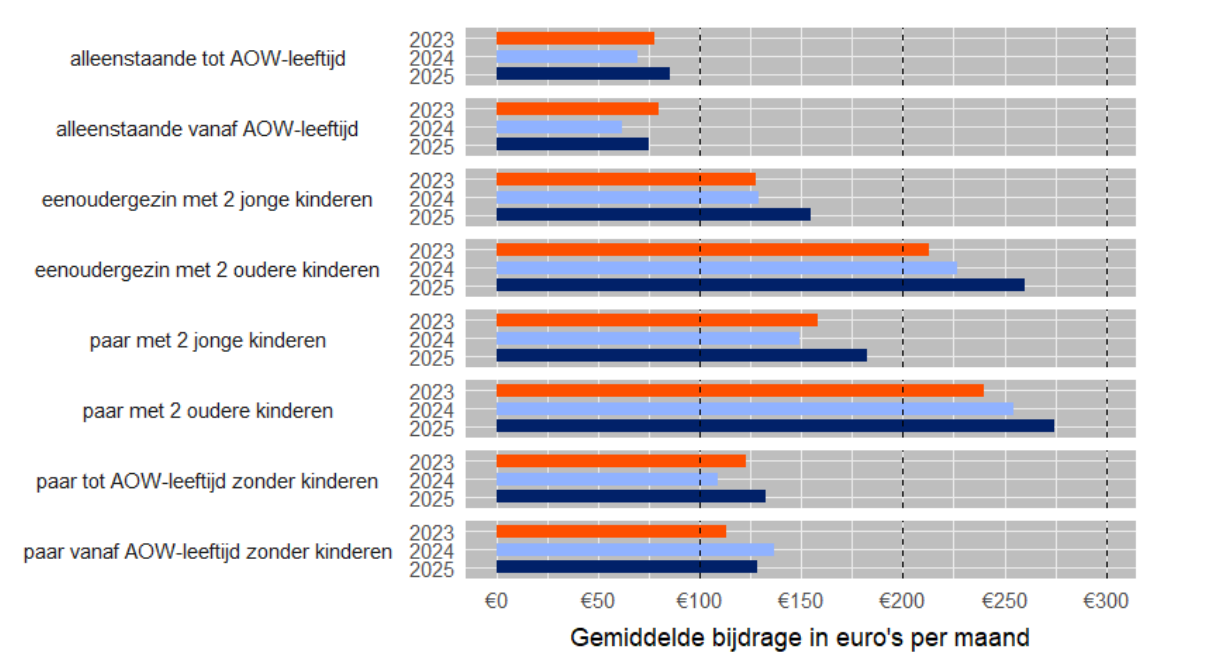
De bijstand is tussen januari 2023 en januari 2025 fors gestegen als gevolg van de stijging van het minimumloon. Tussen 2023 en 2024 is de bijstand voor een alleenstaande gestegen met 7,3procent en tussen 2024 en 2025 is dit opnieuw gestegen met 4,8 procent. Voor paren waren er stijgingen van 7,4 procent tussen 2023 en 2024 en van 4,5 procent tussen 2024 en 2025. Hoewel de maximale zorgtoeslag tussen 2023 en 2025 is gedaald, zijn de toeslagen als percentage van het totale netto besteedbaar inkomen voor de meeste huishoudtypen gestegen, in het bijzonder voor paren met kinderen. Dit laatste komt door de veranderingen in het kindgebonden budget.

Tabel 7: Toename bijstand en toeslagen 2023-2025

	Bijstand				Bijstand			
	Alleenstaande				Paar			
Aantal kinderen	0	1	2	3	0	1	2	3
Leeftijd kinderen	nvt	8 jaar	8/13 jaar	8/13/15 jaar	nvt	8 jaar	8/13 jaar	8/13/15 jaar
Totaal toeslagen 2023	€ 425	€ 918	€ 1.068	€ 1.218	€ 571	€ 708	€ 858	€ 1.008
Totaal toeslagen 2025	€ 512	€ 1.031	€ 1.305	€ 1.577	€ 655	€ 874	€ 1.146	€ 1.417
Toeslagen als percentage van NBI 2023	27%	43%	45%	46%	26%	29%	32%	34%
Toeslagen als percentage van NBI 2025	28%	41%	45%	48%	25%	30%	35%	38%
Vershil	0%	-2%	0%	1%	0%	1%	3%	4%

Naast de omvang van de toeslagen is tussen 2023 en 2025 is ook de omvang van het gemeentelijke minimabeleid toegenomen. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande figuur (figuur 3), waarin de omvang van de gemeentelijke ondersteuning van huishoudens op bijstandsniveau in de afgelopen drie jaar wordt weergegeven.

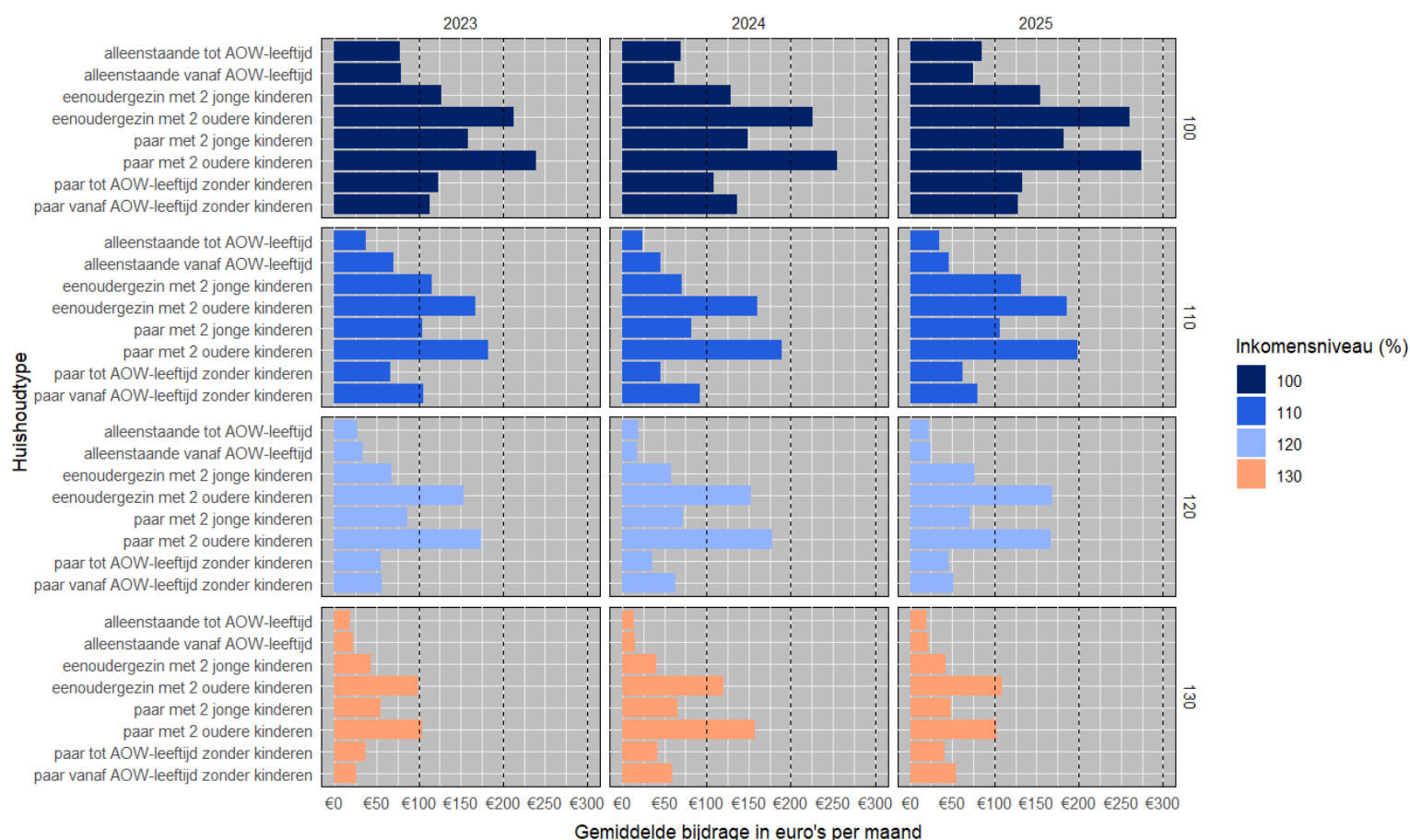
Figuur 3: Gemeentelijke bijdrage aan huishoudens op bijstandsniveau naar huishoudtype



Figuur 4 laat zien hoe de gemiddelde gemeentelijke bijdrage is veranderd voor huishoudens op verschillende inkomensniveaus. De grootste toename van de omvang is te zien bij huishoudens op bijstandsniveau.

