

tijdschrift voor werk, inkomen en zorg

juli/augustus 2017

# sociaal**bestek**



Extra whitepaper

## Armoede en schulden in Nederland

## Over de auteurs:



**Peter de Bie** is medewerker van Knooppunt Kerken en Armoede, een projectalliantie van kerkgenootschappen.



**Anna van der Schors** is senior wetenschappelijk medewerker bij het Nibud.



**Wim de Schipper** is onderzoeker. Van der Schors en Schipper schreven het artikel over de gemeenten in West-Brabant onder persoonlijke verantwoordelijkheid.

## Schuldhelpverlening: gordiaanse knoop

We weten precies hoe het zit: wie er in de schulden komen, waarom dat is; hoeveel mensen met een uitkering en werkende armen maandelijks te kort komen; hoeveel partijen bezig zijn met hulpverlening, wat dat kost; wie schulden verhandelen en daar big business mee maken, ga zo maar door. De aanbevelingen uit stapels onderzoeken liggen klaar.

Het nieuwe kabinet kan de patstelling doorbreken. Schuldeisers en schuldenaren hebben een gezamenlijk belang bij het zo vroeg mogelijk oplossen van de schulden. Zonder (vermeende) wettelijke belemmeringen. En met inzet van de digitale middelen die ons anno nu ter beschikking staan, zodat we de huidige handmatige uitvoering met brief en fax kunnen bijzetten in het rariteitenkabinet.

### Doorbraak

Sociaal Bestek wil graag bijdragen aan een dergelijke doorbraak. Dat doen we met een continue stroom actuele kennis. Zoals in deze white paper, met schokkende cijfers over wat huishoudens met een uitkering structureel tekort komen. En hoe gemeentelijke inkomensondersteuning die tekorten kan verzachten (p 6). De facto wordt hiermee aangetoond hoe het systeem tekortschiet. Dan is het goed te zien dat er vele vrijwilligers klaar staan om op lokaal niveau de armoede te bestrijden. Het Knooppunt Kerken en Armoede legt uit hoe ze dat in een landelijk netwerk aanpakken (p 3).

---

**De aanbevelingen uit stapels onderzoeken liggen klaar voor gebruik. Het nieuwe kabinet kan de patstelling doorbreken.**

---

### Meer over armoedebestrijding

In Sociaal Bestek nr 4 staan nog meer behartenswaardige inzichten voor gemeenten. Zo kunnen veel mensen nog steeds de weg naar financiële voorzieningen niet vinden. Dat blijkt uit recent onderzoek van de Inspectie SZW. En de goed bedoelde kwijtschelding van gemeentelijke belastingen pakt niet overal goed uit, laten Moerman en Van Hulzen zien. Ten slotte de vroegsignalering, een aanpak waarvan iedereen de waarde meteen ziet. Siebols en Schippers vertellen hoe je daarmee het beste kunt starten.

Lees ook deze whitepaper en Sociaal Bestek nr 1 van 2017

## colofon

Deze whitepaper van Sociaal Bestek is een uitgave van Bohn Stafleu van Loghum, onderdeel van Springer Media B.V. juli/augustus 2017

### Redactie

Marten Stavenga, hoofdredacteur  
Tea Keijl, eindredacteur  
Yvette Bormmeljé, voorzitter  
Maarten van de Beek, redactielid

### Redactiesecretariaat

Bohn Stafleu van Loghum  
Postbus 246  
3990 GA Houten

### Coördinatie

Tea Keijl, Tekstbureau Zonder H  
E sociaalbestek@zonderh.nl

### Voorwaarden

Het overnemen en vermenigvuldigen van artikelen en berichten uit deze whitepaper is slechts geoorloofd met bronvermelding en met schriftelijke toestemming van de uitgever. Het verlenen van toestemming tot publicatie in deze uitgave houdt in dat de Standaardpublicatievoorwaarden van Springer Media B.V., gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Utrecht onder dossiernummer 3210/635, van toepassing zijn, tenzij schriftelijk anders is overeengekomen. De Standaardpublicatievoorwaarden voor tijdschriften zijn in te zien op [www.bsl.nl/schrijven-bij](http://www.bsl.nl/schrijven-bij)

bohn-stafleu-van-loghum/auteursinstructies of kunnen bij de uitgever worden opgevraagd.

[www.bsl.nl](http://www.bsl.nl)

© 2017, Bohn Stafleu van Loghum

**sociaalbestek**

 **bohn  
stafleu  
van loghum**

# Knooppunt Kerken en Armoede: samen tegen armoede

**De kerken publiceerden oktober 2016 een groot onderzoek naar hulpverlening in armoedesituaties door diaconale organisaties. Het onderzoek was aanleiding voor het Knooppunt Kerken en Armoede om de vele kerkelijke vrijwilligers de gelegenheid te bieden elkaar te ontmoeten. Dat gebeurde dit voorjaar, in een viertal regionale bijeenkomsten.**

DOOR Peter de Bie

**H**oewel de meeste kerken te maken hebben met krimp in ledental en afnemende financiële middelen, blijkt uit het onderzoek dat de hulpverlening bij armoede juist fors is toegenomen. Er zijn meer (gehonoreerde) aanvragen, er wordt meer geld aan besteed en er worden meer vrijwilligersuren in gestoken. De belangrijkste doelen van de bijeenkomsten 'Samen tegen armoede' waren informatievoorziening, uitwisseling, bemoediging en bovenal: het stimuleren van samenwerking.

