

Verkenning armoededienstverlening

Naar impactvolle armoededienstverlening
in een rechtvaardig stelsel

november 2025

Erika Dekens

Annelie van Manen





Inhoud

0. Samenvatting	4	3. Traject gemeenten	22
1. Inleiding	6	3.1. Wat viel op tijdens het traject met gemeenten?	22
1.1. Aanleiding	6	3.1.1. Terugkerende frustratie	22
1.2. Hoofdvraag	7	3.1.2. Karakter bijzondere bijstand	23
1.3. Werkwijze	7	3.1.3. (Armoede)dienstverlening is weerbarstig	24
1.4. Afbakening	8	3.1.4. Doelstellingen armoedebeloid lopen uiteen	24
1.5. Opbouw rapport	8	3.1.5. Wanneer doen we het eigenlijk goed?	26
		3.1.6. Goede praktijkvoorbeelden	26
2 Literatuurbeschouwing	10	4. Interviews maatschappelijke en publieke organisaties	29
2.1. Gemeentelijke positie en interbestuurlijke verhoudingen	11	4.1. Wat viel op tijdens de interviews?	29
2.1.1. Literatuurbeschouwing	11	4.1.1. Adviezen Commissie Sociaal Minimum unaniem omarmd	29
2.1.2. Conclusie	13	4.1.2. Verschillen tussen gemeenten	29
2.2. Gemeentelijke verschillen rechtsstatelijk bekeken	14	4.1.3. Wat verstaan we onder harmoniseren?	30
2.2.1. Literatuurbeschouwing	14	4.1.4. Noodzaak van samenwerking	30
2.2.2. Conclusie	16		
2.3. Gemeentelijke maatwerk: rol en ruimte	17	5. Kernthema's	32
2.3.1. Literatuurbeschouwing	17	5.1. Toereikend inkomen	32
2.3.2. Conclusie	19	5.2. Randvoorwaarden	34
2.4. Samenvatting en conclusies	19	5.2.1. Financiën	34
		5.2.2. Lokale politieke kleur	35
		5.2.3. Lokale context en geschiedenis	36



5.3. Werken aan gedeelde waarden en doelen	36
5.4. Dienstverlening	37
5.4.1. Aanbodgerichte dienstverlening	37
5.4.2. Praktische hulpverlening	38
5.5. Van niet-gebruik naar bereik	39
5.6. Van complexiteit naar vereenvoudiging	40
5.7. De rol van de inwoner	42
5.7.1. Regie	42
5.7.2. Risico	44
5.7.3. Zij die er niet doorheen komen	45
5.8. Vakmanschap	46
5.8.1. De professional	46
5.8.2. Mensbeeld, bejegening en gelijkwaardigheid	47
5.8.3. Toetsing aan de Grondwet	47
5.9. Samenwerking	48
5.9.1. Gemeenten en het lokale middenveld	48
5.9.2. Gemeenten en het Rijk	50

6. Adviezen	51
6.1. Adviezen in het kort	51
6.2. Adviezen uitgelegd	52
6.3. Verkenning gemeentelijke armoededienstverlening	58
7. Slot	59
Bijlage 1. Opzet verkenning, deelnemende gemeenten en deelnemende maatschappelijke en publieke organisaties	60
Bijlage 2. Onderzoeken over toereikendheid en de mate van verschillen tussen gemeenten	62
Bijlage 3. Bestaanszekerheid als grondrecht: wat betekent dat voor overheid en inwoner?	66



0. Samenvatting

Inwoners in armoede ervaren het vaak als onrechtvaardig: hun inkomen is niet toereikend voor een minimale en behoorlijke levensstandaard en welke hulp zij precies ontvangen, hangt af van hun woonplaats. Omdat de verantwoordelijkheden en taken van Rijk en gemeenten niet op elkaar aansluiten, zijn de regelingen complex. Het risico hiervan ligt bij de inwoner, die van het ene loket naar het andere wordt gestuurd op zoek naar bestaanszekerheid.

Dit rapport onderzoekt wat er nodig is om de armoededienstverlening te verbeteren en toekomstbestendig te maken. De inzichten zijn gebaseerd op een literatuurbeschouwing, bijeenkomsten met gemeenten en gesprekken met maatschappelijke en publieke organisaties.

De centrale conclusie van deze verkenning is dat het huidige stelsel van armoededienstverlening fundamenteel vastloopt omdat het niet goed georganiseerd is. Goede inhoudelijke plannen en pogingen voor verbetering stranden hierdoor vaak en kunnen niet geborgd worden.

Eerst de basis, dan de inhoud

Deze verkenning is geen blauwdruk met kant-en-klare oplossingen, maar een dringende oproep om het fundament van het stelsel te repareren. De belangrijkste aanbeveling is dan ook om de discussie te staken over welke overheid waarvoor inhoudelijk verantwoordelijk is: organiseer eerst

de basis om bestaanszekerheid te borgen en te voldoen aan artikel 20 van de Grondwet. Ontwikkel een landelijk armoedekader met doelen, waarden en principes. Baseer hierop minimumnormen voor inkomen en bijzondere bijstand. Vervolgens kunnen de verschillende overheden hun verantwoordelijkheid nemen en hun taken beter op elkaar laten aansluiten. Dan garandeert de wetgever een toereikend inkomen voor inwoners en dekkende middelen zodat gemeenten voldoende geëquipeerd zijn om hun medebewindstaken uit te voeren. Gemeenten voeren op hun beurt de bijzondere bijstand uniformer uit en ontwikkelen een lokale kwalitatieve basisdienstverlening met ruimte voor lokale verschillen en individuele verschillen.

Rijk en gemeenten: samen één overheid

Concreet betekent dit dat eerst met alle betrokkenen (Rijk, gemeenten, maatschappelijke en publieke organisaties) een gedeeld beeld moet worden bereikt over hoe een goede organisatie van de dienstverlening eruitziet. Dit gesprek over de structuur, taken en financiën moet prioriteit krijgen boven nieuwe inhoudelijke wensen.

Definiëren van kwaliteit

Zodra die basis op orde is, wordt de tweede stap relevant: het definiëren van een landelijke 'basisdienstverlening'. Dit is een concreet, landelijk kader dat duidelijk maakt welke ondersteuning een inwoner minimaal mag verwachten, ongeacht zijn woonplaats. Dit kader moet niet zozeer gaan over welke voorzieningen er zijn, maar vooral over de kwaliteit van de



toegang, integraliteit van de hulp (dus breder dan alleen inkomen), integratie van vraaggestuurde dienstverlening en borging van vakmanschap bij de uitvoering.

Afspraken over maatwerk

Het laatste onderdeel van dit fundament is duidelijkheid over maatwerk. Er is een helder kwaliteitskader nodig dat richting geeft: wanneer is maatwerk (bedoeld voor individuele, unieke verschillen) de juiste weg? En wanneer past lokaal beleid (bedoeld voor regionale of geografische verschillen)? Dit voorkomt willekeur en zorgt dat maatwerk niet langer als 'escape' voor structurele problemen wordt gebruikt.

Negen adviezen

1. Werk met gemeenten, Rijk, maatschappelijke en publieke partners aan een **landelijk armoedekader** met een duidelijke norm voor een toereikend inkomen. Doe dit op basis van gedeelde principes, waarden, doelen en gewenste effecten.
2. Zorg dat de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk en gemeenten beter op elkaar aansluiten en functioneer als **gezamenlijke overheid**.
3. Organiseer het netwerk voor een krachtige lobby voor een **toereikend, zeker en voorspelbaar** inkomen van rijkswege.
4. Bepaal samen met het Rijk bij de medebewindstaak **bijzondere bijstand** welke regelingen bij de landelijke norm horen en welke bijzondere normen bij gemeenten passen. Zo passen een aantal regelingen beter bij een

landelijk minimum en daarmee bij een centrale uitvoering. Denk aan de individuele inkomenstoeslag, collectieve aanvullende verzekering en studietoeslag.

5. Werk aan een **basisdienstverlening** voor armoededienstverlening, die de volgende elementen bevat:

- vraaggestuurde dienstverlening;
- bredere begeleiding van inwoners in armoede;
- eenvoudige toegang;
- samenwerking met lokaal middenveld;
- vakmanschap.

6. Voorkom dat de dienstverlening is gebaseerd op tegenstrijdige werkende principes.

7. **Zorg voor ruimte en sturingskracht** op lokaal en individueel niveau.

Maak een handelingsperspectief om lokaal keuzes te maken, politieke sturing te geven en in te spelen op geografische verschillen en verschillende behoeften van doelgroepen. Ontwikkel ook een kwaliteitskader voor maatwerk voor individuele verschillen, met als uitgangspunt: ongelijk investeren in ongelijke situaties, ongeacht waar iemand woont.

8. **Verbind de ontwikkelingen** van armoededienstverlening (en bestaanszekerheid) met andere dossiers, waarin er overlappende ontwikkelingen plaatsvinden.

9. **Neem als VNG en Divosa de regie** om samen met het Rijk en maatschappelijke en publieke partners beweging op gang te brengen, zoals een landelijk armoedekader, de normen voor bijzondere bijstand en basisdienstverlening.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De laatste jaren staan steeds meer inwoners aan het gemeentelijke loket die niet voldoende inkomen hebben om de rekeningen te betalen of om mee te doen in de samenleving. Gemeenten moeten dus vaker bijspringen om te zorgen dat deze mensen kunnen rondkomen. [De Factsheet Bijzondere Bijstand](#) van Divosa bevestigt dit. In 2015 keerden gemeenten 414 miljoen euro uit aan bijzondere bijstand; in 2021 615 miljoen euro. Door de energie-toeslag steeg dit bedrag in 2022 naar 1,9 miljard euro. In dezelfde periode riep de Rijksoverheid tijdelijke of eenmalige tegemoetkomingen in het leven, zoals de TONK-regeling tijdens de coronacrisis en de tegemoetkoming voor eenverdieners.

Al met al wordt de armoedediensverlening van gemeenten steeds omvangrijker. Hun hulp is essentieel, maar vaak ook slechts een doekje voor het bloeden. Gemeenten zien de problemen groter worden, net als het doekje om te zorgen dat inwoners het hoofd boven water kunnen houden. Zo wordt steeds zichtbaarder dat een structureel en duurzaam antwoord ontbreekt.

In 2023 stelde het Rijk de Commissie Sociaal Minimum in. Haar opdracht was om te onderzoeken hoe het sociaal minimum in Nederland toekomstbestendig gemaakt kan worden. In hetzelfde jaar kwam de commissie met adviezen voor een toereikend, voorspelbaar en zeker inkomen. Sindsdien

zijn er zeker stappen gezet. Denk bijvoorbeeld aan de verhoging van het minimumloon, kindgebonden budget en huurtoeslag. Het kabinet heeft het rapport echter niet officieel in zijn geheel omarmd. De implementatie van een toereikend inkomen is nooit volledig doorgevoerd. Het debat werd daarna verbreed. Vereenvoudiging van de regelingen werd een minstens even belangrijk inkomensvraagstuk als toereikendheid. Daarnaast verschenen er rapporten die de verschillen tussen gemeenten nader onderzochten. Daardoor strekte het debat zich ook uit tot de rechtvaardigheid van lokale dienstverlening.

Dit bredere gesprek maakt duidelijk dat gemeenten óók een verantwoordelijkheid hebben. Het Rijk moet zorgen dat ieders inkomen toereikend is. Maar gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van lokaal armoedebeleid. Dat het inkomen niet toereikend is, ontslaat gemeenten niet van de verplichting om de eigen dienstverlening onder de loep te nemen. Tegelijk is zorgdragen voor een toereikend inkomen nodig. Het een kan niet zonder het ander.

De thema's toereikendheid, vereenvoudiging en verschillen tussen gemeenten hebben alles te maken met hoe de overheid bestaanszekerheid organiseert. Bij dit organisatievraagstuk komen vragen aan de orde als: Hoe verhoudt de lokale overheid zich tot de Rijksoverheid? Hoe wordt er samengewerkt? En wie is waarvoor verantwoordelijk? Zowel de inhoud als de verdeling van overheidstaken lijken onderhevig te zijn aan verschillende



perspectieven, voorkeuren en meningen. Dit terwijl we hierover heldere rechtsstatelijke afspraken hebben die allesbehalve subjectief zijn.

Divosa en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) willen beweging krijgen in de discussie. Wij doen nu daarom een stap naar voren door te verkennen welke kansrijke stappen mogelijk zijn om te komen tot een kwalitatieve en toekomstbestendige lokale armoedediensverlening.

1.2 Hoofdvraag

Welke kansrijke stappen leiden tot een kwalitatieve en toekomstbestendige armoedediensverlening? Over deze hoofdvraag gaan de analyses en adviezen in dit rapport.

Definitie armoedediensverlening

Armoedediensverlening is de inzet die gemeenten plegen om (de gevolgen van) armoede te bestrijden, verzachten of beperken.

Deze dienstverlening heeft verschillende aspecten:

- het formuleren van beleid en het creëren van kaders waarmee en waarin wordt gewerkt;
- de wijze waarop de dienstverlening intern wordt georganiseerd en de wijze waarop daarbij wordt samengewerkt met lokale partners;
- de wijze waarop de uitvoering werkt met het geformuleerde beleid en de gestelde kaders.

1.3 Werkwijze

Het proces om tot een brede analyse te komen en uiteindelijk antwoord te geven op de hoofdvraag, is opgebouwd langs drie hoofdlijnen:

1. Literatuurbeschouwing
2. Traject met gemeenten
3. Interviews met maatschappelijke en publieke organisaties

Literatuurbeschouwing

De literatuurbeschouwing kent een rechtsstatelijke invalshoek. Daarvoor hebben we gekozen, omdat het gesprek over armoedediensverlening nu vaak vertrekt vanuit verschillende (subjectieve) perspectieven en meningen. Maar in de basis gaat het om grondrechten en de vraag of de overheid haar plichten van de rechtsstaat goed vervult. Het is dus essentieel om te weten welke objectieve kaders, afspraken en verplichtingen gelden. Vervolgens mogen er uiteraard meningen zijn over deze afspraken, maar dat doet niets af aan die afspraken an sich.

Bijeenkomsten met gemeenten

We hebben drie bijeenkomsten met veertig verschillende gemeenten georganiseerd. In de eerste bijeenkomst hebben we doelen, scope en knelpunten vastgesteld, in de tweede ervaringen gedeeld en ambities bepaald en in de derde voorlopige conclusies en adviezen getoetst en aangescherpt. Zo hebben we gezamenlijk gewerkt aan inzicht, richting en draagvlak voor



verbeteringen van het systeem. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de deelnemende gemeenten en een uitgebreide beschrijving van de bijeenkomsten.

Interviews met maatschappelijke en publieke organisaties

Naast de literatuurbeschouwing en de bijeenkomsten met gemeenten hebben we vijftien verschillende maatschappelijke en publieke organisaties geïnterviewd. Dit zijn organisaties die een relatie hebben met gemeenten en expertise over het onderwerp. De interviews gingen over hoe zij aankijken tegen het huidige armoedebestrijd, de rolverdeling tussen Rijk en gemeenten en de effectiviteit van de lokale dienstverlening. Daarnaast hebben we hen gevraagd welke ambities, samenwerkingen en eerste stappen nodig zijn voor een meer toekomstbestendige en kwalitatieve armoedediensverlening. Zie bijlage 1 voor de lijst van geïnterviewde personen en de opbouw van het interview.

1.4 Afbakening verkenning

Focus op verbetermogelijkheden; niet op wat er wél goed gaat

De verkenning draait om de vraag hoe gemeenten hun armoedediensverlening inrichten, organiseren en uitvoeren ten opzichte van wat zij willen bereiken. Gemeenten hebben onderling gereflecteerd en we hebben feedback opgehaald bij maatschappelijke en publieke partners. De nadruk ligt daarom meer op de verbetermogelijkheden dan op wat er wél goed gaat.

Ervaringen van inwoners

We hebben geen apart proces ingericht voor ervaringskennis en inwonersperspectief. Tijdens de bijeenkomsten met gemeenten hebben we wél ervaringskennis gebruikt. Daaraan nam bijvoorbeeld een ervaringsdeskundige van de gemeente Haarlem deel. Ook de partners brachten inwonersperspectieven in, onder meer via de Landelijke Cliëntenraad en onderzoek van de Hogeschool van Amsterdam en de Hogeschool van Rotterdam.

Focus op het wát, niet op de implementatie

Hoe is armoedediensverlening nu georganiseerd? En hoe zouden we willen dat deze dienstverlening was georganiseerd? Op die twee vragen ligt onze focus. De mogelijkheden om armoedediensverlening te optimaliseren en de implementatie daarvan zijn geen onderdeel van deze verkenning.

1.5 Opbouw rapport

Dit rapport start bij de literatuurbeschouwing (hoofdstuk 2). De literatuur geeft het rechtsstatelijk kader dat duidelijk maakt hoe de centrale overheid en decentrale overheden zich tot elkaar verhouden. Welke verplichtingen volgen hieruit, welke niet en hoe beoordelen we deze verschillen vanuit rechtsstatelijk perspectief? Dit vormt de basis voor een gesprek, dat inzet vraagt van alle betrokken partijen: politiek, Rijk, gemeenten en maatschappelijke en publieke organisaties.



Vervolgens gaan we in op de organisatorische, inhoudelijke en kwalitatieve kant van armoededienstverlening. Deze kant hebben we verkend met gemeenten (hoofdstuk 3) en maatschappelijke en publieke organisaties (hoofdstuk 4). Er zijn veel overeenkomsten tussen beide groepen, ondanks dat gemeenten reflecteerden op de eigen dienstverlening en de partners hier van buitenaf naar keken. Andere bril, dezelfde ideeën over armoededienstverlening: een mooie constatering. De belangrijkste en meest voorkomende thema's lichten we toe in hoofdstuk 5. Uiteindelijk brengen de literatuurbeschouwing, het traject met gemeenten en de interviews met partners ons van puzzelstukjes tot een gelegde puzzel. In hoofdstuk 6 geven we advies over de kansrijke stappen die leiden tot een kwalitatieve en toekomstbestendige armoededienstverlening.



2. Literatuurbeschouwing

In deze literatuurbeschouwing brengen we de staatsrechtelijke kaders in kaart die richting geven aan de inrichting van de armoedediensverlening. Het doel is om handelingsperspectieven te ontwikkelen voor gemeenten en het Rijk, zodat duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe kwalitatieve armoedediensverlening geborgd kan worden.

Paragraaf 2.1 – Gemeentelijke positie in interbestuurlijke verhoudingen

Deze paragraaf gaat over de positie van gemeenten ten opzichte van het Rijk. Centraal staan de vragen:

- Hoe verhouden de centrale overheid en de decentrale overheden zich tot elkaar?
- Welke verplichtingen volgen daaruit en welke niet?

Voor de beantwoording maken we met name gebruik van literatuur van de Raad van State, als adviesorgaan voor de democratische rechtsstaat.

Paragraaf 2.2 – Gemeentelijke verschillen: rechtsstatelijk bekeken

In deze paragraaf kijken we vanuit rechtsstatelijk perspectief naar verschillen tussen gemeenten in de ondersteuning die zij inwoners bieden. Dit is relevant, omdat er veel te doen is over het feit dat het uitmaakt in welke gemeente iemand woont voor de mate van ondersteuning.¹ Onder meer een wetenschappelijk rapport over rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociaal domein is bron van deze paragraaf.

Centraal staan de vragen:

- Hoe kan er vanuit rechtsstatelijk perspectief worden geoordeeld over deze verschillen?
- Is het gelijkheidsbeginsel in het geding?
- Wat is de achtergrond van de verschillen?
- Welke rol hebben Rijk en gemeenten?

Paragraaf 2.3 – Maatwerk en individuele bijzondere bijstand

Deze paragraaf belicht gemeentelijk maatwerk als instrument in het bestuursrecht. Dit onderwerp hebben we gekozen, omdat gemeenten regelmatig het gebruik van maatwerk noemen als punt van zorg. Volgens hen heeft het Rijk individuele bijzondere bijstand te lang als 'duizenddingendoekje' gezien. Daarmee bedoelen zij dat de regeling vaak gebruikt wordt om gaten in het landelijke beleid op te vullen of tekorten in de basisvoorzieningen te compenseren.

De paragraaf richt zich op de volgende vragen:

- Hoe draagt maatwerk bij aan minimumrechten en menselijke maat?
- Wat is er te zeggen over individuele bijzondere bijstand als duizenddingendoekje?

De paragraaf is gebaseerd op wetenschappelijke rapporten die het Rijk heeft laten opstellen over maatwerk in het bestuursrecht.

¹ Zie o.a. www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/schuldhelp-en-armoedebelid/nibud-ongelijkheid-tussen-gemeentelijke-regelingen-voor en www.bnnvara.nl/kassa/artikelen/grote-verschillen-tussen-gemeenten-wie-hulp-krijgt-en-hoeveel



2.1 Gemeentelijke positie in interbestuurlijke verhoudingen

2.1.1 Literatuurbeschouwing

Vragen:

- Hoe verhouden de centrale overheid en de decentrale overheden zich tot elkaar?
- Welke verplichtingen volgen daaruit en welke niet?

De inrichting en het functioneren van de rechtsstaat zijn grotendeels vastgelegd in de Grondwet en in wetten. De Raad van State is een van de Hoge Colleges van Staat in Nederland en heeft als adviesorgaan een belangrijke rol ten aanzien die rechtsstaat:

‘De Raad van State draagt als adviseur voor wetgever en bestuur en als hoogste algemene bestuursrechter bij aan het behoud en de versterking van de democratische rechtsstaat. Daarbinnen staat de Raad van State voor eenheid, legitimiteit en kwaliteit van het openbaar bestuur en voor rechtsbescherming van de burger.’ www.raadvanstate.nl

Beschouwingen Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen

In 2006 publiceerde de Raad van State [Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen – Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen in Nederland](#) (hierna: Eerste interbestuurlijke beschouwing).

Deze beschouwing kwam tot stand op verzoek van de regering, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG. Inmiddels heeft de Raad vier beschouwingen uitgebracht; de vierde in 2016² (hierna: Vierde interbestuurlijke beschouwing), mede naar aanleiding van de drie decentralisaties in het sociaal domein. Begin 2023 volgde de nieuwste [Code Interbestuurlijke Verhoudingen](#), die afspraken bevat over een betere samenwerking tussen overheden.

In deze beschouwingen beschrijft de Raad het stelsel van openbaar bestuur zoals dat wettelijk is geregeld in de Grondwet en in de organieke wetgeving.

Autonomie en medebewind

Artikel 124 van de Grondwet maakt onderscheid tussen autonomie en medebewind. Autonomie is de bevoegdheid van gemeenten om hun eigen huishouding te regelen. Medebewind betekent dat zij de plicht hebben om taken uit te voeren die zijn voorgeschreven door hogere overheden, zoals het Rijk. De Gemeentewet herhaalt deze bevoegdheden in artikel 108. De Raad van State wijst erop dat veel spanningen in het openbaar bestuur ontstaan wanneer het Rijk gemeenten taken in medebewind opdraagt zonder te voldoen aan de wettelijke verplichting om volledige financiële dekking te bieden. Een tekort aan middelen kan ook ten koste gaan van de financiering van de autonome taken van gemeenten.

