

Verminderen en leren van sociale verschillen tussen gemeenten

Meike Bokhorst

VNG, 30 juni 2025

WRR

THE NETHERLANDS SCIENTIFIC COUNCIL FOR GOVERNMENT POLICY



Zelfstandigen over de drempel

Onderzoek naar de toegang tot
gemeentelijke schuldhulpverlening

Rapportnummer: 2022/075 | Datum: 14 april 2022

Sociale minima in de knel: preventie van betalingsproblemen en vroegsignalering van schulden



Een status met weinig armslag

Onderzoek naar de financiële
kneelpunten van statushouders
rond het sociaal minimum

Rapportnummer: 2022/082 | Datum: 25 april 2022



Meedoen zonder beperkingen

De financiële problemen van
jongeren met een beperking
in de Wajong en Participatiewet

Rapportnummer: 2022/082 | Datum: 15 september 2022



Met te weinig genoeg nemen

Een onderzoek naar het niet
benutten van inkomensvoorzieningen
door ouderen in een financieel
kwetsbare positie

Datum: 16 juni 2022



Watertrappelen in de bijstand

Onderzoek naar de kneelpunten
van jongeren van 18 tot 21 jaar
in de bijstand

Rapportnummer: 2022/183 | Datum: 14 november 2022



Ongelijke toegang tot de energietransitie

Laagdrempeliger voorzieningen
voor alle huishoudens

Rapportnummer: 2022/201 | Datum: 2 december 2022

Agendering sociale minima in de knel

Trouw

CONOMIE RELIGIE&FILOSOFIE OPINIE CULTUUR&MEDIA SPORT P

Armoede

Verhoog snel sociaal minimum om armoedeval te voorkomen, zegt ombudsman

nationale ombudsman

Reflectie

Sociale minima in de knel

Onderzoeksteam
Meike Bokhorst



Voedselbanken in de regio zetten zich schrap voor de herfst en winter. Toren hoge energierekeningen, producten die door de inflatie stukken duurder zijn geworden. Beeld Arie Kievit



WRR

Een zeker bestaan

Naar een toekomstbestendig
stelsel van het sociaal minimum

RAPPORT I

COMMISSIE
SOCIAAL
MINIMUM

A stylized illustration of a person in silhouette pushing a large, solid orange sphere up a steep, teal-colored mountain. The mountain has sharp, angular peaks. The background is a light greyish-blue.

Een zeker bestaan

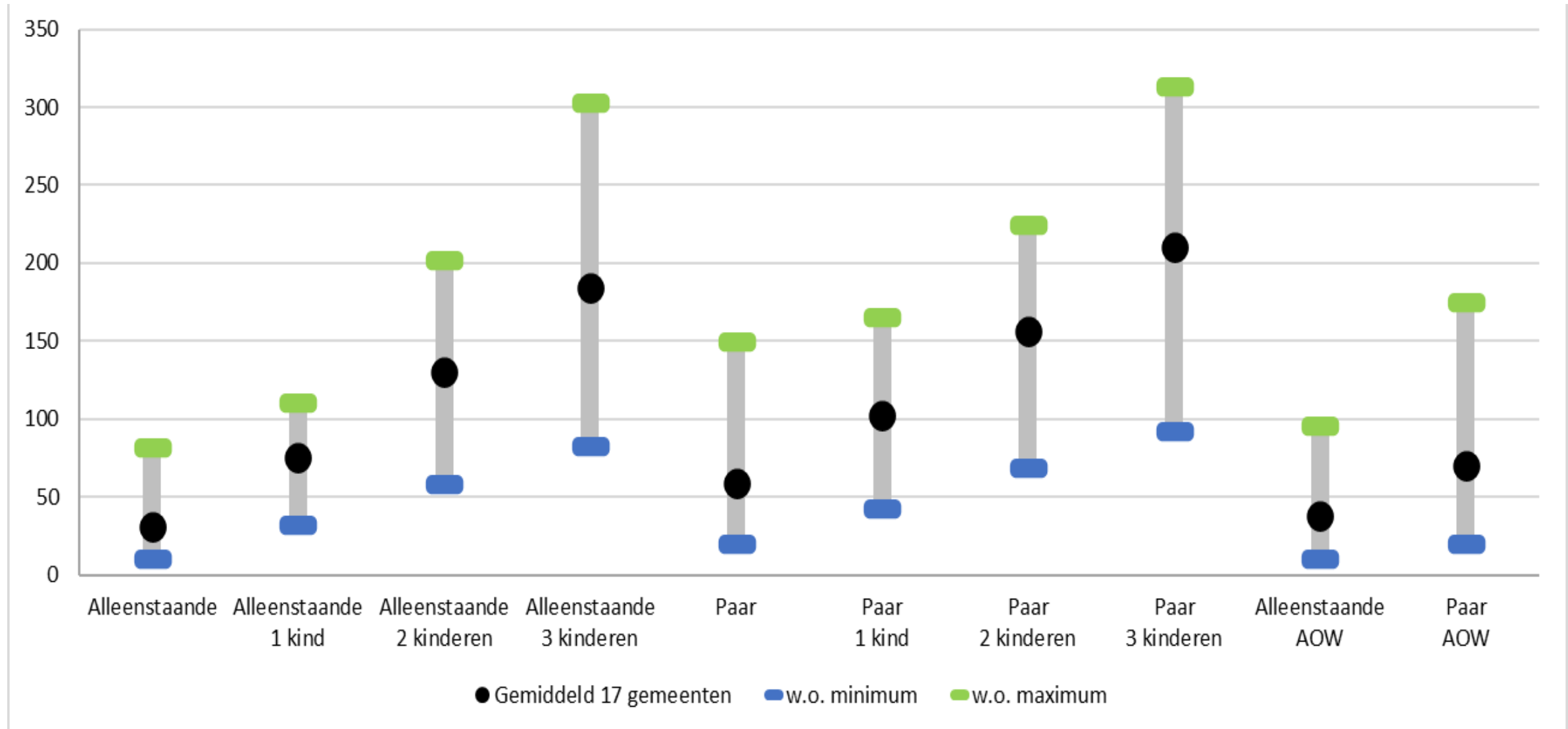
Naar een toekomstbestendig
stelsel van het sociaal minimum

