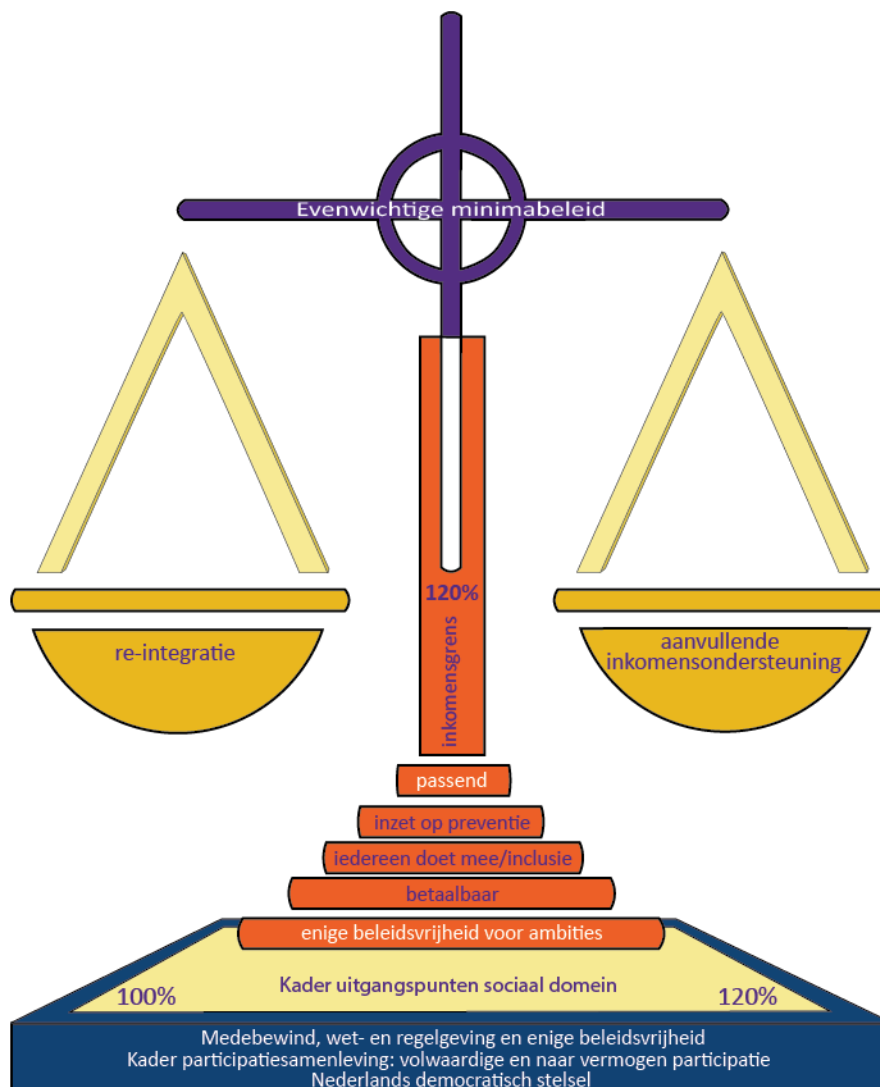




Een inkomensgrens van 120%
of 130%

als passende ondersteuning
in een evenwichtig minimabeleid





Een onderzoek in verband met besluitvorming inzake het al dan verhogen van de huidige inkomensgrens van 120% naar 130% in het reguliere minimabeleid als passende vorm van ondersteuning in een evenwichtig minimabeleid gelet op de uitgangspunten van de participatiesamenleving, de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein en de ambities van de gemeente.

Deelconclusies

1. Het minimabeleid mag niet strijdig zijn met de wettelijke re-integratie opdracht, maar mag daar wel aan bijdragen.
2. Armoedeval is een terugval in besteedbaar inkomen onder het besteedbaar inkomen behorend bij een netto inkomen van 120% van de toepasselijk bijstandsnorm als het netto inkomen uit werk toeneemt. Hierdoor is het besteedbaar inkomen niet meer toereikend voor sociale participatie waardoor er sprake is van sociale armoede.
3. Het besteedbaar inkomen toont bij toename van het inkomen uit werk geen terugval als alleen gekeken wordt naar het landelijk stelsel van bruto naar besteedbaar inkomen. Het landelijke stelsel veroorzaakt daardoor geen armoedeval.
4. Het gemeentelijke minimabeleid veroorzaakt een forse inkomensterugval en (daardoor) mogelijk armoedeval als het netto inkomen uit werk net iets hoger wordt dan de inkomensgrens.
5. Het aantal kinderen in een huishouden heeft grote invloed op mogelijke inkomensterugval en daardoor armoedeval door met name de relatief forse inkomensondersteuning door de Webwinkel Meedoen en Jeugdfonds Sport en Cultuur.
6. Bij een hogere inkomensgrens vindt de inkomensterugval plaats bij een hoger inkomen uit werk.
7. Op basis van de onderzoeksresultaten is een algemene vuistregel afgeleid dat een persoon/partner 0,1 fte, wat gelijk is aan 4 uur per week bij een 40-urige werkweek, tegen het wettelijk minimumloon (WML) meer moet werken, als hij meer verdient dan de inkomensgrens om het weggefallen inkomen uit het minimabeleid op te vangen. Aan de hand van de vuistregel volgen de conclusies dat:
 - a. een inkomensgrens van 120% heeft niet zoals een inkomensgrens van 130% een ontmoedigende en daardoor remmende werking op (meer) werken.
 - b. een inkomensgrens van 130% bij alleenstaanden bij enkel een geringe toename van het inkomen overeenkomstig tot 4 uur per week boven de inkomensgrens, de armoedeval opgevangen kan worden door de inkomensbuffer tussen 120% en 130% bijstandsnorm. Bij gehuwden deels.
 - c. gehuwden samen 0,2 fte, wat gelijk is aan 8 uur per week bij een 40-urige werkweek, meer moeten werken om de inkomensterugval te compenseren. Hierdoor moeten zij bij een inkomensgrens van 130% gezamenlijk meer (uren) werken. Tegenover dit gunstige effect staan echter grotere negatieve effecten.
 - d. een inkomensgrens van 130% (uitstroom naar) een fulltime baan tegen het wettelijk minimumloon in de weg staat.
 - e. bij een inkomensgrens van 120% het voor alleenstaanden lonend is fulltime te werken.
8. Verhoging van de inkomensgrens naar 130% betekent een forse stijging van de lasten met circa 22% bij een gemiddelde stijging en een groter financieel risico.
9. De inkomensgrens van 130% ligt niet in lijn met de uitgangspunten van de participatiesamenleving, zoals vervat in wet- en regelgeving. De huidige inkomens van 120% daarentegen wel.
10. De inkomensgrens van 130% ligt niet in lijn met de gemeentelijke uitgangspunten van het sociaal domein. De huidige inkomens van 120% daarentegen wel.
11. Er sprake is van evenwichtig minimabeleid als de hoogte van de inkomensgrens zich bevindt in de bandbreedte 100% tot en met 120% van de toepasselijke bijstandsnorm.
12. Op grond van de bovenstaande deelconclusies wordt geconcludeerd dat de inkomensgrens van 130% niet in lijn ligt met de ambities van de gemeente. De huidige inkomens van 120% daarentegen wel.