## Initiatieven

Bij de bijeenkomsten werden de resultaten van het onderzoek nog eens getoond en toegelicht. Daarnaast werd plenair steeds een voorbeeld van een initiatief uit de betreffende regio gepresenteerd.

Zo kwam het voorbeeld van de 'diaconale vertrouwenspersoon' aan bod.<sup>1</sup> In Friesland bundelden 44 diaconieën hun krachten door een (betaalde) vertrouwenspersoon aan te stellen. Zeker in kleine gemeenten blijkt dat heel goed te werken: laagdrempelig en gemakkelijk benaderbaar. Een luisterend oor, intermediair, adviseur en helper op maat, een brug tussen cliënt, kerk, overheden en instanties. De diaconale vertrouwenspersoon was dagelijks te bereiken op een gratis 0800-nummer. Dat bleek een gouden greep. In Amersfoort functioneert het Pact Sam Sam.<sup>2</sup> Dat is een samenwerking van

kerkelijke, maar ook veel seculiere organisaties die iets met armoede te maken hebben. Onder meer de 'Hulpvinder' op de website werkt erg goed voor cliënten. Gezamenlijke activiteiten zijn ook netwerkbijeenkomsten rond thema's, trainingen voor vrijwilligers, een nieuwsbrief en het doorgeven van signalen aan politiek, gemeente en professionele organisaties.

In Nuenen is er een groep 'Diaconie in oecumenisch verband'. Er is een lichte samenwerkingsstructuur opgebouwd, met drie vergaderingen per jaar, die al twintig jaar heel goed werkt. Gezamenlijk activiteiten bestaan uit verwelkoming statushouders, een vakantieproject, deelname aan de stichtingen Leergeld en Plusminus, en een kerstpakkettenactie.

## Diaconie

Bij de bijeenkomsten was er veel belangstelling voor het workshoponderwerp 'Armoede en de kerken'. Daarbij

gaat het om het reguliere werk van diaconale organisaties, zoals die aan de orde komt bij de individuele hulpverlening die in het Armoedeonderzoek wordt beschreven.

Een veel terugkerende vraag is: hoe kun je de contacten leggen, waar vind je de mensen in armoede? Er zijn binnen en buiten de kerken tal van vindplaatsen. Modern huisbezoek door pastorale teams, bezoek van dominee, pastoor, ouderling of anderen aan kerkleden kunnen informatie opleveren. Er zijn initiatieven om van deur tot deur te folderen met kanskaarten. Daarop staan alle gemeentelijke regelingen waarop men eventueel aanspraak kan maken, plus een adres voor ondersteuning bij het aanvragen.<sup>3</sup> Stopperadvertenties en tijdscollectes worden ook genoemd. Bij tijdscollectes doneren kerkleden geen geld, maar stellen zich garant voor een aantal uren diaconaal vrijwilligerswerk, waarbij ze aangeven op welk gebied ze in te zetten zijn.

## Knooppunt Kerken en Armoede

De kerken hebben een lange traditie van armoedebestrijding. Tot het einde van de vorige eeuw bestond die vooral uit liefdadigheid. De werkgroep Arme Kant van Nederland/EVA ontstond in 1987 en wilde breken met die traditie van liefdadigheid en benoemde armoede als onrecht. Barmhartigheid én gerechtigheid, in kerkelijke termen. Het Knooppunt Kerken en Armoede bestaat sinds juli 2015, na het wegvallen van de genoemde werkgroep. Het is een projectalliantie van een tiental kerkgenootschappen. Het verbindt en versterkt de landelijke en lokale oecumenische inzet van kerken en diaconale organisaties bij het bestrijden van armoede in Nederland en maakt deze zichtbaar. <http://www.knooppuntkerkenenarmoede.nl> | [info@knooppuntkerkenenarmoede.nl](mailto:info@knooppuntkerkenenarmoede.nl)





Er bestaan ongeveer 120 (inter)kerkelijke noodfondsen. Zij bieden laagdrempelig tijdelijke financiële of materiële hulp aan mensen in geldnood.

Zichtbaarheid met concrete activiteiten, zoals maaltijdprojecten, helpt enorm en maakt pastores en ouderlingen die er bij worden betrokken ook gevoelig: in het hele netwerk kan zo een 'diaconale antenne' worden gestimuleerd. In het kerkelijke netwerk zitten vaak mensen die werken in onderwijs, gezondheidszorg, ouderenzorg, maatschappelijk werk. Zij kunnen eveneens antenne zijn. Je hoeft bovendien niet altijd de mensen te vinden. Zorg vooral dat ze jou kunnen vinden. Overal je aanbod en activiteiten bekend maken, zorgt er op den duur voor dat je met de mensen in contact komt. Sociale media worden daarbij ook steeds meer ingezet, al zijn kerkelijke groepen daar meestal geen voorlopers in.