Ook zien we een kleine toename van de omvang van het gemeentelijke minimabeleid tot ongeveer 120% van het sociaal minimum. Boven de 120% zijn de data voor met name 2025 nog te gevarieerd om hier sluitende conclusies over te geven.

Figuur 4: Gemiddelde bijdrage gemeentelijk minimabeleid naar huishoudtype jaar en inkomensniveau



In de afgelopen jaren heeft het Nibud ook gezien dat het aantal huishoudtypen dat hun begroting niet rond kon krijgen is afgenomen. Tabellen 8 tot en met 10 illustreren dit. Zo valt uit tabel 8 af te lezen dat het Nibud in 2023 in 19 minima-effectrapportages (van 19 verschillende gemeenten) heeft gekeken naar de begroting van een alleenstaande tot de AOW-gerechtigde leeftijd. In 16 van deze gemeenten had dit huishoudtype op bijstandsniveau een tekort op de begroting, als geen gebruik werd gemaakt van gemeentelijke ondersteuning. Zou de gemeentelijke ondersteuning wel volledig benut worden, dan had een alleenstaande tot de AOW-leeftijd op bijstandsniveau in 5 gemeenten nog steeds een tekort.

Tabel 10 geeft weer dat in 2025 de begroting van een alleenstaande onder de AOW-leeftijd is onderzocht in 15 gemeenten. In dat jaar kon deze alleenstaande in alle 15 gemeenten de begroting rond krijgen als gebruik werd gemaakt van gemeentelijke inkomensondersteuning. Zonder gemeentelijke ondersteuning lukte dat in 1 gemeente niet.

Tabel 8: Tekorten voor en na lokaal minimabeleid 2023

2023	Aantal keren onderzocht in minima effect rapportage	Aantal gemeenten met tekort voor lokaal beleid	Aantal gemeenten met tekort na lokaal beleid
alleenstaande tot AOW-leeftijd	19	16	5
alleenstaande vanaf AOW-leeftijd	18	0	0
eenoudergezin met 2 jonge kinderen	19	0	0
eenoudergezin met 2 oudere kinderen	20	20	2
paar met 2 jonge kinderen	18	18	6
paar met 2 oudere kinderen	20	20	20
paar tot AOW-leeftijd zonder kinderen	20	18	9
paar vanaf AOW-leeftijd zonder kinderen	13	0	0

In de analyse van 2023 zagen we dat veel huishoudtypen hun begroting niet rond konden krijgen zonder gemeentelijk minimabeleid. Alleen AOW-gerechtigden en eenoudergezinnen met jonge kinderen konden volgens de Nibud-analyse alle noodzakelijke uitgaven uit de minimumvoorbeeldbegroting bekostigen. Inclusief lokaal minimabeleid kon een groter aandeel van de huishoudens alle noodzakelijke uitgaven betalen, maar vooral paren met oudere kinderen hadden niet voldoende inkomen om alle noodzakelijke uitgaven te kunnen doen, zelfs als zij gebruik maakten van alle lokale regelingen.

Tabel 9: Tekorten voor en na lokaal minimabeleid 2024

2024	Aantal keren onderzocht in minima effect rapportage	Aantal gemeenten met tekort voor lokaal beleid	Aantal gemeenten met tekort na lokaal beleid
alleenstaande tot AOW-leeftijd	19	13	0
alleenstaande vanaf AOW-leeftijd	18	0	0
eenoudergezin met 2 jonge kinderen	18	0	0
eenoudergezin met 2 oudere kinderen	18	10	0
paar met 2 jonge kinderen	17	1	0
paar met 2 oudere kinderen	19	19	0
paar tot AOW-leeftijd zonder kinderen	18	18	5
paar vanaf AOW-leeftijd zonder kinderen	5	0	0

In 2024 is de situatie behoorlijk verbeterd; zonder lokaal minimabeleid kunnen huishoudens boven de AOW-leeftijd en huishoudens met jonge kinderen alle noodzakelijke uitgaven betalen. Inclusief lokaal minimabeleid kunnen alleen paren zonder kinderen tot de AOW-gerechtigde leeftijd in sommige gemeenten niet alle noodzakelijke uitgaven doen.

Tabel 10: Tekorten voor en na lokaal minimabeleid 2025

2025	Aantal keren onderzocht in minima effect rapportage	Aantal gemeenten met tekort voor lokaal beleid	Aantal gemeenten met tekort na lokaal beleid
alleenstaande tot AOW-leeftijd	15	1	0
alleenstaande vanaf AOW-leeftijd	14	0	0
eenoudergezin met 2 jonge kinderen	15	0	0
eenoudergezin met 2 oudere kinderen	15	2	0
paar met 2 jonge kinderen	14	0	0
paar met 2 oudere kinderen	15	15	0
paar tot AOW-leeftijd zonder kinderen	13	12	0
paar vanaf AOW-leeftijd zonder kinderen	9	0	0

In 2025 zien we dat de situatie opnieuw verbeterd is. Zonder gemeentelijk minimabeleid kunnen huishoudens in de meeste gemeenten de noodzakelijke uitgaven betalen, met uitzondering van paren zonder kinderen tot de AOW-gerechtigde leeftijd en paren met oudere kinderen. In een enkele gemeente kunnen ook alleenstaanden tot de AOW-leeftijd en eenoudergezinnen met oudere kinderen de begroting niet rond krijgen. Inclusief gemeentelijk minima-beleid kunnen alle onderzochte huishoudens alle noodzakelijke uitgaven in 2025 doen.

Dit is een positieve ontwikkeling. Dat de meeste huishoudtypen zonder en alle huishoudtypen met lokaal beleid de noodzakelijke uitgaven kunnen betalen kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de uitbreiding van zowel het landelijke inkomensbeleid als de uitbreiding van het gemeentelijke minimabeleid sinds 2023. De adviezen van de commissie sociaal minimum zijn wat dat betreft voor een belangrijk deel gehoord.

Het is belangrijk er hier op te wijzen dat de berekening van de bestedingsruimte van de voorbeeldhuishoudens in de Minima-effectrapportages is gebaseerd op een drietal voorwaarden:

1. Men moet zeer goed met geld kunnen omgaan;
2. Men moet alle inkomensondersteuning aanvragen waar men recht op heeft;
3. Men moet niet of zeer beperkt te maken hebben met persoonlijk onvermijdbare uitgaven. Dit geldt voor bijvoorbeeld huishoudens met een hogere huur dan waar wij in de begrotingen van uitgaan. Of voor mensen met een noodgedwongen hogere energierekening, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een slecht geïsoleerde woning.