RAPPORT II

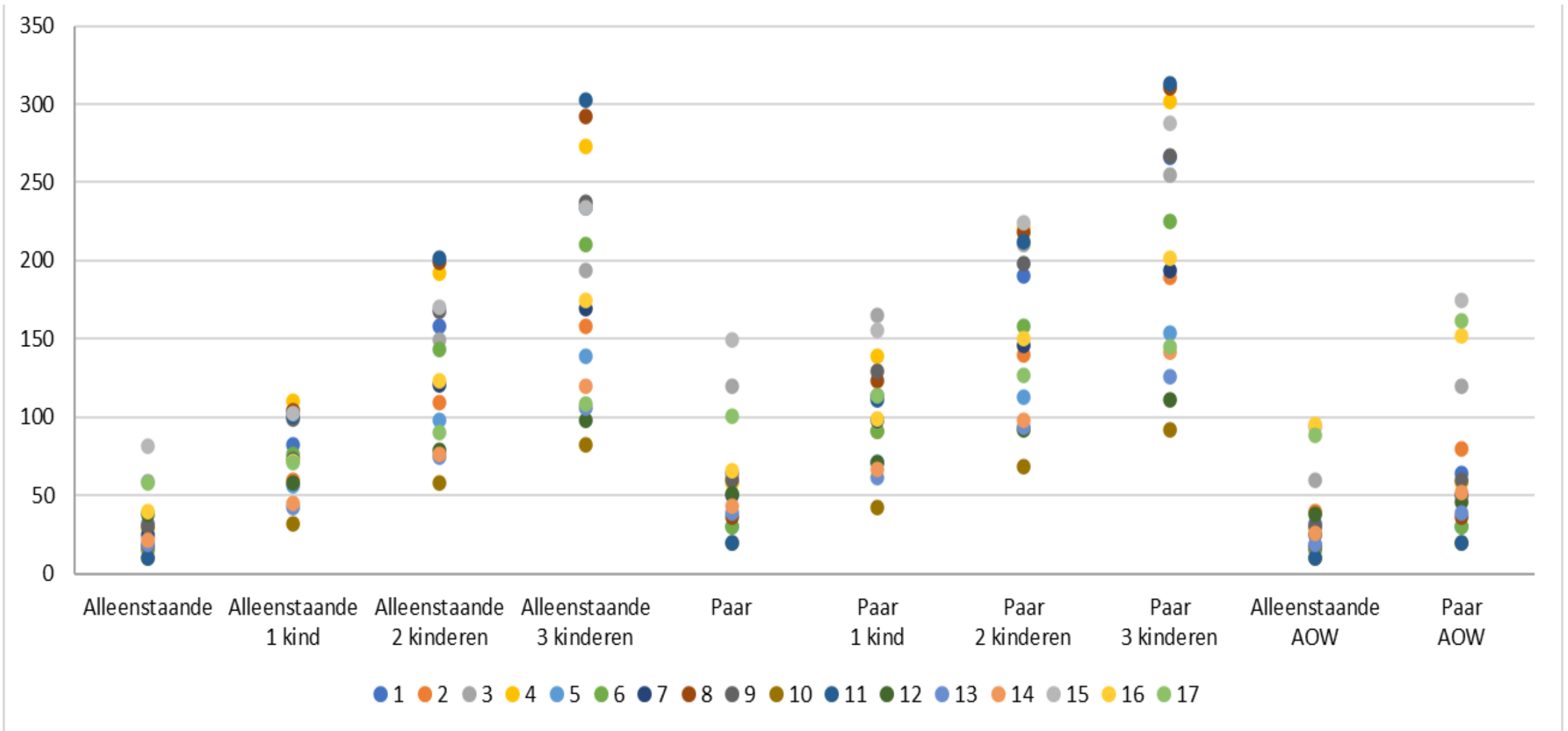
COMMISSIE
SOCIAAL
MINIMUM

A stylized illustration of a person in silhouette standing in a valley. In the background, a large, solid orange sphere is positioned between two jagged, teal-colored mountains. The mountains are composed of many small, triangular facets. The background is a light greyish-blue.