Conclusie

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is dat de inkomensgrens van 130% geen passende ondersteuning is in een evenwicht minimabeleid, gelet op de uitgangspunten van de participatiesamenleving, de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein en de politieke keuzes verwoord door de ambities van de gemeente. De huidige inkomensgrens van 120% is dat daarentegen wel.

Inhoud

	Voorwoord	5
	Samenvatting	6
1.	Inleiding	9
1.1	Aanleiding	10
1.2	Armoede in de actualiteit en in historisch perspectief	10
1.3	Probleem, doelstelling en onderzoeksvraag	11
2.	Het minimabeleid van de gemeente Borger-Odoorn	11
2.1	Verplichte uitvoeringstaken en enige beleidsvrijheid	11
2.2	Minimabeleid: inkomensgrens en vormen van aanvullende inkomensondersteuning	13
2.3	Kader uitgangspunten van de participatiesamenleving	16
2.4	Kader uitgangspunten van het sociaal domein: evenwichtig minimabeleid	16
2.5	De ambities van de gemeente	17
3.	Besteedbaar inkomen, inkomensterugval, armoedeval en werken loont (niet)	18
3.1	Inleiding	18
3.2	Van bruto naar besteedbaar inkomen uit landelijk stelsel en minimabeleid	18
3.3	Besteedbaar inkomen uit landelijke stelsel en (geen) inkomensterugval	19
3.4	Besteedbaar inkomen uit minimabeleid en inkomensterugval	19
3.5	Armoedeval	20
3.6	Werken loont (niet) bij doorgroei	21
4.	De financiële consequenties	22
4.1	Inleiding	22
4.2	De financiële consequenties	23
5.	De inkomensgrens van 120% en 130% in onderlinge samenhang gewogen	24
5.1	Kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein	24
5.1.1	Vanuit eigen kracht en volwaardige en naar vermogen participatie (uitgangspunten 1 en 2)	24
5.1.2	De ondersteuning is zo licht, goedkoop en dichtbij mogelijk (uitgangspunt 3)	25
5.1.3	Preventieve ondersteuning (uitgangspunt 4)	25
5.2	De ambities van de coalitiepartners	26
5.2.1	Iedereen doet mee: de inclusieve samenleving	26
5.2.2	Passende ondersteuning	26
5.2.3	Preventieve ondersteuning	26
5.2.4	Borging ondersteuning door gezonde en solide financiële huishouding	26
5.3	Evenwichtig minimabeleid en passende ondersteuning	27
6.	Conclusie en aanbeveling	28
6.1	Conclusie: beantwoording van de onderzoeksvraag	28
6.2	Aanbeveling: optimaliseren ondersteuning huidige doelgroep	29
	Literatuurlijst	30
Bijlagen		31
Bijlage 1	Besteedbaar maandinkomen uit landelijk stelsel	32
Bijlage 2	Besteedbaar maandinkomen uit minimabeleid bij een inkomensgrens van 120%	34
Bijlage 3	Besteedbaar maandinkomen uit minimabeleid bij een inkomensgrens van 130%	36
Bijlage 4	Resultaat bijzondere bijstand 2022 en kostenraming 2023 bij een inkomensgrens van 130%	38

Voorwoord

Bestaanszekerheid is een actueel onderwerp, niet op de laatste plaats vanwege prijzen die sneller stijgen dan het besteedbaar inkomen en (dreigende) recessie van de landelijke en mondiale economie. Op Prinsjesdag 2023 zijn extra maatregelen voor de bestaanszekerheid aangekondigd. Het kabinet investeert komend jaar €2 miljard in structurele maatregelen om ervoor te zorgen dat iedereen kan meedoen in de samenleving en om te voorkomen dat de armoede stijgt¹. De Commissie sociaal minimum heeft onlangs door twee rapporten² het demissionaire kabinet geadviseerd het bestaansminimum te verhogen en die iedere 4 jaar te herijken aan de daadwerkelijke kosten van bestaan. Als de bijstandsnorm verhoogd wordt, zal de inkomensgrens die in voorliggend onderzoek centraal staat, gelijk blijven, maar wordt het inkomen wat hoort bij die inkomensgrens in verhouding ook hoger.