Kijkend naar deze voorwaarden kan gesteld worden dat er veel verwacht wordt van huishoudens met een laag inkomen. Het Nibud hoort van gemeenten dat in de praktijk niet altijd aan deze voorwaarden wordt voldaan. Het gaat dus om de meest ideale situatie. De daadwerkelijke situatie van huishoudens kan hiervan afwijken.

4.2 Armoedeval

In een minima-effectrapportage worden voor diverse huishoudtypen verschillende inkomensniveaus doorgerekend. Naast het minimuminkomen wordt bijvoorbeeld gekeken naar inkomens op 110, 120 of 130 procent van het netto minimuminkomen.

Het kan voorkomen dat een huishouden met een hoger inkomen minder overhoudt dan hetzelfde huishouden met een lager inkomen, nadat rekening is gehouden met alle noodzakelijke uitgaven. Dit komt doordat landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen, zoals huurtoeslag en kindregelingen, er niet op voorhand toe leiden dat een huishouden meer te besteden heeft bij een hoger inkomen. Dit wordt een armoedeval genoemd.

Het Nibud onderscheidt twee soorten armoedevallen, namelijk een armoedeval bij uitstroom vanuit een bijstandsuitkering naar betaald werk (uitstroomval) en een armoedeval bij het meer gaan verdienen (doorstroomval).

Een **uitstroomval** zien we voornamelijk op 110 procent van de geldende bijstandsnorm en specifiek bij eenoudergezinnen. In ruim twee derde van de gemeenten waarvoor het Nibud in de afgelopen twee jaar een minima-effectrapportage heeft opgesteld doet deze uitstroomval zich voor. De oorzaak van deze uitstroomval is tweeledig:

In de eerste plaats gaan we er in de minima-effectrapportages van uit dat bij een inkomen boven bijstandsniveau sprake is van betaald werk. We nemen dan een extra post in de begroting op voor werkgerelateerde kosten. Daarnaast is het in de meeste situaties zo dat er bij een inkomen op 110 procent geen recht meer is op (volledige) kwijtschelding van lokale lasten. Deze factoren samen kunnen leiden tot een armoedeval.

Zoals hierboven aangegeven blijkt uit de minima-effectrapportages dat dit zich voornamelijk voordoet bij eenoudergezinnen. Voor eenoudergezinnen met jonge kinderen nemen we bij een inkomen boven bijstandsniveau ook kosten van kinderopvang in de begroting op. Dit is een deel van de verklaring. Maar ook bij eenoudergezinnen met oudere kinderen, die geen kosten voor kinderopvang maken, doet deze uitstroomval zich voor. Dat kan te maken hebben met de hoogte van de lokale lasten, deze liggen vaak lager voor eenpersoonshuishoudens. Daarom zien we deze uitstroomval niet bij alleenstaanden. Bij paren speelt dat de financiële ruimte tussen 100 en 110 procent groter is dan bij alleenstaande ouders, omdat de bijstandsnorm voor paren hoger is. Paren hebben dus meer ruimte om de genoemde extra uitgaven op te vangen.

Daarnaast is het goed om te realiseren dat bij andere huishoudtypen weliswaar geen uitstroomval zichtbaar wordt, maar dat bij deze huishoudtypen de bestedingsruimte op 110 procent niet evenredig toeneemt met het netto inkomen. Ook zij hebben 'last' van de extra uitgaven op 110 procent.

Een **doorstroomval** zien we in bijna alle onderzochte gemeenten bij de inkomensgrens van het minimabeleid. Veel gemeenten hanteren voor al hun regelingen dezelfde inkomensgrens. Dit is duidelijk naar de inwoners toe, zij weten dan voor alle regelingen of zij wel of niet in aanmerking komen, maar dit kan ook tot een armoedeval leiden.

Dit zien we met name gebeuren bij huishoudens met kinderen. Gemeenten hebben vaak een uitgebreid pakket aan kindregelingen en als het recht op deze regelingen wegvalt heeft dat flinke invloed op de bestedingsruimte van deze huishoudens. Omdat oudere kinderen 'duurder' zijn dan jonge kinderen, kennen veel gemeenten hogere tegemoetkomingen voor oudere kinderen (vanaf de leeftijd dat zij naar het voortgezet onderwijs gaan). Daarom zien we een doorstroomval vaker bij huishoudens met oudere kinderen dan bij huishoudens met jonge kinderen.

Ook zien we vaker een doorstroomval bij paren met (oudere) kinderen dan bij eenoudergezinnen. Dat komt omdat bij paren de zorgtoeslag en de huurtoeslag worden afgebouwd vanaf een inkomenspercentage van 120 procent. (Bij alleenstaanden en bij eenoudergezinnen gebeurt dit pas vanaf 160 procent.) De combinatie van het wegvallen

van gemeentelijke en landelijke ondersteuning heeft uiteraard een groter effect dan alleen het wegvallen van gemeentelijke tegemoetkomingen.

Ten slotte kan de Individuele Inkomenstoeslag (IIT) tot een armoedeval (uitstroomval of doorstroomval) leiden. Zeker wanneer de inkomensgrens van de IIT gelijk is aan bijstandsniveau, kunnen huishoudens die recht hebben op deze toeslag een hogere bestedingsruimte hebben dan huishoudens met werk die geen recht hebben op deze toeslag. Zoals hierboven aangegeven krijgen huishoudens met een inkomen boven bijstandsniveau te maken met werkgerelateerde kosten en komen zij meestal niet meer in aanmerking voor kwijtschelding van lokale lasten. Als zij dan ook geen recht meer hebben op de IIT, zal dit al snel leiden tot een uitstroomval.

Overigens kan erover gediscussieerd worden in hoeverre er gesproken kan worden van een armoedeval wanneer het saldo inclusief IIT vergeleken wordt met een hoger inkomensniveau waar geen recht op de IIT bestaat. De IIT is immers bedoeld voor huishoudens die langdurig op het minimum leven en zeer weinig kans hebben om hun inkomen te verhogen.

Samengevat zien we een uitstroomval vooral op 110 procent vanwege werkgerelateerde kosten en het wegvallen van het recht op kwijtschelding (soms in combinatie met het wegvallen van het recht op IIT). Een doorstroomval zien we voornamelijk bij paren met oudere kinderen bij een inkomensgrens vanaf 120 procent, wanneer het wegvallen van het recht op gemeentelijke ondersteuning samenvalt met de afbouw van landelijke toeslagen.

Gemeenten zouden ervoor kunnen kiezen het recht op hun eigen regelingen getrapt af te bouwen om zo een armoedeval te voorkomen, maar een dergelijke constructie is voor de uitvoering vaak ingewikkelder en voor inwoners niet altijd gemakkelijk te begrijpen. Dit laatste kan dan weer leiden tot onderbenutting van de gemeentelijke inkomensondersteuning, iets dat gemeenten juist willen tegengaan.

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.

Gezien het bovenstaande zien we dat gemeenten er soms bewust voor kiezen geen maatregelen te treffen om een eventuele armoedeval tegen te gaan. Zo geeft een gemeente expliciet aan duidelijkheid naar de inwoner belangrijker te vinden dan een constructie die de aanvraag en toekenning ingewikkelder kunnen maken. In plaats van het tegengaan van een armoedeval, zet deze gemeente in op begeleiding bij de stap naar werk met informatie en nazorg. Ook kunnen gemeenten uitstromers uit de bijstand financieel ondersteunen, bijvoorbeeld met een vergoeding voor woon-werkverkeer (een belangrijke oorzaak van de uitstroomval), als de werkgever daar niet in voorziet.