² www.raadvanstate.nl/adviezen/@64190/w04-15-0367/



Autonomie

Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten (artikel 124, eerste lid Grondwet)

Medebewind

Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd of bij krachtens de wet (artikel 124, tweede lid Grondwet)

Spanningen rond decentralisaties

Over de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 stelt de Raad van State in paragraaf 3.3.1 van de Vierde interbestuurlijke beschouwing dat niet altijd is voldaan aan *'de eis, dat indien de wetgever nieuwe randvoorwaarden stelt aan de voorzieningen (bijvoorbeeld eisen aan het kwaliteitsniveau) dit vergezeld moet gaan van de benodigde financiële middelen.'*

Daarnaast bestaat er een (bij het stelsel horende) blijvende spanning tussen de keuze voor gemeentelijke zeggenschap enerzijds en de wens om materiële ongelijkheid tussen gemeenten te beperken door landelijke regelingen of tarieven op te leggen anderzijds. In de volgende paragraaf analyseren we deze spanning verder vanuit rechtsstatelijk perspectief.

Gelijkwaardige samenwerking tussen bestuurslagen

De Raad van State benadrukt dat overheden op een goede manier samen tot uitkomsten moeten komen. Besturen zijn gelijkwaardig en dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid. Er bestaat geen hiërarchische ordening tussen bestuurslagen, alleen tussen wetten en regels: landelijke regelingen gaan boven lokale. Volgens de Raad van State is de manier waarop met spanningen wordt omgegaan een maatstaf voor de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen.

Reflectie op de uitvoering van decentralisaties

De Raad van State erkent dat ombuigingen nodig waren om Nederland financieel gezond te houden, maar stelt dat de uitvoering beter kon. 'Beter gedeeld probleembesef en erkenning van onderscheiden verantwoordelijkheden zijn nodig voor betekenisvoller overleg, resulterend in gedeelde en duidelijker keuzes', staat in paragraaf 3.4.1. van de vierde beschouwing. De Raad van State vindt het zorgelijk dat discussies over beleid en financiën vaak los van elkaar worden gevoerd. Veronderstellingen over efficiëntere overheidszorg moeten regelmatig worden getoetst. Als deze niet blijken te kloppen, moet de overheid zich afvragen of bepaalde zorg nog kan worden aangeboden of dat van gemeenten nog mag worden verlangd de bedoelde taken te blijven uitvoeren.



Randvoorwaarden voor goed functionerende verhoudingen

In de samenvatting van de vierde beschouwing noemt de Raad van State enkele voorwaarden om te waarborgen dat het stelsel, ook na de decentralisaties, goed functioneert (paragraaf 4.6.3):

- Stelselverantwoordelijkheid: elke overheid moet aanspreekbaar zijn op haar eigen verantwoordelijkheid.
- Samenhang en overleg: aandacht voor het geheel en goed overleg zijn noodzakelijk.
- Hoewel wetswijziging mogelijk is, is het van belang om verantwoordelijkheden te respecteren.
- Gezonde financiële verhoudingen zijn essentieel voor constructieve samenwerking.
- Voorspelbare financiering: eenvoudiger normeringssystematiek en meerjarige budgetafspraken dragen bij aan stabiel bestuur.

“De stelselverantwoordelijkheid van de Rijksoverheid mag geen alibi zijn voor het Rijk om eenzijdig en in strijd met het uitgangspunt van de decentralisatie in te grijpen in de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden” [Raad van State](#)

2.1.2 Conclusie

In Nederland zijn het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen gelijkwaardige bestuurslagen. Zij zijn samen verantwoordelijk voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat. De wetgever is verplicht om gemeenten volledig te voorzien van de benodigde financiële middelen om medebewindstaken naar behoren uit te voeren. Alleen met gezonde financiële verhoudingen en wederzijds respect voor ieders verantwoordelijkheden kan de samenwerking tussen Rijk en gemeenten effectief en rechtvaardig zijn.



2.2 Gemeentelijke verschillen rechtsstatelijk bekeken

2.2.1 Literatuurbeschuwing

Vragen:

- Hoe kan er vanuit rechtsstatelijk perspectief worden geoordeeld over verschillen tussen gemeenten?
- Is het gelijkheidsbeginsel in het geding?
- Wat is de achtergrond van de verschillen?
- Welke rol hebben wetgever en gemeenten?

Gemeentelijke beleidsverschillen zorgen ervoor dat de mate van ondersteuning afhangt van de gemeente waarin iemand woont. De afgelopen jaren verschenen meerdere onderzoeken over dit onderwerp, zoals van de Commissie Sociaal Minimum, het Instituut voor Publieke Economie en het Nibud. Bijlage 1 bevat meer informatie over deze onderzoeken en de verschillen in inkomensondersteunend beleid tussen gemeenten. We hebben er bewust voor gekozen om in deze paragraaf niet verder in te gaan op wat deze instanties vonden van toereikendheid. Wij richten ons primair op de staatsrechtelijke achtergrond en verklaring van verschillen en hoe deze vanuit staatsrechtelijk perspectief te beoordelen zijn.

Verschillen bij medebewindstaken

Meer gemeentelijke verschillen ontstonden door de decentralisaties per

1 januari 2015, waarbij gemeenten meer taken in medebewind kregen. Het rapport [Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociaal domein](#) analyseert deze verschillen vanuit staatsrechtelijk oogpunt. Hoogleraar Staatsrecht Solke Munneke beschouwt de verschillen primair via het gelijkheidsbeginsel en het decentralisatiebeginsel. Decentralisatie veroorzaakt per definitie verschillen, waardoor beide beginselen met elkaar in tegenspraak kunnen zijn. Beide moeten in de analyse worden meegenomen. Omdat het doel van de drie decentralisaties in belangrijke mate 'individueel maatwerk' was, weegt Munneke ook het maatwerkbeginsel mee.

Hij concludeert dat verschillen tussen gemeenten op zich geen schending van het gelijkheidsbeginsel vormen. Wel kan strijd ontstaan als minimumrechten in de ene gemeente wel worden geborgd en in de andere niet. Daarbij merkt hij op dat in dat geval echter logisch is dat vooral het niet borgen van minimumrechten iets is waarop de overheid (juridisch) is aan te spreken. Verschillen boven op de basis die minimumrechten borgt zijn toegestaan en passen bij de democratische legitimatie van het lokale bestuur.

Ook de Raad van State benadrukt in de Vierde interbestuurlijke beschouwing (paragraaf 4.2.4) dat verschillen inherent zijn aan decentralisatie. Maar wanneer een sociaal vangnet in een geval 'onaanvaardbaar laag is of geheel ontbreekt', is het mogelijk dat de rechter '*concludeert tot schending van internationale verplichtingen.*'



Zijn er verschillen in de mate waarin maatwerk wordt geboden? Dan is het absoluut nodig dat die verschillen goed en redelijk worden onderbouwd. Anders dreigt strijd met het verbod van willekeur en het gelijkheidsbeginsel.

Sociale grondrechten en minimumnormen

Wetenschappers benadrukken dat sociale grondrechten zoals bestaanszekerheid concreet te maken en te motiveren zijn. Hoogleraar Constitutioneel Recht Ingrid Leijten stelt dat de redelijkheid verlangt dat de overheid keuzes rond sociale grondrechten inhoudelijk, rationeel en gedegen motiveert.³ Zo zijn de minimumnormen voor het sociaal vangnet voldoende te concretiseren en hoort de wetgever dat ook te doen. Bijlage 2 bevat een nadere toelichting op het grondrecht bestaanszekerheid, inclusief internationale, Europese en grondwettelijke verplichtingen.

Hoogleraar Munneke wijst erop dat de wetgever met meer materiële normen in medebewindswetten de beleidsvrijheid van gemeenten kan beperken en meer gelijkheid kan realiseren. Staatsrechtelijke subsidiariteit (het beginsel dat zaken zo dicht mogelijk bij de inwoner moeten worden geregeld en georganiseerd) vereist echter dat lokale overheden zoveel mogelijk beleidsvrijheid behouden, tenzij regulering gelegitimeerd en proportioneel is. Decentralisatie geeft per definitie aanleiding tot verschillen tussen gemeenten: wie geen ongelijkheid wil, moet niet decentraliseren.

Er is (maatschappelijke) kritiek op verschillen tussen gemeenten (zie onder andere de voetnoot in paragraaf 2.2 en bijlage 1). De wetgever stelde maatwerk en nabijheid bij inwoners centraal. Munneke vraagt zich af waarom de wetgever dan heeft gekozen voor **decentralisatie** (lokaal beleid, lokale uitvoering) en niet voor **deconcentratie** (landelijk beleid, lokale uitvoering). Want decentralisatie is gewoonlijk aan de orde als er sprake is van lokale (geografische verschillen). Maar nu gaat het vooral om individuele verschillen tussen inwoners. Daarbij komt dat beperkte middelen en afhankelijkheid van lokale partijen politieke keuzes zeer beperken. Veelal kwetsbare groepen *'lijken nu afhankelijk te worden van de toevalligheid of in hun gemeenten vermogende dan wel minder vermogende inwoners woonachtig zijn en of zij bereid zijn de gemeentelijke middelen voor deze hulp in te zetten.'* Daarmee is de legitimatie voor de verschillen tussen gemeenten niet duidelijk.

De Raad van State waarschuwt dat inwoners de verschillen vaak als willekeurig ervaren, vooral wanneer ze hun situatie vergelijken met anderen in andere gemeenten. Dit kan het rechtsgevoel, de nationale eenheid en solidariteit aantasten.

³ www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D08722



Verschillen bij autonome taken: meedoenregelingen

Bij autonome taken zoals stadspassen, sport-, cultuur- en recreatieregelingen, heeft de wetgever geen mogelijkheid tot 'dichtreguleren'.⁴

Deze taken vallen onder artikel 108 lid 1 van de Gemeentewet, dat de gemeentelijke autonomie uit Grondwet artikel 124 lid 1 herhaalt.

Gemeenten mogen hun aanbod afstemmen op lokale omstandigheden, zoals culturele instellingen, sportfaciliteiten, bereikbaarheid en de inzet van lokale maatschappelijke partners.

Zo kan een stad als Rotterdam profiteren van schaalgrootte en toeristische aantrekkingskracht, waardoor deelnemende partners korting kunnen bieden. Kleinere gemeenten hebben andere mogelijkheden en keuzes, afgestemd op hun context. Deze verschillen zijn staatsrechtelijk geoorloofd en passen bij lokale democratische legitimatie.

Daarbij geldt ook hier dat minimumrechten overal geborgd moeten zijn. De wetgever moet dus duidelijk maken welke voorzieningen als minimumrechten gelden en deze structureel financieren. Verschillen in extra voorzieningen boven deze ondergrens zijn legitiem en sluiten aan bij de lokale democratie.

In tegenstelling tot bij medebewindstaken van de Participatiewet is bij meedoenregelingen geen individueel maatwerk vereist, omdat het gaat om generieke voorzieningen voor groepen inwoners. Deconcentratie is niet aan de orde, omdat lokaal beleid en uitvoering juist bedoeld zijn om rekening te houden met de context van de gemeente. Decentralisatie past dus.

'De relatieve zelfstandigheid en vrijheid van decentrale overheden wordt ge-legitimeerd door hun eigen democratische legitimatie: provinciale staten en de gemeenteraden worden rechtstreeks voor vier jaar gekozen door de ingezetenen van respectievelijk 'hun' provincie en gemeente. Daarin komt decentralisatie als nader beginsel van het beginsel van zeggenschap naar voren. Op deze wijze is het mogelijk dat burgers meebeslissen over de ter plaatse geldende regels en het gevoerde beleid' (Rapport Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein, pag. 81).

2.2.2 Conclusie

Verschillen tussen gemeenten horen bij decentralisatie en zijn op zichzelf toegestaan. Ze worden problematisch als minimumrechten niet overal worden geborgd. Alle inwoners hebben recht op het minimum. Als minimumrechten in de ene gemeente wel worden geborgd en in de andere niet, dan ontstaat theoretisch strijd met het gelijkheidsbeginsel. Vooral is er uiteraard sprake van schending van minimumrechten.

⁴ Het lijkt technisch wel mogelijk om aanvullende / nieuwe kaderwetgeving in het leven te roepen, waarin gemeenten nadere medebewindgevende taken krijgen. Bijvoorbeeld zaken die nu door gemeenten op grond van de autonome bevoegdheid op grond van de Gemeentewet (/Grondwet) gebeuren. Daarbij geldt dan uiteraard de eis dat dit gepaard moet gaan met structurele en toereikende financiële dekking.



De wetgever moet daarvoor minimumnormen stellen en zorgen voor structurele financiering. Daarbij geldt dat deze rationeel en volgbaar onderbouwd moeten zijn, als borging voor minimumrechten. Dit moet gebeuren via een zorgvuldig bestuurlijk en rechtsstatelijk proces. Verschillen boven de ondergrens zijn legitiem en passen bij lokale democratie. Gemeenten brengen dan eigen accenten aan, afgestemd op de lokale context. Op die manier blijft lokale democratie intact, kunnen gemeenten maatwerk bieden en behouden zij beleidsvrijheid

Verschillen tussen gemeenten zijn na de decentralisaties van 2015 groter geworden. Want met die decentralisaties kregen gemeenten meer taken, maar niet altijd voldoende middelen. Daarbij komt dat de wetgever vooral het argument van individueel maatwerk noemde. Terwijl decentralisatie gewoonlijk aan de orde is, als de gemeentelijke overheid beleid moet kunnen aanpassen aan (niet de individuele maar) de lokale (geografische) omstandigheden.

Tegen deze achtergrond zijn verschillen ontstaan die voor inwoners soms willekeurig of onrechtvaardig aanvoelen. Zij zullen niet altijd voelen dat hun minimumrechten worden geborgd en verschillen ervaren tussen gemeenten in de mate waarin deze rechten worden geborgd.⁵

⁵ zie o.a.: www.raadvanstate.nl/adviezen/@64190/w04-15-0367/, vierde interbestuurlijonder 4.2.4. en pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/32021268/2016_decentralisaties_in_het_sociale_domein_full_text.pdf, blz. 11.

2.3 Gemeentelijk maatwerk: rol en ruimte

Vragen:

- Wat is de rol van maatwerk?
- Wat is er te zeggen over individuele bijzondere bijstand als duizenddingendoekje?

2.3.1 Literatuurbeschouwing

Op 15 januari 2021 bood het toenmalige kabinet twee onderzoeksrapporten aan de Tweede Kamer aan. Deze waren opgesteld in het kader van de modernisering van de overheid. In de begeleidende brief gaf het kabinet aan te willen bezien hoe maatwerk in de uitvoering kan worden bevorderd. Dit was aangekondigd in de kabinetsreactie op het verslag van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag.

Een van de rapporten, het rapport **Bestuursrecht op Maat** (Schuurmans, Leijten & Esser, Universiteit Leiden, 2020)⁶, is gebaseerd op desktoponderzoek naar juridische knelpunten bij het bieden van maatwerk in het bestuursrecht. Het doel is oplossingsrichtingen te bieden om de rol en ruimte voor maatwerk te versterken, waar dit wenselijk en haalbaar is.

⁶ www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?did=2021D01968&id=2021Z00772



De auteurs benadrukken dat de roep om maatwerk samenhangt met internationale ontwikkelingen rond responsief recht. Daarbij draait het om de uitkomst in het individuele geval, niet om strikte regeltoepassing. De eisen die (juridische) professionals stellen aan het recht zijn veranderd, net als de aard van de uitvoering. Maatwerk past daarbij. Maatwerk is niet altijd wenselijk. Daarentegen kan het soms zelfs een rechtsplicht zijn, zo geven de auteurs aan.

Beginselen en uitvoerbaarheid

Voor effectief maatwerk moeten inwoners ervaren dat recht wordt gedaan aan hun situatie. Beginselgeleide uitvoering betekent dat de uitvoering voldoende kennis heeft van het doel, de normen en waarden van regels en beleid. Overheidsbesluiten moeten voldoen aan beginselen zoals evenredigheid en legaliteit. Dit kan leiden tot afwijking van gebonden bevoegdheden – bevoegdheden waarbij een gemeente niet mag kiezen of zij een besluit wel of niet neemt –, een afwijkingsplicht bij beleidsregels of relativering van formele rechtskracht.

Voor gemeenten is cruciaal dat maatwerk uitvoerbaar is. Het stelsel moet zo zijn ingericht dat maatwerk daadwerkelijk kan worden geboden waar het hard nodig is. Daarbij constateren de onderzoekers dat politici het moeilijk vinden om besluiten te nemen die met zich meebrengen dat mensen erop achteruitgaan. Ook als het gaat om vereenvoudiging van een regeling. Voor specifieke groepen wordt dan iets geregeld, maar dit werkt juist meer complexiteit in de hand.

‘Uit de recente onderzoeken naar de grote uitvoeringsorganisaties doemt het beeld op van een bestuur dat door de democratisch gelegitimeerde wetgever regelmatig met een onuitvoerbare bestuurszaak wordt belast. ... Een brede beweging naar ‘meer maatwerk’ kan in deze politieke dynamiek ertoe leiden dat de wetgever nog minder onwelgevallige keuzes maakt, waarbij die uiteindelijk worden doorgeschoven naar het bestuur, dat tegen de grenzen van zijn capaciteit en financiële budget aanloopt. Maatwerk in het belang van de burger is mooi; maatwerk als ontsnappingsroute voor een wetgever / politiek die voor burgers nadelige besluiten niet in de politieke arena durft te nemen, doet afbreuk aan de legitimatie van overheidsoptreden. In lijn hiermee bestaat tot slot het risico dat de burger meer gaat verwachten dan mogelijk zal zijn. Immers: de capaciteit en middelen van het bestuur zijn niet voldoende om in alle gevallen steeds een passende houding en uitkomst te kunnen garanderen.’

De onderzoekers benadrukken dat maatwerk soms wenselijk en verplicht kan zijn, bijvoorbeeld vanwege grond- en mensenrechten. Daar staat tegenover dat ‘er ook nadelen aan verbonden kunnen zijn en (vooral) dat van het bestuur niet steeds maatwerk moet worden verwacht, terwijl de wetgever nog verder naar de achtergrond verdwijnt.’

Later schrijven de onderzoekers: *‘Bovendien heeft de politiek vaak torenhoge verwachtingen van de uitvoeringspraktijk, zonder daarvoor de geschikte middelen beschikbaar te stellen. Door dan de uitvoeringspraktijk verantwoordelijk te houden, erodeert de democratische controle op de normstelling*



die eigenlijk verantwoordelijk is voor het onbillijke resultaat. Deze kritiek sluit aan bij de beweging in zowel literatuur als rechtspraak die kritisch is op de terugtrek van de wetgever en het overlaten van normstelling aan de uitvoeringspraktijk.’ (pag. 49).

In dit licht is het niet verwonderlijk dat gemeenten de bijzondere bijstand noemen als duizenddingendoekje van de wetgever.

2.3.2 Conclusie

Maatwerk is soms noodzakelijk en zelfs verplicht om recht te doen aan grondrechten. Het versterkt de menselijke maat en kan inwoners beter helpen dan generieke regelingen. De voorwaarden zijn dat maatwerk uitvoerbaar is en dat er voldoende middelen zijn. Het stelsel moet zo zijn vormgegeven dat maatwerk daadwerkelijk en waar het nodig is, kan worden geboden. Dat is echter niet altijd zo.

Politici vinden het moeilijk om regelingen te vereenvoudigen als dit ertoe leidt dat mensen erop achteruitgaan. Het risico is dat maatwerk dan als ‘ontsnappingsroute’ wordt gebruikt om onwelgevallige keuzes te vermijden. Dan worden landelijke politieke keuzes doorgeschoven naar de uitvoering en wordt bijvoorbeeld de bijzondere bijstand een duizenddingendoekje. Deze beweging doet afbreuk aan de democratische legitimatie van overheidsoptreden en leidt tot verdere belasting van gemeenten en onrealistische verwachtingen bij inwoners.

2.4 Samenvatting en conclusies

Het literatuuronderzoek laat zien hoe centrale en decentrale overheden samen verantwoordelijk zijn voor het stelsel en hoe verschillen tussen gemeenten ontstaan en rechtsstatelijk kunnen worden beoordeeld. Het onderzoek belicht de rol van decentralisatie, de voorwaarden voor uitvoerbaar maatwerk en de wettelijke kaders waarbinnen gemeenten opereren.

Hoe verhouden centrale en decentrale overheden zich tot elkaar?

Bestaanszekerheid betreft een grondwettelijke taak van het Rijk. Rijk en gemeenten dragen samen verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel. Er geldt geen hiërarchische rangorde tussen bestuurslagen: ieder heeft een eigen democratische legitimatie. Overheden moeten elkaar kunnen aanspreken op hun rol, taken en verantwoordelijkheden. Hierover kunnen ze afspraken maken. Taken die gemeenten uitvoeren, zijn gedecentraliseerde taken. Decentralisatie bestaat in de vorm van medebewind (kaders vanuit de wetgever) en in de vorm van autonomie (zelfbestuur).

Welke verplichtingen volgen daaruit en welke niet?

Het is belangrijk dat het de wetgever⁷ redelijk en helder definieert wat het bestaansminimum is en welke normen daarbij horen. De wetgever moet hiervoor structurele financiering beschikbaar stellen. De minimumrechten moeten zo voor alle inwoners overal geborgd worden.

⁷ NB. Inkomenspolitiek is voorbehouden aan het Rijk.



Gemeenten mogen boven dat minimum variëren en kunnen hun beleid afstemmen op lokale omstandigheden.

Bij medebewind worden gemeenten verplicht om taken uit te voeren die door de wetgever zijn opgedragen. De wetgever is wettelijk verplicht om bij medebewindstaken te zorgen voor volledige financiële dekking en duidelijke kaders. Bij autonomie gaat het om zelfbestuur: gemeenten hebben de bevoegdheid om zelfstandig beslissingen te nemen voor het eigen grondgebied. Wordt niet voldaan aan de wettelijke eis van volledige financiële dekking voor taken in medebewind? Dan zet dit de uitvoering onder druk van zowel de autonome als de medebewindstaken. Gemeenten zullen immers hun begroting sluitend moeten maken.

Anders gesteld: gemeenten kunnen hun taken alleen goed vervullen als de wetgever de ondergrens borgt en financiert. Voor de wetgever betekent dit dat het verantwoordelijkheid moet nemen voor de basis en deze verantwoordelijkheid niet mag doorschuiven naar gemeenten.

Wat is de achtergrond van verschillen tussen gemeenten? En hoe kan er vanuit rechtsstatelijk perspectief worden geoordeeld over die verschillen?