Het voorliggende onderzoek staat in het teken van het in kaart brengen van de gevolgen van verhoging van de inkomensgrens van 120% naar 130% van de toepasselijke bijstandsnorm. Dit voornemen is opgenomen in het Bestuursprogramma gemeente Borger-Odoorn 2022-2026 met het oog op het bieden van passende ondersteuning aan minima. De inkomensgrens bepaalt naast eventuele andere criteria zoals de vermogensgrens het bereik van die ondersteuning. Op basis van de uitkomsten van het onderzoek, neemt het college een besluit over eventuele verhoging van de inkomensgrens in het reguliere minimabeleid.

Het onderzoek toont aan dat het bepalen van de hoogte van de inkomensgrens een complexe en technische materie betreft. Het gaat om het vinden van de juiste balans tussen ondersteuning naar betaald werk en aanvullende inkomensondersteuning, zodat in samenhang met de ambities van de gemeente er sprake is van passende ondersteuning in een evenwichtig minimabeleid. De hoogte van de inkomensgrens is dan als vorm van ondersteuning gericht op het behalen van de ambitie “iedereen doet mee” passend en dus betaalbaar.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/09/19/prinsjesdag-2023-maatregelen-voor-meer-bestaanszekerheid>

² Commissie sociaal minimum, rapport 1 en 2 (juni resp. september 2023) Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum

Samenvatting

Het onderzoek

In het Bestuursprogramma gemeente Borger-Odoorn 2022-2026 is het voornemen van het college opgenomen om de gevolgen van verhoging van de inkomensgrens van de huidige 120% naar 130% van de toepasselijke bijstandsnorm in kaart te brengen met als doel te bezien of verhoging een passende vorm van ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid. Voor het bepalen van passende ondersteuning zijn de ambities van de gemeente van belang. En ambities zijn politieke keuzes.

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag of een inkomensgrens van 130%, dan wel de huidige grens van 120%, een passende vorm van ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid, wordt gelet op:

1. de uitgangspunten van de participatiesamenleving vervat in wet- en regelgeving;
2. de uitgangspunten van het gemeentelijke sociaal domein; en
3. de ambities van de gemeente.

Het onderzoek maakt het verloop van het besteedbaar maandinkomen van modelhuishoudens inzichtelijk bij doorgroei van netto inkomen uit werk van een inkomen op bijstandsniveau (100%) tot 170% van de toepasselijke bijstandsnorm. De modelhuishoudens zijn “gezonde”³ huishoudens zonder kostendelers die aanspraak maken op alle aangeboden gemeentelijke ondersteuning vanuit het minimabeleid, met uitzondering van de studietoeslag⁴. Voor een structureel beeld zijn zowel de eenmalige energietoeslag 2023 als het eenmalige energiebudget Webwinkel Energie voor 2023 buiten beschouwing gelaten. Ook is de kinderopvangtoeslag buiten beschouwing gelaten gelet op uiteenlopende omstandigheden en persoonlijke voorkeuren. De modelhuishoudens wonen in een huurwoning zonder servicekosten en waarvan de kale huur €800 per maand bedraagt. De huur ligt daardoor net onder de sociale huurgrens van €808,06 in 2023, zodat aanspraak gemaakt kan worden op huurtoeslag.

De volgende modelhuishoudens worden gehanteerd:

1. alleenstaande (1985);
2. alleenstaande ouder (1985) met een kind van 9 jaar;
3. gehuwd (beide 1985), eenverdiener, en 2 kinderen van 9 en 13 jaar; en
4. gehuwd (beide 1985), tweeverdiener, en 2 kinderen van 9 en 13 jaar.

De participatiesamenleving

Nederland heeft in de laatste twee decennia een omslag gemaakt van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Een participatiesamenleving wordt gekenmerkt door zelf- en samenredzaamheid door volwaardige en naar vermogen participatie in de samenleving waarbij de ondersteuning door de overheid zo min mogelijk is. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.

Via het Nederlands democratische stelsel zijn de uitgangspunten van de participatiesamenleving neergelegd in wet- en regelgeving. Met de introductie van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004, werd een omslag gemaakt in de gemeentelijke uitvoering van ondersteuning op het gebied van werk en inkomen naar een op uitstroom en re-integratie gerichte werkwijze. In het sociaal domein werd het recht op zorg vervangen door de zorgplicht van de gemeente om zorg te bieden als die noodzakelijk is. De dienstverlening werd gekanteld: de hulpvrager komt centraal te staan en niet langer het aanbod, waardoor de vraag achter de vraag achterhaald wordt voor integrale ondersteuning op maat.

Medebewind en enige beleidsvrijheid

De gemeente voert in medebewind verplichte uitvoeringstaken uit voor het landelijke beleid. Dat betekent dat de gemeente ondersteuning biedt bij re-integratie naar betaald werk. En als het nodig is (aanvullende) inkomensondersteuning biedt aan personen die niet voldoende verdienen om zelf te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan.

Bij de uitvoering van (verplichte) gemeentelijke taken heeft de gemeente enige beleidsvrijheid. Die vrijheid wordt begrensd door hetgeen het Rijk tot zijn bestuurlijke reikwijdte rekent, de grondrechten en de (verstreckte) financiële middelen. In het kader van minimabeleid heeft het Rijk de beleidsruimte beperkt tot het gericht

³ Er is hierdoor geen recht op de regeling Tegemoetkoming chronisch zieken en mensen met een beperking.