4.3 Gebruik en bereik

In het bovenstaande is bekeken in welke mate gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen bijdragen aan de begroting van huishoudens met een laag inkomen. Hierbij zijn we ervan uitgegaan dat huishoudens alle inkomensondersteuning aanvragen waar zij recht op hebben. In de praktijk blijkt dit lang niet altijd het geval te zijn.

KWIZ onderzoekt al tientallen jaren de minimapopulatie en het bereik van minimaregelingen op gemeentelijk niveau. In een Armoedemonitor rapporteert KWIZ over de kenmerken van de populatie die bij een gemeente in beeld is. Zij doen dit middels een gepseudonimiseerde bestandskoppeling; huishoudens zijn als minimahuishouden in beeld wanneer ze gebruikmaken van een uitkering en/of een minimaregeling. Vanuit dat oogpunt heeft een gemeente nooit zicht op alle minimahuishoudens. Huishoudens die van geen enkele regeling gebruik maken blijven buiten beeld.

Uitgaande van deze benadering wordt hieronder eerst ingegaan op de omvang en samenstelling van de doelgroep. Daarna kijken we naar het aandeel huishoudens dat een gemeente met haar regelingen bereikt. Om dit in beeld te brengen zet KWIZ het gebruik van regelingen af tegen een totale geschatte doelgroep voor de regeling afhankelijk van leeftijdsvoorwaarden, inkomensgrenzen en vermogensgrenzen en referteperiodes.¹⁰

Indeling naar gemeenten

In dit rapport gebruiken we een indeling naar gemeenten. In de resultaten over de beleidsdoelstellingen gebruiken we de verdeling naar G4-gemeenten, G40-gemeenten en kleine gemeenten. In onderstaande resultaten vanuit de Armoedemonitoren – oftewel de cijfers over het bereik van de doelgroep met het gemeentelijk ondersteuningsaanbod – hanteren we een andere indeling naar gemeenten. Namelijk: kleine gemeenten (tot 50.000 inwoners), middelgrote gemeenten (50.000 – 100.000 inwoners) en grote gemeenten (> 100.000 inwoners) – zoals hierboven toegelicht.

We hanteren hier bewust een andere indeling, omdat de gepresenteerde cijfers over de effectiviteit gebaseerd zijn op praktijkgericht onderzoek. KWIZ beschikt over vergelijkingscijfers van gemeenten die opdracht hebben gegeven om een Armoedemonitor op te stellen in de tijdsperiode van de afgelopen 3 jaar. In deze vergelijking kunnen we niet dezelfde indeling aanhouden als eerder in het rapport; momenteel zitten geen G4-gemeenten in de vergelijkingscijfers, enkele G40-gemeenten en met name kleine gemeenten ('klein' volgens de definitie dat ze niet tot de G4 of G40 behoren). Om wel een beeld te kunnen geven van eventuele verschillen tussen gemeenten van verschillende omvang én om in deze drie categorieën voldoende informatie te behouden, kiezen we in deze weergave voor een indeling naar kleine, middelgrote en grote gemeenten op basis van inwoneraantallen.

4.3.1 Omvang en samenstelling populatie

Gemeenten hanteren inkomens- en vermogensgrenzen in hun minimabeleid. Op basis van deze grenzen is er sprake van een totale doelgroep, namelijk het deel van de totale inwonerspopulatie binnen de gemeente dat aanspraak mag maken op het minimabeleid. KWIZ maakt een schatting van de totale doelgroep van het minimabeleid in de gemeenten waarvoor zij een Armoedemonitor opstellen. Deze schatting wordt gemaakt met een model gebaseerd op openbare CBS-cijfers, CBS-cijfers per gemeente, ervaringscijfers en kengetallen. Gemiddeld genomen schatten we dat op bijstandsniveau 5 tot 8 procent van

¹⁰ De totale doelgroep schat KWIZ in op basis van de Armoede Index – een door KWIZ ontwikkeld schattingsmodel. Dit is gebaseerd op geëxtrapoleerde CBS-gegevens, kengetallen en gemeentelijke gebruikscijfers.

de inwoners in de gemeente een inkomen heeft op 100 procent Wsm (wettelijk sociaal minimum) en een vermogen binnen de grenzen van de Participatiewet. Op 110 procent Wsm gaat het gemiddeld om 6 tot 9 procent van de inwoners in de gemeente. En op 120 procent Wsm gaat het om 7 tot 11 procent van de totale inwonersgroep. Binnen deze schattingen per inkomensniveau geven we hierboven een marge aan (bijvoorbeeld: 5 tot 8 procent), omdat we zien dat tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten verschillen bestaan. Over het algemeen is het aandeel huishoudens met een laag inkomen en een laag vermogen hoger in grote gemeenten, dan in kleine en middelgrote gemeenten.

Bereik van de populatie

Gemeenten proberen om de doelgroep van het minimabeleid te bereiken met de beschikbare ondersteuning en streven vaak naar een zo hoog mogelijk bereik van minimaregelingen. Echter, uiteraard zijn er in alle gemeenten huishoudens die voldoen aan de inkomens- en vermogensgrenzen, maar die geen gebruikmaken van een uitkering en/of minimaregeling. Deze huishoudens mogen aanspraak maken op ondersteuning, maar zijn door niet-gebruik niet in beeld bij de gemeente. Oftewel: er zit verschil tussen de totale doelgroep van het minimabeleid (beschreven in de vorige alinea) en de doelgroep die gemeenten daadwerkelijk bereiken. In de Armoedemonitoren van KWIZ wordt voor gemeenten in beeld gebracht welk deel van de totale geschatte doelgroep zij bereiken met hun minimabeleid, en hoe het bereik van de minimaregelingen eruitziet. Hieronder gaan we verder in op de groep minima die door gemeenten daadwerkelijk wordt bereikt met gemeentelijke ondersteuning (uitkering en minimaregelingen).

In totaal hebben gemeenten 4 tot 8 procent van het totale aantal huishoudens binnen de gemeente *in beeld* als huishouden met een inkomen op 100 procent Wsm. Het daadwerkelijke aandeel huishoudens met een inkomen op 100 procent Wsm kan iets hoger liggen (geschat op 5 tot 8 procent van alle huishoudens in de gemeente), maar gemeenten hebben gemiddeld 4 tot 8 procent van de totale inwoners van de gemeente in beeld. Oftewel: de gemeente heeft 4 tot 8 procent van alle huishoudens in de gemeente bereikt met ondersteuning in de vorm van een uitkering en/of regeling – dit is een (zeer) groot aandeel van de huishoudens die hier aanspraak op mogen maken.

Het aandeel huishoudens met een minimuminkomen dat *in beeld* is bij de gemeente, ligt in grote gemeenten over het algemeen hoger dan in kleine of middelgrote gemeenten. Daarnaast geldt dat gemeenten verhoudingsgewijs een groter deel minimahuishoudens op bijstandsniveau in beeld hebben dan op de inkomensniveaus daarboven (dit is te verklaren doordat inwoners vanwege hun bijstandsuitkering in beeld zijn bij de gemeente; ook is het gebruik van regelingen onder die groep het hoogst).

Tabel 11: Aandeel huishoudens dat als minima bij de gemeente in beeld is (cumulatief)

Inkomen	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Tot 100% Wsm ¹¹	4%	5%	8%
Tot 110% Wsm	5%	6%	7% ¹²
Tot 120% Wsm	5%	8%	11%
Tot 130% Wsm	6%	8%	11%

¹¹ Wettelijk sociaal minimum.

¹² We geven hier cumulatieve percentages weer. Toch is het totale aandeel minimahuishoudens op 110 procent Wsm lager dan op bijstandsniveau, omdat slechts één gemeente in de categorie 'grote gemeenten' op 110 procent Wsm gerapporteerd is in de Armoedemonitor.