Versillen in beleid tussen gemeenten zijn inherent aan decentralisatie. Versillen tussen gemeenten zijn op zichzelf toegestaan, maar alleen bovenop een stevig en landelijk geborgd minimum. Ontbreekt deze borging, dan ontstaan ongelijkheid en willekeur die staatsrechtelijk onaanvaardbaar zijn.

Bij individuele maatwerktaken (het hoofdargument van de wetgever bij de drie decentralisaties in het sociaal domein in medebewind) gaat het om afstemming op persoonlijke omstandigheden, terwijl decentralisatie normaal als doel heeft om beleid af te stemmen op lokale (geografische) omstandigheden. Hierdoor ontstaan verschillen in minimale ondersteuning die voor inwoners moeilijk te begrijpen zijn. De vraag is waarom niet is gekozen voor deconcentratie met landelijk beleid en lokale uitvoering. Uitlegbaarheid is cruciaal: inwoners vergelijken hun situatie met anderen. Onverklaarbare verschillen ondermijnen vertrouwen en solidariteit.

Een aanvullende vraag is of de veronderstellingen waarop het beleid en/of de financiering zijn gebaseerd in werkelijkheid zo uitpakken als werd gedacht. Het gaat om de vraag: hebben we het nu goed geregeld voor de inwoner? Als dat niet het geval is, dan is het nodig om dat te erkennen en om te komen tot aanpassingen. De drie decentralisaties in 2015 gaven gemeenten meer taken, maar niet altijd extra middelen. Dit is een van de oorzaken van verschillen in de mate waarin gemeenten inwoners in de basis ondersteunen.

Wanneer is maatwerk zinvol?

Maatwerk is soms noodzakelijk en zelfs verplicht om grondrechten te waarborgen en de menselijke maat te versterken. Het werkt alleen als het uitvoerbaar is, uitlegbaar aan inwoners en er voldoende middelen zijn.



Individuele bijzondere bijstand als duizenddingendoekje?

Volgens gemeenten ziet de wetgever bijzondere bijstand vaak als uitweg uit tekortkomingen in landelijk beleid, zodat het deze niet hoeft op te lossen. Als maatwerk structureel wordt ingezet om onwelgevallige keuzes van de wetgever te vermijden, stuit dit op grenzen van uitvoerbaarheid, rechtvaardigheid en politieke verantwoordelijkheid van de wetgever.

Conclusies

De literatuur laat zien dat:

- Rijksoverheid en gemeenten samen verantwoordelijk zijn voor het stelsel;
- verschillen tussen gemeenten inherent zijn aan decentralisatie;
- minimumrechten door de wetgever moeten worden geformuleerd, gefinancierd en geborgd; verschillen daarboven zijn legitiem en passen bij lokale democratische legitimatie;
- maatwerk waardevol en soms verplicht is, maar alleen effectief als het uitvoerbaar, financieel haalbaar en uitlegbaar is;
- het gebruik van bijzondere bijstand als structurele oplossing of als 'ontsnappingsroute' democratische legitimatie ondermijnt, gemeenten overbelast en onrealistische verwachtingen schept bij inwoners.



3. Traject gemeenten

3.1. Wat viel op tijdens het traject met gemeenten?

In dit hoofdstuk gaan we in op de procesmatige en inhoudelijke opvallendheden die naar boven kwamen tijdens het traject met gemeenten.

3.1.1 Terugkerende frustratie

Onder gemeenten leeft een breed gedeelde frustratie, bleek met name tijdens de eerste sessie. Zij stellen het volgende:

1. Het Rijk is verantwoordelijk voor een toereikend inkomen waarvan noodzakelijke kosten voor een minimale levensstandaard betaald kunnen worden.
2. Gemeenten springen in op het moment dat een deel van de inwoners met een laag inkomen bijzondere kosten maakt, die niet uit het (toereikende) inkomen voldaan kunnen worden.
3. Het Rijk heeft lange tijd niet voorzien in een inkomen dat voldoende, zeker en voorspelbaar genoeg is om in bestaanszekerheid te voorzien.
4. Hierdoor komen veel inwoners met (grote) ondersteuningsbehoefte bij de gemeenten.
5. Gemeenten proberen iets te doen voor inwoners die kampen met een (structureel) ontoereikend inkomen. Ze creëren extra mogelijkheden voor inwoners om te kunnen blijven meedoen.
6. Deze situatie is het gevolg van een verwaarloosd sociaal minimum. Gemeenten zien hun ingrepen als noodinterventie en een poging om de

gevolgen van bestaansonzekerheid te verzachten. Doordat zij inmiddels al zo lang bijspringen, kunnen de interventies van gemeenten foutief geïnterpreteerd worden als structurele oplossing.

7. De wetgever heeft de adviezen van de Commissie Sociaal Minimum niet omarmd. Daarentegen lijkt het Rijk wel de lokale noodinterventies te willen controleren door te sturen op gelijkheid in gemeentelijke regelingen.
8. De oplossing zit in een van rijkswege toereikend inkomen, zodat de overige dienstverlening (van het Rijk, lokaal en het maatschappelijke middenveld) zich niet voornamelijk hoeft te focussen op de consequenties van bestaansonzekerheid door een ontoereikend inkomen (terug bij 1).

Het Rijk heeft zijn eigen positie in dit debat. In de interviews met maatschappelijke en publieke organisaties werd duidelijk dat zij de discussie tussen Rijk en gemeenten over verantwoordelijkheid minder relevant vinden, aangezien inwoners iedere dag te maken hebben met de gevolgen.

Daarom schetsen we in de literatuurbeschouwing van deze verkenning een objectief beeld van wat ons allen te doen staat. Namelijk: het Rijk moet aan de slag met een toereikend inkomen. Tegelijkertijd hebben gemeenten een eigen verantwoordelijkheid om de dienstverlening te optimaliseren.

Het stelsel werkt als zowel gemeenten als Rijk in actie (blijven) komen. Het borgen van bestaanszekerheid is een gedeelde verantwoordelijkheid. Laten we gezamenlijk stappen zetten. Dan wordt het misschien mogelijk om in samenwerking te werken aan bestaanszekerheid, als gezamenlijke



opdracht en voorbij het wij-zij-denken. Maar voordat we daar zijn, nemen we in dit hoofdstuk eerst het 'wij' onder de loep.

3.1.2 Karakter bijzondere bijstand

De bijzondere bijstand is een medebewindstaak, die gemeenten uitvoeren binnen de Participatiewet en gepaard gaat met lokaal maatwerk. Het is een gemeentelijke tegemoetkoming voor noodzakelijke kosten die door bijzondere omstandigheden ontstaan, niet op een andere manier worden vergoed en waarop mensen niet kunnen anticiperen.

Gemeenten zien dat de bijzondere bijstand de afgelopen jaren steeds vaker is gebruikt om noodzakelijke, alledaagse kosten te vergoeden. Met andere woorden: de minimale levensstandaard die voor iedereen gelijk moet zijn en waarvoor het inkomen toereikend moet zijn, is ondergebracht in een systeem dat is bedoeld voor individuele bijzondere omstandigheden.

Gelden bepaalde noodzakelijke kosten voor iedereen en maken ze deel uit van de minimale en behoorlijke levensstandaard? Dan horen ze thuis in de landelijke norm voor een toereikend inkomen, waarin het Rijk voorziet – en niet in de bijzondere bijstand. Daarnaast worden er doelgroepen aan bepaalde regelingen in de bijzondere bijstand gekoppeld die mogelijk beter passen bij instanties en voorzieningen die deze groepen automatisch helpen of tegenkomen.

De volgende regelingen passen volgens gemeenten niet bij het karakter van de bijzondere bijstand en kunnen worden gecentraliseerd:

- Collectief aanvullende verzekering. Het recht op zorg voor een groep inwoners met een laag inkomen is niet te kwalificeren als bijzondere omstandigheid. Het collectieve aanbod was ooit het antwoord op een gat dat ontstond bij verzekeraars en de hoge medische facturen die gemeenten op hun bord kregen. Maar gezien het gelijkheidsprincipe kunnen de collectieve toegang en betaalbaarheid van zorg centraal geregeld worden.
- Individuele inkomenstoeslag. Dit is onderdeel van het inkomen en hoort bij een landelijke norm voor een minimale en behoorlijke levensstandaard na langdurige tijd in de bijstand.
- Studietoelage. Studenten met een beperking die niet kunnen werken naast hun studie, ontvangen een studietoelage. Deze toeslag wordt gezien als steuntje in de rug. De vraag is in hoeverre dit noodzakelijke kosten zijn en of de bijzondere bijstand het juiste karakter heeft om deze toeslag uit te keren. Hiermee wordt niet het belang van de studietoelage ter discussie gesteld, enkel de plek waar dit wordt uitgekeerd. Iets anders is of dit onvoorziene omstandigheden zijn waarop niet kan worden geanticipeerd. Tot slot verschilt de doelgroep van de studietoelage van de doelgroep van de bijzondere bijstand, namelijk de inwoners met een laag inkomen. Inmiddels heeft de Tweede Kamer ook een motie aangenomen om de studietoelage over te hevelen naar DUO.



Ook van andere regelingen kan worden overwogen of deze beter te centraliseren zijn. Denk aan bewindvoeringskosten, de gemeentelijke bijdrage voor rechtsbijstand en de laptopregeling (waarvoor een wettelijke schoolkostenregeling bestaat om dit uit te voeren via scholen).

Door deze regelingen te centraliseren en buiten de bijzondere bijstand te plaatsen, komt er ruimte vrij voor gemeenten om weer te functioneren als vangnet en om in te spelen op de individuele en lokale behoeften.

3.1.3 Armoede(dienstverlening) is weerbarstig

Lokale armoededienstverlening is meer dan het betaalbaar maken van voorzieningen, benadrukken gemeenten. Het laat zich dus ook niet simpelweg vangen in bedragen. Armoede is niet enkel een tekort aan geld en armoededienstverlening is niet enkel het aanvullen van dat tekort. De waarde van participatie is niet een op een te vertalen in een meedoenregeling van bedrag X. Dienstverlening, hulpverlening en zorg zijn niet zomaar te vertalen in budgetten.

Armoederegelingen vormen wel een belangrijk onderdeel van armoededienstverlening, maar als deel van het geheel. Het zou niet verstandig zijn om dit onderdeel tot scope van het geheel te maken. Er zijn namelijk nog zoveel andere werkende elementen. Denk aan de sportvereniging die zorgt dat iedereen mee kan naar de uitwedstrijd. Aan de bibliotheek waar mensen even ongestoord kunnen werken. Aan het wijkteam dat een jongerenfesti-

val organiseert. Deze initiatieven zie je vaak niet terug in de armoedeaanpak, maar leveren een belangrijke bijdrage aan wat inwoners nodig hebben om mee te doen. Dit is niet allemaal in een regeling of in een bedrag te vatten. Deze vormen van dienstverlening worden veelal ook gefinancierd of gesubsidieerd door gemeenten. De benodigde middelen komen niet rechtstreeks uit het armoedebudget. Dit betekent dat gemeenten hierbij ook weer afhankelijk zijn van andere financieringsstromen of keuzes buiten de armoedeaanpak om.

Lokale armoededienstverlening is uniek, omdat er een 'echte' wereld met mensen schuilgaat achter de begrotingen, cijfers en budgetten. Het is ook weerbarstig, omdat het geheel moeilijk te overzien is. Toch nemen we in deze verkenning de breedte van dienstverlening en het lokale middenveld mee. Zoals gezegd beperken we ons niet tot armoedebelief en daarmee ook niet louter tot armoederegelingen. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in.

3.1.4 Doelstellingen armoedebelief lopen uiteen

Tijdens de eerste bijeenkomst hebben we een poll (zie tabel 1) uitgezet om te peilen welke doelstellingen of focuspunten gemeenten nastreven met hun armoedeplan. Hiervoor hebben we een greep gedaan uit doelstellingen die we in lokale plannen vaak voorbij zien komen. De deelnemers mochten op maximaal drie doelstellingen stemmen. Tijdens de voorbereiding merkten we dat bestaande lokale plannen soms doelstellingen bevatten die



eigenlijk geen doelstelling, maar een instrument of middel zijn. Dit is een belangrijk aandachtspunt, omdat een correct geformuleerde doelstelling nodig is om samen ergens naartoe te werken en vervolgens de impact daarvan te kunnen meten en zien. Uiteindelijk hebben we de vraag in de poll verbreed naar doel en/of focus van het lokale armoedeplan.

Opvallend is dat alle focusgebieden minimaal door twee gemeenten zijn aangeklikt en dat er geen doelstelling is die door álle deelnemende gemeenten werd aangeklikt. De doelen zijn dus wijdverspreid, met de belangrijke constatering dat we niet allemaal hetzelfde doel najagen als gemeenten. De doelen bevinden zich natuurlijk allemaal wel aan dezelfde kant van het spectrum, maar met verschillende focusgebieden. Het doel dat de meeste gemeenten in hun armoedeplan hebben opgenomen, is: 'Inwoners kunnen (blijven) meedoen.'

Kortom: er is een waaier aan doelen, die soms instrumenten zijn. Dit leidt tot de vraag of het altijd even duidelijk is waar een plan naartoe moet gaan, of er sterke samenwerking en verbinding kunnen ontstaan en of het al dan niet behalen van deze doelen gemeten, gemonitord en geëvalueerd kan worden. Deze onduidelijkheid wordt gevoed door onduidelijke verantwoordelijkheden (zie paragraaf 2.2: literatuurbeschuwing) en door de randvoorwaarden die hierop invloed hebben (zie paragraaf 5.2 over randvoorwaarden), zoals de financiering en de lokale politiek.

Tabel 1

Vraag: Wat is de doelstelling en/of waar ligt de focus in jullie armoedeplan?

Kies er drie.

Aantal deelnemers: 22

Antwoorden	Percentage
Zorgen dat inwoners kunnen blijven meedoen.	68%
Voorkomen dat inwoners geldzorgen krijgen (preventie).	41%
Ondersteunen van inwoners met geldzorgen (verzachten van armoede).	32%
Zorgen dat inwoners kunnen rondkomen.	27%
Zorgen dat inwoners vooruit kunnen komen (perspectief).	27%
Doorbreken generatiearmoede.	23%
Zorgen dat inwoners voldoende inkomen hebben.	18%
Meer mensen in armoederegelingen.	18%
Expliciet gericht op een doelgroep (kinderen / werkenden / ouderen / grote gezinnen).	18%
Kwaliteit dienstverlening.	14%
Maatwerk bieden.	14%
Minder mensen in armoede.	9%
Anders	0%



3.1.5. Wanneer doen we het eigenlijk goed?

Een gedeeld doel in de lokale armoedepannen hebben we niet kunnen vaststellen in de eerste bijeenkomst. Daarom is de vraag moeilijk te beantwoorden wanneer we het eigenlijk goed doen. Daarnaast ontbreekt het aan een gedeeld beeld over wat een minimale en behoorlijke levensstandaard is.

Het is overigens niet zo dat er geen normen bestaan. De Commissie Sociaal Minimum heeft een norm opgesteld, net als het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR). Ook de minimumvoorbeeldbegrotingen van het Nibud en de Alliantie Kinderarmoede beantwoorden de vraag naar een minimale levensstandaard. We zien bedragen gekoppeld aan dit minimum: iedereen heeft een X bedrag nodig om de gemiddelde woon-, energie- en zorgkosten te betalen. Soms zijn er voorzieningen gekoppeld aan het minimum. Bijvoorbeeld: iedereen heeft recht op een fiets of laptop. Het komt ook voor dat er niet met normen gewerkt wordt, maar vanuit een principe: iedereen heeft recht om mee te doen of iedereen heeft recht om zich te verplaatsen.

Omdat een gemeenschappelijk doel en een gemeenschappelijke visie op een gedeelde norm ontbreken, wordt het steeds lastiger om bovenstaande vraag te beantwoorden. Gemeenten zien een vacuüm ontstaan dat op een vrij paternalistische manier invulling krijgt: 'Wij bepalen als overheid wat goed voor u is, inwoner.' Op deze manier proberen zij grip te krijgen op dat

vacuüm. Het is moeilijk om de effectiviteit te meten, want er kunnen maar drie zaken écht gemeten worden:

- dát een interventie wordt uitgevoerd en hoeveel mensen ermee zijn bereikt;
- hoeveel geld dat kost;
- de tevredenheid van de politiek.

Daarmee zeggen gemeenten niet dat het slecht of onnodig is wat er nu gebeurt. Integendeel. Het laat vooral zien dat als we stappen willen maken, we niet extra moeten rommelen in dit onduidelijke speelveld, maar het kader moeten verscherpen door: 1) een helder doel te hebben, 2) een heldere norm te hebben en 3) armoededienstverlening in haar totaliteit te beschouwen: aanvulling op het tekort van inwoners (regelingen, budgetten en geld), dienstverlening én het lokale middenveld. Als we dit hebben aangescherpt, dan weten we waaraan we werken, waartoe we ons verhouden, wat daarvoor nodig is, hoe we dit inrichten en uiteindelijk of het werkt. Pas dan kunnen we zeggen wanneer we het eigenlijk goed doen.

3.1.6. Goede praktijkvoorbeelden

Kunnen we voorbeelden uit de gemeentelijke praktijk aanduiden als 'goed' als we niet weten wanneer we het eigenlijk goed doen? Misschien zijn voorbeelden vooral van belang om te kunnen leren en reflecteren. En dat leeraspect duiden we als 'goed' in dit hoofdstuk. We zijn zeker niet uitputtend, maar noemen een aantal voorbeelden die werden besproken tijdens de bijeenkomsten met gemeenten.



- Maatschappelijk Meedoen Budget

De gemeente Wageningen is het bekendste voorbeeld met een gepersonaliseerd maatschappelijk meedoen-budget (MMB). Nijmegen heeft dit voorbeeld gevolgd en is een onderzoekstraject gestart om een MMB te gaan aanbieden. Uniek in dit voorbeeld is dat de onduidelijkheid van de norm en het doel (zoals beschreven in 3.1.4) is opgelost. De norm van Commissie Sociaal Minimum is gebruikt en de doelen zijn een toereikend inkomen met zekerheid, geen veelvoud van regelingen meer en een helder bedrag. Een inspirerende aanpak, die nieuwe deuren en perspectieven opent. Het maakt ook dat de vraag over verantwoordelijkheden en rollen binnen de bestuursrechtelijke afspraken urgenter wordt.

- Stadspas / minimapas

Veel gemeenten hebben hun minimaregelingen toegankelijk gemaakt met een minima- of stadspas. Vroeger moesten inwoners iedere regeling (tot wel 53 stuks) apart aanvragen. Maar nu kunnen zij met een eenmalige check toegang krijgen tot de pas en daarmee tot de meeste gemeentelijke meedoenregelingen en lokale dienstverlening. Dit biedt overzicht en duidelijkheid en vereenvoudigt het eerder zeer complexe systeem.

Het faillissement van Groupcard, het bedrijf dat de digitale stadspas uitvoerde voor een aantal gemeenten, heeft een maatschappelijke discussie op gang gebracht. Hoe moeten gemeenten hun opdrachtgeverschap vormgeven? En zijn stadspassen of cadeaukaarten nog wel van deze tijd?

Is dit geen paternalistisch concept? Dit sluit aan bij eerdere constatering over hoe we op sommige vlakken armoededienstverlening hebben ingericht. In paragraaf 5.4 gaan we verder in op deze kant van dienstverlening.

- Aanpak hersteloperatie toeslagen

Gemeenten staan aan de lat voor de hersteloperatie rond de toeslagen. Het basisprincipe is kort gezegd dat zij samen met de slachtoffers van de toeslagenaffaire kijken wat er nodig is. Aan de ene kant vinden gemeenten die vrijheid heel prettig. Aan de andere kant stellen ze vragen bij het gebrek aan kader en de ruimte voor subjectiviteit en willekeur. Een beleidsmedewerker van een gemeente zei: 'Het liefst gooi ik al die meedoenregelingen overboord en vraag ik aan een inwoner wat er nodig is, net zoals bij de hersteloperatie.'

- Digitale en fysieke laagdrempelige toegang

Drechtsteden heeft voor bijstandsgerechtigden de 'bestaanszekerheidscheck' geïntroduceerd: een gesprek tussen een inwoner met een bijstandsuitkering en een consultant, waarin onder andere de financiële situatie en leefsituatie in beeld worden gebracht. Op welke regelingen heeft iemand recht? Als de vereiste informatie voorhanden is, worden regelingen direct aangevraagd. Ook wordt gekeken waar er verdere ondersteuning geboden kan worden en of onder andere een persoonlijk minimabudget een optie is.



Naast digitale toegangspoorten en rekenmodellen zijn laagdrempelige fysieke loketten nodig, benadrukken gemeenten. Hier wordt ook op rijksniveau over nagedacht. Denk aan de [overheidsbrede loketten](#) in het Rijksprogramma Werken aan de Uitvoering en het onlangs verschenen rapport over [laagdrempelige fysieke dienstverlening](#) van adviesbureau AEF.

Gemeenten benadrukken dat deze loketten of fysieke dienstverlening overal kunnen zijn: in buurthuizen, wijkpunten, sportcentra, voorzieningen en supermarkten. Het gaat veel minder om het inrichten van het loket als einddoel, maar over de samenwerking erachter. Het no-wrong-door-principe is nog steeds een levendige ambitie. Een loket is niets meer dan het uiteinde van een netwerk, dat diep geworteld is in de wijk, dicht bij inwoners staat en deel uitmaakt van het grotere maatschappelijke weefsel in de samenleving.



4 Interviews partners

4.1. Wat viel op tijdens de interviews?

In dit hoofdstuk gaan we in op de opvallendheden die naar boven kwamen tijdens de interviews.

4.1.1. Adviezen Commissie Sociaal Minimum unaniem omarmd

De geïnterviewde organisaties omarmen unaniem de adviezen van de Commissie Sociaal Minimum. Het is het fundamentele vertrekpunt in het gesprek over armoedediensverlening: landelijk wordt gezorgd dat het inkomen toereikend is, zodat de kosten van een minimale levensstandaard betaald kunnen worden.

De Tweede Kamer heeft met een motie gevraagd om uit te zoeken wat het sociaal minimum behoort te zijn. Het antwoord en de adviezen die de Commissie Sociaal Minimum in [rapport I](#) en [rapport II](#) heeft gegeven, stellen de Tweede Kamer in staat het sociaal minimum toereikend te maken en te houden. Het advies is onder te verdelen op vier niveaus:

- Zorg dat de basis van landelijke regelingen op orde is.
- Doe landelijk wat landelijk kan.
- Harmoniseer de voorwaarden voor gemeentelijke regelingen waar passend en mogelijk.
- Wees terughoudend met het belasten van gemeenten met nieuwe taken. Geef ruimte aan maatwerk.

De geïnterviewden vinden het problematisch dat bij de Rijksoverheid verschillende ideeën leven over de rangorde van de adviezen van de commissie.