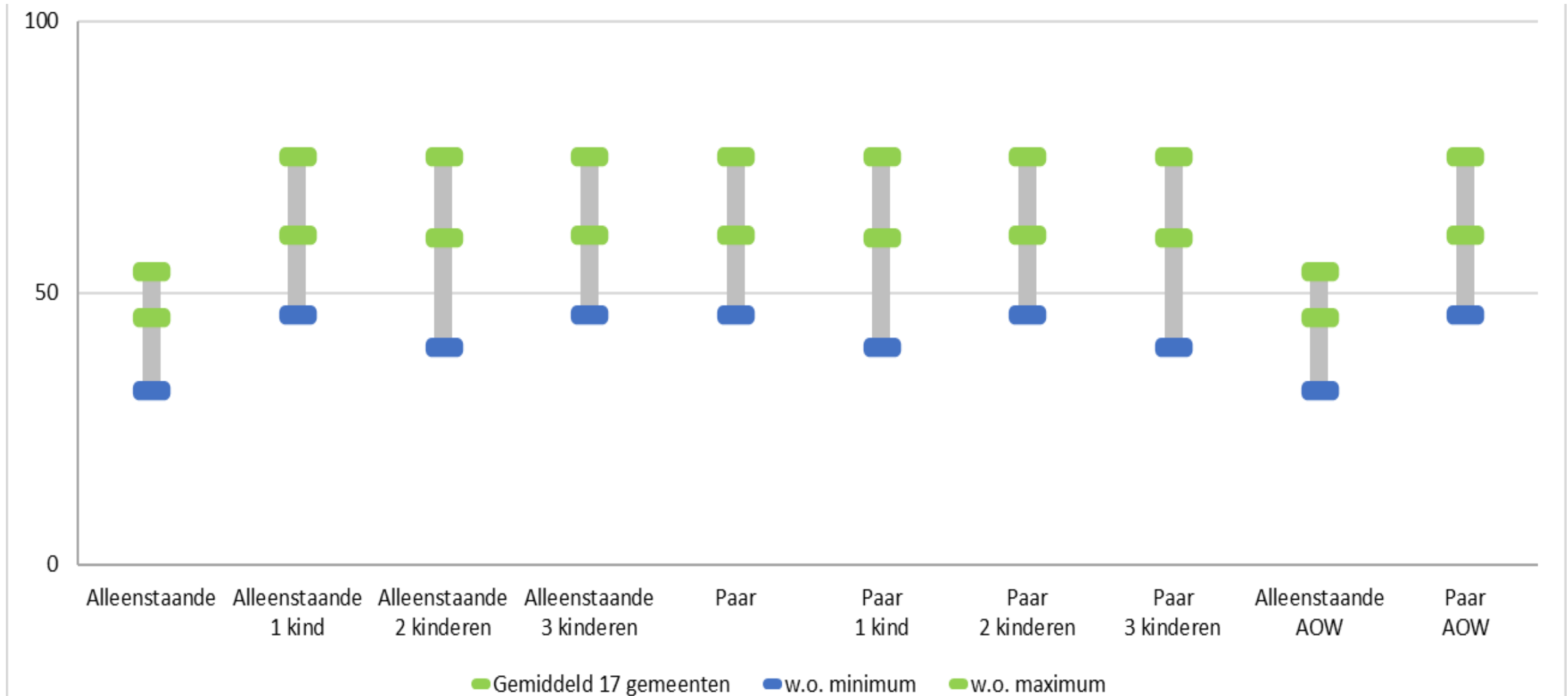
Spreiding in waarde minimaregelingen in 17 gemeenten voor tien voorbeeldhuishoudens (in euro per maand), zonder kwijtschelding belastingen



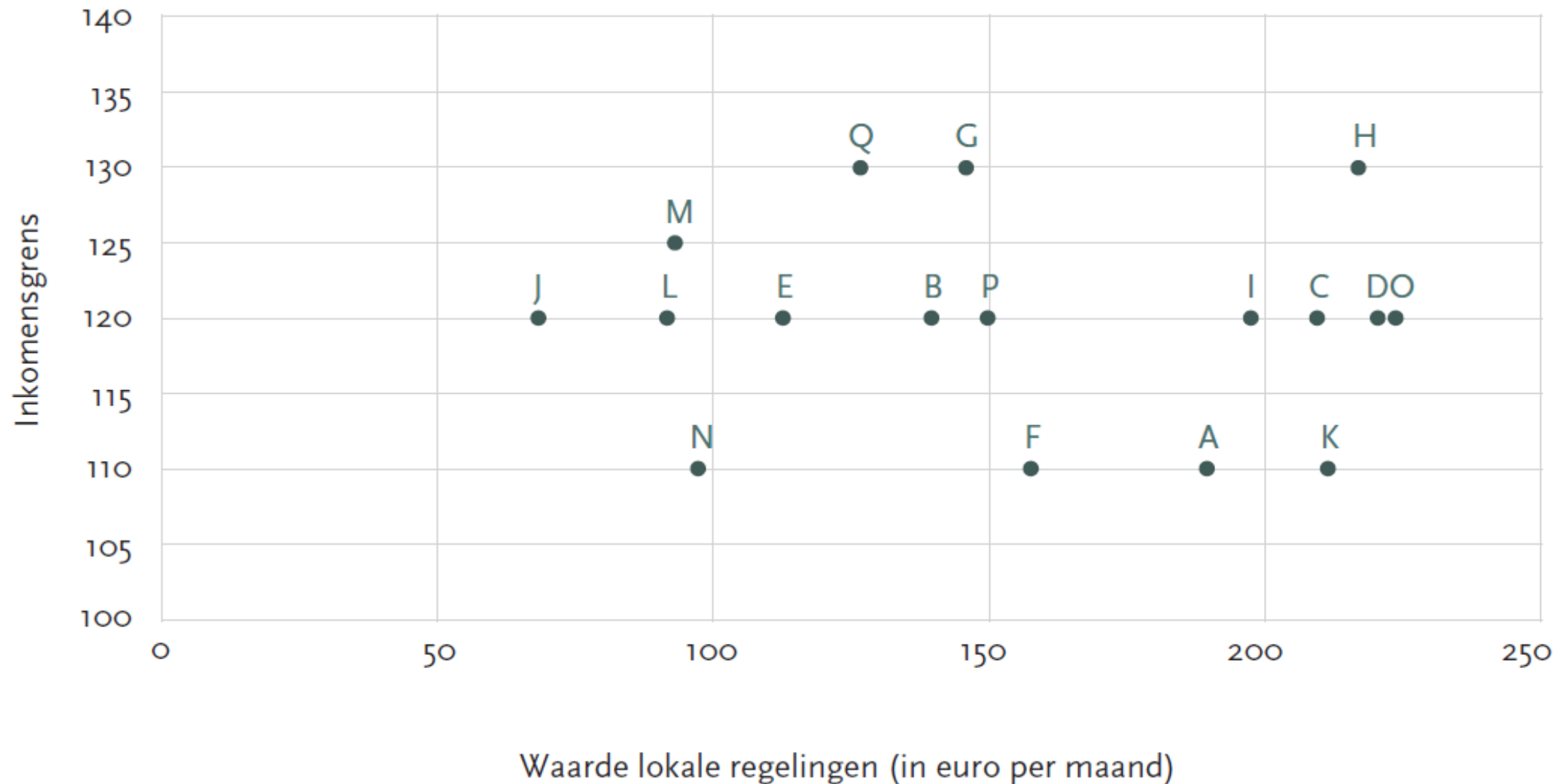
Idem, mate van heterogeniteit 17 gemeenten



