Van armoedebeleid naar inkomenszekerheid

Kernboodschap

Effectief armoedebeleid begint bij wat een huishouden nodig heeft om rond te komen én mee te doen. Niet bij de vraag op welke afzonderlijke regeling iemand recht heeft. De gemeente Wageningen brengt deze benadering in de praktijk met het Maatschappelijk Meedoen Budget (MMB).

Historie: waarom een fundamenteel andere aanpak nodig was

In 2018 begon Wageningen met de heroverweging van het traditionele armoedebeleid. Het traditioneel armoedebeleid richt zich vaak op het bestrijden van de afzonderlijke gevolgen van armoede, in plaats van op de onderliggende oorzaken. Zo worden er aparte oplossingen gezocht voor energiearmoede, menstruatiearmoede en vervoersarmoede, terwijl de oorzaak van deze problemen vaak dezelfde is.

Zoals de Commissie Sociaal Minimum ook constateerde, hadden huishoudens vaak te weinig inkomen om hun hoofd boven water te houden. Tegelijkertijd is het stelsel van inkomensondersteuning complex en is het niet-gebruik van minimaregelingen hoog door de vele regelingen met eigen voorwaarden. Hierdoor wordt het voor inwoners moeilijker om te overzien op welke ondersteuning zij recht hebben en neemt het risico toe dat zij regelingen mislopen.

Ook loont het niet altijd om te gaan werken door het hanteren van harde inkomensgrenzen. Iemand die door werk een inkomen heeft net boven de inkomensgrens verliest alle lokale regelingen. Doordat inwoners weinig zeggenschap hadden over de besteding van de vergoedingen, konden gevoelens van schaamte en afhankelijkheid ontstaan. Daardoor werd de drempel om regelingen aan te vragen verhoogd.

De visie achter het Maatschappelijk Meedoen Budget

Ondanks de goede bedoelingen van de regelingen was er een nieuwe visie nodig op het armoedebeleid. We wilde van armoedebeleid naar bestaanszekerheid versterken bewegen. Waarbij wordt gekeken naar wat het huishouden nodig heeft in plaats van het aanbod van de regelingen. En waar de overheid de inwoner in beginsel vertrouwd.

Dit betekent in Wageningen één budget waar iedereen voldoende aan heeft om van rond te komen en mee te doen in de samenleving. Daarom kiezen we voor een benadering waarbij niet wordt uitgegaan van vaste inkomensgrenzen, maar van de totale inkomsten en de objectief noodzakelijke uitgaven van een huishouden.

De verschillende regelingen zijn zoveel mogelijk samengebracht en vereenvoudigd in één budget, dat inwoners via één loket kunnen aanvragen. Binnen dit budget krijgen inwoners de ruimte om zelf te bepalen waaraan zij het geld besteden, passend bij hun persoonlijke situatie en behoeften.

Wageningen brengt de adviezen van Commissie Sociaal Minimum in de praktijk

In opdracht van de Tweede Kamer is de Commissie Sociaal Minimum (hierna Commissie) ingesteld in 2022. De Commissie heeft onderzocht of mensen met een minimuminkomen daadwerkelijk voldoende hebben om van rond te komen. En volwaardig mee kunnen doen in de samenleving. Daarnaast is gekeken of het huidige systeem van het sociaal minimum daar toereikend voor is.

De Commissie concludeerde in 2023 onder andere dat het sociaal minimum ontoereikend en dat het stelsel te ingewikkeld is. Dit moest eenvoudiger en voorspelbaarder worden. Sindsdien heeft het Rijk het sociaal minimum verhoogd door verschillende maatregelen te treffen. Waaronder een verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen en een verhoging van de toeslagen.

Ondanks de maatregelen van het Rijk constateert het Ministerie van Sociale en Wekgelegenheid en de Commissie dat het sociaal minimum niet altijd toereikend is. Huishoudens met het sociaal minimum kunnen alleen rondkomen als zij

- Gebruik maken van alle beschikbare regelingen
- Goed met geld kunnen omgaan
- Niet worden geconfronteerd met hoge onvermijdbare persoonlijke uitgaven. Het gaat hierbij vaak om noodzakelijke uitgaven die voortkomen uit gezondheidsproblemen.

In de praktijk wordt lang niet altijd aan deze voorwaarden voldaan.