De geïnterviewden zien de volgorde die de commissie hanteert als essentieel in een sociaal systeem waarin alles met elkaar samenhangt. In paragraaf 5.1 over een toereikend inkomen gaan we hier dieper op in.

4.1.2. Verschillen tussen gemeenten

Bijna alle geïnterviewden vinden de huidige verschillen tussen gemeenten onuitlegbaar. Een van hen zei: 'Er is een duidelijke spanning tussen lokale verschillen en de verantwoordelijkheid om als overheid de mensenrechten te waarborgen.' De geïnterviewden zeggen ook dat het organisatorische vraagstuk van een landelijke en lokale overheid irrelevant is voor iedereen die geen overheid is op het moment dat artikel 20 van de Grondwet (recht op bestaanszekerheid) van de grondwet wordt geschonden.

Kortom: het Rijk moet de basis op orde brengen en gemeenten moeten onuitlegbare verschillen aanpakken. Dit is een probleem van de overheid en de oplossing ligt ook bij de overheid, aldus de geïnterviewden. 'Iedere dag dat je naar elkaar wijst is een dag dat de consequenties bij de inwoner terechtkomen.'

De oplossing ligt in een gecombineerde aanpak: het inkomen toereikend, de basis op orde, centraal regelen wat voor iedere inwoner gelijk moet zijn én een geharmoniseerde gemeentelijke basis waar dat passend en



mogelijk is. Met alleen de basis op orde komen we er dus niet, en ook niet door alleen te harmoniseren. Een geïnterviewde vatte het als volgt samen: 'Kan de ellenlange discussie tussen lokale overheid en Rijksoverheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden een keertje beslecht worden, zodat al die energie die nu in dat gekibbel gaat, gestoken kan worden in bestaanszekerheid?'

4.1.3. Wat verstaan we onder harmoniseren?

Niet alle onuitlegbare verschillen tussen gemeenten worden opgelost op het moment dat er een toereikend, voorspelbaar en zeker inkomen is. De geïnterviewden noemen drie essentiële zaken die bijdragen aan onuitlegbare lokale verschillen:

1. Veel lokale vrijheid en weinig kaders.
2. De lokale (on)toereikendheid van financiële middelen.
3. Lokale politieke keuzes.

In paragraaf 5.2 over de randvoorwaarden gaan we hierop inhoudelijk verder in. De geïnterviewden hebben gedeelde ideeën over harmoniseren. Aandacht voor onuitlegbare verschillen is volgens hen belangrijk om te komen tot een kwalitatieve en toekomstbestendige armoedediensverlening. Harmoniseren is de manier om onuitlegbare verschillen te verkleinen.

Met harmoniseren wordt **niet** bedoeld dat lokale regelingen wat betreft doelgroep, bedrag of voorziening landelijk gelijk getrokken moeten worden.

Een voorbeeld van het harmoniseren van een bedrag is: *'Alle kinderen die in Nederland opgroeien in een gezin met een laag inkomen, krijgen 80 euro per jaar om deel te nemen aan sportactiviteiten in verenigingsverband.'* Het budgettair harmoniseren van gemeentelijke regelingen is geen oplossing voor de onuitlegbare verschillen tussen gemeenten. Deze manier van harmoniseren biedt een vals idee van rechtvaardigheid en bereikt vermoedelijk het tegengestelde effect. Dit wekt namelijk de indruk dat gemeentelijke regelingen budgettair moeten bijdragen aan het inkomen om een minimale en behoorlijke levensstandaard te kunnen betalen. Dit klopt niet, want dit hoort bij het toereikend inkomen en de basis op orde: verantwoordelijkheden van de landelijke politiek. Lees hier meer over in paragraaf 5.1 over een toereikend inkomen.

De geïnterviewden doelen op harmonisatie van de waarden en principes waarop het lokale armoedebestel gebaseerd is. Dan gaat het om fundamentele vragen: op basis waarvan stellen wij lokaal onze bedragen vast en kunnen we dit op een meer gelijke manier doen? Wat valt in de norm en waarvoor moeten we nog meer goed zorgen als het over bestaanszekerheid gaat? Welke doelgroepen hebben extra bescherming nodig? Hierover lees je meer in paragraaf 5.3 over gedeelde waarden en doelen.

4.1.4. Noodzaak van samenwerking

'De basis op orde' houdt volgens de geïnterviewden ook in dat de overheid een betrouwbare partner is. Voor de inwoner, maar ook zeker voor maat-



schappelijke partners. Want dat is nodig om gezamenlijk betrouwbaar te kunnen zijn voor de inwoner. De geïnterviewden ervaren de samenwerking met de overheid, en specifiek met gemeenten, als noodzakelijk en ingewikkeld.

Een aantal geïnterviewden zette helder uiteen waarom de samenwerking tussen gemeenten en maatschappelijke en publieke organisaties zo van belang is. Als overheidsorgaan moeten gemeenten werken volgens het rechtmatigheids-, gelijkheids- en doelmatigheidsbeginsel. Zij zijn gebonden aan bestuursrechtelijke kaders. De dienstverlening start vaak met aanvragen die vervolgens beoordeeld worden op recht- en doelmatigheid. Door deze trage start kunnen gemeenten soms minder snel schakelen, terwijl een inwoner soms wel snel hulp nodig heeft. Maatschappelijke partners, zoals noodfondsen, kunnen juist wél snel hulp bieden en zo de periode tot de start van gemeentelijke dienstverlening overbruggen.

Bij de hersteloperatie toeslagen was bijvoorbeeld te zien dat een snelle vorm van hulp die op dezelfde dag geregeld kon worden, veel meer betekende voor de gedupeerden dan rechtmatige hulp die pas na acht weken op gang kwam, omdat de situatie tegen die tijd weer anders was.

Als er gezamenlijke en heldere lokale doelen zijn voor de armoedeaanpak en de rol van de gemeente helder is, dan wordt ook duidelijk waar het lokaal middenveld nodig is. Deze wederzijdse afhankelijkheid is het startpunt voor

een meer gelijkwaardige relatie tussen gemeenten en lokale partners.

Een geïnterviewde zei: 'Als je aanklopt bij gemeenten voor hulp, krijg je een aanvraagformulier. Als je bij ons aanklopt, dan krijg je vandaag hulp.'

Toch zien maatschappelijke organisaties dat er vaak geen gezamenlijke en heldere lokale visie en doelen zijn en dat gemeenten zich ook niet altijd bewust zijn van hun rol. De relatie met maatschappelijke organisaties is vaak hiërarchisch van aard. Door de tijdelijke subsidiestromen ervaren zij bestaansonzekerheid. In paragraaf 5.9 gaan we hier dieper op in. Daar bespreken we de worsteling in deze samenwerking, vanuit het perspectief van de gemeente én van maatschappelijke organisaties.



5. Kernthema's

In het traject met gemeenten en de interviews met maatschappelijke en publieke organisaties kwamen veel dezelfde thema's aan de orde. Gemeenten (vanuit reflectie) en geïnterviewden (vanuit feedback) kwamen bij onderstaande thema's vaak uit op een gemeenschappelijke conclusie. Sommige thema's raken ook de literatuurverkenning. Hieronder verrijken we de twee perspectieven daarom met die punten van inzicht.

5.1. Toereikend inkomen

Voor gemeenten en maatschappelijke en publieke organisaties start armoedediensverlening met een toereikend inkomen. Ofwel: een inkomen dat toereikend is om de minimale levensstandaard te kunnen betalen. De stakeholders (Rijk, gemeenten en maatschappelijke en publieke organisaties) zijn het nooit eens geworden over wat ze precies bedoelen met 'de minimale levensstandaard' en 'een toereikend inkomen'. Gemeenten en maatschappelijke en publieke organisaties omarmen de norm van de Commissie Sociaal Minimum. Maar wat betekent het dat deze norm niet wordt onderschreven door de politiek, die zelf aan de wetenschappelijke commissie heeft gevraagd om te formuleren wat er minimaal nodig is, welke norm hierbij hoort en hoe we dit sociaal minimum actueel houden? Wat er 'minimaal nodig is' benoemen verschillende partijen op verschillende manieren:

- een minimale en behoorlijke levensstandaard
- een minimaal en menselijk bestaan
- een minimale financiële weerbaarheid.

Aangezien erkenning van de wetenschappelijk geformuleerde norm ontbreekt, krijgen meningen en perspectieven de vrije hand. Het Rijk heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in het sociaal minimum en koopkracht, met name voor huishoudens met een laag inkomen. De vraag of het voldoende is, moet gebaseerd zijn op een passende norm. Maar zonder consensus hierover, lijkt het een mening te worden wanneer het sociaal minimum is bereikt.

In dit rapport constateren we enkel dat een politieke, rationele en redelijk onderbouwde definitie van een toereikend inkomen op basis van een gedeelde norm ontbreekt. Daarentegen lijken er wel gedeelde principes te zijn over de minimale en behoorlijke levensstandaard:

- mensen kunnen hun rekeningen betalen;
- mensen kunnen leven en meedoen;
- mensen kunnen een buffer opbouwen;
- mensen leiden een menswaardig bestaan.

Een toereikend inkomen betekent dat deze principes betaalbaar zijn voor alle inwoners. We gaan in dit rapport niet in op hoe het Rijk dit inkomen samenstelt: inkomensbronnen en toeslagen zijn een onderdeel van de



hervormingsagenda Inkomensondersteuning. We benoemen wel dat het inkomen is bedoeld om een minimale levensstandaard van te kunnen betalen. Het kenmerk van de bijzondere bijstand (het woord 'bijzonder' verwijst er expliciet naar) en de gemeentelijke regelingen is dat deze inspelen op noodzakelijke kosten voor bijzondere situaties waarop niet te anticiperen was. Deze kosten zijn dus geen onderdeel van een structurele minimale en behoorlijke levensstandaard en vallen buiten de norm.

Dit onderscheid laat zien dat het niet de optelsom van inkomen, toeslagen, bijzondere bijstand en gemeentelijke regelingen is waarmee de inwoner zijn minimale levensstandaard moet kunnen bekostigen. Hiervoor moet het inkomen van Rijksweg toereikend zijn. Omdat dit fatsoenlijk minimum ontbreekt, worden de verschillen tussen gemeenten als onrechtvaardig ervaren. Gemeentelijke regelingen zijn immers onmisbaar om die minimale levensstandaard te bekostigen. Zo wordt het bijna een onterechte en onmogelijke noodzaak voor inwoners om een toereikend inkomen in de complexiteit van regels en aanbod bij elkaar te harken.

Zoals de literatuurverkenning ook concludeert: het sociaal minimum is niet louter een politieke overweging of wens. Het is een grondrecht waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Het Rijk heeft de Commissie Sociaal Minimum laten onderzoeken wat het minimum is waaraan de overheid moet voldoen. In het rapport [Nederland boekt te weinig vooruitgang in het beschermen van economische en sociale rechten](#) vraagt het College voor de Rechten

van de Mens extra aandacht voor onder andere armoede. Zeker omdat in het bindende internationale verdrag [IVESCR](#) het 'recht op een behoorlijke levensstandaard' als mensenrecht opgenomen staat en in het bindende Europese handvest [ESH](#) het 'recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting.'

Dit moet anders. We moeten aandacht hebben voor het grondrecht bestaanszekerheid en voor het minimum dat geborgd moet worden. Daarvoor zijn wij als overheid verantwoordelijk. Hoe we armoedediensverlening hebben georganiseerd, moet bijdragen aan de bestaanszekerheid van inwoners, maar momenteel lijkt het tegenovergestelde waar.

Conclusie

Hier ligt een grote opdracht, waarbij de rechtsstatelijke afspraken het vertrekpunt van ons allen zouden moeten zijn, om de discussie te beslechten en het beter te doen voor onze inwoners:

- De kaders van de norm en bijzondere norm zijn helder en eenduidig voor uitvoerders.
- Alle inwoners hebben recht op een gelijk en toereikend inkomen waarmee de minimale en behoorlijke levensstandaard betaald kan worden, van rijksweg.
- Alle inwoners hebben recht op een gelijke behandeling op het moment dat zij recht hebben op de bijzondere bijstand.
- Gemeenten krijgen voldoende financiële middelen om de bijzondere bijstand (en andere taken in medebewind) te kunnen uitvoeren en bekostigen.



5.2. Randvoorwaarden

De bijzondere bijstand voeren gemeenten als een medebewindstaak uit vanuit de Participatiewet. Daarnaast heeft iedere gemeente een armoedeplan, waarvan dienstverlening, samenwerking met het lokale middenveld en lokale meedoenregelingen deel uitmaken. Dit armoedeplan en de hieraan verbonden activiteiten zijn onderdeel van de autonome bevoegdheid van iedere gemeente. In de literatuurbeschouwing zijn we ingegaan op wat dit precies betekent in de interbestuurlijke verhoudingen. Het is belangrijk dat we niet alle lokale keuzes duiden vanuit 'autonome bevoegdheden'. Vaak zijn keuzes namelijk flink beperkt en bepaald door drie zaken: de lokale financiën, de lokale politieke kleur en de lokale context en geschiedenis. Dit werd een terugkerend thema, zowel in de gesprekken met gemeenten als in de interviews met maatschappelijke en publieke organisaties.

5.2.1. Financiën

Ruimte voor lokale keuzes wordt beperkt door de financiële ruimte van gemeenten. Daarbij kunnen de minimale behoeften van inwoners in het geding komen. Zoals we lazen in 2.1.1 geeft de wetgever gemeenten niet altijd voldoende financiële middelen om hun taken uit te oefenen. Daarnaast verschilt de financiële ruimte per gemeente. Mede tegen deze achtergrond ontstaan er verschillen in de mate waarin gemeenten inwoners ondersteunen in bestaanszekerheid.

Het verschil in beschikbare middelen is allereerst in de bijzondere bijstand zichtbaar. De wetgever stelt budgetten beschikbaar aan gemeenten voor de uitvoering van de Participatiewet (BUIG) en bijzondere bijstand (Gemeentefonds). De financiële ruimte die gemeenten voor bijzondere bijstand beschikbaar hebben, bepaalt voor een deel de ruimhartigheid in beleid. Bijvoorbeeld hoe hoog de individuele inkomenstoelag is en of tegemoetkomingen in de vorm van een lening of gift worden verstrekt. Gemeenten zien de kosten van de bijzondere bijstand al jaren stijgen, onder meer in dossiers zoals bewindvoering. Voor veel gemeenten zijn de middelen voor bijzondere bijstand ontoereikend. Daarom tasten ze, zo goed en zo kwaad als dat lukt, zelf in de buidel om de bijzondere bijstand te bekostigen. Deze middelen kunnen ze niet meer besteden aan het gemeentelijke armoedebeleid als het gaat over regelingen, dienstverlening en subsidies voor lokale partners. Deze dynamiek is ook aan bod gekomen in paragraaf 2.1.1.

De financieel noodzakelijke versobering van het armoedebeleid als gevolg van onvoldoende middelen voor de medebewindstaak van bijzondere bijstand slaat ook terug op maatschappelijke organisaties. Dat komt doordat de ontoereikende of tijdelijke financiering die gemeenten krijgen van de wetgever wordt doorgezet naar het maatschappelijk middenveld. Dat is zonde, want zowel voor gemeenten als het lokaal middenveld geldt dat structurele en toereikende middelen randvoorwaardelijk zijn voor dienstverlening.



Ook andere tekorten in de begroting, bijvoorbeeld in de Jeugdwet, hebben gevolgen voor de armoededienstverlening. Om de begroting passend te maken, wordt deze dienstverlening (en andere autonome taken of dienstverlening) versoerd. Deze versoering komt ook voor bij artikel 12-gemeenten. Zoals in de literatuurverkenning wordt benoemd, geldt wettelijk de verplichting dat de wetgever volledige dekking geeft als taken in medebewind worden opgedragen aan gemeenten.

5.2.2. Lokale politieke kleur

Ook de lokale politieke kleur is van invloed op beleidskeuzes en daarmee op verschillen tussen gemeenten. Hoeveel eigen middelen zetten we in voor de bijzondere bijstand? In welke mate geven we ons eigen lokale armoedebeleid vorm? De ruimhartigheid van buurgemeenten is soms ook een politieke drijfveer om beleid te vormen of veranderen.

Van belang blijft het eerdere vraagstuk: wat is bestaanszekerheid en wat moet geboden worden om aan welke levensstandaard recht te doen? Welke verantwoordelijkheid heeft de lokale overheid daarin en welke lokale politieke ruimte is daarvoor nodig? Dit minimum zou voor iedere inwoner gelijk moeten zijn. Dat betekent dat dit los moet staan van lokale keuzes.

Omdat ook de bijzondere norm van het minimum (bijzondere bijstand) onduidelijk is, zien we hier veel verschillen ontstaan. Hierdoor ontstaat de situatie dat lokaal wordt bepaald wat minimaal noodzakelijk is voor inwoners,

terwijl minimumrechten voor iedereen gelden. Doordat een landelijk geldende en geborgde norm ontbreekt en gemeenten in verschillende mate in staat zijn om tegemoet te komen aan bestaanszekerheid van inwoners, ontstaan onuitlegbare verschillen. Dienstverlening is gebaseerd op wat een gemeente (nog) kan uitvoeren en bekostigen – en niet op basis van wat volgens landelijke minimumrechten nodig zou zijn.

De rechtsstatelijke afspraken maken duidelijk waar de lokale politieke ruimte hoort te zitten en waar niet. Daaruit blijkt wat landelijk bepaald hoort te worden en wat aan de lokale democratie toebehoort, waarbij het aan de lokale overheid is om te bepalen welk aanvullend beleid (geen inkomenspolitiek) zij wil voeren. Een soberder of ruimhartiger armoedebeleid kan allebei, maar hoe dan ook moeten minimumrechten overal geborgd zijn. Daarmee worden de verschillen – al dan niet politiek ingegeven – ook uitlegbaar.

Zowel gemeenten als maatschappelijke organisaties geven aan dat lokale politici moeten waken voor te veel beleidsveranderingen, ondanks dat zij beleid kunnen veranderen op basis van hun democratische legitimatie. Continuïteit draagt bij aan betrouwbaarheid én begrijpelijkheid van de overheid. Dienstverlening die politiek wordt ingegeven en vaak tijdelijk is, leidt niet tot betrouwbare dienstverlening. Een voorbeeld: het verruimen van inkomensgrenzen. Waarop kunnen inwoners vertrouwen als de inkomensgrens voor regelingen wordt verruimd naar 130 procent, om na een jaar vanwege financiële of politieke overwegingen weer terug te gaan naar



120 procent? Vakmanschap speelt hierbij een belangrijke rol, zowel voor de wethouder als de beleidsmedewerker. In paragraaf 5.8 gaan we verder in op vakmanschap.

5.2.3. Lokale context en geschiedenis

Gemeenten hebben niet hetzelfde vertrekpunt vanwege hun lokale context en geschiedenis. In het verleden zijn er namelijk ook lokale (politieke) keuzes gemaakt die de huidige situatie verklaren en waarmee een gemeente rekening moet houden. Is er in het verleden bijvoorbeeld weinig geïnvesteerd in armoedediensverlening of zijn er weinig lokale organisaties, dan bepaalt dit de lokale speelruimte. Deze situatie is het vertrekpunt voor de financiële situatie en de lokale keuzes.

5.3. Werken aan gedeelde waarden

Er is geen gedeeld antwoord op de vraag wat het minimum moet zijn (de norm), wat er bereikt moet worden met armoedediensverlening (de doelen) en wanneer dit effectief is (de effectiviteit). Bij gebrek aan meetbare waarden wordt de effectiviteit momenteel vooral gemeten aan de hand van de financiële toereikendheid van een voorziening of maatregelen en de wensen van de lokale politiek.

Het is belangrijk om helderheid te scheppen over de minimale levensstandaard, norm, doelen en effectiviteit en de financiën daaraan aan te passen.

Dan ontstaat er een helder kader voor de lokale politiek en kan deze krachtiger besturen.

Tallose onderzoeken beantwoorden de vraag over wat het minimum moet zijn. Belangrijk is dat landelijk een norm wordt geformuleerd, die redelijk en rationeel is onderbouwd als het gaat om het voldoen aan minimumrechten. Kortom: de norm moet uitlegbaar en volgbaar zijn en voldoen aan minimumrechten. De gesprekken met gemeenten en partners gingen vrijwel niet over een budgettair minimum voor inwoners. De normen volgen namelijk op de rechten, waarden en principes die daaronder liggen. Dit is de eerste stap van de norm- of minimumbepaling.

Gemeenten geven aan dat het wezenlijk is voor de inrichting van de lokale dienstverlening om te werken aan gedeelde waarden en principes. Een gemeente zei: 'We moeten het met elkaar eens zijn over principes zoals 'Ieder kind kan op een veilige manier naar school', in plaats van te harmoniseren dat er in iedere gemeente 75 euro wordt gegeven om een fiets te kopen die in de ene gemeente 50 euro is, in een andere gemeente 100 euro en waar een kind in een andere gemeente juist weer een veerpontticket nodig heeft.'

Principes van dit abstractieniveau zijn belangrijk. Zo bespraken we met gemeenten in hoeverre een gedeeld principe als volgt geformuleerd kan worden: 'Ieder kind recht heeft op een fiets.' Dat is makkelijk meetbaar en zeer



gelijk voor iedereen. Echter, opperden gemeenten, het 'middel' fiets wordt daarmee een doel en dat kan problematisch zijn. Want als het aanbod is gedaan, is de dienstverlening afgerond. Of de inwoner een fiets nodig heeft en of deze bijdraagt aan mobiliteit, dat doet er niet toe: er is bepaald dat de inwoner recht heeft op een fiets en dat recht mag de inwoner komen halen. Gemeenten waarschuwen zichzelf om gedeelde waarden als 'Ieder kind kan naar school' niet te vertalen in: 'Er is voorzien in 50 euro voor een fiets.'

Geïnterviewden en gemeenten zijn het erover eens dat armoede veel meer is dan alleen een tekort aan geld. Armoede beperkt namelijk de mogelijkheid voor mensen om autonome keuzes te maken. In paragraaf 5.4.1 over aanbodgerichte dienstverlening bespreken we hoe armoededienstverlening deze autonomie juist nog verder kan beperken. Gemeenten zien als kernwaarde dat iedereen recht heeft op autonome keuzes. Armoededienstverlening die is gebaseerd op deze kernwaarde, is anders ingericht. Daarom is het belangrijk om samen met alle stakeholders op landelijk niveau een gedeeld minimum te bepalen, niet louter budgettair en materieel ingestoken, maar gestoeld op waarden en principes. Op basis hiervan kunnen we ook doelen formuleren en het met elkaar eens worden over wanneer we effectief bezig zijn of niet.

5.4. Dienstverlening

5.4.1. Aanbodgerichte dienstverlening

Een groot struikelblok voor inwoners, maatschappelijke en publieke organisaties en gemeenten is dat de lokale armoededienstverlening aanbodgericht is en bestaat uit talloze regelingen. Ook gemeenten zien hoe complex en onwenselijk de hoeveelheid aan regelingen is voor inwoners.