⁴ De studietoeslag is bedoeld voor studenten die vanwege een beperking niet kunnen werken naast hun studie.

bestrijden van noodzakelijke kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden die de draagkracht te boven gaan van een laag inkomen en eventueel bescheiden vermogen. Ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder “noodzakelijk” en “laag inkomen” en “bescheiden vermogen”, heeft de gemeente enige beleidsvrijheid. Belangrijk onderdeel van de gemeentelijke beleidsvrijheid betreft de inkomensgrens die naast eventuele andere criteria zoals een vermogensgrens, het bereik van de aanvullende inkomensondersteunende voorzieningen bepaalt.

Ten aanzien van inkomensondersteuning in de vorm van een uitkering voor levensonderhoud heeft de gemeente geen beleidsvrijheid doordat de hoogte ervan door het Rijk bepaald wordt. Voor de bijstandsuitkering geldt de zogenaamde uitkeringsnorm per huishoudtype en de kostendelersnorm. Een uitkering is ongerichte inkomensondersteuning en is strikt voorbehouden aan het Rijk. Het uitgangspunt van een uitkering is dat een uitkering in beginsel passend en toereikend is om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Het Rijk is dus verantwoordelijk voor de bestaanszekerheid ten aanzien van personen die niet genoeg verdienen om daarin zelf te voorzien.

Uitgangspunten gemeentelijk sociaal domein en gemeentelijke ambities

Binnen het kader van wet- en regelgeving zijn gelet op de ambities van de gemeente en de beschikbare middelen, de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein voor het uitvoeren van de taken geformuleerd. Die uitgangspunten zijn vervat in bestuurlijke document en worden door het regenboogmodel (**figuur 3**) gevisualiseerd, en zijn:

1. Iedereen doet volwaardig en naar vermogen mee in de samenleving.
2. De eigen kracht, eigen inzet, zelfredzaamheid en samen-redzaamheid met de omgeving staan centraal.
3. De ondersteuning is zo licht, goedkoop en dichtbij mogelijk.
4. Inzet op preventieve ondersteuning.

De gemeente voert ten aanzien van noodzakelijke kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden waarin een uitkering of een laag inkomen uit werk niet voorziet, minimabeleid om daarin te voorzien via minimavoorzieningen. Afhankelijk van de beleidsvrijheid die het Rijk gemeenten heeft gegeven, kan onder voorwaarden onder «bijzondere omstandigheden» ook het hebben van weinig middelen geschaard worden. Voor de invulling van de beleidsvrijheid zijn de ambities van de gemeente van belang. De ambities van de coalitiepartners zijn neergelegd in het Coalitieakkoord 2022-2026, Samen denken & samen doen, en ten aanzien van de huidige bestuursperiode door het college uitgewerkt in het Bestuursprogramma 2022-2026. De ambities van de gemeente voor het sociaal domein zijn:

1. Iedereen doet mee: de inclusieve samenleving.
2. Passende ondersteuning met minimabeleid.
3. Inzet op preventieve ondersteuning.
4. Borging van de ondersteuning door het voeren van een gezonde en solide financiële huishouding.

Het minimabeleid

Het minimabeleid van de gemeente Borger-Odoorn kent verschillende vormen van aanvullende inkomensondersteuning. **Figuur 1** toont de aanvullende positie van het minimabeleid binnen de dienstverlening van de gemeente. De inkomensgrens bepaalt naast eventuele andere criteria zoals de vermogensgrens het bereik van die voorzieningen. In dit onderzoek staat de inkomensgrens van het reguliere minimabeleid centraal. Het huidige minimabeleid kent verschillende minimavoorzieningen die gelet op een zachte of harde inkomensgrens onderverdeeld kunnen worden in:

1. individuele maatwerkvoorzieningen
 - a. met een zachte inkomensgrens;
 - b. met een harde inkomensgrens.
2. minimaregelingen die een harde inkomensgrens hebben.

Bij een zachte inkomensgrens kan recht bestaan op een voorziening als de inkomensgrens is overschreden door netto inkomen uit werk. Alleen bij de verstrekking van individuele bijzondere bijstand wordt een draagkrachtberekening toegepast met een zachte inkomensgrens. Bij een harde inkomensgrens is er alleen mogelijk recht op een voorziening als het netto inkomen op of onder de inkomensgrens ligt.

Besteedbaar inkomen, inkomensterugval, armoedeval

Voor het bepalen van een passende inkomensgrens in een evenwichtig minimabeleid, is nagegaan of er sprake is van inkomensterugval bij doorgroei van het netto inkomen uit werk, en of dat leidt tot armoedeval. Armoedeval is een terugval in besteedbaar inkomen onder het besteedbaar inkomen behorend bij een netto

inkomen van 120% van de toepasselijk bijstandsnorm als het netto inkomen uit werk toeneemt. Hierdoor is het besteedbaar inkomen niet meer toereikend voor sociale participatie waardoor er sprake is van sociale armoede.

Indien alleen gekeken wordt naar inkomen uit het landelijke stelsel, schematisch weergegeven door **figuur 1**, blijkt dat doorgroei in stappen van 10% van de toepasselijke bijstandsnorm na de inkomensgrens niet leidt tot inkomensterugval, en dus ook niet tot armoedeval. Als echter ook de aanvullende inkomensondersteuning vanuit het minimabeleid in ogenschouw genomen wordt, blijkt dat het minimabeleid een forse inkomensterugval en mogelijk armoedeval veroorzaakt bij een kleine doorgroei van het netto inkomen.

Werken loont (niet) bij doorgroei

Na overschrijding van de inkomensgrens moet het weggefallen inkomen uit het minimabeleid eerst gecompenseerd worden door inkomen uit werk voordat werken weer loont. Uit de resultaten van het onderzoek kan met betrekking tot de omvang van de fte tegen het wettelijk minimumloon (WML) die nodig is voor het opvangen van weggefallen inkomen uit het minimabeleid een vuistregel afgeleid worden: een persoon/partner heeft 0,1 fte tegen het WML aan doorgroei nodig om het weggefallen inkomen te compenseren. Bij een 40-urige werkweek bedraagt 0,1 fte 4 uur per week.