Spreiding kwijtschelding belastingen in 17 gemeenten voor tien voorbeeldhuishoudens (in euro per maand)



Waarde lokale regelingen (in euro per maand) en inkomensgrenzen in 17 gemeenten voor een paar met 2 kinderen van 8 en 13 jaar



Conclusies Commissie Sociaal Minimum

- Rijk heeft inkomensbescherming bij gemeenten neergelegd.
 - Door verschillen zijn aanvullende lokale regelingen onvoorspelbaarheid.
- Verschillen tussen gemeenten te groot: het kan honderden euro's per maand verschillen.
 - Ook de doelgroep voor ondersteuning verschilt fors per gemeente.
- Burgers krijgen in gelijke gevallen een ongelijke behandeling en dus ongelijke inkomensondersteuning
 - Veel mensen ervaren dat als onrechtvaardig.



Voorstellen voor een toekomstbestendig sociaal minimum stelsel

Een voorspelbaar en toegankelijk stelsel van het sociaal minimum dat een toereikend inkomen biedt en dat uitvoerbaar en houdbaar is.



Pijler 1 Toereikend inkomen



Verhoog op korte termijn het minimumloon en de bijstand, en eventueel ook de huurtoeslag.

1

Verhoog op korte termijn de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget, in het bijzonder de bedragen voor oudere kinderen.

2

Veranker in de wet dat de regering elke vier jaar het sociaal minimum herijkt, en hierover advies vraagt aan een commissie met experts.

3

Accepteer dat arbeidsmarktprikkels verslechteren bij een hoger inkomen voor mensen op het sociaal minimum.

4



Pijler 2

Voorspelbaar en toegankelijk stelsel dat uitvoerbaar en houdbaar is

1

Zorg voor **soepele overgangen tussen uitkering en werk**. Bied gemeenten meer mogelijkheden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen en investeer in vormen van zinvolle tijdsbesteding voor mensen die niet kunnen werken.

2

Zorg dat **landelijke regelingen toereikend** zijn voor het merendeel van de mensen op het sociaal minimum. Centraliseer lokale regelingen waar mogelijk, zoals een aanvullende zorgverzekering en harmoniseer de voorwaarden voor overige lokale regelingen. Wees terughoudend met het belasten van gemeenten met nieuwe taken.

3

Bied en benut ruimte voor **maatwerk om schrijnende gevallen** op te lossen, zoals bij jongeren tussen de 18 en 21 jaar. Borg de beslagvrije voet en voorkom kostenoploop bij situaties van schulden. Zorg voor een betere aansluiting van inkomensondersteuning met de momenten waarop huishoudens hun uitgaven moeten doen.

Impact commissie sociaal minimum

de Volkskrant

gina Columns Topverhalen vandaag Opinie Cultuur & Media

NIEUWS

Toeslagensysteem is een doolhof voor minima, concludeert commissie: 'Garandeer een stabiel en toereikend inkomen'



Rijksoverheid

> Nieuws >

€ 2 miljard extra voor armoedebestrijding

Nieuwsbericht | 19-09-2023 | 15:33

Het kabinet maakt structureel € 2 miljard extra per jaar vrij om kwetsbare huishoudens te ondersteunen. Hierdoor stijgt het aantal mensen in armoede niet en daalt het aantal kinderen dat in armoede opgroeit. Dit wordt voor het grootste gedeelte betaald uit herverdeling, waarbij mensen met een hoger inkomen iets meer belasting betalen. Hoewel de ontwikkeling van de staatsschuld vooralsnog beperkt blijft, vraagt de stijging van het begrotingstekort om aandacht. Dit begrotingstekort komt in 2024 naar verwachting uit op 2,9%.