Een deelnemer: 'Wat nieuw voor me was, is dat de kracht ligt in herhaling en dat het een kwestie van lange adem is. Mensen komen niet meteen na een eerste oproep in beweging. Ze moeten het idee krijgen dat het probleem waar ze mee zitten minder bijzonder is dan ze denken. Daar is tijd voor nodig.'

Een ander terugkerend thema is de beïnvloeding van de politiek. Veel diaconale organisaties zien dat als een taak, maar vinden het lastig om het uit te voeren. De vrijwilligers zijn vaak echte 'doeners'. Lobby en inspraak liggen wat moeilijker. Juist hier is krachtenbundeling in bijvoorbeeld diaconale platforms geboden. Tegenwoordig moet iedere gemeente elke vier jaar een beleidsnota armoedebestrijding maken. Daar is goed op in te spelen. De

gemeente wil vaak best horen van maatschappelijke organisaties waar zij de knelpunten zien. De gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 vormen ook een belangrijk aanknopingspunt voor diaconale organisaties om aandacht te vragen voor armoede.

### Noodfondsen

Een onderwerp dat speciale aandacht kreeg bij de regionale bijeenkomsten was het opzetten van noodfondsen. Er bestaan inmiddels ongeveer 120 (inter)kerkelijke noodfondsen. Een kerkelijk noodfonds biedt laagdrempelig tijdelijke financiële of materiële hulp aan mensen die door omstandigheden in geldnood verkeren. Kerk in Actie, van de Protestantse Kerk in Nederland, ontwikkelde een 'gereedschapskist'<sup>4</sup> waarmee je kunt werken als je dit in je woonplaats op wilt zetten. Het opstarten van een kerkelijk noodfonds wordt daar in tien stappen beschreven. Intern: je missie en visie, het management, je methoden. Extern: met wie werk je samen, wat en wie heb je nodig en voor welke doelgroepen kun je wat betekenen? Een belangrijk aspect is dat de noodhulp meestal een opstapje is om daarna goede begeleiding te regelen, bijvoorbeeld in samenwerking met schuldhulpmaatjes. Een advies luidde: 'Wees er alert op dat gemeentelijke overheden niet hun verantwoordelijkheden op het noodfonds afschuiven. En houd het noodfonds in eigen hand, zodat de kerken er zelf de zeggenschap over houden.'

### Platforms

De diaconale platforms kwamen ook aan bod tijdens de bijeenkomsten. Daarvan bestaan er inmiddels ook ongeveer 120. In deze platforms werken in een plaats of regio diverse kerkelijke initiatieven uit verschillende kerkgenootschappen met elkaar samen. Er is veel diversiteit binnen die 120 platforms, maar onderlinge steun, dienstbaarheid aan de samenleving en belangenbehartiging vormen steeds de rode draden. Doelstellingen zoals gesprekspartner voor burgerlijke gemeente zijn, uitwisselen van kennis en ervaring, gezamenlijk starten en organiseren van initiatieven/projecten en samenwerken met organisaties zijn bij deze platforms meestal goed gerealiseerd. Vanuit de kerken één loket bieden voor mensen in nood, kritische spreekbuis zijn richting samenleving en/of gemeente en signaleren van knelpunten en/of nood in de lokale samenleving zijn ook belangrijke doelstellingen, maar die komen nog niet overal uit de verf. Daar is nog wat werk aan de winkel. De platforms hebben de ervaring dat ze samen sterker staan in de hulpverlening. Deelnemers aan de bijeenkomsten gaven ook aan dat de samenwerking veel wederzijdse inspiratie en plezier opleveren.

### SchuldHulpMaatje

SchuldHulpMaatje verzorgde een workshop. Dit is een initiatief van de kerken in Nederland. De vrijwilligers bieden hulp aan mensen die te maken hebben met (dreigende) schulden. Zonder oordelen en snel, met lange adem. De maatjes doen niet zelf de schuldsanering, maar staan mensen bij met raad en daad, met orde brengen in de chaos, met begeleiding en pastorale ondersteuning en ook met het stimuleren van zelfredzaamheid en bewust financieel gedrag.