Bij een inkomensgrens van 130% wordt bij geringe doorgroei tot 4 uur per week boven de inkomensgrens armoedeval bij alleenstaanden voorkomen door de inkomensbuffer boven 120% bijstandsnorm. Bij gehuwden wordt de armoedeval deels voorkomen omdat zij gezamenlijk 0,2 fte, ofwel 8 uur per week, meer moeten werken om de terugval te compenseren. Echter dit gunstige effect op armoedeval wordt overschaduwed door grotere negatieve effecten. Alleenstaanden moeten bij een inkomensgrens van 130% het weggefallen inkomen uit minimabeleid compenseren tussen 0,9 fte en 1 fte. Hierdoor is een fulltime baan tegen het WML niet lonend. Bij een inkomensgrens van 120% moeten alleenstaanden het weggefallen inkomen compenseren tussen 0,8 fte en 0,9 fte. Hierdoor is een fulltime baan tegen het WML wel lonend.

Gehuwden moeten tezamen 0,2 fte meer werken om de inkomensterugval te compenseren waardoor zij bij een inkomensgrens van 130% gezamenlijk meer (uren) moeten werken. En dat is zeker van belang als het niet gaat om willen maar om kunnen, als er niet meer gewerkt kan worden.

Uitgangspunten van het sociaal domein: evenwichtig minimabeleid

Als een inkomensgrens past binnen het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein, is er sprake van evenwichtig minimabeleid. Geconcludeerd wordt dat een inkomensgrens van 130% een remmende werking heeft op (meer) werken en specifiek het hebben van een fulltime baan door alleenstaande (ouder) huishoudens. Een inkomensgrens van 130% kan daardoor verhinderen dat de inwoner naar vermogen in zijn eigen kracht gezet wordt. Hierdoor botst de inkomensgrens van 130% met het uitgangspunt dat iedereen volwaardig en naar vermogen meedoet in de samenleving waardoor de kosten van de ondersteuning hoger zijn dan noodzakelijk door de blijvende afhankelijkheid van de inkomensondersteuning uit het minimabeleid. In die zin is het duidelijk dat de inkomensgrens van 130% geen preventieve ondersteuning is. De conclusie is dat de inkomensgrens van 130% niet past binnen het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein en daardoor niet in een evenwichtig minimabeleid. De huidige inkomensgrens van 120% daarentegen wel.

De ambities van de gemeente: passende ondersteuning

Binnen het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein bepalen de gemeentelijke ambities de hoogte van de inkomensgrens. Er is dan sprake van passende ondersteuning in een evenwichtig minimabeleid. Omdat de inkomensgrens van 130% niet past binnen het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein, past de inkomensgrens niet binnen een evenwichtig minimabeleid waardoor een inkomensgrens van 130% geen passende vorm van ondersteuning kan zijn.

Financiële consequentie

De ondersteuning vanuit het minimabeleid zijn zogenaamde open einde regelingen. Dat betekent dat als een persoon voldoet aan de geldende voorwaarden hij recht heeft op betreffende ondersteuning.

Het minimabeleid wordt bekostigd uit vrij te besteden middelen. De uitkering van het Rijk aan gemeenten is afgestemd op de te verwachten noodzakelijke uitgaven van de gemeente en volgt het principe “samen trap op, samen trap af”. Hierdoor kunnen onverwachte schommelingen voorkomen in de hoogte van de uitkering die door gemeenten zelf opgevangen moeten worden. Een daardoor ontstaan tekort mag de dienstverlening niet in gevaar brengen.

Verhoging van de inkomensgrens van 120% naar 130% vergroot de doelgroep van het minimabeleid met ca. 300 huishoudens tot 1500 (**tabel 1**). De onderzoeksresultaten tonen aan dat de kosten van bijzondere bijstand bij een inkomensgrens van 130% aanzienlijk hoger kunnen uitvallen dan de in 2022 gerealiseerde last ad €525.011 en de geraamde kosten voor 2023 ad €539.235 bij een inkomensgrens van 120%. Bij een inkomensgrens van 130% bedraagt de geraamde gemiddelde toename van de kosten van het minimabeleid ten opzichte van de kosten bij een inkomensgrens van 120% ad €189.143. De totale lasten zijn dan met circa 22% gestegen. Bij volledig bereik bedraagt de stijging €1.396.914.

Evenwichtig minimabeleid en passende ondersteuning

Ten aanzien van de inkomensgrens is sprake van een evenwichtig minimabeleid als de inkomensgrens past binnen het kader van achtereenvolgend de uitgangspunten van de participatiesamenleving en de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein. Aanvullende inkomensondersteuning kan, met name in de vorm van preventieve ondersteuning, bijdragen aan re-integratie. Hiervoor moet de inkomensgrens niet te laag en ook niet te hoog zijn waardoor er conflict optreedt met een uitgangspunt van het gemeentelijk sociaal domein. Er is derhalve sprake van een bandbreedte van de hoogte van de inkomensgrens waarbinnen sprake is van evenwichtig minimabeleid. Een te lage inkomensgrens draagt onvoldoende bij aan ondersteuning bij sociale participatie als voorbereiding op betaald werk. Een te hoge inkomensgrens brengt met zich mee dat de noodzakelijkheid van de ondersteuning, alsmede de motivatie voor volwaardige en naar vermogen participatie op de arbeidsmarkt, onverantwoord ondermijnd wordt. Hierdoor zijn de kosten van de gemeente hoger dan noodzakelijk, waardoor de dienstverlening van de gemeente onder druk komt te staan.