Alle politieke partijen pleiten voor bestaanszekerheid

	Minimumloon	Bijstand	AOW	WIA/Wajong	WW
BBB	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog
Bij1	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
BVNL	Omhoog	Omlaag	Omhoog	Omlaag	Omlaag
CDA	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog
CU	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
D66	Fors omhoog	Fors omhoog	Omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
FvD	-	Strengere eisen	Fors omhoog	Strengere eisen	Strengere eisen
GL/PvdA	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
JA21	-	Strengere eisen	-	Strengere eisen	Strengere eisen
PvdD	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
PVV	Omhoog	Omhoog	Fors omhoog	Omhoog	Omhoog
SP	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog	Fors omhoog
Volt	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog	Omhoog
VVD	Omhoog	Strengere eisen	Omhoog	Omhoog	Omhoog

 [Op weg naar TK2023](#)

NOS Nieuws • Donderdag 14 september, 16:13

Geldzorgen Nederlanders belangrijk thema komende verkiezingen

NOS Nieuws • Donderdag 21 september 2023, 15:49 •
Aangepast donderdag 21 september 2023, 22:08



Oogst twee dagen debat: minimumloon hoger, benzine en treinkaartjes niet duurder

De Tweede Kamer wil de begroting van volgend jaar voor ongeveer vier miljard euro veranderen om zo de koopkracht van burgers te ondersteunen. Moties over het verhogen van het minimumloon, het verlagen van de benzineaccijns en het niet duurder worden van treinkaartjes zijn aangenomen.

Eerlijker en eenvoudiger armoedebelid

De hulp voor mensen in armoede is versnipperd

Voor sommige mensen zijn de landelijke regelingen
zoals de toeslagen te weinig om rond te komen

Gemeenten proberen deze gaten te vullen, maar
doen dit met veel verschillende armoederegelingen

90 verschillende regelingen bij 21 gemeenten



50 regelingen waren een unieke variant

Ook als alle losse regelingen worden opgeteld zijn de verschillen groot

Hetzelfde huishouden kan,
afhankelijk van de woonplaats,

€200

meer of minder per maand krijgen



Rotterdam

267

Alphen a/d Rijn

65

Omvang gemeentelijke regelingen per maand voor een
paar met twee kinderen op 100% van het sociaal minimum

Eerlijker en eenvoudiger armoedebelid

Landelijke basis,
lokaal maatwerk

Jasper J. van Dijk
Yannick Feld
Julia van Rijn

Instituut
VOOI
Publieke
Economie

Gemeenten en hun inwoners komen in het huidige stelsel in de knel



De verschillen
tussen
gemeenten zijn
onrechtvaardig



Veel regelingen
maakt het
krijgen van hulp
ingewikkeld



Te veel mensen
gebruiken de
regelingen niet



Het alles-of-
niets-karakter
kan leiden tot
een armoedeval



Gemeenten
kampen met
uitdagingen in
de uitvoering

Versterk de landelijke basis en geef ruimte voor lokaal maatwerk



Maak vijf geharmoniseerde
gemeentelijke regelingen

Vervang zes gemeentelijke
regelingen met landelijk beleid

Voeg 21 participatieregelingen
samen tot één minimaregeling



Discussie

1. Welke verschillen in inkomensondersteuning wel en niet gerechtvaardigd?
2. In hoeverre bieden die verschillen kansen om te leren welke lokale sociale beschermings- en investeringsmaatregelen wel en niet effectief zijn tegen bestaansonzekerheid?
3. Wat zijn goede voorbeelden van lokale leerpraktijken op gebied van sociale investering en bescherming op gebied van werk en inkomen?

Zorgen om kleine gemeenten



 Tijdschriftartikel

01-05-2024

Zelf doen of laten doen?

Strategische keuzes voor deskundige in- en aanbesteding van gedecentraliseerde taakuitoefening

Meike Bokhorst, Paul 't Hart, Adriaan de Jonge

In 2015, the Dutch government decentralised a significant part of its responsibilities in the 'social domain' to local governments. Faced with these new social tasks, many municipalities opted to outsource them. Not all municipalities are satisfied with the quality of public services, and some are choosing to take on some of the

Oude IJsselstreek betaalt 2,4 miljoen voor uitstap Laborijn

De rechtbank hielp de gemeente en de gemeenschappelijke regeling tot een schikking te komen.

 Adriaan de Jonge  26 augustus 2022

Naast geld ook kennis

- Welke deskundigheid heeft de landelijke overheid nodig om de centrale regie te kunnen voeren over de gedecentraliseerde taakuitoefening?
- Welke deskundigheden hebben gemeenten nodig om hun taken met betrekking tot participatie, schuldhelpverlening en inburgering lokaal uit te voeren?