Zoals ook de Commissie constateerde, vormen vooral de hoge kosten van niet gezond zijn een belangrijke reden waarom huishoudens niet kunnen rondkomen. De landelijke regelingen bieden hiervoor onvoldoende compensatie, terwijl gemeenten slechts beperkte mogelijkheden hebben om deze kosten op te vangen.

Wageningen heeft de uitgangspunten van de Commissie Sociaal Minimum vertaald naar gemeentelijk beleid. Daarbij staat niet een vaste inkomensgrens centraal. Maar is het belangrijker wat verschillende huishoudens nodig hebben om van rond te komen en mee te doen. Ook houden we rekening met financiële tegenvallers door een flexbudget van 6% van de noodzakelijke uitgaven mee te nemen in de berekening van de uitgaven van het huishouden.

Met het Maatschappelijk Meedoen Budget geven we op deze manier concreet invulling aan de aanbevelingen van de commissie. Uiteraard binnen de mogelijkheden die we als gemeente hebben op inkomensondersteuning.

Wat is het Maatschappelijk Meedoen Budget?

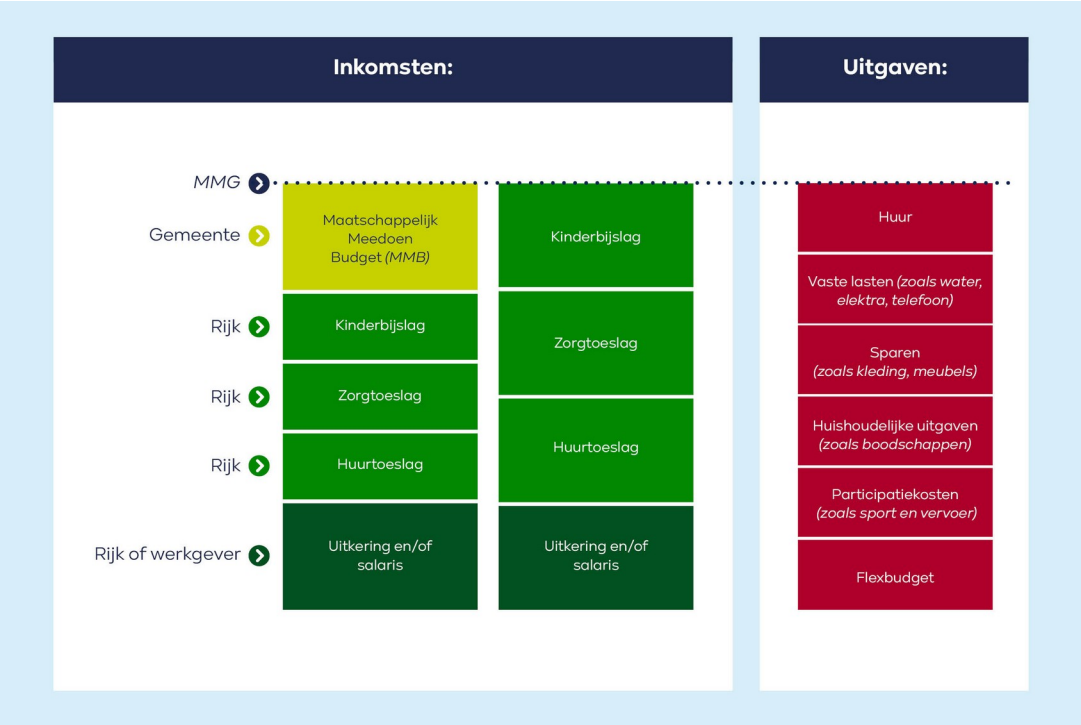
Wageningen kijkt naar wat een huishouden volgens de normen van het Nibud minimaal nodig heeft om rond te komen en volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving. Vervolgens wordt in kaart gebracht welke inkomsten het huishouden al ontvangt, waaronder inkomen, toeslagen en andere financiële regelingen. Het verschil tussen wat een huishouden minimaal nodig heeft en wat er daadwerkelijk binnenkomt, wordt vanuit het Maatschappelijk Meedoen Budget aangevuld. Zie hiervoor afbeeldig 1 het overzicht van de berekening van het MMB.