Op grond van de deelconclusies van het onderzoek wordt geconcludeerd dat er sprake is van evenwichtig minimabeleid als de hoogte van de inkomensgrens zich bevindt in de bandbreedte 100% tot en met 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. Op basis van de ambities van de gemeente, kan binnen die bandbreedte een voor de gemeente passende hoogte van de inkomensgrens bepaald worden. Er is dan evenwicht gevonden tussen enerzijds de primaire uitvoeringstaak ondersteuning te bieden naar betaald werk, en anderzijds aanvullende inkomensondersteuning, waarbij een inkomensgrens gehanteerd wordt die recht doet aan de ambities van de gemeente. Het **figuur** op het voorblad is een schematische weergave van het kader waarbinnen ten aanzien van de inkomensgrens sprake is van evenwichtig minimabeleid en gelet op de ambities een passende vorm van ondersteuning.

De deelconclusies tonen aan dat een inkomensgrens van 130% niet past in een participatiesamenleving doordat die vorm van ondersteuning volwaardige en naar vermogen participatie onaanvaardbaar ondermijnt. Hierdoor kan er geen sprake van zijn dat de inkomensgrens van 130% een passende vorm van ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid. Geconcludeerd wordt dat de huidige inkomensgrens van 120% daarentegen wel een passende vorm van ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid doordat die grens past binnen het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal beleid en recht doet aan de ambities van de gemeente.

Conclusie: beantwoording van de onderzoeksvraag

Geconcludeerd wordt dat er sprake is van evenwichtig minimabeleid als de inkomensgrens ligt binnen de bandbreedte 100% tot en met 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. Op basis van de ambities van de gemeente kan vervolgens binnen die bandbreedte de hoogte van de inkomensgrens als passende ondersteuning bepaald worden. Dit betreft daardoor een politieke keuze.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de inkomensgrens van 130% enkel een gunstig effect kan hebben op het (deels) voorkomen van armoedeval bij een kleine overschrijding van de inkomensgrens. Echter daar staan grotere negatieve effecten tegenover. Die inkomensgrens heeft een negatief effect op (meer) werken, het in eigen kracht komen en (daardoor) de betaalbaarheid van de ondersteuning. Hierdoor past een inkomensgrens van 130% niet in een evenwichtig minimabeleid en kan er geen sprake zijn van een passende vorm van ondersteuning. Geconcludeerd wordt dat de huidige inkomensgrens van 120% wel passende ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid doordat die grens valt binnen voornoemde bandbreedte en recht doet aan de ambities van de gemeente.

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is dat de inkomensgrens van 130% geen passende ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid, gelet op de uitgangspunten van de participatiesamenleving, de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein en de ambities van de gemeente. De huidige inkomensgrens van 120% is dat daarentegen wel.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de gemeentelijke ondersteuning wordt onderscheid gemaakt tussen het voorzien in bestaanszekerheid en het bieden van aanvullende inkomensondersteuning. De bestaanszekerheid betreft genoeg inkomen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien. De gemeente verstrekt daarvoor in opdracht van de rijksoverheid uitkeringen en heeft daarbij geen beleidsvrijheid. Ten aanzien van aanvullende inkomensondersteuning heeft de gemeente wel enige beleidsvrijheid die wordt vormgegeven door het minimabeleid. Het minimabeleid ondersteunt inwoners die door bijzondere omstandigheden te maken krijgen met noodzakelijke kosten die zij niet kunnen bekostigen. Als het Rijk daar de beleidsvrijheid voor geeft, kan onder bijzondere omstandigheden het hebben van weinig middelen geschaard worden. Voorbeelden van minimavoorzieningen zijn de regelingen Webwinkel Meedoen, het Jeugdfonds Sport en Cultuur en de maatwerkvoorziening individuele bijzondere bijstand. Het bereik van minimavoorzieningen wordt naast eventuele andere criteria zoals een vermogensgrens, bepaald door de inkomensgrens.

De huidige inkomensgrens voor het reguliere minimabeleid is 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. Door zowel de gemeente Coevorden⁵ als Emmen⁶ wordt thans ten aanzien van de “Doe mee” minimaregelingen een inkomensgrens van 110% van de toepasselijke bijstandsnorm gehanteerd.

In het Bestuursprogramma gemeente Borger-Odoorn 2022-2026 heeft het college het voornemen opgenomen de gevolgen van het verhogen van de huidige inkomensgrens van 120% naar 130% van de toepasselijke bijstandsnorm in kaart te brengen. Dit onderzoek staat in dat teken.

1.2 Armoede in de actualiteit en in historisch perspectief

Armoede en zorg voor armen staat (nog steeds) hoog op de politieke agenda, zeker in deze tijd met hoge energieprijzen en inflatiecijfers. Recentelijk zijn drie onderzoeksrapporten over armoede en bestaanszekerheid gepubliceerd⁷. De zorg over armoede speelt ook in onze gemeente. In dat kader heeft de raad recentelijk twee moties ingediend⁸.

Dit onderzoek heeft ook betrekking op armoedebestrijding. Voor een historisch perspectief in het kader van dit onderzoek, volgt hieronder in vogelvlucht een korte schets van de ontwikkeling van de armenzorg in Nederland en de rol van de overheid daarin.