WRR

Kennisversterking in het sociaal domein

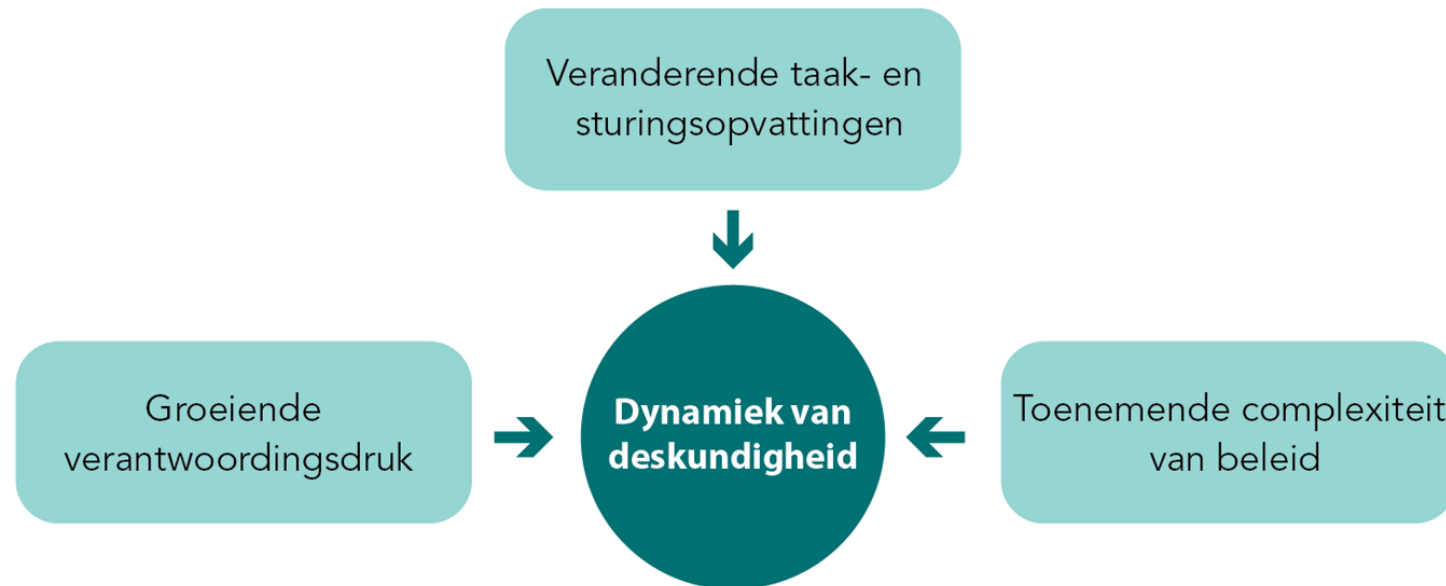
Ervaringen en opties uit het veld

Meike Bokhorst
Godfried Engbersen

WRR

Korte beleidsgeschiedenis van het sociaal domein

- De permanente strijd om legitimiteit van eigen professie
- Grote gevoeligheid voor beleidsveranderingen
- Veranderende verhoudingen centrale en lokale overheid



Taken en verantwoordelijkheden van Rijk en gemeenten

- Taakvergroting van gemeenten: structureel en incidenteel
- De sterke groei van regionale samenwerkingsverbanden
- Privaat aanbesteden van publieke taken
- Grote lokale verschillen in voorzieningenniveau

Zoeken naar de juiste deskundigheidsmix

1. **Vakkennis:** professionele kennis over beleid, inclusief kennis van werkzame interventies en passende institutionele of bestuurlijke arrangementen.
2. **Veldkennis:** kennis van hoe een beleids- en krachtenveld in elkaar zit, inclusief de situatie en leefwereld van de betrokken professionals en burgers.
3. **Proceskennis:** kennis en vaardigheden om een dossier verder te brengen en samenwerking tot stand te brengen.
4. **Uitvoeringskennis:** kennis en vaardigheden over de implementatie- en uitvoeringsprocessen waarbij vele actoren betrokken zijn.

Werken aan kennisversterking binnen het sociaal domein



Vakdeskundigheid



Procesdeskundigheid



Velddeskundigheid



Uitvoeringsdeskundigheid

- Vak kennis: onderzoeksprogramma's, databases effectieve interventies, kennisnetwerken, beroepsprofielen en registers en vakopleidingen.
- Veld kennis: communities of practice, gebruikers- en ervaringskennis.
- Proces kennis: beleidsevaluaties, professionele aanbestedingspraktijk.
- Uitvoerings kennis: maatwerkaanpak, oplossingen samenloop van problemen, 'Staat van de Uitvoering', uitvoeringsonderzoek via lectoraten.

Toereikende vak- en veldkennis? Ervaringen uit het veld

- Bij ministerie van szw:
 - *Goede kennis van het institutionele veld*
 - *Gering institutioneel geheugen en vluchtige vakkennis*
 - *Volatiliteit van beleid en mobiliteit van ambtenaren*
 - *Politieke sensitiviteit en procesmanagement*
- Bij gemeenten:
 - *Gering institutioneel geheugen en toegenomen roulatie*
 - *Verschillen tussen grote en kleine gemeenten*
 - *Overvraging van gemeenten*
 - *Geen solide kennisbasis voor lokaal beleid*
 - *Een gefragmenteerde digitale infrastructuur*

“Gebrek aan institutioneel geheugen is een probleem in combinatie met de politieke wind die de ene keer de ene kant op waait en de andere keer de andere. Dat helpt niet met het ontwikkelen van vast beleid. Plus de roulatie van ambtenaren maakt dat je steeds opnieuw begint. **We weten nu nauwelijks meer over het actief arbeidsmarktbeleid dan veertig jaar geleden.**” (Onderzoeker)