In 2016 waren vrijwilligers van SchuldHulpMaatje actief in 108 plaatsen. Bijna 1600 maatjes konden gezamenlijk aan ruim 6000 mensen persoonlijke ondersteuning bieden. Daarnaast vonden talloze mensen hulp of een juiste doorverwijzing via de websites. Sinds 2010 wordt SchuldHulpMaatje overspoeld; met mensen in problemen, maar ook met maatjes. Henk Woertink van SchuldHulpMaatje Zwolle: 'Het aantal

## Onderzoek 'Armoede in Nederland 2016'

In 2016 publiceerden een groot aantal kerken een gezamenlijk onderzoeksrapport<sup>6</sup> naar hulpverlening door plaatselijke diaconale organisaties. Enkele kerncijfers uit dit onderzoek:

- Het aantal gehonoreerde aanvragen voor financiële hulp steeg per diaconale organisatie van gemiddeld 11,9 in 2012 naar 15,5 in 2015.
- Het totale aantal gehonoreerde hulpvragen steeg daarmee van ruim 32.000 in 2012 naar ruim 44.000 in 2015.
- Het bedrag aan individuele hulpverlening steeg van 12 miljoen in 2012 naar 13,5 miljoen in 2015.
- Het totaalbedrag aan hulp door kerken (incl. steun aan kerkelijke organisaties, inloophuizen, kerstpakketten) steeg van 29 miljoen in 2012 naar 36 miljoen in 2015.
- Bij deze hulpverlening leverden de kerken in 2015 1,3 miljoen uren aan vrijwilligerswerk.
- Als die uren omgezet zouden worden in betaalde dienstverlening, betekent dat het inbrengen van een sociaal kapitaal van nog eens 38 miljoen euro.

opgeleide vrijwilligers is bij ons in Zwolle in korte tijd gestegen van acht naar meer dan vijftig.'

SchuldHulpMaatje heeft een geavanceerde manier om mensen die in de problemen zitten te wijzen op de mogelijkheden voor ondersteuning. Mensen in postcodegebieden waarvan bekend is dat er veel schulden zijn, die bepaalde zoekwoorden gebruiken, krijgen advertenties te zien van SchuldHulpMaatje. Dezelfde methode als Wehkamp gebruikt, maar dan niet voor de 'handel in armoede' zoals een deelnemer de schandalige rentes en incassomethoden bestempelt, maar voor hulpaanbod.

### Voedselbanken

Ten slotte kwam de relatie tussen voedselbanken en de kerken aan de orde. Voedselbanken zijn onafhankelijk en niet kerkelijk. Maar kerken zijn wel op allerlei manieren verbonden met de voedselbanken. Veel vrijwilligers zijn afkomstig uit het diaconale werk. Diaconieën, caritasinstellingen en andere kerkelijke organisaties dragen financieel bij. In kerken worden vaak acties gehouden, zoals het inzamelen van niet-bederfelijke producten voor de voedselbank. En veel uitgiftepunten van de voedselbank zijn gevestigd in kerkgebouwen.

In de bijeenkomsten kwamen informatie over de werkwijze van voedselbanken, recente ontwikkelingen en haken en ogen, ervaringen met samenwerking tussen kerken en voedselbanken en mogelijkheden voor uitbreiding daarvan aan de orde.

### Samen

Goede samenwerking tussen de vele kerkelijke initiatieven onderling en met andere organisaties en instellingen kan een grote meerwaarde hebben. Dat was de rode draad in de bijeenkomsten 'Samen tegen armoede'.

Bij een toenemend aantal mensen dat bij de kerken aanklopt met problemen en een gelijktijdige krimp in het aantal mensen dat die ondersteuning kan geven, kan het een tijdsbesparing opleveren. Ook is het, zeker in kleinere plaatsen met kleinere teams, onmogelijk om als individuele diaconie of parochiële caritasinstelling alle expertise in huis te hebben. In brede samenwerking kun je die expertise 'poolen'.

Het geven van één stukje hulp is meestal niet voldoende. Een bedrag geven in een acute noodsituatie lost de achterliggende problemen niet op. Doorverwijzing naar een voedselbank en/of kledingbank is dan nuttig. Maar daarmee ben je er ook lang niet. Ondersteuning bij het op orde krijgen van administratie en hulp bij schulden zijn vaak een volgende stap. Echte steun vraagt om langdurig naast mensen te staan om het met hen vol te houden. En last but not least: de weg weten te vinden naar overheid en instanties die niet zelden probleemveroorzakers zijn in plaats van -oplossers, kan in de ondersteuning van mensen heel belangrijk zijn. Dit alles maakt het zeer waardevol en noodzakelijk dat alle partijen elkaar weten te vinden in een 'keten'. Noodfondsen, diaconale platforms, schuldhulpmaatjes, voedselbanken en tal van andere initiatieven hebben elkaar nodig en vullen elkaar aan. Het kennen

en benutten van de sociale kaart is voor kerkelijke hulpverleners heel belangrijk.