De armenzorg lag van oudsher bij kerkelijke en liefdadige particuliere instellingen. Het centraal regelen van sociale zorg werd lange tijd tegengehouden door de kerken. In Nederland zijn tijdens de Franse bezetting veel kloosters onteigend die na het vertrek van de Fransen niet heropend werden, waardoor veel armenzorg wegviel. Sindsdien moesten gemeenten het Burgerlijk Armbestuur instellen voor de zorg van armen die nergens anders terecht konden en op grond van “volstreckte onvermijdelijkheid” zorg kregen. De armenzorg door de gemeenten was daardoor enkel aanvullend van aard. Met de Wet op het armbestuur uit 1854 werd dat ook wettelijk geregeld. Die wet werd in 1912 vervangen door de Armenwet. Hoewel in die wet de zorg voor armen duidelijker dan in de voorgaande wet tot plicht van de overheid werd verklaard, was de zorg door de overheid nog steeds alleen aanvullend. De wet verplichtte dat familieleden elkaar moesten bijstaan. Pas vanaf 1965 werd met de komst van de Algemene bijstandswet (ABW) de sociale zorg centraal door de overheid geregeld, en werd armenzorg een recht op bijstand. De introductie van die wet is tevens een mijlpaal voor de verzorgingsstaat Nederland.

Het bleek dat de verzorgingsstaat niet meer betaalbaar en daardoor toekomstbestendig was. Binnen het sociaal domein is daarom de koers gezet naar Nederland Participatiesamenleving met de introductie van de nieuwe bijstandswet Wet werk en bijstand in 2004. Die wet werd in 2015 opgevolgd door de Participatiewet. In het sociaal domein werd het recht op zorg vervangen door de zorgplicht van de gemeente om zorg te bieden als die noodzakelijk is. Tevens kwam de hulpvrager centraal te staan, en niet langer het aanbod waardoor de vraag achter de vraag achterhaald wordt voor integrale ondersteuning op maat. Een participatiesamenleving wordt

⁵ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR648115/1>

⁶ <https://gemeente.emmen.nl/doe-mee-webshop>

⁷ Commissie sociaal minimum, rapport 1 en 2 (juni resp. september 2023) Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum; SCP, Nibud, CBS (juni 2023) Op weg naar een nieuwe armoedegrens. Tussenrapport van het gezamenlijke project ‘Uniformering armoedeafbakening’, RUG (maart 2023) Verschillende gezichten, diverse paden.

⁸ Motie Armoedepact/netwerk en motie Preventief armoedebeleid.

gekenmerkt door zelf- en samenredzaamheid door zoveel mogelijk op eigen kracht volwaardige en naar vermogen participatie in de samenleving door zoveel mogelijk zelf te voorzien in de kosten van het bestaan waarbij de ondersteuning door de overheid zo min mogelijk is.

1.3 Probleem, doelstelling en onderzoeksvraag

In het Bestuursprogramma 2022-2026 wordt ten aanzien van de ambities een vertaalslag gemaakt naar het minimabeleid met het voornemen de gevolgen van het verhogen van de huidige inkomensgrens van 120% voor het reguliere minimabeleid naar 130% in kaart te brengen. Het in kaart brengen heeft als doel te besluiten of de huidige inkomensgrens al dan niet wordt verhoogd naar 130%.

Het probleem is (namelijk) dat het onduidelijk is of een inkomensgrens van 130%, dan wel de huidige grens van 120%, een passende vorm van ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid. Er is sprake van evenwichtig minimabeleid als de ondersteuning past binnen het kader van achtereenvolgend de participatiesamenleving, vervat in wet- en regelgeving, en de uitgangspunten van het sociaal domein. Op basis van de ambities van de gemeente wordt vervolgens binnen het laatst genoemde kader een passende vorm van ondersteuning bepaald. Dit betreft daardoor een politieke keuze.

De doelstelling van voorliggend onderzoek is het beantwoorden van de vraag of een inkomensgrens van 130%, dan wel de huidige grens van 120%, een passende vorm van ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid, aan de hand waarvan het college een afgewogen keuze kan maken voor ofwel het behouden van de huidige inkomensgrens van 120% dan wel het verhogen van die grens naar 130% in het reguliere minimabeleid.

Het probleem wordt opgelost door het bereiken van het doel door het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag:

Is een inkomensgrens van 130%, dan wel de huidige grens van 120%, een passende vorm van ondersteuning in een evenwichtig minimabeleid gelet op de uitgangspunten van de participatiesamenleving, de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein en de ambities van de gemeente?

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag vindt plaats aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat is het minimabeleid van de gemeente Borger-Odoorn gelet op:
 1. verplichte uitvoeringstaken en enige beleidsvrijheid;
 2. de vormen van aanvullende inkomensondersteuning vanuit het minimabeleid;
 3. het kader van de uitgangspunten van de participatiesamenleving;
 4. het kader van de uitgangspunten van het sociaal domein voor een evenwichtig minimabeleid; en
 5. de ambities van de gemeente zoals verwoord in het Coalitieakkoord 2022-2026.
2. Is er bij toename van netto inkomen uit werk sprake van inkomensterugval (doorgroeival) en daardoor sprake van armoedeval en heeft dat gevolgen voor de motivatie om te werken, gelet op:
 1. van bruto naar besteedbaar inkomen uit het landelijke stelsel en het minimabeleid;
 2. besteedbaar inkomen uit het landelijke stelsel;
 3. besteedbaar inkomen uit het minimabeleid; en
 4. werken is (niet) lonend bij doorgroei van het inkomen.
3. Wat zijn de financiële consequenties?
4. Hoe verhoudt zich de inkomensgrens van 130% tot:
 1. de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein;
 2. de ambities van de gemeente;
 3. een evenwichtig minimabeleid en passende ondersteuning.

2. Het minimabeleid van de gemeente Borger-Odoorn

2.1 Verplichte uitvoeringstaken en enige beleidsvrijheid

De gemeente staat niet op zich. De gemeente is onderdeel van Nederland, en Nederland maakt deel uit van de Europese unie en de Nederlandse grondwet is ondergeschikt aan internationale verdragen. De Nederlandse overheid bestaat uit drie bestuurslagen. Van centraal naar decentraal zijn dat de centrale overheid (ook rijksoverheid of rijk genoemd), de provincies en de gemeenten. In het Nederlandse staatsbestel heeft elke bestuurslaag zijn eigen taken. In beginsel zijn de taken daar belegd waar die het beste tot zijn recht komen (subsidiariteitsbeginsel).