In de Armoedemonitor rapporteert KWIZ over drie inkomensbronnen: een uitkering vanuit de Participatiewet (zoals bijstand), een AOW-uitkering en een overig inkomen (zoals inkomen uit loondienst, ondernemerschap of een WIA- of WW-uitkering). In kleine en middelgrote gemeenten ligt het aandeel huishoudens (dat in beeld is) met een uitkering vanuit de Participatiewet veelal hoger dan in grote gemeenten. Grote gemeenten hebben daarentegen een iets groter aandeel huishoudens met een overig inkomen in beeld.

Tabel 12: Inkomensbron van de minimahuishoudens

Inkomensbron	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Participatiewet	44%	43%	37%
AOW	20%	20%	23%
Overig inkomen	35%	37%	41%

De verdeling naar huishoudtypen van de minimahuishoudens die in beeld zijn, is vergelijkbaar tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. Over het algemeen is ruim de helft van de minimahuishoudens alleenstaand (50 tot 55 procent). Verder bestaat 20 tot 30 procent van de minimahuishoudens uit gezinnen met minderjarige kinderen.

Tabel 13: Huishoudtype van de minimahuishoudens

Huishoudtype	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Alleenstaanden	53%	53%	57%
Eenoudergezin met minderjarige en eventueel meerderjarige kinderen	15%	16%	12%
Eenoudergezin met meerderjarige kinderen	5%	5%	7%
Meerpersoonshuishouden zonder kinderen	11%	10%	11%
Meerpersoonshuishouden met minderjarige en eventueel meerderjarige kinderen	13%	14%	11%
Meerpersoonshuishouden met meerderjarige kinderen	3%	3%	3%

Op basis van historie in de registratiebestanden van uitkering en regelingen kan de duur van een minimuminkomen vastgesteld worden. Over het algemeen ligt de groep 'nieuwe minima' rond de 10 procent; dit zijn huishoudens die korter dan een jaar een minimuminkomen hebben. Onder deze groep is de kans op uitstroom gemiddeld groter. De groep langdurige minima – huishoudens die drie jaar of langer een minimuminkomen hebben – ligt gemiddeld tussen de 70 en 80 procent onder huishoudens met een inkomen tot ongeveer 120 procent van het Wsm. Op bijstandsniveau ligt dit aandeel dikwijls hoger.

Tabel 14: Langdurigheid van een minimuminkomen

Inkomensniveau	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Tot 100% Wsm	6%	7%	9%
Tot 110% Wsm	6%	7%	8%
Tot 120% Wsm	7%	10%	12%
Tot 130% Wsm	8%	8% ¹³	12%

¹³ Het betreft in deze categorie slechts twee gemeenten waar de Armoedemonitor op 130 procent is gerapporteerd.

Ongeveer de helft van de kinderen in gezinnen met een minimuminkomen die bij de gemeente in beeld is woont in een eenoudergezin en de andere helft in een tweeoudergezin. Als het aantal kinderen in eenoudergezinnen met een minimuminkomen wordt afgezet tegen alle kinderen in eenoudergezinnen, zien we dat kinderen in eenoudergezinnen een (veel) grotere kans hebben om op te groeien in een gezin met een minimuminkomen dan kinderen in tweeoudergezinnen.

Huishoudtype	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Eenoudergezin	46%	45%	48%
tweeoudergezin	54%	55%	52%

4.3.2 Bereik per regeling

Hieronder staan een aantal veelvoorkomende typen regelingen met, per regeling, het gemiddelde bereik onder de betreffende doelgroep (gecorrigeerd naar inkomens- en vermogensgrens, leeftijdsvoorwaarden en referteperiodes).

Tabel 15: Gemiddeld bereik van de gemeentelijke miniregelingen

Regeling	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Gemiddeld bereik
Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen	62%	68%	76%	65 – 75%
Bijzondere bijstand	24%	21%	25%	20 – 30%
Individuele inkomens toeslag	48%	52%	44%	45 – 55%
Collectieve zorgverzekering	31%	38%	52%	40 – 50%
Participatieregeling voor volwassenen	28%	24%	53%	30 – 50%
Participatieregeling voor kinderen	39%	31%	48%	35 – 45%
Jeugdfonds Sport & Cultuur	27%	14%	23%	20 – 30%
Stichting Leergeld	39%	39%	46%	35 – 45%
Schoolkosten	14%	52%	43%	-

Het valt op dat het bereik van de regelingen vooral verschilt *tussen* de regelingen. Het bereik van de collectieve zorgverzekering ligt bijvoorbeeld gemiddeld lager dan van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Voor deze verschillen is een algemene en een aantal regeling specifieke verklaringen te geven. Hieronder worden deze kort toegelicht.

Algemene verklaring: de inkomensgrens

Huishoudens op bijstandsniveau vragen verhoudingsgewijs regelingen het vaakst aan en gebruiken deze daarmee ook het meest. Deze huishoudens zijn namelijk al in beeld en worden dus ook vaker gewezen op andere regelingen in het ondersteuningsaanbod. Huishoudens op 110-130 procent van het Wsm maken relatief minder gebruik van verschillende regelingen. Dit zorgt ervoor dat regelingen met een lagere inkomensgrens, zoals de kwijtschelding van gemeentelijke belasting, verhoudingsgewijs vaker een hoger bereik hebben.

Regeling specifieke verklaringen

Kwijtschelding lokale lasten

De kwijtschelding van gemeentelijke belastingen heeft vaak het hoogste bereik; deze regeling is breed toepasbaar voor mensen op bijstandsniveau. Bovendien heeft iedereen – ook binnen de populatie huishoudens met een minimuminkomen – te maken met gemeentelijke belastingen. Veelal gaat het ook om een aanzienlijk bedrag in de (jaar)begroting van huishoudens met een minimuminkomen, waardoor deze regeling aantrekkelijk is om aan te vragen. Daarnaast hanteren gemeenten veelal automatische toekenning van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, bijvoorbeeld als huishoudens hier vorig jaar ook aanspraak op hadden. Voor de kwijtschelding geldt ook dat de inkomensgrens laag is. Onder huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau is het gebruik van regelingen verhoudingsgewijs vaak hoger dan in andere inkomensgroepen; dat zien we terug in een relatief hoog gemiddeld bereik van de kwijtschelding.

Bijzondere bijstand

De bijzondere bijstand heeft een gemiddeld lager bereik dan verschillende andere regelingen. De bijzondere bijstand is bedoeld voor bijzondere, noodzakelijke (en soms ook incidentele) kosten, die niet nader omschreven zijn. Hierdoor weten huishoudens misschien niet altijd of en voor welke kosten zij bijzondere bijstand kunnen aanvragen. Bovendien hebben niet alle huishoudens ieder jaar te maken met noodzakelijke kosten waarvoor ze een vergoeding aanvragen.

In de berekening is de gebruikersgroep afgezet tegen de totale doelgroep die gebruik kan maken van de bijzondere bijstand (gebaseerd op de inkomens- en vermogensgrenzen). Dit betekent dat iemand die geen bijzondere noodzakelijke kosten heeft, en geen bijzondere bijstand aanvraagt valt onder de groep die niet is bereikt met de bijzondere bijstand. De onderbouwing voor deze weergave is dat we hiervoor niet willen afwijken van andere regelingen. Voor alle regelingen is er sprake van een totale doelgroep, of huishoudens daar wel of niet gebruik van maken kan worden beïnvloed op hun feitelijke of ervaren behoefte en hun kennis van de beschikbaarheid van de regeling. Bovendien is het ook technisch niet mogelijk om een meer specifieke berekening te maken van de omvang van de groep huishoudens die noodzakelijke, bijzondere kosten had. Als huishoudens deze kosten hadden, maar zich niet hebben gemeld voor ondersteuning (omdat de mogelijkheid niet bekend is, of om andere redenen) dan heeft de gemeente daar geen zicht op.