### Dwarsverbanden

Gemeenten en gemeentelijke instellingen zijn vaak oprecht geïnteresseerd in de ervaringen van maatschappelijke organisaties en kerken. Dat geldt vooral sinds de invoering van de Wmo en decentralisatie van andere regelingen in het sociaal domein. Maar als ze moeten praten met tien partners, werkt dat niet. Ze willen graag één spreekbuis van gezamenlijke diaconale organisaties. Omgekeerd is de inspraak en beleidsbeïnvloeding voor de kerken een pittige klus die de nodige kennis en vaardigheden vraagt. Dus ook vanuit dat perspectief is bundeling van krachten een voordeel. Het landelijke Knooppunt Kerken en Armoede ondersteunt plaatselijke vrijwilligers daarbij, onder meer door het publiceren van inspirerende voorbeelden.<sup>5</sup> Bovendien staat ten behoeve van de toerusting voor het komend jaar een handreiking 'Gulden regels bij armoedebestrijding door kerken' op het programma. En een handreiking en activeringsplan rond de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018. Deelnemers aan de bijeenkomsten 'Samen tegen armoede' zijn gestimuleerd om de dwarsverbanden (nog meer) te leggen, kregen daar tips voor en brachten daarover zelf ideeën en ervaringen in. Het was vruchtbaar dat er een mix was van vrijwilligers die al gepokt en gemazeld zijn in het kerkelijke anti-armoedewerk en mensen die er net aan beginnen en nog veel vragen hebben. Voor zowel de organisatoren als de deelnemers waren het inspirerende bijeenkomsten. ■

**Peter de Bie** is medewerker Knooppunt Kerken en Armoede.

#### Noten

1. Zie voor meer informatie <https://www.knooppuntkerkenarmoede.nl/diaconaal-vertrouwenpersoon-noordoost-friesland/>
2. Zie <http://www.pactsamsam.nl/>
3. Zie <http://www.versusjoure.nl/kanskaart>
4. Zie [www.kerkinactie.nl/diakenen-zwo/armoede-in-nederland/kerkelijk-noodfonds-starten](http://www.kerkinactie.nl/diakenen-zwo/armoede-in-nederland/kerkelijk-noodfonds-starten)
5. Zie <https://www.knooppuntkerkenarmoede.nl/plaatselijk/>
6. Zie [www.kerkinactie.nl/diakenen-zwo/armoede-in-nederland/kerkelijk-noodfonds-starten](http://www.kerkinactie.nl/diakenen-zwo/armoede-in-nederland/kerkelijk-noodfonds-starten)

In 2016 heeft de Rekenkamer West-Brabant met medewerking van het Nibud onderzoek gedaan naar het minimabeleid in de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur, Moerdijk en Roosendaal. Hieruit blijkt dat de doeltreffendheid van het Rijksbeleid en het lokale minimabeleid onvoldoende is. Landelijke en lokale inkomensondersteuning zouden meer op elkaar kunnen worden afgestemd.

DOOR Wim de Schipper en Anna van der Schors

## Onderzoek naar het effect van minimaregelingen

# Armoedebeleid: de invloed van landelijke en lokale tegemoetkomingen

In het onderzoek is gekeken wat het effect van inkomensondersteunende regelingen op de financiële positie van huishoudens is. Uniek aan dit onderzoek is dat vier gemeenten – met elk hun eigen minimabeleid – op hetzelfde moment met elkaar konden worden vergeleken. En dat dit is vergeleken met een situatie waarin er geen enkele vorm van lokale inkomensondersteuning zou zijn, zoals kwijtschelding van de lokale lasten door een gemeente en waterschap, een collectieve zorgverzekering, een schoolkostenregeling en/of een sociale participatieregeling.

### Uitgangspunten

Bij de berekeningen maakt het Nibud gebruik van gemiddelde begrotingen. De begroting laat niet zien in hoeverre een individueel huishouden een sluitende begroting heeft, maar in hoeverre een bepaald type huishouden in het algemeen een sluitende begroting heeft.

Uitgangspunt bij de begrotingen is dat huishoudens gebruikmaken van alle regelingen waar zij recht op hebben. Voor de uitgaven is uitgegaan van de noodzakelijke uitgaven zoals alle vaste lasten, huishoudelijke uitgaven en reserveringen voor inventaris en onder-

houd, aangevuld met uitgaven voor de meer vrije bestedingen. Daarbij gaat het met name om uitgaven voor sociale participatie en (bij inkomens boven het sociaal minimum) uitgaven voor woon-werkverkeer. Voor de vergelijking is uitgegaan van een gemiddelde van de huur in de vier gemeenten. De resultaten zijn samengevat in de tabel 1.

### Rijksbeleid

De eerste kolom geeft weer wat de situatie van de huishoudens zou zijn als alleen de regelingen van het Rijk van toepassing zijn (alle landelijke toeslagen van de Belastingdienst en de kinderslag). Hieruit blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de huishoudtypen. Met name bij het 'paar met oudere kinderen' zou er dan sprake zijn van substantiële tekorten. Bij een inkomen op het sociaal minimum is er maandelijks een tekort van ruim 400 euro. Bij toename van het inkomen tot 110 procent en 120 procent van het sociaal minimum treedt daar in zeer beperkte mate verbetering in op. In mindere mate, maar nog steeds omvangrijk, zijn de tekorten bij de huishoudtypen 'alleenstaande met oudere kinderen' en het 'paar met jonge kinderen'. Financieel gezien is de situatie bij het paar boven

de AOW-gerechtigde leeftijd het meest gunstig. Dit beschikt op basis van alleen de regelingen op Rijksniveau al over voldoende middelen om alle uitgaven te bekostigen.