“Het institutioneel geheugen is inderdaad beperkt bij szw, net als bij veel andere ministeries. Men is het **overzicht veelal kwijt en vraagt daarom vaak onnodig om nieuwe rapporten** en onderzoeken. Veel kennis zit bij onderzoeksbureaus die dat nog wel weten [...] Bij een vraagstuk rond arbeidsongeschiktheid moest **zelfs de bestaande kennis uit rapporten door een extern bureau nog eens op een rijtje gezet worden.**” (Onderzoeker)

“Het wordt steeds moeilijker om een goede opdrachtgever te zijn. De afhankelijkheid van de markt wordt steeds groter. **Andere partijen hebben meer kennis en dat maakt je kwetsbaar als gemeente.** Je hebt de mensen niet op directeursniveau in de kleine gemeenten.” (Wethouder middelgrote gemeente)

Bijlage 3 Zittingsduur directeuren van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (maart 2024)

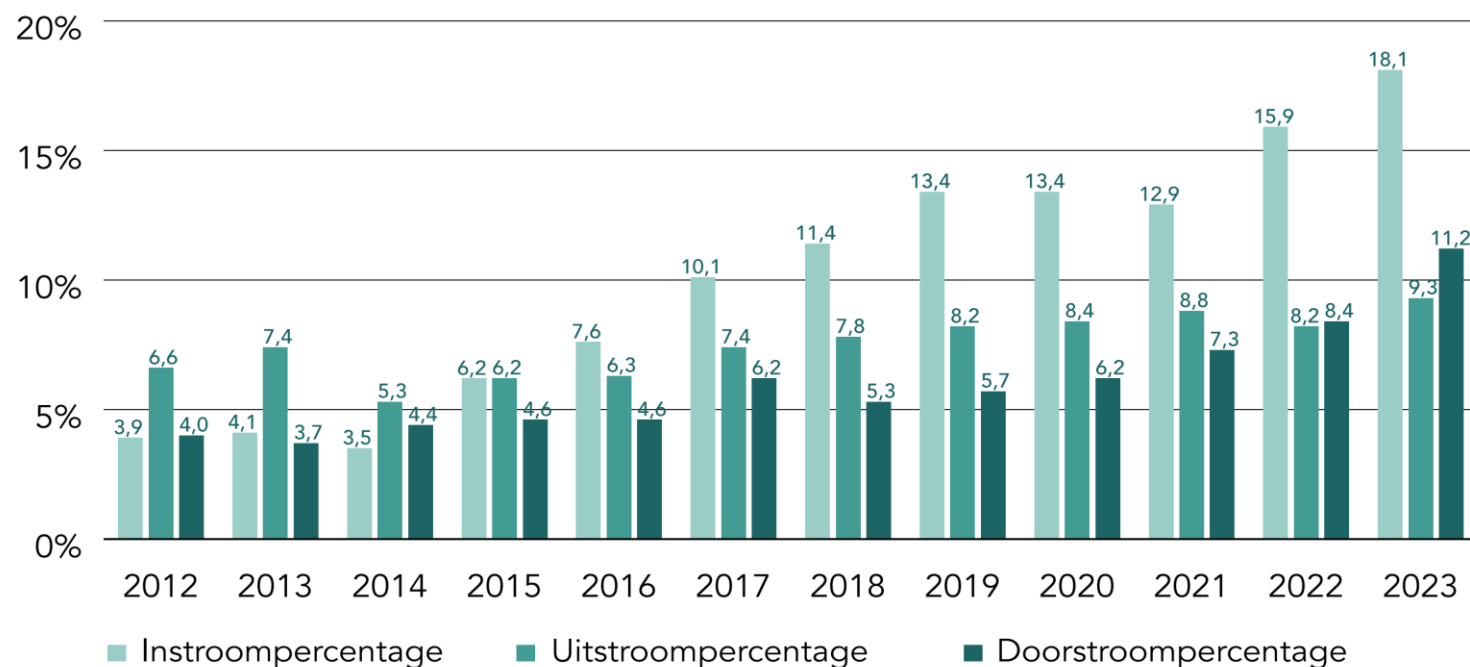
Directeuren szw	Zittingsduur	Loopbaan-duur szw	Loopbaan-duur Rijk	Aantal functies Rijk	Loopbaan-duur buiten Rijk	Aantal functies buiten Rijk
Programmadirecteur Werk aan Uitvoering	0 jr 3 mnd	0	0	1	19	8
Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaarden-wetgeving	0 jr 3 mnd	9	25	10		
Participatie en Decentrale Voorzieningen	0 jr 10 mnd	1	4	4	3	3
Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden	1 jr 1 mnd	14	16	8		
Communicatie	1 jr 1 mnd	1	9	4	4	3
Programmadirecteur Versterken Ketens	1 jr 1 mnd	1	26	10	4	1
Chief Information Officer Office	1 jr 2 mnd	1	16	7		
Bestuursondersteuning	1 jr 3 mnd	1	9	3	14	2
Gezond en Veilig Werken	1 jr 5 mnd	6	17	7	4	1
Dienstverlening Samenwerkingsverbanden en Uitvoering	2 jr	8	25	9		
Programmadirecteur Pensioenen	2 jr 3 mnd	4	16	9	5	1
Rijksschoonmaak-organisatie	2 jr 5 mnd	13	22	6	16	2
Internationale zaken	2 jr 6 mnd	3	19	8	2	1
Werknemers-regelingen	2 jr 10 mnd	3	3	1	19	5