Individuele inkomenstoeslag

De individuele inkomenstoeslag heeft een relatief stabiel bereik tussen verschillende gemeentegroottes omdat de voorwaarden vergelijkbaar zijn (de referteperiode ligt bijvoorbeeld vaak op 36 maanden). Daarnaast zien we dat een groot aandeel van de minima (die in beeld zijn bij de gemeente) een langdurig laag inkomen heeft. Doordat deze huishoudens al in beeld zijn, zijn zij beter te bereiken.

Als kanttekening bij de weergave van de percentages over het bereik van de IIT in de praktijk, merken we op dat de wet voorschrijft dat in iedere situatie individueel bekeken moet worden of er (naast voldoen aan inkomens- en vermogensgrenzen en de referteperiode) zicht is op inkomensverbetering en of er aan de inspanningsverplichting is voldaan. Dat maakt het lastig om de doelgroep volledig vast te stellen – de weergegeven cijfers geven een beeld van de praktijk, maar de nuance over zicht op inkomensverbetering en de inspanningsverplichting kan technisch niet verwerkt worden in de berekening omdat hier geen cijfers over bekend zijn op gemeentelijk niveau (als die er

al waren, was dat ook alleen van huishoudens die zich hebben gemeld en bij wie deze inschatting zou zijn gemaakt).

Tot slot, met de nieuwe Participatiewet in Balans wordt het mogelijk om de IIT ambtshalve toe te kennen; mogelijk zorgt dit de komende jaren voor een toename in het bereik.

Collectieve zorgverzekering

De meeste gemeenten bieden een collectieve zorgverzekering aan, maar het aanbod aan pakketten verschilt. Hierbij speelt de doelstelling van de gemeente een rol: ondersteunen we alle huishoudens met een minimuminkomen met een passend pakket? Of bieden we een uitgebreid pakket aan voor inwoners met hoge zorgkosten? Een smal aanbod aan pakketten kan leiden tot minder of meer interesse en/of behoefte voor het afsluiten van een collectieve zorgverzekering. Sommige gemeenten bieden ook ondersteuning aan bij het kiezen van een passende (reguliere) zorgverzekering – ook dat kan invloed hebben op het bereik van de collectieve zorgverzekering.

Participatieregelingen

Het bereik van de participatieregelingen voor volwassenen en kinderen verschilt, maar ligt gemiddeld tussen de 30 en 50 procent onder de doelgroep. Binnen deze regelingen komen we de grootste variatie in opzet en voorwaarden van de regelingen tegen.

Participatieregelingen op declaratiebasis hebben vaak een lager gebruik dan regelingen in natura of regelingen waarbij huishoudens een geldbedrag op hun rekening krijgen.

Verder verschilt het beschikbare budget per persoon per gemeente; in gemeenten met een laag budget zien we ook vaak een lager bereik (omdat het dan een grotere drempel is om alle inkomensgegevens en bewijsstukken aan te leveren).

Veel grotere gemeenten maken gebruik van een stadspas wat het gebruik van regelingen voor de doelgroepen vergemakkelijkt. Ook kunnen de stadspassen dienen als toetsingsinstrument voor andere regelingen (als een inwoner een pas heeft, is het inkomen getoetst en kan ook een andere regeling worden toegekend).

Een kanttekening is dat er verschil kan bestaan tussen het bezit van een dergelijke participatiepas en het gebruik ervan. Participatiepassen worden bijvoorbeeld in verschillende gemeenten ambtshalve toegekend voor huishoudens met een bijstandsuitkering. Het verstrekken van een stadspas betekent echter nog niet dat deze ook gebruikt wordt. Afhankelijk van de registratiewijze is inzichtelijk of de pas ook gebruikt wordt of weinig tot niet.

Bij een stadspas speelt het ook een rol of huishoudens in de stad zelf wonen of in het aangrenzend gebied. Stadspassen worden ook aangeboden in omliggende gemeenten, maar het aanbod is in de grote steden zelf groter dan in de randgemeenten. Inwoners van de aangrenzende gebieden moeten dan eerst naar de stad reizen om de pas te gebruiken.

4.4 Werkzame elementen in de uitvoering

Een laatste manier om naar effectiviteit te kijken heeft betrekking op de uitvoering van het geformuleerde beleid: ontvangen inwoners die dat nodig hebben op een effectieve manier ondersteuning en zorg? Dit is een vraag die sterk samenhangt met toegang en bereik. Hebben huishoudens toegang tot het gemeentelijke minimabeleid en bereikt dit beleid de huishoudens vervolgens ook daadwerkelijk.

Om deze vraag te beantwoorden maakten wij gebruik van de inzichten van Movisie op dit gebied. In 2023 heeft Movisie in opdracht van de VNG een bronnenstudie gedaan naar elementen die werken, bevorderen en juist niet werken. Het resultaat hiervan is een lijst met werkzame (en niet werkzame) elementen die de toegang en daarmee het bereik van gemeentelijke minimaregelingen positief en negatief beïnvloeden.

Elementen die werken variëren van vertrouwen en veiligheid, deskundigheid van professionals tot laagdrempelig contact en integraliteit in de samenwerking tussen verschillende uitvoeringsinstanties.

Verder bevorderlijk zijn elementen zoals een gezamenlijke visie op armoede- en schuldenproblematiek, ruimte en vertrouwen in professionals organisaties die blijven leren en korte lijnen voor samenwerking.

Belemmerende elementen zijn hoge administratieve lasten, financiële tekorten bij gemeenten en andere uitvoerders, wetten en beleid die elkaar tegenwerken en verkeerde financiële prikkels.

Binnen de gemeentelijke beleidsplannen zien we dat veel van deze elementen toegepast worden door gemeenten. Vrijwel alle gemeenten formuleren een gezamenlijk visie op armoede- en schuldenproblematiek of hebben in de afgelopen jaren een dergelijke visie geformuleerd op basis van landelijke richtlijnen en akkoorden en de gemeentelijke context.

In de beleidsdocumenten komen de elementen genoemd door Movisie regelmatig terug, hoewel niet altijd allemaal of in eenzelfde volgorde. De meeste gemeenten benadrukken elementen als 'eenvoud', 'de inwoner als uitgangspunt' en 'laagdrempelig contact'.

Operationele doelen die hierbij benoemd worden zijn 'het vereenvoudigen van aanvraagprocessen en regelingen' of 'het laagdrempelig aanbieden van informatie over regelingen'. Sommige gemeenten gaan daarin verder door 'de wijken in te gaan'. Dit is hierboven ook benoemd als outreachend werken.

Deze uitvoeringsbeginselen laten zich niet gemakkelijk meten maar bieden een kader om professionals te trainen, zodat ze de mensen die ze willen ondersteunen beter bereiken en faciliteren. Gemeenten stellen dat dergelijke beginselen bijdragen aan het verwezenlijken van overkoepelende doelen zoals het tegengaan van kansenongelijkheid of zorgen dat iedereen mee kan doen. Verschillende gemeenten beogen de effectiviteit van deze beginselen te monitoren door te kijken naar een aantal concretere subdoelen.

Voor schulden kan het bijvoorbeeld gaan om:

- Toename van het aantal afgeronde MSNP- en SHV-trajecten;
- Daling van het aantal woningontruimingen of gas/licht/water-afsluitingen binnen de gemeente.

Voor armoedebeleid gaat het om onder andere:

- Toename van het percentage gebruikers van gemeentelijke regelingen binnen de doelgroep;
- Afname van het aantal huishoudens op verschillende percentages van het sociaal minimum dat niet rond kan komen;
- Het aantal personen binnen de doelgroep dat lid is van sportclubs/muziekscholen etc. neemt toe.