### Toevoegingen

Als we ook rekening houden met het lokale minimabeleid en de kwijtschelding, hebben huishoudens tussen de 95 en 200 euro per maand meer te besteden. Op basis van het (ongewogen) gemiddelde van de vier gemeenten is de toevoeging het hoogst bij de huishoudtypen met kinderen:

- paar met oudere kinderen € 198
- paar met jonge kinderen € 173
- alleenstaande met oudere kinderen € 166
- alleenstaande met jongere kinderen € 138

De gemiddelde bijdrage is het laagst bij de alleenstaande (€ 105) en het oudere paar zonder kinderen (€ 95).

### Huishoudens met inkomen op sociaal minimum

Het lokaal minimabeleid levert een belangrijke bijdrage aan de financiële positie van huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum.

Huishoudtype	Alleen Rijk	Toevoegingen lokaal beleid				Resultaat inclusief lokaal beleid			
		Drim- melen	Etten- Leur	Moer- dijk	Roosen- daal	Drim- melen	Etten- Leur	Moer- dijk	Roosen- daal
Alleenstaande									
100%	-120	101	113	107	99	-19	-7	-13	-21
110%	-89	28	41	37	27	-61 ↓	-48 ↓	-52 ↓	-62 ↓
120%	-22	20	40	37	12	-2	18	15	-10
Alleenstaande, 2 kinderen 3 en 5 jaar									
100%	-5 ↓	123	169	152	106	118	164	147	101
110%	-5 ↓	95	121	15	102	90 ↓	116 ↓	10 ↓	97 ↓
120%	72	38	74	-48	38	110	146	24	110
Alleenstaande, 2 kinderen 14 en 16 jaar									
100%	-240	138	188	156	182	-102	-52	-84	-58
110%	-209	63	114	82	108	-146 ↓	-95 ↓	-127 ↓	-101 ↓
120%	-111	40	98	29	75	-71	-13	-82	-36
Paar, 2 kinderen 3 en 5 jaar									
100%	-235	165	210	183	133	-70	-25	-52	-102
110%	-203	70	116	87	37	-133 ↓	-87 ↓	-116 ↓	-166 ↓
120%	-153	64	116	35	22	-89	-37	-118 ↓	-131 ↓
Paar, 2 kinderen 14 en 16 jaar									
100%	-453	164	230	188	210	-289	-223	-265	-243
110%	-420	67	135	91	113	-353 ↓	-285 ↓	-329 ↓	-307 ↓
120%	-370	61	135	56	98	-309	-235	-314	-272
Ouder paar zonder kinderen									
100%	33	90	115	94	88	121	146	125	119
110%	42	47	82	59	38	87 ↓	122 ↓	99 ↓	78 ↓
120%	146	47	82	59	38	-19	226	203	182

Tabel 1. Alle bedragen hebben betrekking op de uitgaven per maand voor basispakket en restpakket (maatschappelijke participatie).

Om de resultaten te verduidelijken zijn in de tabel:

- situaties met tekorten in oranje (< € 100) en rood (> € 100) en
- situaties met overschotten in lichtgroen (< € 100) en donkergroen (> € 100) weergegeven.
- ↓ geeft weer dat er sprake is van een armoedeval

Ondanks de aanzienlijke aanvulling vanuit het lokaal beleid, blijft het 'paar met oudere kinderen' een substantieel tekort houden. Dat geldt in mindere mate ook voor het 'paar met jonge kinderen' en de 'alleenstaande met oudere kinderen'.

Bij de huishoudtypen 'ouderen (boven de AOW-gerechtigde leeftijd) zonder

kinderen' en 'alleenstaande ouder met jonge kinderen' ontstaat er een overschot na de toevoeging vanuit het lokaal minimabeleid.

#### Resultaat bij toename inkomen; armoedeval

Bij toename van het inkomen nemen de bijdragen uit de inkomensondersteunen-

de maatregelen af. Dit kan ertoe leiden dat een huishouden minder overhoudt, ondanks dat het inkomen hoger is: de armoedeval.

Uit de tabel blijkt dat er niet of nauwelijks sprake is van een armoedeval na toepassing van alleen de regelingen op rijksniveau. De verandering van het saldo is echter niet evenredig met de



toename van het inkomen. Dit komt omdat er in de begrotingen vanuit wordt gegaan dat huishoudens bij een inkomen op 110 procent en 120 procent van de toepasselijke bijstandsnorm een (kleine) baan hebben en met werkgerelateerde kosten te maken krijgen. Indien ook het lokaal beleid in de berekeningen wordt betrokken, ontstaat in alle gemeenten bij alle huishoudtypen een armoedeval bij een toename van het inkomen tot 110 procent van het sociaal minimum. Alle huishoudens zijn bij dit inkomen dus slechter af, hetgeen toch een onbedoeld effect van het minimabeleid is. Een eerste belangrijke reden hiervoor is dat de individuele inkomens-toeslag in alle vier de gemeenten tot 100 procent van het minimum loopt. Daarnaast heeft men niet langer (volledig) recht op kwijtschelding van de gemeentelijke heffingen en waterschapsbelastingen. De combinatie van én de werkgerelateerde kosten én het wegval-len van aanspraak op de individuele inkomens-toeslag en kwijtschelding van belastingen leidt ertoe dat het inkomen wel stijgt, maar dat men minder bestedingsruimte heeft nadat alle noodzakelijke uitgaven en uitgaven voor sociale participatie zijn betaald.