Directeuren szw	Zittingsduur	Loopbaan-duur szw	Loopbaan-duur Rijk	Aantal functies Rijk	Loopbaan-duur buiten Rijk	Aantal functies buiten Rijk
Samenleving en Integratie	2 jr 10 mnd	3	7	2	25	5
Kinderopvang	2 jr 11 mnd	6	19	7		
Organisatie, Bedrijfsvoering en Personeel	3 jr 3 mnd	3	3	1	19	10
Programmadirecteur Armoede en Schulden	3 jr 3 mnd	26	26	6		
Financieel-Economische Zaken	4 jr	4	21	7	5	2
Wetgeving, Bestuurlijke en Juridische Aangelegenheden	4 jr 5 mnd	4	28	7		
Stelsel en Volksverzekeringen	4 jr 7 mnd	5	30	7		
Arbeidsverhoudingen	8 jr 5 mnd	18	18	4		
Gemiddeld	2 jr, 6 mnd	6,1	16,3	5,8	10,7	3,4
Gemiddelde functieduur binnen en buiten Rijk			2,8		3,1	

Bron: Bokhorst 2024; eigen analyse op basis van LinkedIn-profielen, WRR

Hoog verloop: in-, uit- en doorstroom gemeenten

Figuur 3.2 In-, uit- en doorstroompercentages van gemeenteambtenaren, 2012-2023¹⁰⁵



Toereikende proces- en uitvoeringskennis?

Ervaringen uit het veld

- Bij ministerie van szw:
 - *Signalen uit de uitvoering dringen onvoldoende door*
 - *Meer ruimte voor innovatie bieden: duobanen?*
-
- Bij gemeenten:
 - *Uitvoeringskennis komt op orde, middelen blijven achter.*
 - *Nieuwe vormen van samenwerking*
 - *Gebrekkige inkoopkennis en ict-ondersteuning*
 - *Vragen rond uitbesteding*

“Veldkennis is er wel bij SZW, want ambtenaren hebben heel veel contact met de SER, werkgevers en maatschappelijke organisaties. **Uitvoeringskennis is heel erg onbekend.** Ze hebben weinig zicht op lokale praktijken. Alles wat je achter je bureau kan doen, is wel op orde (...) Beleidsmakers moeten ook doelgroepenkennis hebben, niet alleen mensen in de uitvoering” (Onderzoeker)

“**Aanbesteden** komt om de zoveel tijd terug en we weten niet wanneer het wel en niet werkt voor welke groepen. Onder welke voorwaarde werkt het, dat weten we niet en is **nooit serieus geëvalueerd.**” (Onderzoeker)

Opties

	Ministerie van szw	Gemeenten
Vak- en veldkennis	Ontwikkel onderzoeksprogramma's voor de langere termijn . Meer mensen binnen het Rijk moeten aan kennisopbouw doen.	Werk met erkende beroepsgroepen . Het sociaal domein kent formeel geen erkende beroepsgroepen met diplomavereisten. Wel zijn er diverse initiatieven ter versterking van professionaliteit (kwaliteitsregisters, beroepsstatuten, beroepsprofielen).
	Zorg voor een bruikbare centrale en gedeelde kennisbasis. Dat kan via een landelijk kenniscentrum dat in staat is interactief en vraag-gestuurd te werken.	Bouw communities of practice verder uit. Denk aan het participeren in een zogenoemde ' community of practice ' van TNO of Divosa.
	Zorg ervoor dat kennis van effectieve interventies over arbeidsactivering en inburgering breed beschikbaar komt en bruikbaar is voor lokale beleidsambtenaren, sociaal werkers en sociale partners.	Maak werken voor gemeenten interessanter door te investeren in opleidingstrajecten, traineeships, werkreizen en personele uitwisseling . Daarmee kan kennis worden aangetrokken en behouden.
	Verbeter de governancestructuur. De problematiek binnen het sociaal domein is opgeknipt in specifieke onderdelen en verdeeld over allerlei diensten en ministeries. Dat leidt tot fragmentatie van kennis en beleid. Zorg voor integrale en structurele financiering .	

Opties

WRR

	Ministerie van szw	Gemeenten
Proces- en uitvoeringskennis	Betrek gemeenten bij de uit- en invoeringstoetsen van wetgeving en bij aanpassingen van wetgeving . Zorg dat wetgeving aansluit bij de lokale praktijk. De uitvoeringskennis bij de Rijksoverheid dient te worden versterkt.	Ontwikkel een visie op decentrale taakuitvoering en goed opdrachtgeverschap . Er zijn strategische vaardigheden nodig over welke publieke taken het beste uitgevoerd kunnen worden op welk niveau door welke publieke of private partij.
	Er is in het sociaal domein behoefte aan meerjarenprogramma's en langdurige investeringen , zoals het ZonMW-programma 'Vakkundig aan het werk'.	Minder werklust, meer persoonlijk contact. Het met succes begeleiden van groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt naar werk vraagt om een werkbaar aantal zaken voor de klantmanagers.
		Neem en benut juridische handelingsruimte . De aangekondigde herziening van de Participatiewet heeft laten zien dat gemeenten meer ruimte voor maatwerk nodig hebben bij het vormgeven van activerend arbeidsmarktbeleid.

Discussie relatie uitvoering en beleid

- Hoe zorgen we dat expertise op het gebied van uitvoering eerder en beter zijn weg vindt naar de sociale beleidsvorming?
- Hoe bouwen we een systeem van 'strategisch rouleren' van ambtenaren tussen de beleid, toezicht en uitvoering binnen het sociale domein?