Tim 's Jongers omschrijft dit ook treffend in het boek '**Armoede uitgelegd aan mensen met geld**'. We splitsen armoede op in meerdere eendimensionale problemen. Eén oplossing voor één probleem, zodat het voor ons als dienstverleners behapbaar wordt. Verzorgings-, menstruatie-, energie-, boodschappen-, kleding- en mobiliteitsarmoede ... Hier plakken we dan gemiddelde kosten op en hier rolt een bedrag uit: de oplossing. En zo ontstaan er talloze regelingen. Hierbij insinueren we bijna dat de optelsom van deze regelingen de oplossing is voor armoede.

Tijdens de reflectie met gemeenten werd duidelijk dat achter deze verschillende regelingen een paternalistisch gedachtegoed schuilgaat. Omstandigheden, mensbeeld, maatschappelijk debat en organisatiecultuur hebben dit gedachtegoed gevoed. Eerder constateerden we al dat armoede meer is dan een tekort aan geld. Armoede raakt en beperkt de autonomie van een inwoner.



Met een paternalistisch armoedebelief wordt er nog meer autonomie bij de inwoner weggehaald, doordat de overheid bepaalt wat de inwoner nodig heeft.

'De inwoner weet eigenlijk zelf toch het beste wat er nodig is?', zei een gemeente. De beweging van aanbodgericht naar vraaggestuurd en van de organisatie centraal stellen naar de inwoner centraal, is een jarenlange en langgekoesterde wens. Maar deze beweging is nog niet met succes afgerond. Dat komt onder andere door deze paternalistische organisatiecultuur en door diep verankerde principes in de Participatiewet zoals: 'Zorg ervoor dat mensen niet te veel verstrekt krijgen.'

Door de wettelijk gevoede angst van gemeenten om te veel geld te verstrekken en de neiging om de beslissingsbevoegdheid weg te nemen bij inwoners, komen mensen in een afhankelijke en ongelijke positie. Maar als er iets niet goed gaat, komt het risico bij de inwoner te liggen en is er bovenal een neiging om te straffen met bestaansonzekerheid. Hier komen we op terug in paragraaf 5.7 over de rol van de inwoner.

Wat zou er met armoededienstverlening gebeuren als gemeenten de ruimte kregen om te werken vanuit het principe: 'Zorg ervoor dat inwoners niet te weinig verstrekt krijgen?' In een aantal gesprekken met partners kwam dit vraagstuk aan de orde. Dat gemeenten zich bewust zijn van de onwenselijke principes die leiden tot de vele regelingen, maakt niet dat zij dit zomaar

anders kunnen organiseren. Er zijn nieuwe principes en waarden (zie paragraaf 5.3) nodig om de dienstverlening op te baseren. In het gesprek erkennen gemeenten dat de bestaande principes leiden tot een onwenselijke aanbodgerichte dienstverlening, maar zeiden ook dat zij daar snel op terugvallen. Deze principes maken namelijk integraal deel uit van het denkkader.

We kunnen pas loskomen van aanbodgerichte dienstverlening en vraaggerichte dienstverlening implementeren, als we nieuwe principes omarmen die het kader voeden van waaruit we werken. Dit vraagt investeringen, tijd en ruimte. Mogelijk ontstaan die op het moment dat de basis op orde is, waardoor vakmanschap, dienstverlening en maatwerk de aandacht krijgen die nodig is.

5.4.2. Praktische hulpverlening

Naast de wens om over te gaan van aanbodgerichte naar meer vraaggestuurde dienstverlening, noemen met name de maatschappelijke organisaties een tweede verandering. Het aanbod van gemeenten is namelijk vooral gericht op praktische hulpverlening en speelt in op het tekort aan (financiële) middelen. Tegelijkertijd concluderen gemeenten en maatschappelijke organisaties dat armoede veel meer is dan een tekort. Armoede tast onder meer zelfbeschikking, (zelf)vertrouwen, eigenwaarde en gezondheid aan en leidt tot eenzaamheid en stress. Deze fundamentele gevolgen verdwijnen niet zomaar op het moment dat iemand een tegemoetkoming krijgt voor het financiële tekort. Om duurzaam uit armoede te komen, is er bij een



deel van de huishoudens naast praktische hulpverlening ook psychische hulp, coaching of begeleiding nodig om te helpen om te gaan met zelfbeschikking, regie en vertrouwen. Dit is een ingewikkeld individueel ontwikkelproces, waarbij inwoners momenteel weinig tot geen ondersteuning krijgen. We moeten oog hebben voor de schade die is ontstaan, met het doel om te investeren in wat er nodig is om weer gelijke kansen te bieden.

De nood aan deze aandacht wordt ook duidelijk als we kijken naar het perspectief van het kind. Dit is vermoedelijk ook de reden dat de ervaring of wensen van kinderen in armoede vaak niet worden meegenomen in armoedediensverlening. 'Als kinderen de vraag krijgen wat hun hartenwens is, dan gaat het niet over spullen', vertelden een aantal geïnterviewden. 'Vaak zeggen ze dat ze willen dat papa en mama geen ruzie meer maken of dat mama wat vaker met hen kan spelen in plaats van dat ze boos of moe is.' Praktische hulpverlening biedt een oplossing op het vlak van spullen, zoals speelgoed, maar biedt nauwelijks antwoord op deze relationele, kansenongelijkheids- en welzijnsvraagstukken. Wij werpen dus de stelling op om bij armoedediensverlening meer te investeren in psychische hulp, begeleiding of coaching. De Hogeschool van Rotterdam heeft in het rapport [Kansen voor kinderen die opgroeien in armoede](#) beschreven wat dit vraagt van de professional.

Een positieve ontwikkeling van de afgelopen jaren is dat er in armoedediensverlening veel meer aandacht is voor het gesprek met (het netwerk van) de inwoner. De praktische hulp biedt dan ruimte om samen koffie te drinken, ontmoetingen te initiëren en te luisteren naar het verhaal van de inwoner. Zowel in de spreekkamer als bij lokale partners.

5.5. Van niet-gebruik naar bereik

Hoe bereiken we de inwoner? Het is een hardnekkige vraag waarop geen eenvoudig antwoord te geven is. Gemeenten noemden tijdens de bijeenkomsten een aantal oorzaken van het moeizame contact met inwoners:

- Mensen hebben weinig vertrouwen in de overheid en zijn bang dat ze tegemoetkomingen moeten terugbetalen als er iets verkeerd gaat.
- Om hulp vragen, is een van de allermoeilijkste dingen om te doen. Mensen schamen zich vaak en zijn bang voor oordelen als ze hun verhaal delen.
- Het systeem is complex (zie paragraaf 5.6), waardoor inwoners niet de juiste of onbegrijpelijke informatie krijgen en stuiten op een ontoegankelijk aanvraagproces waar ze niet doorheen komen of niet eens aan beginnen.
- Het is onduidelijk wie wat doet in het netwerk, zodat er verwarring is bij professionals én inwoners.
- Sommige mensen beschikken over beperkte basisvaardigheden: laaggeletterdheid, een taalbarrière of weinig digitale vaardigheden.



Deze lijst is niet volledig of uitputtend. Er is veel onderzoek gedaan naar deze problematiek. Zo heeft het Centraal Planbureau in het rapport [Onbenut recht: het niet-gebruik van huur- en zorgtoeslag en het kindgebonden budget](#) onderzocht in hoeverre mensen geen gebruik maken van hun recht op toeslagen. Daarnaast verschenen het rapport [Niet-gebruik van de algemene bijstand](#) van de Nederlandse Arbeidsinspectie en het Nibud-rapport [Verborgen armoede op de werkvloer](#).

Ook als er ondanks deze barrières wel contact ontstaat, missen gemeenten nog weleens kansen. Signalen worden traag opgevolgd, procedures staan het directe contact met inwoners in de weg en er is weinig tijd, waardoor inwoners zich niet gezien en gehoord voelen.

Gemeenten en het lokale middenveld proberen het niet-bereik vaak te verminderen door beter te communiceren. Aan deze knop kunnen ze direct draaien, zoals flyers schrijven op B1-niveau of alle regelingen overzichtelijk beschrijven in één folder. Communicatie is belangrijk, maar gezien de hierboven genoemde oorzaken biedt dit slechts een oplossing voor een zeer klein gedeelte van het probleem. De hoeveelheid folders in het folderrek in menig buurthuis of wijkpunt is soms vooral een illustratie van de complexiteit van het systeem – en geen oplossing.

Laagdrempelige toegang is de tweede knop waaraan gemeenten draaien. Dit is essentieel, maar de dienstverlening die daaraan is gekoppeld, staat of valt bij het samenwerkend netwerk achter het loket, zoals besproken in paragraaf 3.1.6. Meer over samenwerking lees je in paragraaf 5.9.

Verder kan informatie niet altijd worden uitgewisseld. Dit belemmert de samenwerking in het netwerk en actieve dienstverlening. Hierbij gaat de Wet proactieve dienstverlening helpen. De behandeling in de Eerste en Tweede Kamer moet nog plaatsvinden, maar het is de bedoeling dat deze wet ingaat op 1 juli 2026. Het doel is dat de SVB, UWV en gemeenten door gegevensdeling mensen beter bereiken en hen kunnen ondersteunen met voorgevulde formulieren en ambtshalve verstrekkingen. Dit vergroot het bereik van regelingen en maakt de uitvoering eenvoudiger. Een aantal partners wil nog een stap verder gaan en pleit voor een opting-outsysteem, waarbij inwoners vanuit beschikbare informatie standaard alle toeslagen ontvangen, tenzij zij zichzelf actief uitschrijven.

5.6. Van complexiteit naar vereenvoudiging

De erkenning dat het systeem complex is, leidt tot ambities voor eenvoudigere armoedediensverlening. Gemeenten kiezen voor oplossingen zoals ambtshalve toekenningen, automatische verstrekkingen, rekentools, stadspassen en vereenvoudigde aanvragen. Het zijn eerste stappen, maar deze veranderen niet veel aan de complexiteit van het stelsel op zichzelf.



Gemeenten zien significante struikelblokken die vereenvoudiging in de weg staan en niet op lokaal niveau kunnen worden opgelost. Deze bespreken we hieronder.

Gegevensuitwisseling

Privacyregels maken dat de afdelingen van een gemeente binnen het sociaal domein geen gegevens mogen uitwisselen. Dit belemmert integraal werken en de samenhang in de dienstverlening. Zoals besproken in het vorige hoofdstuk maakt de Wet proactieve dienstverlening vanaf 2026 gegevensuitwisseling mogelijk tussen UWV, SVB en gemeenten. Gemeenten missen in deze samenwerking partijen als de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en DUO. Daarnaast is het niet duidelijk of gegevensuitwisseling ook mogelijk wordt tussen afdelingen binnen de gemeente.

Arbeidsintensief

De normen en regels zijn ingewikkeld. Veel gemeenten wensen dat ze de tijd hebben om samen met inwoners één-op-één gesprekken te voeren en te bekijken wat het besteedbaar inkomen is en wat er vervolgens nodig is, maar deze capaciteit hebben zij over het algemeen niet. Het systeem moet werken voor 85 procent van de inwoners met een laag inkomen, zodat er voor 15 procent ruimte is voor extra inzet of maatwerk.

Vereenvoudiging Inkomen Mensen en de hervormingsagenda

Landelijk worden mogelijke vereenvoudigingen onderzocht. Na het

interdepartementaal beleidsonderzoek Vereenvoudiging sociale zekerheid en het programma Vereenvoudiging Inkomen Mensen (VIM) is de hervormingsagenda Inkomensondersteuning de volgende stap. Gemeenten kijken hierbij naar de Rijksoverheid, want veel vereenvoudigingen zijn geen lokale bevoegdheid. Denk aan het uniformeren van het inkomens- en partnerbegrip: definities die nu nog per wetgevend kader verschillend zijn. Zo heeft de Raad van State eerder geoordeeld dat gemeenten lokaal niet de vermogensgrenzen van de Participatiewet en de kwijtschelding belastingen gelijk mogen trekken.

Échte versnippering tegengaan, is dus voor een groot deel de taak van de Rijksoverheid en de landelijke politiek. Maar dat betekent niet dat gemeenten niets kunnen doen. Zij spannen zich al in om het complexe systeem zo eenvoudig mogelijk te maken. Dat is ook nodig, want de complexiteit is voor inwoners een van de grootste struikelblokken. Met name de toegang tot de regelingen, de randvoorwaarden en de bewijsstukken die overhandigd moeten worden, houden mensen regelmatig tegen. Hier hebben gemeenten tot op zekere hoogte vrijheid om lokale keuzes te maken (binnen het wettelijke kader), maar zoals eerder besproken zijn het vooral de gemeentelijke financiën en de lokale politiek die bepalen hoe hoog of laag de drempel is.

De veelheid aan regelingen is complex. Maar volgens de geïnterviewden is de veelheid aan randvoorwaarden en bewijsstukken die inwoners moeten overleggen om te bewijzen dat zij aan de voorwaarden voldoen, minimaal



even complex. Zeker als deze beoordeling niet centraal in de gemeente wordt geregeld en iedere regeling, voorziening of dienst zijn eigen toegangspoort heeft. Met een stadspas of gemeentelijke inkomensverklaring bijvoorbeeld kunnen gemeenten de toegangspoort lokaal centraliseren. Dit is een stap om het eenvoudiger te maken, maar zegt nog niet in hoeverre die ene plek toegankelijk is. Artificiële intelligentie en datakoppeling kunnen hierbij helpen, lees het onderzoek [Datakoppeling: praktijkbeschrijving Amsterdamse aanpak](#) van de Hogeschool van Amsterdam uit.

Belangrijk in de discussie over complexiteit en bereik is dat het niet enkel gaat over het bereiken van mensen. Het gaat altijd over het bereiken van de juiste mensen: de mensen die het nodig hebben. Complexiteit en gerichtheid zijn communicerende vaten. Kijk naar de energietoeslag, een vrij eenvoudige aanvraag met weinig randvoorwaarden. Deze eenvoud ging gepaard met een gigantisch bereik: tussen de 80 en 110 procent van de doelgroep werd bereikt. De kritiek was vervolgens dat een deel van de mensen de energietoeslag niet nodig had, omdat ze ondanks hun lage inkomen geen verhoogde energiekosten hadden. De energietoeslag werd daarmee bestempeld als een vrij ongerichte maatregel. Scherpere randvoorwaarden zouden niet alleen de uitvoering problematischer maar ook de aanvraag complexer hebben gemaakt, waardoor de toeslag een kleinere doelgroep had bereikt en daarmee specifiek gericht was op de mensen die het écht nodig hadden. Maar dan was wel het risico ontstaan dat een deel van deze mensen vanwege de complexiteit niet door de aanvraag zou komen.

De keuze voor een ruimhartig beleid werd lokaal vooral ingegeven doordat het financieel gunstig en toereikend was. Voor de uitvoering van de energietoeslag kregen gemeenten een financiële garantie.

5.7. De rol van de inwoner

Zoals gezegd in paragraaf 5.4.1 is de aanbodgerichte dienstverlening opgedeeld in vele regelingen en veelal gebaseerd op de aannames van de overheid over wat goed zou zijn voor de inwoner. In paragraaf 5.6 gingen we in op de toegankelijkheid van dit aanbod. Maar het is ook goed om te bekijken welke rol deze structuur impliciet en expliciet overlaat aan de inwoner.

Bij het schrijven van dit rapport hebben we gebruikgemaakt van ervaringskennis, maar er was geen apart proces waarin de beleving van de inwoner of ervaringsdeskundigheid centraal stond. Daarom zullen we hier niet spreken over hoe inwoners armoedediensverlening ervaren, maar we kunnen wél iets zeggen over hun rol in dit systeem. Daarmee leggen we direct de kloof bloot tussen de systeem- en de leefwereld. Als de wens is om de kloof te verkleinen of te overbruggen, dan is er een grotere opening nodig in het systeem dan er nu is. Wij hopen hieraan bij te dragen met ons voorstel om armoedediensverlening anders te organiseren.

5.7.1. Regie

De complexiteit van armoedediensverlening wordt weleens vergeleken met een Googlezoekbalk: om bij het antwoord uit te komen, moet je vooraf



al weten wat het probleem is, wat de vraag is en wat je zoekt. De aanbod-gerichte dienstverlening met velerlei regelingen lijkt misschien op een vriendelijke winkel waar inwoners in hun mandje kunnen doen wat ze nodig hebben. Maar niets is minder waar. Er wordt namelijk flink wat van de inwoner gevraagd.

Om bij de vergelijking met de winkel te blijven: het is allereerst zaak dat een inwoner weet dat de winkel bestaat, dat hij zorgt dat hij de winkel binnen mag en dat hij de locatie weet te vinden. Stel dat dit is gelukt. Dan moet hij overzicht krijgen: welke producten zijn er allemaal en waar staan ze? Vervolgens moet hij precies weten welke producten hij mag pakken en welke niet. Ieder product heeft zijn eigen voorwaarden. Pakt hij een verkeerd product, dan draagt hij zelf de nog onbekende consequenties. Hij moet ook de houdbaarheid goed in de gaten houden, die per product verschilt. Om te zorgen dat hij het product na de houdbaarheid tot zijn beschikking heeft, moet hij aan de levertijd denken, het op tijd bestellen en er rekening mee houden dat de voorwaarden weer kunnen veranderen. Als hij kiest voor het ene product, dan kan een ander product van de lijst verdwijnen. Soms kan hij iets kopen met een lening, die hij moet terugbetalen. Sommige producten hebben gevolgen voor het inkomen. Om in bepaalde schappen te kijken, is er aanvullende informatie nodig die hij misschien niet heeft. Producten die hij over het hoofd heeft gezien, kan hij niet met terugwerkende kracht ontvangen. Als hij informatie wil over een product, dan is er per product iemand die iets kan vertellen, maar de samenhang met andere producten is

onduidelijk. En als hij iets specifieks nodig heeft, moet hij zelf maar kijken of het tussen het aanbod te vinden is.

Deze metafoor is een uitvergroting, maar de regie die een inwoner moet voeren kent eenzelfde complexiteit. Mensen hebben er soms een dagtaak aan. De ironie in deze metafoor is dat sommige consultants of professionals inwoners inderdaad als 'shoppers' zien. Zij ervaren het als negatief als iemand gebruikmaakt van veel regelingen, alsof er sprake is van overdaad. Maar inwoners vervullen dan juist precies de rol die de overheid van hen verlangt in het systeem. Hier zie je hetzelfde als bij sommige charitas- of vrijwilligersinitiatieven: een dienst of regeling is een gunst die dankbaarheid veronderstelt bij de afnemer. Het 'halen van recht' wordt gezien als ondankbaar en onsympathiek. Mogelijk ligt ook diep onder deze houding van gemeentelijke medewerkers het wettelijke principe 'zorg dat mensen niet te veel krijgen.'

Deze houding bij medewerkers is geen kritiek op hun vakmanschap, maar een gevolg van de uiterst complexe en vaak tegenstrijdige principes en wetten die zij uitvoeren. Net zo goed dat 'slecht' beleid niet op te lossen is met maatwerk, zijn tegenstrijdige principes niet op te lossen met vakmanschap. Daarnaast zijn er ook heel veel medewerkers die niet zo denken over inwoners, maar hun uiterste best doen om hen te helpen bij hun onmogelijke opgave. Overigens horen bij deze groep vaak ook de medewerkers die het weleens over 'shoppers' hebben.



Zowel gemeenten als maatschappelijke en publieke organisaties vragen zich af hoe dit anders en beter georganiseerd kan worden. In meerdere gesprekken kwam het principe van 1gezin1plan1regisseur ter sprake. Dan worden de samenwerking, samenhang en regievoering niet neergelegd bij de inwoner, maar bij een professional. Er kan worden gewerkt aan doelen, 'de basis op orde' en thema's zoals welzijn, relatie, groei en ontwikkeling.

5.7.2. Risico

Het aanbod is versnipperd en complex. Aan de ene kant doen gemeenten en lokale partners hun best om meer duidelijkheid te bieden. Aan de andere kant moeten inwoners veel zelf regisseren. In gesprek met maatschappelijke en publieke organisaties en gemeenten zagen we dat door deze constructie het risico bijna altijd bij de inwoner ligt.

Toegang is afhankelijk van vaardigheden inwoner

Armoede is meer dan een tekort aan geld en heeft gevolgen voor zelfbeschikking, (zelf)vertrouwen, eigenwaarde, eenzaamheid, gezondheid en stress. Dit verkleint de kans dat inwoners de regierol kunnen oppakken die hun in het systeem gegeven wordt. Om de basis op orde te krijgen, heeft een inwoner dus eigenschappen nodig die pas opgebouwd kunnen worden op het moment dat die basis op orde is. Het oogt paradoxaal. Zeker omdat wanneer het niet lukt om door het complexe systeem heen te komen, de inwoner geen regeling en geen bestaanszekerheid krijgt. Het risico ligt dus bij de inwoner.

Wellicht komt deze benadering uit het principe van de meritocratie, dat inhoudt dat sociale status, kansen en beloningen worden toegekend op basis van verdiensten, talenten en prestaties van een individu. Kort vertaald naar het thema armoede: 'Je verdient het om uit armoede te komen als je je individuele vaardigheden juist inzet.' Maar een meritocratie is pas een meritocratie als de kansen gelijk zijn en de inspanningen een individuele verantwoordelijkheid. Bij armoede zijn de kansen niet gelijk en betreft het een collectieve verantwoordelijkheid. Het moet dus niet aan de hand van de meritocratische principes worden beoordeeld of inwoners wel of geen toegang hebben tot hulp.

Bij fouten straffen we met bestaansonzekerheid

Mensen kunnen pas werken aan welzijn, relatie, groei en ontwikkeling als ze financiële zekerheid hebben. In de praktijk van de gemeentelijke armoede-dienstverlening komen straffen - zoals het korten op de uitkering - voor om bepaald gedrag onaantrekkelijk te maken. Dit is altijd onderdeel geweest van handhaving. Het is echter heel moeilijk te bepalen of gedrag voortkomt uit bewuste en rationele overwegingen of uit angst en zorgen over bestaansonzekerheid, het complexe systeem en overschatting van het doenvermogen.

Mede door de coronacrisis en de toeslagenaffaire is het maatschappelijke debat over de schuldvraag de afgelopen jaren veranderd. Iedereen kan in theorie zijn baan verliezen of in een systeemfout terechtkomen. Dit heeft een opening gegeven om armoede meer als collectief probleem en



collectieve verantwoordelijkheid te zien dan als individuele aangelegenheid en individuele schuld. Maar de dienstverlening is nog niet altijd zo ingericht en mag nog meegroeien in deze trend. Want het is toch onmenselijk dat we individueel straffen voor iets waarvoor we collectief verantwoordelijk zijn?