Bij een verdere toename van het inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum wordt het beeld iets beter. Maar ook dan blijft bij zowel het paar met oudere als met jongere kinderen het netto besteedbaar inkomen nog steeds lager dan het geweest zou zijn bij een inkomen op het sociaal minimum.

### **Onvoldoende**

De Rekenkamer komt op basis van de bevindingen tot de conclusie dat de combinatie van minimegelingen op rijks- en lokaal niveau onvoldoende doeltreffend en doelmatig is. Dit komt vooral omdat er beleidsmatig maar in beperkte mate sprake is van samenhang en afstemming tussen het armoedebeleid van het Rijk en dat van de gemeenten. Door de stapeling van landelijke en lokale regelingen ontstaan er onbedoeld situaties waarin sommige huishoudens te weinig financiële ondersteuning ontvangen om in alle uitgaven te kunnen voorzien, terwijl er bij andere huishoudtypen sprake is van een surplus. Voor zover er te weinig ondersteuning beschikbaar komt is het beleid niet



Door de stapeling van landelijke en lokale regelingen ontstaan er onbedoeld situaties waarin sommige huishoudens te weinig financiële ondersteuning ontvangen.

doeltreffend; voor zover er een surplus ontstaat schiet het beleid zijn doel voorbij en is de daarmee gemoeide inzet van middelen ondoelmatig. Dit biedt ruimte voor een verbeterde verdeling waarbij ondoelmatigheid wordt vermeden en de doeltreffendheid wordt vergroot. Daarnaast is een algemeen aanvaard uitgangspunt in het armoedebeleid dat armoede het best te bestrijden is door uitstroom naar werk te bevorderen. Echter, we zien dat het bestaande minimabeleid erin resulteert dat een toename van het inkomen leidt tot het ontstaan van een armoedeval. Dit kan de uitstroom naar werk juist ontmoedigen. Het beleid is daarom ook vanuit deze optiek niet als doeltreffend aan te merken.

### **Aandachtspunten**

De bevindingen hebben betrekking op de vier gemeenten die bij dit onderzoek betrokken waren. Daarmee zijn ze niet vanzelfsprekend van toepassing op de situatie in andere gemeenten. Zo verschilt de hoogte van de lokale lasten en de kwijtscheldingscriteria per

gemeente en daarmee ook het effect van de kwijtschelding. Daarnaast zijn er gemeenten waar huishoudens ook op 110 procent van het toepasselijk minimum nog recht hebben op de individuele inkomens-toeslag, wat de kans op een armoedeval op 110 procent verkleint. Niettemin ziet het Nibud bij veel gemeenten dat alleenstaande ouders met jonge kinderen geld overhouden nadat alle uitgaven zijn betaald, terwijl paren met (jonge of oudere) kinderen met tekorten te maken hebben. Bij de onderzochte vier gemeenten zijn al duidelijke overeenkomsten zichtbaar. We verwachten dan ook dat de conclusies over de effectiviteit van het minimabeleid op hoofdlijnen ook op andere gemeenten van toepassing zijn. De bevindingen hebben betrekking hebben op 2016. Omdat de inkomensvoorzieningen op Rijksniveau nauwelijks zijn veranderd, zullen de bevindingen in hoofdzaak ook op de situatie in 2017 van toepassing zijn. Een belangrijke ontwikkeling is wel dat het Rijk vanaf 2017 structureel 85 miljoen



euro extra beschikbaar stelt aan gemeenten voor de bestrijding van armoede onder kinderen. Het is aan gemeenten om hieraan een lokaal passende invulling te geven. De doelgroep voor wie deze middelen bedoeld zijn, sluit in ieder geval aan bij een deel van huishoudens die nu met de grootste tekorten te maken heeft (de paren met kinderen). Bij de berekeningen is het Nibud ervan uitgegaan dat een huishouden planmatig met geld om kan gaan en gebruik maakt van alle beschikbare inkomensondersteunende maatregelen. Daarnaast gaan we ervan uit dat er geen sprake is van persoonlijke onvermijdbare uitgaven, zoals een hoge huur, ziektekosten of een aflossing van een schuld. Dat is echter niet voor ieder huishouden een vanzelfsprekendheid. In de praktijk zien we dat bijna één op de vijf huishoudens te maken heeft met risicovolle of problematische schulden (Panteia, 2015, *Huishoudens in de rode cijfers*). Hierdoor wordt de bestedingsruimte soms nog aanzienlijk lager dan in de tabellen wordt weergegeven. Er zullen dan ook huishoudens zijn die volgens de berekeningen een surplus hebben, maar in de praktijk minder overhouden of zelfs een tekort hebben. Daarbij is het voor een gemeente in de beleidsvorming belangrijk om vast te stellen hoeveel van elk verschillend huishoudtype van een minimum inkomen rond moeten komen. Zo wordt duidelijk welk deel van de minima in de gemeente mogelijk met een overschot te maken heeft en welk deel met grote tekorten. In de taakverdeling in het armoedebeleid is het Rijk verantwoordelijk voor het generieke inkomensbeleid, en zijn gemeenten gericht op het leveren van meer maatwerkvoorzieningen, zoals (individuele) bijzondere bijstand en bijdragen via fondsen als Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds. Het is voor gemeenten niet mogelijk om alle (financiële) gevolgen van het Rijksbeleid op te vangen. Daarnaast is het voor gemeenten ondoenlijk om hun beleid jaarlijks af te stemmen op veranderingen in landelijk beleid. Op landelijk niveau worden de regelingen veelvuldig aangepast. Dit zou betekenen dat gemeenten steeds nieuwe scenario's zouden moeten doorrekenen en het eigen beleid daarop moeten aanpassen.