Het behalen van de overkoepelende doelen zou dan getoetst worden op basis van deze concrete doelen. De beleidsstukken zelf bevatten geen informatie over de mate waarin deze doelen behaald zijn. Monitoren en andere rapportages moeten uitwijzen in hoeverre gemeenten hierin geslaagd zijn.

Ondanks het benoemen van concretere doelen bestaat er wel een spanningsveld tussen de doelen die gemeenten benoemen. Sommige gemeenten stellen bijvoorbeeld het concrete doel dat het percentage mensen in de gemeente onder de armoedegrens moet dalen. Andere gemeenten wijzen (terecht) op het feit dat gemeentelijk minimabeleid niet meegenomen wordt in de inkomens-of-uitgavenberekening van de armoedegrens.

Ook kan niet gesteld of getoetst worden in hoeverre gemeentelijk minimabeleid leidt tot een daling van het percentage mensen in armoede. Bovendien, zo stellen deze gemeenten, hebben andere factoren als werkgelegenheid en het landelijke beleid een veel sterker effect op het percentage mensen in armoede, factoren die slechts beperkt binnen of volledig buiten de controle of invloed van veel gemeenten vallen.

Uit de uitvoeringsplannen van gemeenten komt naar voren gekomen dat zij kennisnemen en gebruik maken van veel van de benoemde werkzame elementen. De inzet van deze elementen zijn een middel om de concrete doelen te bereiken. De mate waarin al deze doelen bereikt worden, kunnen we op basis van de input voor dit onderzoek niet eenduidig zeggen.

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 dicht 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.

Bijlage 1 | Methodologie AI-extractie armoedebeleidsdocumenten

Voor dit onderzoek zijn armoedebeleidsdocumenten van Nederlandse gemeenten geanalyseerd met behulp van kunstmatige intelligentie (AI). Het doel van de extractie was om beleidsinformatie op een gestructureerde en reproduceerbare wijze uit PDF-documenten te halen. Hierbij is gekeken naar documentopbouw, strategische pijlers, beleidsdoelen, subdoelen, gemeentelijke regelingen en beleidsacties.

De extractie verliep gefaseerd. In de eerste stap werd de documentstructuur vastgesteld: om welke gemeente het gaat, welke periode wordt beschreven en of het document is opgebouwd rond specifieke pijlers. Vervolgens zijn de beleidsdoelen geëxtraheerd, waarbij onderscheid is gemaakt tussen hoofddoelen en subdoelen. In de derde fase zijn regelingen en acties parallel uit de documenten gehaald; regelingen betreffen formele financiële voorzieningen voor inwoners, terwijl acties de uitvoeringsmaatregelen van de gemeente omvatten, zoals schuldhelpverlening of vroegsignalering. In de vierde stap zijn dubbele vermeldingen verwijderd en is gecontroleerd of items correct als doel, regeling of actie zijn geclassificeerd.

Voor deze analyse zijn geavanceerde Large Language Models (LLM's) ingezet. Deze modellen kregen per stap duidelijke instructies met definities, voorbeelden en criteria, zodat zij beleidsinhoud nauwkeurig konden onderscheiden. De uitvoer is vastgelegd in vooraf gedefinieerde structuren, waardoor elk doel, elke regeling en elke actie dezelfde set kenmerken bevat. Een belangrijk uitgangspunt was selectiviteit: alleen expliciete beleidsinhoud is opgenomen; impliciete interpretaties zijn bewust buiten beschouwing gelaten.

De kwaliteit van de extracties is steekproefsgewijs gecontroleerd. Enkele gemeenten zijn handmatig nagekeken om te beoordelen of de belangrijkste beleidsdoelen, regelingen en acties correct waren herkend. Waar afwijkingen werden gevonden, zijn de instructies verfijnd en is de extractie opnieuw uitgevoerd. Daarnaast is per extractie metadata vastgelegd (zoals modeltype en verwerkingstijd) om reproduceerbaarheid te borgen.

Deze aanpak levert een consistente en schaalbare methode op voor het analyseren van gemeentelijke armoedebeleidsteksten, waarbij beleidsinhoud op uniforme wijze kan worden vergeleken tussen gemeenten.

Bijlage 2 | Analyse regelingen, Voorzieningenwijzer en Omgevingsinstrument (belastingdienst)

Bij het in kaart brengen van het aantal regelingen is gebruik gemaakt van twee verschillende databases.

- Data uit het Omgevingsinstrument van de Belastingdienst
- Data vanuit de Voorzieningenwijzer.

De databases bevatten elk een overzicht van het aantal unieke regelingen per gemeente. In totaal tussen de 3500 en 4500 regelingen. Dit lijkt veel maar deze lijst bevat ook 341(342) verschillende IIT-regelingen, 341(342) verschillende bijzondere bijstandsregelingen en 341(342) verschillende studietoelage regelingen. Deze regelingen zijn uniek in de zin dat gemeenten verschillende voorwaarden hebben voor de regelingen maar niet in de zin dat ze nergens anders voorkomen.

In hun schatting van de regelingen verschillen beide databases aanzienlijk. Dit verschil komt voort uit de manier waarop beide databases regelingen meenemen. Beide databases categoriseren regelingen bijvoorbeeld rondom sociale-participatie en meedoen (participatiefonds) anders. Welke individuele of gebundelde regelingen hierin zitten en hoe deze per instrument exact verschillen is niet eenvoudig in kaart te brengen.

Ook nemen de verschillende databases sommige regelingen expliciet niet mee. Zo neemt de Voorzieningenwijzer in veel gevallen expliciet geen collectieve zorgverzekering mee omdat deze voor mensen in goede gezondheid duurder is dan een budget zorgverzekering. Het omgevingsinstrument van de Belastingdienst neemt deze regeling wel mee.

Tot slot nemen de verschillende databases particuliere fondsen verschillend mee waarbij aangemerkt wordt dat het overzicht van het Omgevingsinstrument over het algemeen kleiner is. Zo zijn er volgens de voorzieningenwijzer regelingen via Stichting Leergeld in 268 gemeenten en volgens het omgevingsinstrument 259. Volgens Stichting Leergeld zelf zijn ze actief in 77% van de Nederlandse gemeenten (263 gemeenten). Volgens de voorzieningenwijzer is de Voedselbank actief in 341 gemeenten, terwijl het omgevingsinstrument ervan uitgaat dat er een Voedselbank is in 127 gemeenten. Volgens Voedselbanken Nederland zijn er in Nederland 179 voedselbanken met 'ruim 500 afhaalallocaties'. De manier van tellen en inventariseren leidt hierdoor tot zowel een over als een onderschatting.

Naast de verschillen in omvang en het tellen van regelingen valt uit beide databases ook niet dezelfde informatie op te maken. De voorzieningenwijzer heeft bijvoorbeeld wel gegevens over de uitvoeringsinstantie achter de regelingen, inkomensgrenzen en in veel gevallen ook de waarde van sommige regelingen. De voorzieningenwijzer heeft gemeenten echter geanonimiseerd zodat er geen onderscheid gemaakt kan worden naar de omvang van een gemeente of de affiliatie met een grotere groep gemeenten zoals G4 of G40. Het omgevingsinstrument van de belastingdienst heeft die mogelijkheden wel waardoor vragen over de verdeling van regelingen per gemeente hier beter gesteld kunnen worden.

Hoewel beide datasetten suboptimaal zijn en niet goed met elkaar te controleren zijn laten ze in grote lijnen wel hetzelfde beeld laten zien.