Hiervoor gebruiken we de uitgaven gebaseerd op de referentiebudgetten van het Nibud voor verschillende huishoudsamenstellingen. Hierbij wordt er rekening gehouden met de huishoudsamenstelling en kosten voor onder andere, wonen, zorg, kinderen, participatie, reserveringen en tegenvallers. Omdat deze uitgaven worden meegenomen, tellen ook toeslagen mee bij het bepalen van het totale huishoudinkomen. Het MMB vervangt zoveel mogelijk afzonderlijke gemeentelijke minimaregelingen door één budget. Hiermee laten we de gebruikelijke harde inkomensgrenzen los. Niet het inkomen op zichzelf, maar de verhouding tussen inkomsten en noodzakelijke uitgaven bepaalt of iemand ondersteuning ontvangt. Als het inkomen toereikend is, wordt er geen MMB toegekend. Hierdoor ontvangen sommige huishoudens meer ondersteuning dan voorheen. Terwijl andere minder of geen ondersteuning meer krijgen. Hierdoor wordt voorkomen dat huishoudens bij een stijging van hun inkomen in één keer veel ondersteuning verliezen en ontstaat er geen harde armoedeval.

Een belangrijk speerpunt is dat inwoners niet alleen voldoende inkomen hebben om rond te komen, maar ook dat zij daadwerkelijk kunnen meedoen aan de samenleving. Door het MMB op deze manier in te zetten, kunnen we maatschappelijke- en arbeidsparticipatie financieel ondersteunen en stimuleren.

Het MMB is meer dan alleen financiële ondersteuning. Inwoners kunnen zich aanmelden of worden uitgenodigd voor een persoonlijk adviesgesprek. Hierin kijken we of zij gebruikmaken van alle regelingen waarop zij recht hebben, hoe zij kunnen meedoen aan de samenleving en of er problemen spelen op andere levensgebieden, zoals schulden, gezondheid of gezinssituatie. Waar nodig zetten we aanvullende hulp in.

Ook onze toegang voor het aanvragen van regelingen is versimpeld. We vragen zo min mogelijk bewijsstukken op en inwoners hoeven niet te verantwoorden waaraan zij het budget besteden. Daarmee verlagen we de drempel om ondersteuning aan te vragen en verschuift de nadruk van controle en verantwoording naar vertrouwen en eigen regie.



Afbeelding 1: overzicht van de berekening van het MMB

De bestaande wettelijke instrumenten maximaal benutten

Wageningen voert het MMB uit binnen de wettelijke kaders en de gemeentelijke medebewindstaak. Voor de verstrekking van het MMB worden drie instrumenten uit de Participatiewet gebruikt:

- De individuele inkomenstoeslag voor inwoners met langdurig een laag inkomen en zonder perspectief op inkomensverbetering;
- De premie voor arbeidsinschakeling bij activiteiten gericht op meedoen in de maatschappij;
- De individuele afstemming van bijstand op grond van artikel 18, eerste lid;
- De minimaregeling op grond van de Gemeentewet, onder meer voor participatie in sport, cultuur en schoolactiviteiten

De instrumenten worden gebruikt waar ze voor bedoeld zijn. Alle instrumenten bevatten een participatiecomponent en worden zo ingezet dat zij inwoners stimuleren om mee te doen aan de samenleving. Ze hebben elk hun eigen doelgroep en voorwaarden en beperkingen. Zo is de IIT alleen voor inwoners tussen de 21 en 67 jaar en kan pas toegekend worden nadat iemand minimaal een jaar een laag inkomen heeft. De premie kan maximaal tweejaarlijks, en niet structureel worden betaald tot een maximum van ongeveer €3.209 per jaar. Voor de inwoner is het MMB eenvoudig. Maar onder de motorkap van de gemeente is veel afstemming nodig op juridisch vlak en in de uitvoering. Dit komt vaak door beperkingen van de wet- en regelgeving.

Eén overheid: een gezamenlijke aanpak voor bestaanszekerheid

Rijk en gemeenten zijn voor inwoners geen twee gescheiden werelden. Het Rijk bepaalt in belangrijke mate de inkomensbasis en de toeslagen. De gemeenten bieden aanvullende ondersteuning en hulp waar dat nodig is. Die verantwoordelijkheden moeten op elkaar aansluiten.