Verwarren we in onze aanpak straffen met leren en verwarren we het individuele leerobject met het collectief? De straf die wordt uitgevoerd, heeft te maken met de reden dat mensen hulp zoeken: bestaansonzekerheid. Er wordt gestraft met bestaansonzekerheid door inkomen weg te nemen op een vaak onvoorspelbare manier. Dit gebeurt tijdens het leerproces van mensen die een onzeker en stressvol bestaan leiden. Voorbeelden: 'Komt u niet naar de budgetcursus, dan kan dat gevolgen hebben voor uw uitkering.' Of: 'U heeft een aanvraag gedaan, wij hebben toegekend, maar dit bleek onjuist, u moet bedrag X terugbetalen.'

Hiermee zeggen we overigens niet dat handhaving niet belangrijk is. Maar straffen met bestaansonzekerheid is een handhavingsmethode die nog meer tegenstrijdigheden in armoededienstverlening brengt. Belangrijk bij handhaving is de balans tussen ruimte om de inwoner te helpen en de wens om fraude en misbruik tegen te gaan. Een te los beleid zorgt ervoor dat inwoners te veel ruimte pakken. Dit gaat voorbij aan de bedoeling en kwalificeren we als oneigenlijk gebruik. Het gevolg is vaak een te strak beleid, waarin er onvoldoende ruimte overblijft en inwoners in de problemen komen. Wanneer de problemen aan het licht komen, wordt er weer ruimer beleid

gevoerd gericht op vertrouwen dat weer kan leiden tot meer oneigenlijk gebruik. Daarom is balans in de handhaving essentieel.

5.7.3. Zij die er niet doorheen komen

Armoededienstverlening kent heel wat tegenstrijdigheden. Er zijn talloze momenten dat inwoners afhaken, tegen een muur lopen of uiteindelijk niet aan de randvoorwaarden voldoen en geen toekenning krijgen. Een aantal maatschappelijke organisaties stelden de vraag: 'Wat doen we met mensen die van de band afvallen?'

Een aantal redenen dat mensen buiten de boot vallen, hebben we besproken in de hoofdstukken over niet-bereik, complexiteit en de rol van inwoners. Het is een diverse groep. Het gaat hier ook om inwoners die niet voldoen aan de randvoorwaarden, maar een laag inkomen hebben door een levensgebeurtenis en om inwoners die *nét* boven de inkomensgrens zitten en hierdoor op geen enkele ondersteuning recht hebben (armoedeval).

Enerzijds zijn er randvoorwaarden afgesproken en als iemand daaraan niet voldoet, dan staat daar geen dienstverlening tegenover. Tegelijkertijd wordt er niet voor niets om hulp gevraagd. Wat gebeurt er met deze groep? Zal het goed met hen gaan? Of is dit de groep die na een tijdje in het cluster 'verborgen armoede' valt? Zijn dit de mensen die geen vertrouwen meer hebben in de overheid? Of door fysieke klachten terechtkomen in het zorgdomein?



Gemeenten en maatschappelijke en publieke organisaties willen meer oog hebben voor deze groep. Laten we de band breder maken zodat er minder mensen vanaf vallen, alternatieve banden creëren en zorgen dat mensen gevonden en gebonden worden.

5.8. Vakmanschap

Vakmanschap – van betaalde tot niet-betaalde professional, van uitvoerder tot wethouder en van beleidsmedewerker tot rijksambtenaar – kwam vaak ter tafel in de gesprekken met gemeenten en maatschappelijke en publieke organisaties. Het is goed om te benoemen dat vakmanschap geen individuele aangelegenheid is, maar iets wat een kader, organisatie en sturing vergt.

Onderstaande thema's rondom vakmanschap hebben raakvlakken met [spoor 3](#) van de Participatiewet in Balans. In dit proces worden de nieuwe principes van de wet omgezet in wettelijke aanpassingen, langetermijnherziening en vakmanschap & cultuuromslag.

5.8.1. De professional

'Het lijkt alsof mensen wanneer zij de drempel van het gemeentehuis overgaan, in de rol van hun vak stappen en hun hele mens zijn buiten het gemeentehuis laten', zei een van de maatschappelijke organisaties. Het is een interessante constatering. Een houding als deze is meer dan een individuele keuze, maar start wél bij de individuele nieuwsgierigheid of individuele

vraagtekens. Voor hoeveel menselijkheid is ruimte in de rol die je uitvoert? En als er weinig ruimte is, is dat gewenst?

Het kader van waaruit consultants en beleidsmedewerkers werken en het kader van waaruit wordt gestuurd, is vaak een combinatie van het juridisch wettelijke kader, het politieke coalitieakkoord en de beleids- en uitvoeringsplannen. Armoedediensverlening kent nauwelijks kwaliteitskaders zoals in de zorg, die een eenduidig beeld geven van wat er wordt verstaan onder goede zorg, gebaseerd op waarden, wensen en behoeften. Af en toe wordt het lokaal ontwikkeld in het brede sociaal domein of specifiek voor Wmo en jeugd.

Het kader voor armoedediensverlening is dus vrij eenzijdig gevoed vanuit rechtmatigheid en doelmatigheid. Het hangt vervolgens af van sturing op vakmanschap in het team in hoeverre het gaat over kennis, kunde en vaardigheden gekoppeld aan waarden, principes en normen. Als hierop lokaal weinig wordt gestuurd, dan wordt vakmanschap ineens een individuele aangelegenheid, zonder juiste handvatten. Dan is het ook onduidelijk wanneer een professional het goed doet, want er is geen lat of kader om dit aan af te meten. In deze situatie wordt er soms om 'moed' of 'lef' van wethouders, consultants of beleidsmedewerkers gevraagd. Dat is ook weer een individuele aangelegenheid, omdat het collectieve kader voor vakmanschap deels ontbreekt.



Tegelijkertijd moeten inwoners het hebben van de gouden harten: de mensen die vanuit goedheid iets doen. Hier zijn er gelukkig ook heel veel van bij gemeenten en maatschappelijke organisaties. Maar het is te kwetsbaar en te willekeurig. Het kader moet iedereen voorzien van gezamenlijke definities van goede dienstverlening.

5.8.2. Mensbeeld, bejegening en gelijkwaardigheid

In dit rapport hebben we werkende principes, kaders en wetten benoemd die inspelen op hoe professionals kijken naar inwoners met een laag inkomen. Gemeenten erkennen dat er stappen te zetten zijn in hoe de overheid haar inwoners bejegt. Zo vertelde een maatschappelijke organisatie over de situatie dat 'een moeder met tatoeages werd verweten dat ze geen geld had voor een laptop voor haar kind, maar wel voor haar tatoeages.' Het komt voor dat de autonome keuzes van inwoners rond bijvoorbeeld huisdieren, de aanschaf van een televisie of roken worden veroordeeld. Alsof het recht op ondersteuning gepaard gaat met het inleveren van het recht op autonomie. Vermoedelijk zullen zeer weinig medewerkers van gemeenten achter deze stelling staan, maar het is een principe dat sluipt in handelen, communicatie en bejegening.

De relatie tussen inwoner in armoede en consulent is per definitie ongelijk. De afhankelijkheid zit al in het enkele feit dat de inwoner iets nodig heeft en de professional iets te bieden heeft. De omgang met deze machtsverhouding is onderdeel van vakmanschap. Stimuleer je gelijkwaardigheid in

deze ongelijke relatie? Of merk je een gevoel van ongelijkwaardigheid?

Merk je dat je het beter weet en hoe ga je hiermee om? Zodra ongelijkwaardigheid is genormaliseerd, voelen inwoners zich niet gehoord, niet gezien of zelfs vernederd.

5.8.3. Toetsing aan de Grondwet

We zien nog een belangrijk aspect rondom vakmanschap dat ook de literatuurverkenning aanraakt. Hoewel er in Nederland een verbod geldt op constitutionele toetsing (toetsing van wetten aan de Grondwet) door de rechter, worden wetten uiteraard wel (geacht te worden) getoetst aan de Grondwet. Dit betreft een verantwoordelijkheid van de wetgever zelf. Het zit in het traject van totstandkoming van een wet. Waarin ambtenaren een wetsvoorstel voorbereiden rekening houdend met grondbeginselen en waarin ook de Raad van State bekijkt of het wetsvoorstel niet in strijd is met de Grondwet en waarna behandeling in de Tweede Kamer en vervolgens in de Eerste Kamer aan de orde is. Het advies van de Raad van State is overigens zwaarwegend, maar niet bindend.

We zien dat de ambtelijke rol om de grondbeginselen in ogenschouw te nemen, niet altijd even scherp wordt uitgevoerd, zowel op lokaal als op rijksniveau. Een minister, staatssecretaris of wethouder wordt meer dan ooit gezien als leidend. Beleidsmakers zien zichzelf steeds meer als uitvoerders van politieke keuzes, zonder deze te toetsen aan de Grondwet. Als deze rol vervaagt, dan wankelen de rechtsstaat en de democratie. Dat is zorgelijk,



zeker in de wetenschap dat deze politieke of overheidsgeleerde beroepen geen beschermde beroepen zijn. Professionals met diverse vooropleidingen kunnen al deze beroepen uitvoeren en de mate van sturing in de organisatie bepaalt de rolopvatting. De rol van de ambtenaar om voorbereidende wetsvoorstellen te toetsen aan de grondwet, mag dus steviger verankerd zijn en onderdeel zijn van het vakmanschap van ambtenaar (hoe toets en adviseer ik?), politiek (hoe zorg ik dat voorstellen rechtsstatelijk zijn?) en directie (hoe stuur ik hierop?).

5.9. Samenwerking

5.9.1. Gemeenten en het lokaal middenveld

Samenwerking: kracht en worsteling

Gemeenten en maatschappelijke organisaties zien een grote kracht in samenwerking bij armoededienstverlening. Beide partijen hebben elkaar ook hartstikke hard nodig. Eerder hebben we gezien dat gedeelde waarden, principes en doelen ontbreken en er niet altijd goed zicht is op de eigen sterktes en zwaktes. Daardoor is het onduidelijk is wat er precies nodig is en welk effect daarmee bereikt moet worden. Dit zijn essentiële voorwaarden om samenwerking op te bouwen. Het is daarom ook niet gek dat gemeenten aangeven dat zij worstelen met het vormgeven van de samenwerking met het lokaal middenveld.

Gemeenten zien soms een wildgroei aan stichtingen ontstaan. 'We hebben een rijk lokaal middenveld, maar het budget is niet oneindig en hoe maken we juiste keuzes voor de juiste impact?' Deze afweging is vaak moeilijk te maken omdat er veel goede dingen worden gedaan, maar vaak ook dubbel voor overlappende groepen. De kracht zit in zaken die minder goed te meten zijn, zoals of inwoners zich gehoord en gezien voelen en hun vertrouwen in bepaalde vrijwilligers, professionals of organisaties. Ook maatschappelijke organisaties in het lokaal middenveld ervaren deze worsteling. 'We hebben nood aan een gelijkwaardige samenwerking, maar de vormgeving van de subsidie zet ons in een bestaansonzekere en afhankelijke positie.'

En dit is nog enkel de aanloop naar de samenwerking toe. Hoe wordt er vervolgens samengewerkt, wie heeft de regie en op welke manier? Dit is vaak onduidelijk, waardoor er langs elkaar wordt gewerkt en wantrouwen of concurrentie ontstaat. De kracht van samenwerking wordt nog lang niet altijd goed benut en kan soms zelfs beschouwd worden als obstakel.

In gemeenten gebeuren vaak mooie dingen. Maar armoededienstverlening is meer dan de optelsom van deze diensten en regelingen. Er ligt een lokale opgave om samenwerking tussen alle initiatieven tot stand te brengen, zodat er een bindweefsel ontstaat waarin inwoners kunnen landen, in plaats van dat ze tussen de regelingen en diensten doorvallen.



De warme doorverwijzing

Een krachtige vorm van samenwerking is bijvoorbeeld de warme doorverwijzing. Iedereen die iets betekent in armoededienstverlening voor een inwoner is onderdeel van een web. Belangrijk is dat alle deelnemers zicht hebben op hoe dit web eruitziet en hoe zij verbonden zijn aan de andere onderdelen. Het is ook belangrijk dat alle professionals elkaar weten te vinden, want iedereen is nodig in de dienstverlening en de oplossing ligt vaak niet bij één persoon.

Met professionals bedoelen we iedereen die zijn steentje bijdraagt: de vrijwilliger van de voedselbank, de consulent van de gemeente, de buurtwerker, de cliëntondersteuner, de coördinator van de bibliotheek, enzovoort. In het web zitten en door de bomen het bos zien is voor professionals al een uitdaging, maar deze regierol ligt nu vaak bij de inwoner zelf.

Een warme doorverwijzing heeft ook alles te maken met erkenning en vertrouwen in elkaar. Elkaars sterkte zien, die mogelijk een aanvulling is op een eigen zwakte. Een stichting die heel snel kan inspelen op een noodsituatie, kan bijvoorbeeld een essentiële toegang zijn naar structurele hulp op plekken waar dit mogelijk langer duurt. Een ander voorbeeld is het tijdig opschalen naar schuldhulpverlening als geldzorgen uitmonden in problematische schulden. Elkaar hierin vinden, is de kracht van samenwerking.

De organisatiekracht in de samenleving

Sommige gemeenten hebben een rijk lokaal middenveld, met veel initiatieven voor armoededienstverlening en veel vrijwilligers. Dan kan het moeilijk zijn om keuzes te maken omdat het budget eindig is. Gemeenten met een sober lokaal middenveld kampen met andere problemen. Zij hebben veel minder samenkracht om initiatieven op te zetten of veel minder vrijwilligers die aan deze initiatieven willen bijdragen. Het probleem om te moeten kiezen, lijkt voor hen een luxeprobleem, omdat dit aanbod per definitie ontbreekt.

Natuurlijk zijn er mogelijkheden om samenkracht te stimuleren. Maar dit kost tijd en moet ook intrinsiek uit de samenleving zelf komen, in plaats van gestuurd door bijvoorbeeld de overheid. De demografische ontwikkelingen aan de andere kant zijn een stuk minder maakbaar. Zo zorgt een oververtegenwoordiging van senioren of lage inkomens dat de vraag groter is dan het aanbod.

De kracht van een sterk lokaal middenveld wordt dus ook zichtbaar op het moment dat het ontbreekt. De vraag is dus niet alleen hoe we de samenwerking goed vormgeven, maar ook hoe we omgaan met een ontbrekend of mager lokaal middenveld. Zijn de gevolgen hiervan voor de inwoners? Of is het aan de overheid om meer te investeren in de dienstverlening voor inwoners? En hoe worden gemeenten in staat gesteld om hierop in te spelen? Hierover moeten we nadenken.



5.9.2. Gemeenten en het Rijk

Er is veel te zeggen over de samenwerking tussen gemeenten en het Rijk, maar het begint niet bij het onderscheid, het begint niet bij wij-zij. Er is maar één vertrekpunt en dat is dat gemeenten en Rijk samen overheid zijn. We moeten zorgen dat verantwoordelijkheden, taken en de uitvoering op elkaar aansluiten. Dat is niet altijd het geval, zo zien we ook in deze verkenning. We kunnen elkaar daarvan beschuldigen en we kunnen verklaringen proberen te vinden waarom de ander niet aansluit. Maar dit brengt het gesprek en de inwoner niet verder. Sterker nog, een maatschappelijke organisatie vroeg: 'Kunnen jullie (gemeenten en Rijk) een keer stoppen met naar elkaar wijzen en als overheid de goede dingen gaan doen?'

Een wijze oproep die we ter harte nemen. Het is de reden geweest voor deze verkenning. Met de literatuurbeschouwing hopen we een gezamenlijk kader – los van meningen, standpunten en perspectieven – te creëren. Zowel het Rijk als gemeenten hebben verplichtingen in grondwettelijke taken en rechtsstatelijke verantwoordelijkheden. We zien mogelijkheden voor gemeenten én het Rijk om te bewegen en de verantwoordelijkheden beter op elkaar te laten aansluiten. Daarbij moeten we er rekening mee houden dat beide overheden gelaagde organisaties zijn met ambtenaren en politieke bestuurders.

De dynamiek is daarmee complex, maar er is een gedeelde basis en we worstelen met dezelfde thema's. We hebben elkaar nodig en als we, net zoals in het lokaal middenveld, elkaars sterktes en zwaktes kunnen opvangen en elkaar kunnen vertrouwen, dan kan die samenwerking een kracht worden. Een kracht die zich uiteindelijk vertaalt in een kwalitatieve armoedediensverlening voor inwoners.



6. Adviezen

Alle thema's en aspecten die in deze verkenning aan de orde komen, zijn afhankelijk van elkaar en diep met elkaar verbonden. Stel dat we een oplossing bedenken voor een deelprobleem zoals de toegang tot armoededienstverlening. Dan brengt dit niet de gewenste verandering teweeg zolang we de oorzaken, gevolgen, condities en principes niet (kunnen) meenemen. Dit zien we al lange tijd. Plannen komen terecht in een systeem dat niet goed georganiseerd is, waarin verantwoordelijkheden onduidelijk zijn en samenwerking niet vanzelfsprekend is. Om plannen en verbeteringen toekomstbestendig te maken, moeten we het stelsel van armoededienstverlening onder de loep nemen en daarbij de samenhang in het oog houden. Onze adviezen zijn dus geen keuzemenu, maar vormen een samenhangend geheel.

Dit rapport is een tussenstap en kans om armoededienstverlening kwalitatief en toekomstbestendig te organiseren. Daarom adviseren wij allereerst om het met de stakeholders eens te worden over de manier waarop armoededienstverlening goed georganiseerd kan worden. Hiervoor doen we ook een voorstel.

We adviseren om vervolgens de daad bij het woord te voegen en tot invulling en implementatie te komen van die gezamenlijke inhoud.

Hiervoor geeft de verkenning ook inzichten. Tijdens de verkenning zijn we ook op veel waardevolle onderzoeken en inzichten uit het verleden gestuit, die de brug naar de uitvoering niet hebben weten te bereiken. Deze onderzoeken zijn een advies gebleven. Het gevolg? De problematiek bleef actueel en de onderzoeken werden na een paar jaar nog eens herhaald, om ook dan weer een advies te blijven.

6.1. Adviezen in het kort

1. Werk met gemeenten, Rijk, maatschappelijke en publieke partners aan een **landelijk armoedekader** met een duidelijke norm voor een toereikend inkomen. Doe dit op basis van gedeelde principes, waarden, doelen en gewenste effecten.
2. Zorg dat de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk en gemeenten beter op elkaar aansluiten en functioneer als **gezamenlijke overheid**.
3. Organiseer het netwerk voor een krachtige lobby voor een *toereikend, zeker en voorspelbaar* inkomen van rijkswege.
4. Bepaal samen met het Rijk bij de medebewindstaak **bijzondere bijstand** welke regelingen bij de landelijke norm horen en welke bijzondere normen bij gemeenten passen. Zo passen een aantal regelingen beter bij een landelijk minimum en daarmee bij een centrale uitvoering. Denk aan de individuele inkomenstoeslag, collectieve aanvullende verzekering en studietoeslag.



5. Werk aan een **basisdienstverlening** voor armoededienstverlening, die de volgende elementen bevat:
 - vraaggestuurde dienstverlening;
 - bredere begeleiding van inwoners in armoede;
 - eenvoudige toegang;
 - samenwerking met lokaal middenveld;
 - vakmanschap.
6. Voorkom dat de dienstverlening is gebaseerd op tegenstrijdige werkende principes.
7. **Zorg voor ruimte en sturingskracht** op lokaal en individueel niveau. Maak een handelingsperspectief om lokaal keuzes te maken, politieke sturing te geven en in te spelen op geografische verschillen en verschillende behoeften van doelgroepen. Ontwikkel ook een kwaliteitskader voor maatwerk voor individuele verschillen, met als uitgangspunt: ongelijk investeren in ongelijke situaties, ongeacht waar iemand woont.
8. **Verbind de ontwikkelingen** van armoededienstverlening (en bestaanszekerheid) met andere dossiers, waarin er overlappende ontwikkelingen plaatsvinden.
9. **Neem als VNG en Divosa de regie** om samen met het Rijk en maatschappelijke en publieke partners beweging op gang te brengen, zoals een landelijk armoedekader, de normen voor bijzondere bijstand en basisdienstverlening.

6.2. Adviezen uitgelegd

6.2.1. Advies 1:

Ontwikkel een landelijk armoedekader

Onze opdracht is om te zorgen dat de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk en gemeenten beter op elkaar aansluiten. Gemeenten hebben daarbij hun eigen verantwoordelijkheden, maar ook deze vragen samenhang en afstemming. In deze verkenning komen we telkens weer uit op het ontbreken van gedeelde waarden, principes en doelen. Net als bij andere kwaliteitskaders, zoals in de zorg, zijn enkel de randvoorwaarden een kwestie voor de politiek. Maar wat kwaliteit en goede armoededienstverlening zijn, hoeft de politiek niet te beantwoorden. Dat is aan inhouds- en ervaringsdeskundigen, gemeenten, dienstverleners en rijksambtenaren.

Hierbij is het juiste abstractieniveau essentieel. Het gaat niet om harmonisatie van bedragen, spullen of materiaal, maar om de waarden en principes waarop onze dienstverlening moet worden gebouwd. Denk aan zelfbeschikking, regie, de totstandkoming van het aanbod en de zorg of inwoners niet te weinig of te veel krijgen. Het zijn essentiële principes die mede bepalen hoe dienstverlening eruitziet en wat het mensbeeld is. Zij maken ook duidelijk welke doelen we najagen en welke resultaten we willen zien. Rond gedeelde principes, waarden, doelen en effecten kunnen we samenwerken en sturen.



Hierover is al veel geschreven, onderzocht en nagedacht. Laten we het wiel dus niet opnieuw uitvinden, maar voortbouwen op wat er al is. Ons doel is om te komen tot een werkend kader waarop we de armoededienstverlening kunnen bouwen. Een landelijk armoedekader is ook nodig om duidelijkheid te geven over de verhouding tussen gemeentelijke meedoenregelingen, een toereikend inkomen van rijkswege en de minimale en behoorlijke levensstandaard die in het kader is vastgesteld. Wat betekent het voor gemeentelijke dienstverlening als er een toereikend inkomen is? Wat betekent het als er geen pleisters meer geplakt hoeven worden en gemeenten weer kunnen fungeren als het vangnet?

6.2.2. Advies 2:

Zorg dat Rijk en gemeenten als gezamenlijke overheid functioneren

Gemeenten en Rijk werken in de rechtsstaat. Zij hanteren en handhaven de regels van de grondwet. Hun rollen en verantwoordelijkheden staan op zichzelf. Deze rechtsstatelijke afspraken zijn bindend en verbinden de verschillende overheidslagen; het is geen kwestie van mening of perspectief. Er is een herbevestiging nodig dat alle partijen zich voegen naar deze afspraken. Het Rijk is verantwoordelijk voor inkomenspolitiek en draagt zorg voor een toereikend inkomen waarmee een minimale en behoorlijke levensstandaard betaalbaar is voor inwoners. De bijzondere bijstand is binnen de Participatiewet een medebewindstaak, uitgevoerd door gemeenten die voor bijzondere gevallen buiten de norm een passende oplossing bieden. De wetgever kan een medebewindstaak nader inkaderen door de normen aan te scherpen. Bij taken in het medebewind horen dekkende kosten.