Het verschil van 1000 regelingen tussen beide datasets kan, bij benadering, teruggebracht worden tot minder dan 300 wanneer gecorrigeerd wordt voor de belangrijkste verschillen in het meenemen van particuliere fondsen en de collectieve zorgverzekering. Dit is uiteindelijk een verschil van minder dan 1 regeling per gemeente.

In het gebruik van deze databases in deze rapportage wordt per tabel expliciet vermeldt welke database gebruikt is om de tabellen op te bouwen.

Bijlage 3 | Vergelijking minima effectrapportages 2023-2025

De figuren en berekeningen over het effect van het gemeentelijke minimabeleid op het vermogen van mensen om rond te komen zijn gebaseerd op de Nibud minima-effectrapportages (MER) tussen 2023 en 2025.

In een MER 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 MER beschrijven we 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.

Concreet worden een aantal exacte kosten voor bijvoorbeeld lokale belastingen of vervoer meegenomen in de begroting. Als er sprake is van kwijtschelding tot een bepaald inkomensniveau wordt de post lokale lasten op de begroting verminderd. Dit geldt ook voor regelingen in natura. Als de gemeente een vergoeding aanbiedt om een fiets te kopen worden de kosten voor de aanschaf van een fiets uit de minimumvoorbeeldbegroting gehaald.

Dit verwerken van het lokale beleid gebeurt in samenspraak met de gemeente. Zo sluit de begroting beter aan bij de lokale situatie. Niet alle gemeenten laten alle huishoudtypen doorrekenen en niet alle gemeenten laten dat op alle inkomensniveaus doen. Als gevolg hiervan kunnen verschillen ontstaan in de vergelijking tussen gemeenten.

Om de resultaten van deze Merren met elkaar te vergelijken moeten een aantal aannames gedaan worden. Vanwege verschillen in lokale tarieven voor kinderopvang worden kosten voor kinderopvang in principe niet meegenomen in deze vergelijking. Ook de meerkosten van een collectieve zorgverzekering worden niet meegenomen wanneer de kosten van de collectieve zorgverzekering hoger liggen dan die van een zorgverzekering in de Nibud minimumvoorbeeldbegrotingen. In 2023 was er nog sprake van de energietoeslag. Voor de vergelijking van jaar tot jaar is deze niet meegenomen.

Bijlage 4 | Analyse doelpopulatie en gebruik minimabeleid (Armoedemonitor)

KWIZ onderzoekt de minimapopulatie en het bereik van regelingen op gemeenteniveau middels een Armoedemonitor. Deze monitor komt tot stand door gepseudonimiseerde registratiebestanden van gemeenten te koppelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om registratiebestanden van de kwijschelding van gemeentelijke belastingen, bijzondere bijstand, individuele inkomenstoelage en de studietoelage, maar ook van de lokale minimaregelingen die voor huishoudens met een laag inkomen worden aangeboden. Deze bestanden worden gekoppeld aan elkaar en aan een gepseudonimiseerd BRP. Op deze manier kunnen we huishoudens vormen (wie hoort bij wie?) en een minimabepaling doen (wie heeft een laag inkomen op basis van het gebruik van regelingen?). Tot slot koppelen we desgewenst ook registratiebestanden van voorzieningen zoals Wmo, Jeugdwet, vroegsignalering en/of schuldhulpverlening.

Benchmark

Van de Armoedemonitoren die KWIZ opstelt, worden kerngegevens bijgehouden in een benchmark. Op deze manier beschikken we over informatie over de minimapopulatie die bij de gemeente in beeld is en over het bereik van minimaregelingen. Deze informatie verdelen we in drie categorieën van grootte:

- Kleine gemeenten: gemeenten met een inwonertal tot 50.000 inwoners;
- Middelgrote gemeenten: gemeenten met een inwonertal van 50.000 tot 100.000 inwoners;
- Grote gemeenten: gemeenten met een inwonertal boven 100.000 inwoners.

De cijfers over gebruik en niet-gebruik in dit rapport zijn gebaseerd op de benchmark waar momenteel 45 gemeenten in zitten (november 2025). Het betreft gemeenten waar KWIZ in de afgelopen 3 jaar onderzoek heeft gedaan naar de omvang en samenstelling van de minimapopulatie. In de benchmark zitten momenteel 34 kleine gemeenten, 7 middelgrote gemeenten en 4 grote gemeenten. In een Armoedemonitor rapporteert KWIZ over de kenmerken van de minimapopulatie (huishoudens en kinderen); veelal rapporteert KWIZ deze kenmerken op de maximale inkomensgrens van de regelingen (dat is immers de definitie van de doelgroep voor het minimabeleid) óf op de inkomensgrens waar de meeste regelingen tegen worden verstrekt. De kenmerken van de minimapopulatie, zoals weergegeven in deze benchmark, gaan meestal over het inkomensniveau van 120 procent Wsm (31 gemeenten) of 130 procent Wsm (11 gemeenten). In enkele gemeenten is gerapporteerd op 110 procent Wsm.

De kenmerken van de minimapopulatie zijn gecategoriseerd naar gemeentegrootte (zoals beschreven in de drie categorieën hierboven). De verschillen in kenmerken betreffen descriptieve resultaten. Oftewel: de verschillen tussen grootteklassen van de gemeenten zijn niet statistisch getoetst, daarvoor zijn (sommige) groepen te klein. De resultaten zijn gebaseerd op de praktijk en beeldvormend.

In beeld versus niet in beeld

De gepseudonimiseerde bestandskoppeling (Armoedemonitor) brengt de minimapopulatie in beeld, zoals deze bekend is bij de betreffende gemeente. Huishoudens zijn als minimahuishoudens in beeld wanneer ze gebruikmaken van een uitkering en/of minimaregeling. De percentages over de omvang en kenmerken van de minimapopulatie gaan dus over de minimahuishoudens die bij de gemeente in beeld zijn. Uiteraard heeft een gemeente nooit alle minimahuishoudens in beeld; huishoudens kunnen om verschillende redenen geen gebruik maken van inkomensondersteuning. Zoals gezegd

rapporteert KWIZ over de groep minimahuishoudens die bij de gemeente in beeld is, maar hierop maakt KWIZ een uitzondering bij de weergave van het gemiddelde bereik van de gemeentelijke regelingen. Het gebruik van de regelingen wordt afgezet tegen de totale, geschatte doelgroep van de betreffende regeling. Hierbij wordt gecorrigeerd voor leeftijdsvoorwaarden, inkomensgrens, vermogensgrens en referteperiode.

Bijlage 5 | Betrokken gemeenten

De volgende gemeenten zijn in een of meerdere analyses van dit rapport meegenomen:

Aalten
Albrandswaard
Alkmaar
Almelo
Altena
Amstelveen
Amsterdam
Apeldoorn
Arnhem
Beesel
Bergen op Zoom
BUCH (Bergen, Uitgeest, Castricum, Heiloo)
Berkelland
Beverwijk
Breda
Den Haag
Deventer
Dijk en Waard
Dinkelland
Dordrecht
Drimmelen
Dronten
Eijsden-Margraten
Enschede
Meerinzicht (Ermelo, Harderwijk en Zeewolde)
Etten-Leur
Geertruidenberg
Groningen
Haarlem
Harderwijk
Heumen
Hilversum
Hoeksche Waard
IJsselstein
Krimpen aan den IJssel
Land van Cuijk
Leeuwarden
Leiden
Maastricht
Medemblik
Nijmegen
Nissewaard
Noordoostpolder
Oirschot
Ouder-Amstel
Papendrecht

Reusel-De Mierden
Rheden
Ridderkerk
Rijswijk
Rotterdam
Schouwen-Duiveland
Stichtse Vecht
Súdwest-Fryslân
Tilburg
Tubbergen
Utrecht
Velsen
Weert
Zandvoort
Zwijndrecht
Zwolle