## Grenslijn

Een aandachtspunt is ook het effect van kwijschelding van gemeentelijke heffingen en waterschapsbelastingen. Het kwijscheldingsbeleid heeft voor een belangrijk deel het karakter van een generieke inkomensondersteuning, waarbij er een scherpe grenslijn is tussen degenen die er wel en net niet voor in aanmerking komen. Omdat de gemeentelijke lasten in de afgelopen decennia gestegen zijn, en ook de waterschappen zich veelal bij de kwijscheldingssystematiek hebben aangesloten, gaat het inmiddels om aanzienlijke bedragen. Een toename van het inkomen naar een niveau boven het sociaal minimum leidt

## Kwijschelding van lokale belastingen en heffingen draagt bij aan het ontstaan van een armoedeval

daarom ook tot een aanzienlijke teruggang in de netto te besteden middelen. Dit draagt in belangrijke mate bij aan het optreden van de armoedeval. Naarmate – volgens de wens van de VNG – het eigen belastinggebied van gemeenten verder toeneemt, zouden de omvang van de kwijscheldingen en daarmee ook het risico op het optreden van een armoedeval verder toe kunnen nemen. Gemeenten zouden de armoedeval kunnen verminderen of oplossen door het aanpassen van de kwijscheldingsmogelijkheden (inkomensgrenzen, bedragen). Dit betekent wel dat een deel van de huishoudens geen of minder recht op kwijschelding krijgt, hetgeen de gemeenten voor een lastige afweging plaatst. Een andere mogelijkheid om de armoedeval te verkleinen is door het verlenen van een (tijdelijke) vorm van compensatie bij uitstroom naar werk, bijvoorbeeld in de vorm van een bijdrage in de werkgerelateerde kosten.

## Vervolg

Het onderzoek naar de invloed van landelijke en lokale tegemoetkomingen op de financiële positie van huishoudens op of net boven het sociaal minimum is uitgevoerd als onderdeel van een breder onderzoek naar het armoedebeleid. Daarin is naast het gebruik en bereik van de regelingen ook de afstemming tussen het armoedebeleid en daarmee samen-

hangende beleidsterreinen als participatiebeleid, Wmo en jeugdbeleid onderzocht. De bevindingen zijn in januari 2017 gepubliceerd in de vorm van een rapportage voor elke gemeente afzonderlijk en een koepelnotitie waarin de bevindingen in de gemeenten met elkaar werden vergeleken. De rapportages kunnen worden geraadpleegd op de website [www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl). Bij de bestuurlijke behandeling in commissies en raden zijn de conclusies en aanbevelingen inmiddels breed onderschreven. In aansluiting op de bevindingen in het onderzoek en de extra beschikbaar gestelde middelen van het Rijk is daarbij in het bijzonder

aandacht gevraagd voor de positie van gezinnen met (oudere) kinderen. De volgende stap is dat de colleges in de vier gemeenten dit verder uitwerken in concrete voorstellen, waarna de raden tot besluitvorming over kunnen gaan.

## Tot slot

Op basis van het onderzoek constateren we dat de combinatie van landelijk en lokaal beleid op onderdelen leidt tot een onvoldoende mate van doeltreffendheid en doelmatigheid. Alhoewel de gemeenten wel enkele mogelijkheden hebben om bij te dragen aan een oplossing is het mogelijk effect daarvan binnen het geheel van de inkomensondersteuning beperkt. Gemeenten kunnen niet alle tekorten bij verschillende minima huishoudens repareren, en vermindering van het recht op kwijschelding leidt tot negatieve gevolgen voor huishoudens die toch al in een financieel moeilijke situatie verkeren. Voor een verdergaande verbetering van doeltreffendheid en doelmatigheid is daarom vooral nodig dat tot een betere afstemming van de minimaregelingen op Rijksniveau en lokaal niveau wordt gekomen. ■

**Wim de Schipper** is onderzoeker. **Anna van der Schors** is senior wetenschappelijk medewerker bij het Nibud. De auteurs schreven het artikel onder persoonlijke verantwoordelijkheid.