Beide overheidslagen hebben daarbij hun eigen kracht. Het Rijk kan met eenduidige wetgeving zorgen voor een stevige en gelijke basis voor grote groepen inwoners. Terwijl gemeenten dicht bij de leefwereld van inwoners staan en ondersteuning kunnen afstemmen op hun persoonlijke situatie.

Gemeentelijk beleid zou niet de structurele ontoereikendheid van het landelijke sociaal minimum hoeven op te vangen. De gemeenten kunnen met hun kennis van de lokale praktijk helpen om ondersteuning beter toegankelijk en passend te maken.

Steeds meer gemeenten willen hun armoedebeleid vereenvoudigen en beter laten aansluiten op het sociaal minimum. De belangstelling voor het gemeentelijke MMB is dan ook groot. Verschillende gemeenten werken aan de invoering van het MMB of een variant hierop. De huidige wet- en regelgeving maakt dit echter juridisch en administratief complex. Gemeenten hebben daarom behoefte aan meer ruimte en eenvoud in de regelgeving en een gezamenlijke aanpak. Zo kunnen we toewerken naar een samenhangend stelsel waarin inwoners ongeacht hun woonplaats kunnen rekenen op passende ondersteuning. Zonder dat het lokale maatwerk verloren gaat.

Wat is nodig om armoede effectiever aan te pakken?

Om de uitgangspunten van de Commissie Sociaal Minimum breder in de praktijk te brengen en gemeenten meer ruimte te geven om hun armoedebeleid te vereenvoudigen, zijn aanpassingen in de landelijke wet- en regelgeving nodig.

1. ***Vereenvoudig de wet- en regelgeving voor gemeenten***

Geef gemeenten meer ruimte om hun armoedebeleid te vereenvoudigen en regelingen samen te voegen. Verbeter daarvoor de samenhang tussen bestaande wettelijke instrumenten. Of onderzoek de mogelijkheid van één geïntegreerde wettelijke grondslag. De huidige voorwaarden en beperkingen, zoals de maxima en tweejaarlijkse betaalmomenten van de arbeidsinschakelingspremie, de doelgroepafbakening van de individuele inkomenstoeslag en de bestedingsvoorwaarden van gemeentelijke regelingen, maken een samenhangende aanpak onnodig complex.

2. **Zorg voor meer landelijke harmonisatie, met ruimte voor lokaal maatwerk**

Werk toe naar een herkenbare landelijke basisdienstverlening voor armoedebeleid zoals bij de schuldendienstverlening, zodat inwoners ongeacht hun woonplaats kunnen rekenen op passende ondersteuning. Besteed daarbij aandacht aan de hoge kosten die gepaard kunnen gaan met ziekte of een beperking. Zorg dat deze kosten waar mogelijk landelijk worden gecompenseerd. Zodat gemeenten niet afzonderlijk oplossingen hoeven te ontwikkelen.

Voorkom daarbij dat harmonisatie leidt tot nieuwe, starre inkomensgrenzen of uniforme bedragen die onvoldoende rekening houden met verschillen tussen huishoudens. Zorg voor een gezamenlijke basis, met ruimte voor gemeenten om ondersteuning af te stemmen op wat inwoners daadwerkelijk nodig hebben.

3. **Geef gemeenten ruimte voor een mensgerichte aanpak**

Maak ruimte voor een mensgerichte uitvoering, passende ondersteuning en monitoring. Investeer in de mogelijkheid om op huishoudniveau te beoordelen wat nodig is en leer van gemeentelijke praktijkervaringen.

De volgende stap: een eenvoudig en toereikend stelsel.

Niet méér losse regelingen, maar meer inkomenszekerheid. Zorg voor voldoende middelen om te kunnen leven en mee te doen in de samenleving. Met een focus op één begrijpelijke toegang en ruimte om aan te sluiten bij de werkelijkheid van huishoudens.

Dat is de beweging die Wageningen in de praktijk heeft ingezet en die wij graag samen met het Rijk en andere gemeenten verder brengen. Het MMB is daarmee niet alleen een nieuwe manier om inwoners te

ondersteunen. Maar ook een praktijkvoorbeeld dat laat zien waar het landelijke stelsel goed werkt, waar het schuurt en waar versimpeling mogelijk is omdat het laat zien waar regelingen in elkaar werken en soms elkaar tegenwerken.

Voor meer informatie zie het uitgebreide werkdocument als bijlage.