Gemeentelijke regelingen vallen onder de Gemeentewet en daarmee onder de autonome taak van gemeenten. Deze vallen per definitie buiten de normen voor een minimale levensstandaard. Het Rijk heeft geen zeggenschap over autonome taken en kan deze niet inkaderen. Bij gemeentelijke verschillen zal een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slagen, omdat het gaat om autonome taken buiten het bestek van een inkomen dat in een minimale levensstandaard voorziet. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel zal mogelijk wel slagen door te wijzen op schending van de minimumnormen van bestaanszekerheid, die vallen onder de bevoegdheid van het Rijk.

Belangrijk is dat het duidelijk is welke overheidslaag welke taak en verantwoordelijkheid heeft en dat we het daarover eens zijn. Het uitvoeren van de grondwet is een verplichting en de politiek moet kunnen uitleggen hoe dat gebeurt en hoe zij behoorlijk tegemoetkomen aan de opdracht die de grondwet hen geeft. In de aanloop van nieuwe wet- en regelgeving is de rol van ambtenaren cruciaal om te kijken naar de rechtsstatelijke afspraken.

6.2.3. Advies 3:

Voer een krachtige lobby voor een toereikend inkomen van rijkswege

Is het minimum bepaald in het landelijk kader? Dan is het ook duidelijk wat een toereikend inkomen moet zijn, gelijk voor iedereen, waarmee een minimale levensstandaard betaald kan worden. Het Rijk is volgens artikel 20 van de Grondwet verplicht om te voorzien in een toereikend en gelijk minimum voor inwoners. Belangrijk is dat deze verplichting helder voor het voetlicht



komt bij de landelijke politiek. Gemeenten hebben een groot en breed netwerk om dit voor elkaar te krijgen. In deze verkenning benadrukken we vooral de kracht en noodzaak van samenwerking. Iedereen heeft zijn of haar rol in te nemen en dit vergt organisatiekracht.

Het vraagstuk voor de korte termijn is wat het minimum is, wat de norm is en wat een toereikend inkomen is. De uitdaging is om het inkomen structureel toereikend te houden.

6.2.4. Advies 4:

Ontwikkel een gedeeld kader voor de bijzondere bijstand

De minimumnorm geldt voor alle inwoners. Maar in sommige situaties zijn uitzonderingen op hun plaats. Door hier ook betere normen te verbinden aan de bijzondere bijstand, kunnen gemeenten deze medebewindstaak op een meer gelijke manier uitvoeren. Daardoor komt er meer gelijke behandeling in gelijke gevallen.

De opdracht aan de wetgever is om bij expliciete medebewindstaken toereikende middelen beschikbaar te stellen waarmee gemeenten hun opdracht kunnen uitvoeren en de bijzondere bijstand kunnen betalen waarop inwoners recht hebben. Ook bij de bijzondere bijstand is de vraag op korte termijn wat het minimum is en hoe we dit toereikend maken.

De uitdaging is om de bijzondere bijstand actueel te houden, het karakter ervan te respecteren en niet te pas en te onpas te gebruiken om zaken in onder te brengen die bij een minimale en behoorlijke levensstandaard horen.

Dit betekent dat we de bijzondere bijstand allereerst op basis van het karakter moeten opschonen. Zaken die passen bij een landelijk minimum, moeten we hier niet onder willen brengen. We stellen dus voor om een aantal bijzondere regelingen te centraliseren omdat ze in het verleden onterecht zijn verbijzonderd en gaten vullen in andere wetgeving en voorzieningen:

1. Individuele inkomenstoeslag
2. Collectieve aanvullende verzekering
3. Studietoelage

Ook zijn bewindvoerderskosten, rechtsbijstandbijdragen en de laptop-regeling (waarvoor er een landelijk wettelijke schoolkostenregeling bestaat), regelmatig benoemd als regelingen die buiten het karakter van de bijzondere bijstand of gemeentelijke regelingen vallen. Deze hebben het karakter van een gecentraliseerd minimum en moeten betaald worden vanuit een toereikend inkomen. Het is verstandig om de gevolgen van deze centralisatie te onderzoeken.



6.2.5. Advies 5:

Werk aan een basisdienstverlening voor armoededienstverlening

In de verkenning zien we dat de wens groot is om lokale dienstverlening anders in te richten dan de huidige aanbodgerichte dienstverlening met vele regelingen. Zolang het past bij het karakter kunnen zaken waarop gemeentelijke regelingen nu inspelen, voor een deel worden ondergebracht in de bijzondere bijstand. Dit biedt ruimte om de focus te verleggen van praktische aanbodgerichte ondersteuning naar vraaggerichte hulp, waarbij inwoners een minimale en behoorlijke levensstandaard kunnen betalen via het inkomen. Ze krijgen begeleiding om daar te komen, ondersteuning in bijzondere en noodzakelijke situaties en werken tegelijkertijd aan hun eigen ontwikkeling.

Dankzij het te ontwikkelen landelijk armoedekader kunnen we bij de te ontwikkelen vraaggerichte dienstverlening werken aan gezamenlijke doelstellingen, zodat de samenwerking met het lokale middenveld ook vorm kan krijgen.

In de basisdienstverlening komt er meer lijn in wat we verstaan onder 'goede dienstverlening' en wat daarvoor nodig is. Dit zijn soms ook zaken die nog helemaal niet bij gemeenten neergelegd kunnen worden. Bijvoorbeeld omdat er eerst gegevensuitwisseling, opleiding of beroepsprofielen nodig zijn. We leren hier van de basisdienstverlening schuldhulp. Daarin is uitgewerkt of gemeenten al aan de slag konden met een minimumwerkwijze of kwaliteit, of dat eerst andere randvoorwaarden vervuld moesten worden.

De opgave is nu om na te denken over welke elementen een plek moeten krijgen in de basisdienstverlening. Dit moeten we doen in relatie tot het landelijk kader, onderzoeken, kennis en eerder uitgewerkte plannen. In de verkenning hebben we in ieder geval al de volgende elementen geïnterpreteerd:

- vraaggestuurde dienstverlening
- bredere begeleiding inwoners in armoede
- eenvoudige toegang
- samenwerking lokaal middenveld
- vakmanschap

6.2.6. Advies 6:

Zorg dat werkende principes niet tegenstrijdig zijn aan dienstverlening

In deze verkenning stuiten we op een aantal werkende principes die haaks staan op elkaar, haaks staan op doelstellingen of zorgen voor worsteling en ambiguïteit bij professionals. Dit leidt tot innerlijk tegenstrijdige en onduidelijke dienstverlening. Bewustzijn over deze principes is essentieel om tot bewuste keuzes te komen over de in advies 5 beoogde dienstverlening.

De tegenstrijdige principes die we hebben gezien:

- Het paternalistische principe: inwoners maken zelf niet de juiste keuzes, zodat de overheid deze beslissingen voor hen moet nemen.
- Het principe van gemeenschapsgeld, ook diep geworteld in de Participatiewet, dat een inwoner nooit te veel mag krijgen.



- Het meritocratische principe: op basis van hun talenten, vaardigheden en kennis verdienen mensen de bijbehorende resultaten en beloningen.
- Het principe van beheersing: de focus ligt op het beheersen van de financiën en de kwaliteit van dienstverlening is daaraan ondergeschikt.
- Het principe van straffen met bestaansonzekerheid: het ontmoedigen van ongewenst gedrag van inwoners gaat gepaard met het wegnemen of verminderen van geld.

6.2.7. Advies 7:

Ontwikkel lokale en individuele ruimte en sturingskracht

We kunnen een kader en een basis met elkaar afspreken, maar feit blijft dat er altijd lokaal geografische verschillen tussen gemeenten en individuele verschillen tussen inwoners zullen zijn. Het is belangrijk om deze verschillen niet te vergeten in de dienstverlening en niet te verwarren met elkaar. Beide categorieën verdienen een erkende plek, zodat gemeenten erop kunnen inspelen.

Geoorloofde verschillen zijn rechtvaardig als ongelijk investeren leidt tot een toereikend en gelijk minimum. Hierbij zou het ook goed zijn om met een handelingsperspectief te werken voor lokaal geografische verschillen en lokale (politieke) keuzes. Zo'n perspectief brengt duidelijkheid over de bewegingsruimte en de lokale keuzes die zijn te maken. Informatie over de gemeente, doelgroepen en behoeften zijn hierbij ook cruciaal. Dan kan

een gemeente vanuit de doelen sturen op een lokale koers die uitlegbaar is omdat het minimum wordt gewaarborgd.

Het wettelijk en juridisch kader voor maatwerk vinden we onder andere in de bijzondere bijstand, maar een kwaliteitskader voor maatwerk ontbreekt voor een groot gedeelte nog. Dit gaat over de bewegingsruimte die er is, maar vooral over wat je hiermee kan en mag doen. Een kwaliteitskader geeft hiervoor handvatten, waardoor maatwerk niet willekeurig is, maar stoelt op dezelfde principes en afwegingen.

6.2.8. Advies 8:

Zoek de samenhang met overlappende ontwikkelingen

Deze verkenning, de opgave bestaanszekerheid en gemeentelijke dienstverlening staan niet op zichzelf. Daarom adviseren we om verbinding te zoeken met trajecten waarvoor bestaanszekerheid ook een randvoorwaarde is. Het ontbreken van een toereikend, zeker en voorspelbaar inkomen belemmert bijvoorbeeld de toegang naar zorg en wonen. Daarnaast worden de consequenties van bestaansonzekerheid ook zichtbaar in deze domeinen. Denk aan de problematiek van dak- en thuislozen en de zorgvraag in de GGZ, jeugdzorg, huisarts en specialistische zorg.

Maak dus verbinding met:

- het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA)
- de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ)



- Individuele ondersteuning bij Participatie en Sociale Zekerheid (IPS)
- het rapport [Gematigde groei](#) van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2025
- de Hervormingsagenda Jeugd

Ook in het domein van participatie, armoede en schulden zijn er ontwikkelingen die om verbinding vragen:

- de propositie Sociaal Domein
- de Top Bestaanszeker
- de hervormingsagenda Inkomensondersteuning
- de Participatiewet in Balans, spoor 2 en 3
- het wetsbesluit Proactieve dienstverlening
- het project Data delen Armoede en Schulden
- Nationaal Programma Armoede en Schulden
- de interdepartementale aanpak kwetsbare gezinnen

Om deze verkenning verder te brengen, is op korte termijn specifiek samenwerking nodig met:

- onderzoek naar effectief armoedebeleid (Nibud)
- afwegingskader regelingen voor mensen met een laag inkomen (ministerie van SZW)

6.2.9. Advies 9:

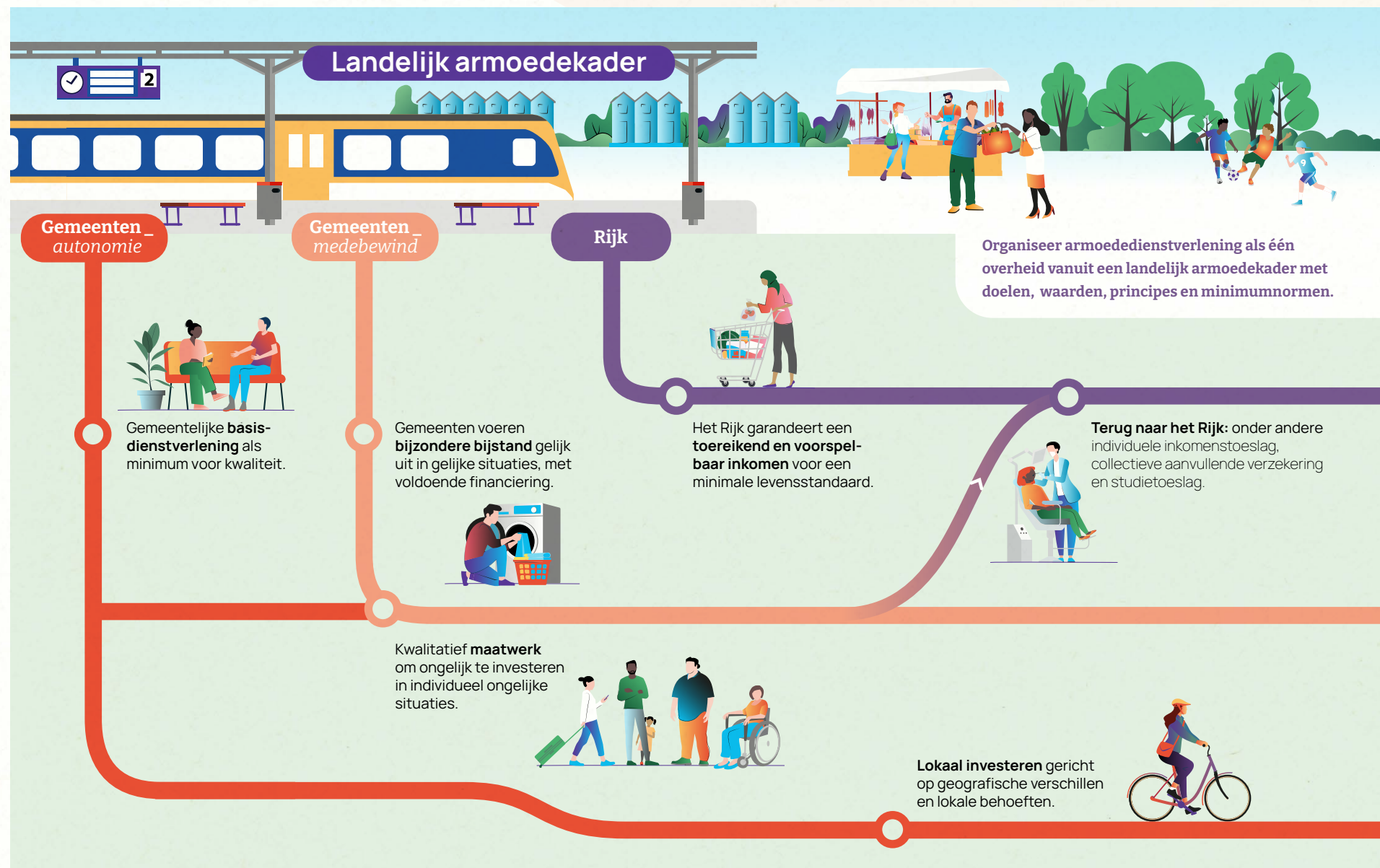
Pak een regierol om beweging op gang te brengen

Alle stakeholders moeten aan de slag met het advies om de armoede- dienstverlening anders te organiseren. Landelijke politiek, ministeries, lokale politiek, gemeenten, maatschappelijke organisaties, publieke organisaties, universiteiten, hogescholen, kennisinstituten, ervarings- deskundigen, bestuurders: iedereen heeft een rol.

Per onderdeel zal een andere partij verantwoordelijk zijn. We adviseren een regievoerder om beweging te organiseren. Het kan een valkuil zijn om te wachten tot het inkomen toereikend is, ondanks dat dit een essentieel onderdeel is. Beweging kan al eerder plaatsvinden, bijvoorbeeld op het vlak van een landelijk kader, de bijzondere bijstand en basisdienstverlening. Dit zijn even essentiële onderdelen als het toereikend inkomen. Als we hier in actie komen, wordt ook steeds duidelijker hoe zeer het toereikend inkomen nodig is. Door beweging creëer je beweging. De verantwoordelijk- heid is gedeeld, maar we adviseren dat de regie van deze verandering en beweging in handen komt te liggen van de VNG en Divosa.



6.3. Verkenning gemeentelijke armoedediensverlening





7. Tot slot

Kwetsbaarheid is een kracht die leidt naar kwaliteit

Tijdens het maken van deze verkenning hebben gemeenten zich kwetsbaar opgesteld. Dat was ook onze bedoeling. We stelden feedback en reflectie centraal in de zoektocht naar een kwalitatieve en toekomstbestendige armoedediensverlening. Dit betekent dat de verkenning niet altijd voldoende ingaat op wat er wél goed gaat. Het is belangrijk om dit te zeggen, want er gaat ook heel veel wél goed. Ondanks de complexiteit van het systeem staan er iedere dag in iedere gemeente ontzettend veel mensen klaar voor mensen met geldzorgen. Met hun warmte en vriendelijkheid maken zij écht verschil.

Deze verkenning is ook – of misschien wel juist – voor de professionals die zich iedere dag door de complexiteit worstelen en niet opgeven. Laten we hen een systeem gunnen en bieden dat niet tegenstrijdig is, dat werkt en hen helpt om het goede te doen voor mensen. We hebben laten zien wat er tegenwerkt en waar het wringt. Door hierover eerlijk te zijn, kunnen we eraan gaan werken. Laten we de handen ineenslaan met alle partijen die we hiervoor nodig hebben. Op deze manier proberen we verbinding te maken en gezamenlijk te werken aan kwaliteit.

Dank aan iedereen die hieraan heeft bijgedragen, bijdraagt en gaat bijdragen.



Bijlage 1.

Opzet verkenning

Deelnemende gemeenten

We hebben zorgvuldig veertig gemeenten uitgekozen: een goede mix van inwonersaantal en provincies. Niet alle uitgenodigde gemeenten hebben deelgenomen. Hieronder noemen we de gemeenten die een actieve bijdrage hebben geleverd aan het traject. Meestal werd de gemeente vertegenwoordigd door een (senior) beleidsmedewerker armoede, een strateeg, projectleider of bestuursadviseur. De gemeente Haarlem werd vertegenwoordigd door een beleidsmedewerker en ervaringsdeskundige.

Deelnemende gemeenten waren: Gemeente Almere, Gemeente Amersfoort, Gemeente Amsterdam, Gemeente Arnhem, Gemeente Assen, Gemeente Barneveld, Gemeente Borger-Odoorn, Gemeente Breda, Gemeente Den Haag, Gemeente Deventer, Drechtsteden, Gemeente Dronten, Gemeente Emmen, Gemeente Groningen, Gemeente Haarlem, Gemeente Heerenveen, Gemeente Heerlen, Gemeente 's-Hertogenbosch, Gemeente Nijmegen, Orionis Walcheren, Gemeente Rotterdam, Gemeente Terneuzen, Gemeente Velsen, Gemeente Vijfheerenlanden, Gemeente Wageningen, Gemeente Weert, Zaffier, Gemeente Zwolle.

Opbouw bijeenkomsten gemeenten

In totaal hebben we drie bijeenkomsten met gemeenten georganiseerd.

De eerste en de laatste waren digitaal en de tweede was fysiek. De opzet van deze bijeenkomsten zag er als volgt uit:

● Bijeenkomst 1 2 juni 2025

Het bespreken van het doel en het proces van de verkenning. We zetten de eerste stappen voor het vaststellen van de scope, het verkennen van de lokale doelstellingen van armoededienstverlening en het inventariseren van knelpunten. We hebben drie overkoepelende knelpunten geformuleerd.

● Bijeenkomst 2 10 juli 2025

We verkenden of we kunnen leren door onderlinge ervaringen rondom de drie overkoepelende knelpunten uit te wisselen. We bespraken welke ambitie we hierin wilden najagen en verkenden stappen die ons dichterbij deze ambitie zou brengen. De drie knelpunten waren:

1. Niet-gebruik en niet-bereik
2. De complexiteit van het systeem
3. Wanneer doen we het eigenlijk goed?

● Bijeenkomst 3 23 september 2025

Op basis van de opbrengsten van de bijeenkomsten met gemeenten, de interviews met maatschappelijke en publieke organisaties en de literatuur-beschouwing toetsten we de voorlopige conclusies en adviezen.



Geïnterviewde maatschappelijke en publieke organisaties

De partners die geïnterviewd zijn, hebben we gekozen op basis van hun relatie met gemeenten en hun expertise. Het gaat om de volgende organisaties:

Organisatie	Geïnterviewde(n)
BS&F	Arjen Wilting
College Rechten van de Mens	Krista Janssen
Instituut Publieke Economie	Jasper van Dijk
Hogeschool Amsterdam	Anna Custers
Hogeschool Rotterdam	Mariëtte Lusse
Kinderhulp	Bernique Tool
Landelijke Cliëntenraad	Kosta Skliris
Movisie	Marjet van Houten
Nederlands Centrum Jeugdgezondheid / Alliantie Kinderarmoede	Kim Houben
Nationale Ombudsman	Danny Hanse
Nibud	Cora van Horssen
Sociaal Cultureel Planbureau	Benedikt Goderis
Stichting Leergeld	Alexandra Bartelds
Stichting Urgente Noden Nederland	Nathalie Boerebach
Stimulansz	Wim Eiselin

Opzet interview

We hebben gekozen voor een semi-gestructureerd interview: de lijn hebben we vooraf bepaald, maar er was voldoende ruimte om dieper in te gaan op de expertise of prioritaire thema's van de geïnterviewden. Het ging om de volgende vragen:

1. Hoe kijkt jouw organisatie naar de huidige discussie over de adviezen van Commissie Sociaal Minimum, bestaanszekerheid en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten?
2. Wat zegt of wat doet jouw organisatie over de hedendaagse problemen rond armoede en hoe verhoudt zich dat tot wat gemeenten doen?
3. Hoe kijk jij naar de verschillen tussen gemeenten?
4. Wat zou volgens jou het doel moeten zijn van lokale armoedebeleid?
5. Slagen we daarin en zo nee: hoe komt dat?
6. Reflecterend op het armoedebeleid: wat zie je gebeuren?
7. Wat zou de ambitie moeten zijn?
8. Wie hebben we daarvoor nodig?
9. Wat hebben we daarvoor nodig? Wat zou een goede eerste stap zijn voor een kwalitatieve en toekomstbestendige armoedediensverlening?



Bijlage 2.

Onderzoeken over toereikendheid en de mate van verschillen tussen gemeenten

In de afgelopen jaren zijn meerdere rapporten verschenen waarin de toereikendheid van inkomens (ondersteuning) van huishoudens is onderzocht. Ook de verschillen in inkomensondersteuning tussen gemeenten kwamen hierin aan de orde. In deze bijlage bespreken we drie belangrijke onderzoeken.

De **Commissie Sociaal Minimum**⁸ werd ingesteld in 2023 nadat de Tweede Kamer een motie⁹ had aangenomen. Met de motie werd de regering gevraagd een commissie in te stellen om het (inkomen op het) sociaal minimum te herijken.¹⁰ De commissie bestond uit elf experts op het gebied van sociale zekerheid en sociaal-economische, fiscale en juridische vraagstukken.

De commissie stelde zich de vraag: 'Wat voor pakket van goederen en voorzieningen hebben mensen nodig om in de huidige Nederlandse samenleving rond te komen en te kunnen meedoen?' Zij concludeerde dat veel huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum niet kunnen rondkomen.

⁸ www.divosa.nl/bestaanszekerheid/commissie-sociaal-minimum

⁹ www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z17929&did=2021D38525

¹⁰ www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/11#9e796d16

¹¹ Opgemerkt moet worden dat inmiddels het kindgebonden budget en de huurtoeslag zijn verhoogd.

Ook gaf de commissie aan dat tekorten lastig in één getal te vatten zijn, omdat onder andere de huishoudsamenstelling en de gemeente waar iemand woont van invloed zijn. De commissie betoogde op basis van de cijfers dat het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum omhoog moest, vooral voor gezinnen met kinderen.¹¹ Daarnaast adviseerde zij om te blijven inzetten op het terugdringen en voorkomen van niet-gebruik. De commissie benadrukte dat het zorgdragen voor de bestaanszekerheid een grondwettelijke taak is van de Nederlandse overheid.

De commissie stelde zich de vraag: 'Wat is de verhouding tussen de landelijke en gemeentelijke inkomensondersteuning?' Zij heeft ook advies gegeven over welke 'verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Rijksoverheid en gemeenten wenselijk is om het sociaal minimum en participatie te garanderen.'

De commissie stelde dat de balans tussen Rijk en gemeenten en tussen gemeenten onderling hersteld moet worden. In haar eerste rapport staat hierover:

'De afgelopen decennia heeft de Rijksoverheid steeds meer verantwoordelijkheden bij gemeenten neergelegd. Ook heeft de actualiteit de afgelopen jaren ervoor gezorgd dat de gemeenten meer taken zijn gaan vervullen. Als gevolg daarvan zijn veel mensen met een inkomen rond het sociaal minimum afhankelijk geraakt van lokaal beleid om rond te kunnen komen. Daarbij zijn de verschillen tussen gemeenten te groot geworden. Het is niet uitlegbaar



waarom de voorzieningen in de ene gemeente veel royaler zijn dan in de andere gemeente. Ook voor gemeenten zijn de gevolgen groot, omdat niet alle gemeenten beschikken over voldoende financiële middelen, en omdat aanvullende taken veel vergen van de uitvoeringscapaciteit van gemeenten. Rijk en gemeenten moeten de verstoorde balans in goed overleg herstellen.'

De commissie koppelt de te grote verschillen dus aan het 'kunnen rondkomen' en de afhankelijkheid daarvoor van gemeenten. Kortom, mensen zijn niet alleen te vaak van gemeenten afhankelijk om rond te kunnen komen, maar in de ene gemeente lukt dat ook veel beter dan in de andere. Dat komt doordat de ene gemeente, op grond van onder andere de eigen financiën en lokale politieke kleur, meer royale voorzieningen biedt dan de andere. Dat vindt de commissie niet uitlegbaar.

In het tweede rapport is de commissie hierop dieper ingegaan. Zij geeft de volgende adviezen, in deze volgorde:

1. Zorg dat de basis van landelijke regelingen (algemene bijstand, toeslagen enzovoort) toereikend is voor het merendeel van de mensen met een inkomen op het sociaal minimum om van rond te komen. Als het Rijk de basis op orde brengt, wordt de noodzaak kleiner voor gemeenten om lokale regelingen vorm te geven.

2. Doe landelijk wat landelijk kan, want de huidige verschillen zijn niet uitlegbaar. Soms zijn verschillen weliswaar het gevolg van een bewuste politieke keuze op lokaal niveau, maar soms hebben gemeenten ook gewoonweg weinig financiële mogelijkheden.
3. Harmoniseer de voorwaarden voor lokale regelingen. Het is wenselijk om gelijke gevallen gelijk te behandelen. Dat er verschillen kunnen zijn in beleid en in wat inwoners krijgen, kan bijvoorbeeld als er lokale of regionale verschillen zijn, zoals in woonlasten.
4. Wees terughoudend met het belasten van gemeenten met nieuwe taken. De gemeentelijke uitvoering staat onder druk en moet niet verder belast worden. Gemeenten moeten in staat zijn om met hun uitvoering 'als laatste vangnet maatwerk te bieden in individuele gevallen via de bijzondere bijstand.'

NB: Sinds het verschijnen van de rapporten van de Commissie Sociaal Minimum zijn er op rijksniveau wel degelijk stappen gezet om het inkomen van huishoudens te verbeteren. Ook heeft het ministerie van SZW recent een nieuwe analyse gemaakt van in hoeverre huishoudens voldoende inkomen hebben om rond te komen. Het ministerie licht de aanleiding toe: *'Sinds het verschijnen van de CSM-rapporten zijn er verschillende stappen gezet om het inkomen van huishoudens op minimumniveau te verhogen, onder meer met verhogingen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Daarom*



*is opnieuw de analyse gemaakt in hoeverre huishoudens voldoende inkomen hebben om rond te komen.*¹² Uit de analyse blijkt dat er sinds de rapporten van de Commissie Sociaal Minimum stappen in de positieve richting zijn gezet als het gaat om het inkomen van huishoudens.

Het ministerie maakt gebruik van voorbeeldbegrotingen van het Nibud. Het is wel belangrijk om te beseffen dat deze uitgaan van de veronderstelling dat huishoudens álle landelijke regelingen weten aan te vragen en er geen sprake is van tegenvallers, om niet in de min te raken. Wanneer er sprake is van een tegenvaller van 6 procent van het inkomen, dan belanden volgens de analyse 5 van de 8 onderzochte huishoudens in het rood. De Commissie Sociaal Minimum stelde juist voor om een extra buffer van 6 procent te hanteren, om huishoudens financieel beter bestand te maken tegen tegenvallers. In de analyse is ook niet meegenomen dat veel huishoudens geen zeker inkomen hebben. Talloze mensen hebben een fluctuerend inkomen of zijn afhankelijk van toeslagen. Zij hebben te maken met fluctuaties, verrekeningen, nabetalingen en terugvorderingen – wat een buffer des te belangrijk maakt.

Over gemeentelijke verschillen hebben het Nibud en het Instituut voor Publieke Economie recentelijk verdiepende rapporten opgesteld.

Het Nibud heeft in het rapport [Gemeentelijk minimabeleid 2024](#) de verschillen in minimabeleid tussen twintig verschillende gemeenten onderzocht. Het Nibud sloot zich aan bij de conclusies van de Commissie Sociaal Minimum, ook als het gaat om het standpunt dat het Rijk primair verantwoordelijk is voor een toereikende basis. Het Nibud vindt de verschillen begrijpelijk vanuit het perspectief van gemeenten, maar vindt dat mensen recht hebben op een gelijke mate van ondersteuning.

De twintig onderzochte gemeenten hebben veel gelijksoortige minima-regelingen, maar deze verschillen in de 'rijkelijkheid', doelgroepen en inkomensgrenzen. Uit de berekeningen blijkt dat veel huishoudens zonder de gemeentelijke regelingen niet kunnen rondkomen. En dus dat 'hun bestaanszekerheid ...niet door de landelijke overheid [wordt] gegarandeerd, maar ... af[hangt] van keuzes die lokaal worden gemaakt.' Ook is te lezen over de financiële mogelijkheden van gemeenten: '... het Nibud ziet dat het gemeenten gewoon niet (meer) lukt om de bestaanszekerheid van al hun inwoners te waarborgen.'

Het Nibud noemt de verschillen moeilijk te rechtvaardigen en verwijst, in een link, naar het rapport 'Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociaal domein.' Het Nibud noemt dit citaat uit dat rapport: *'...dan ontstaat er gemakkelijk een voedingsbodem voor maatschappelijke onrust als mensen vernemen dat de zorg in hun eigen gemeente wezenlijk anders wordt vormgegeven dan in de andere.'*

¹² open.overheid.nl/documenten/e315fc2f-2406-42c5-ae3d-6500d1264a10/file



Het **Instituut voor Publieke Economie (IPE)** publiceerde begin 2025 het rapport [Eerlijker en eenvoudiger armoedebelaid](#). Net als het Nibud sloot het IPE zich aan bij de conclusies en adviezen van de Commissie Sociaal Minimum. Ook dit instituut concludeert dat sommige mensen niet rondkomen met de landelijke regelingen, zoals toeslagen. In het rapport is te lezen: 'Gemeenten proberen de gaten te vullen, maar doen dit met veel verschillende armoederegelingen.' Het IPE vond 90 verschillende regelingen bij 21 gemeenten. Het heeft hierbij ook regelingen meegeteld van goede doelen, zoals de Voedselbank (niet overheid, maar kunnen wel gesubsidieerd worden door de overheid). Het IPE geeft aan dat de verschillende regelingen complex zijn voor inwoners en dat in de ene gemeente de ondersteuning zomaar 200 euro per maand hoger kan zijn dan in een andere. Het noemt dit onrechtvaardig. Ook het IPE legt de link met de financiële mogelijkheden van gemeenten (pag. 17, rapport IPE).

Het IPE doet in het rapport concrete voorstellen die het armoedebelaid van gemeenten eenvoudiger en eerlijker moeten maken:

- Vijf regelingen zouden moeten worden geharmoniseerd. Het gaat om drie individuele maatwerkregelingen (individuele bijzondere bijstand, de witgoedregeling en de woonkostentoeslag) en om twee lokale regelingen: kwijtschelding lokale belastingen en vervoersregelingen.
- Zes regelingen zouden landelijk geregeld moeten worden. Het gaat om de kinderopvangregeling, de laptopregeling voor kinderen en de volgende drie regelingen voor bijzondere omstandigheden: de studietoelage, de collectieve zorgverzekering, de meerkostenregeling en de individuele inkomenstoeslag.
- Tot slot stelt het IPE voor om 21 regelingen gericht op participatie voor kinderen en volwassen terug te brengen tot één minimatoelage. Elders staat het in het rapport genuanceerder, omdat er voor een belangrijk deel sprake is van regelingen van goede doelen / filantropische instellingen (informele regelingen), die ook een groot deel van de verschillen in bedragen tussen gemeenten verklaren. Daarom staat er later dat het gaat om 14 gemeentelijke / formele regelingen, die samengevoegd zouden moeten worden tot één minimatoelage. Die kan zowel landelijk als gemeentelijk worden ingevuld. Daarnaast kunnen (of zullen) filantropische regelingen bestaan. Het zou helemaal goed zijn als de landelijke basis zo wordt opgehoogd, dat participatie gewoon daaruit betaald kan worden en een aparte toelage overbodig is, aldus het IPE.



Bijlage 3.

Bestaanszekerheid als grondrecht: wat betekent dat voor overheid en inwoner?

Begrip van de Grondwet is belangrijk. Om te begrijpen waar inwoners nu eigenlijk van overheidswege recht op hebben als het gaat om bestaanszekerheid. Of om te begrijpen waar de overheid nou aan moet voldoen als het gaat om bestaanszekerheid voor inwoners. Wat is er over dit grondrecht vastgelegd? Kunnen we bepalen wanneer er wel en wanneer er niet aan het recht op bestaanszekerheid wordt voldaan? Is dit recht afdwingbaar? Daartoe staan we hieronder eerst stil bij bestaanszekerheid als sociaal grondrecht. Vervolgens gaan we in op de discussie over of rechterlijke toetsing aan de grondwet (constitutionele toetsing) mogelijk en wenselijk zou zijn. Wanneer zou een rechter zeggen: deze wet voldoet wel of niet aan de grondwet / aan het grondwettelijk recht op bestaanszekerheid? Kunnen we daaruit opmaken of de overheid het goed of niet goed doet op het vlak van bestaanszekerheid? Tot slot bekijken we wat er in voor de overheid bindende stukken is opgeschreven over bestaanszekerheid.

1. Klassieke en sociale grondrechten

Grondrechten hebben hun basis in de Nederlandse Grondwet en internationale verdragen waaraan de Nederlandse Staat zich verbonden heeft. Grondwettelijk recht (ofwel constitutioneel recht ofwel staatsrecht) regelt

de organisatie van onze democratische rechtsstaat: de taken en bevoegdheden van overheidsorganen, de onderlinge verhouding tussen overheidsorganen en de rechten en plichten van inwoners.

Er zijn klassieke grondrechten en sociale grondrechten. Op de site van de Rijksoverheid¹³ wordt het onderscheid als volgt uitgelegd:

Er zijn twee soorten grondrechten:

- Klassieke grondrechten: de burgerlijke en politieke rechten. Dit zijn onder andere het kiesrecht, vrijheid van meningsuiting, recht op privacy, godsdienstvrijheid en het discriminatieverbod.
- Sociale grondrechten: de economische, sociale en culturele rechten. Dit zijn onder andere het recht op huisvesting, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs.

Sociale grondrechten zijn meestal niet afdwingbaar bij de rechter, maar klassieke grondrechten wel. Zo kan een burger een kort geding aanspannen als een gemeente zonder goede redenen een demonstratie wil verbieden.

2. Constitutionele toetsing mogelijk?

Momenteel bestaat er in Nederland een verbod op toetsing van wetten aan de Grondwet door de rechter (constitutionele toetsing).

¹³ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuut/grondwet



Mogelijk verandert dit in de toekomst. Het kabinet-Schoof wilde bereiken dat de grondrechten van mensen beter worden beschermd.¹⁴ Dit kabinet startte daarom met het uitwerken van een voorstel om constitutionele toetsing toe te staan voor klassieke grondrechten. Voor sociale grondrechten zou het verbod op constitutionele toetsing blijven bestaan. Dit stond in de Contourennota constitutionele toetsing.¹⁵ Mark Steijns, promovendus aan de Universiteit Maastricht, wijst erop dat dit komt door de opvatting van het kabinet dat rechterlijke beoordeling van wetgeving ten aanzien van sociale grondrechten niet goed mogelijk is, 'gelet op hun abstracte formulering en karakter als instructienormen.' Ook wijst hij erop dat daar verschillende kritische reacties vanuit de wetenschap op zijn gekomen.¹⁶

Hij wijst onder meer op het position paper van Ingrid Leijten ten behoeve van het rondetafelgesprek over de sociale grondrechten op 5 maart 2025 (verder: position paper).¹⁷ Dit paper is opgesteld voor een procedurevergadering van de Tweede Kamercommissie Binnenlandse zaken. In het position paper beantwoordt Ingrid Leijten, hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht, een aantal vragen van de commissie. Leijten stelt dat ook constitutionele toetsing van sociale grondrechten een goed idee is,

¹⁴ www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/02/21/grondrechten-van-mensen-beter-beschermd-door-afschaffen-toetsingsverbod

¹⁵ www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/02/21/kamerbrief-over-contourennota-constitutionele-toetsing

¹⁶ www.montesquieu-instituut.nl/id/vmks48uywd/nieuws/sociale_grondrechten_als_babylonische?colctx=vllzft76lfmu

¹⁷ www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025Z03787&did=2025D08722

om zo echt in te zetten op versterking van de democratische rechtsstaat. Zij wijst erop dat er hardnekkige misverstanden over grondrechten en rechterlijke toetsing bestaan, waardoor te voorbarig bepaalde risico's worden verondersteld aan rechterlijke toetsing van sociale grondrechten.

De hoogleraar betoogt dat het mogelijk is om de 'inspanning' die de overheid moet doen op het vlak van sociale grondrechten voldoende te concretiseren (verduidelijken) valt, zodat rechterlijke toetsing aan (ook) sociale grondrechten mogelijk is. Het gaat er dan niet zozeer om dat de rechter 'kwantificeert' (dus in aantallen of hoeveelheden uitdrukt wat iets moet zijn / kwantitatief toetst). Maar het gaat erom dat de rechter toetst of de overheid keuzes rationeel en gedegen heeft onderbouwd. In het position paper schrijft zij '*dat bescherming van de meest kwetsbaren, non-discriminatie en procedurele waarborgen steeds wordt gegarandeerd. Voldoet wetgeving niet aan dergelijke 'randvoorwaarden', dan is dat waarop de rechter zou kunnen ingrijpen*'. En: '*Redelijkheid verlangt dan dat de overheid een inhoudelijke rechtvaardiging (motivering) in termen van sociale grondrechten biedt voor gemaakte keuzes.*'

Als we dit betrekken op het sociale grondrecht op bestaanszekerheid en de conclusies van de Commissie Sociaal Minimum, dan is het dus bijvoorbeeld nodig dat de overheid onderbouwt hoe zij omgaat met de adviezen van de commissie voor een toereikend inkomen op het sociaal minimum. Het is dan niet zo dat het Rijk een advies moet overnemen, maar het moet wel redelijk



en goed motiveren waarom zijn keuzes voldoende tegemoet komen aan het borgen van het grondrecht bestaanszekerheid.

Hoewel er nu nog geen rechterlijke constitutionele toetsing is, is er wel degelijk sprake van (veronderstelde) toetsing aan de Grondwet: deze wordt in Nederland nu (nog) overgelaten aan de wetgever.¹⁸ Het is dus niet afdoende om te zeggen dat 'keuzes aan de politiek' zijn. Iedereen, ook de politiek, moet zich houden aan de kaders van de Nederlandse rechtsstaat. Dat betekent dat de politiek goed moet onderbouwen dat keuzes (in dit geval) sociaal-economische grondrechten borgen. Constitutionele toetsing door de rechter geeft de inwoner een stem.

3. Grondwet, verdragen en verklaringen

De Nederlandse Grondwet

De Grondwet vormt het fundament van de Nederlandse rechtsstaat en bestaat uit twee delen: een deel waarin de grondrechten beschreven staan en een deel over de inrichting en het functioneren van de rechtsstaat. Het recht op een toereikende levensstandaard is opgenomen in artikel 20.

Dit artikel luidt:

Artikel 20 - Bestaanszekerheid

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.

2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

In het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: handvest)¹⁹ is het geheel aan grondrechten / mensenrechten opgenomen die gelden in de EU. Net als verdragen is het juridisch bindend. Het handvest waarborgt ook sociale grondrechten. Het is gebaseerd op Europese en internationale verdragen, het Europees Sociaal Handvest uit 1989, gemeenschappelijke grondwettelijke tradities van de lidstaten en verschillende verklaringen van het Europees Parlement.

Als we dus willen weten welke grondrechten gelden in de Europese lidstaten, dan kunnen we naar het handvest kijken. Het vult de nationale grondrechten aan. Het handvest bevat rechten (juridisch afdwingbaar) en beginselen (richtlijnen voor beleid en regelgeving). In het handvest²⁰ wordt in artikel 34 het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand beschreven.

¹⁸ www.denederlandsegrondwet.nl/id/vhnnmt7l3ozx/constitutionele_toetsing

¹⁹ ec.europa.eu/minbuza/externe-relaties/eu-essentieel/handvest-grondrechten

²⁰ www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_nl.pdf



Het artikel luidt:

Artikel 34 – Sociale zekerheid en sociale bijstand

1. De Unie erkent en eerbiedigt onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden het recht op toegang tot socialezekerheidsvoorzieningen en sociale diensten die bescherming bieden in omstandigheden zoals moederschap, ziekte, arbeidsongevallen, afhankelijkheid of ouderdom, alsmede bij verlies van arbeid.
2. Eenieder die legaal in de Unie verblijft en zich daar legaal verplaatst, heeft recht op socialezekerheidsvoorzieningen en sociale voordelen overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.
3. Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden, erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand voor huisvesting, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt, onder de door het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden een waardig bestaan te verzekeren.

Nog enkele andere relevante rechten om in dit kader te benoemen:

- Het recht op onderwijs en dat dit – voor het verplichte deel – kosteloos te volgen moet zijn (artikel 14, handvest).
- Het recht op gezondheidsbescherming (artikel 35, handvest).

Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR)

Het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten is een internationaal mensenrechtenverdrag. Het bindende verdrag wordt gecontroleerd door het Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten. Het verdrag, dat ook door Nederland is geratificeerd, beschermt rechten zoals het recht op huisvesting, sociale zekerheid en arbeid. Daarmee bestaat voor de Staat een wettelijke plicht om de bestaanszekerheid van burgers te waarborgen.

Artikel 11, eerste lid van het IVESCR luidt:

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren, daarbij het essentieel belang erkennende van vrijwillige internationale samenwerking.

²¹ wetten.overheid.nl/BWBV0002508/2002-11-18#Verdrag_2



Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind²¹ is niet een Europees document, maar een internationaal verdrag dat bijna alle landen in de wereld hebben geratificeerd. Het regelt de rechten van het kind.

Enkele belangrijke noties uit het verdrag:

- Bij alle maatregelen betreffende kinderen vormen de belangen van het kind de eerste overweging (artikel 3, lid 1).
- De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen om de in dit Verdrag erkende rechten te verwezenlijken. Ten aanzien van economische, sociale en culturele rechten nemen de Staten die Partij zijn deze maatregelen in de ruimste mate waarin de hun ter beschikking staande middelen dit toelaten en, indien nodig, in het kader van internationale samenwerking (artikel 4).
- De ouder(s) of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind moeten, naar vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden, de levensomstandigheden waarborgen die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind (artikel 27, lid 2).
- De staat neemt passende maatregelen om ouder(s) of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind, te helpen om dit recht (bullet hierboven) te verwezenlijken. Indien hiertoe behoefte bestaat voorziet de staat in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting (artikel 27, lid 3).

Over 'meedoen' (sociaal, cultureel en sportief):

- De staat erkent het recht van het kind op rust en vrije tijd, op deelneming aan spel en recreatieve bezigheden passend bij de leeftijd van het kind, en op vrije deelneming aan het culturele en artistieke leven.
- De staat eerbiedigt het recht van het kind volledig deel te nemen aan het culturele en artistieke leven, bevorderen de verwezenlijking van dit recht, en stimuleren het bieden van passende en voor ieder gelijke kansen op culturele, artistieke en recreatieve bezigheden en vrijetijdsbesteding.

Op www.kinderrechten.nl wordt nog een aantal belangrijke noties meegegeven als het gaat over 'wat' en 'hoe'. Onder meer is te lezen:

- Staten moeten alles doen wat in hun macht ligt om kinderrechten te verwezenlijken. Daarbij horen duidelijke plannen over hoe dat moet gebeuren, alsook middelen.
- Het VN-Kinderrechtencomité benadrukt dat het noodzakelijk is dat de verschillende niveaus van de overheid en het maatschappelijk veld moeten worden betrokken om doeltreffende uitvoering van het Kinderrechtenverdrag te realiseren. Dat geldt ook voor kinderen en jongeren. Immers, verschillende ministeries en andere overheids- of semioverheidsinstanties kunnen door het aannemen van nieuwe wetten het leven en rechten van kinderen beïnvloeden.
- **'Decentralisatie en delegatie vermindert op geen enkele wijze de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de regering ten aanzien van haar verplichtingen jegens kinderen'.**



- Staten kunnen slechts aantonen of zij voldoen aan de verplichting om economische, sociale en culturele rechten te realiseren 'to the maximum extent of available resources', als in de nationale budgetten terug te vinden is voor welk deel het budget bestemd is.
- Het Comité stelt dat het betrekken van niet-gouvernementele organisaties noodzakelijk is om de rechten van kinderen te kunnen realiseren.
- Het Comité besteedt uitgebreide aandacht aan het feit dat sommige rechten een meer verplichtend karakter hebben dan anderen.