Nederland is in de laatste twee decennia van een verzorgingsstaat overgegaan in een participatiesamenleving waarin iedereen volwaardig en naar vermogen meedoet en zoveel mogelijk zelf voorziet in de kosten van het levensonderhoud (zie ook par. 1.2). De gemeente voert in medebewind op grond van artikel 124 van de Grondwet verplichte uitvoeringstaken uit voor dat landelijke beleid. De gemeente biedt inwoners die daartoe niet op eigen kracht of met behulp van zijn omgeving in staat zijn, passende ondersteuning. Daarbij staan de eigen kracht en verantwoordelijkheid centraal. Binnen het sociaal domein biedt de gemeente in dat kader ondersteuning bij re-integratie naar betaald werk. En als het nodig is (aanvullende) inkomensondersteuning aan personen met te weinig middelen om zelf te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan.

Bij de uitvoering van (verplichte) gemeentelijke taken heeft de gemeente enige beleidsvrijheid. Er is sprake van enige beleidsvrijheid doordat die vrijheid begrensd wordt door hetgeen het Rijk als de hogere overheid tot zijn bestuurlijke reikwijdte rekent via het wettelijke kader, de grondrechten en ook de (verstrekte) financiële middelen. Er kan sprake zijn van beleidsvrijheid bij verplichte uitvoeringstaken die gevorderd worden door het Rijk. De uitvoering van verstrekking van individuele bijzondere bijstand en de re-integratieopdracht zijn daar voorbeelden van. Daarnaast is er sprake van enige beleidsvrijheid ten aanzien van uitvoeringstaken die niet gevorderd worden. De minimaregeling Jeugdfonds Sport en Cultuur die gebaseerd is op de Algemene subsidieverordening, is daar een voorbeeld van.

In het kader van minimabeleid voor aanvullende inkomensondersteuning heeft de rijksoverheid de gemeentelijke beleidsvrijheid beperkt tot het gericht bestrijden van noodzakelijke kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden die de draagkracht te boven gaan van een laag inkomen en eventueel een bescheiden vermogen. Afhankelijk van de beleidsvrijheid die het Rijk gemeenten heeft gegeven, kan onder voorwaarden onder «bijzondere omstandigheden» ook het hebben van weinig middelen geschaard worden.

Figuur 1 Aanvullende positie van het minimabeleid binnen de dienstverlening van de gemeente



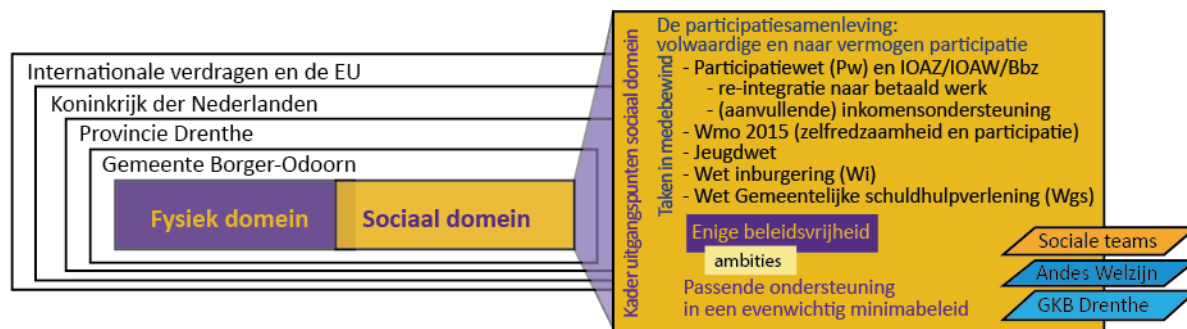
De gemeente heeft ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder “noodzakelijk”, een “laag inkomen” en “bescheiden vermogen”, enige beleidsvrijheid. Belangrijk onderdeel van de gemeentelijke beleidsvrijheid betreft de inkomensgrens die naast eventuele andere criteria zoals een vermogensgrens, het bereik van de aanvullende inkomensondersteunende voorzieningen bepaalt. De gemeente heeft (echter) geen beleidsvrijheid bij het verstrekken van uitkeringen op grond van de Participatiewet (algemene bijstand en Bbz) en de IOAW/IOAZ ter voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan, doordat de hoogte ervan door het Rijk bepaald wordt. Voor de bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet geldt de zogenaamde uitkeringsnorm per huishoudtype en de kostendelersnorm als betreffend huishouden kostendelers heeft.

Een uitkering is ongerichte inkomenssuppletie en is strikt voorbehouden aan het Rijk. Het uitgangspunt van een uitkering is dat een uitkering in beginsel passend en toereikend is om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Het Rijk is dus verantwoordelijk voor de bestaanszekerheid ten aanzien van personen die niet

genoeg verdienen om daarin zelf te voorzien. **Figuur 1** toont de aanvullende positie van het minimabeleid binnen de dienstverlening van de gemeente.

De gemeentelijke dienstverlening binnen het sociaal domein betreft uitvoering van verschillende taken gericht op ondersteuning bij volwaardige en naar vermogen participatie van de inwoners in de samenleving. De bestuurlijke context van de dienstverlening, alsmede de uitvoeringstaken binnen het sociaal domein, worden samengevat weergegeven in **figuur 2**.

Figuur 2 Bestuurlijke context en dienstverlening sociaal domein



Op grond van het wettelijk kader en de daaruit voortvloeiende verplichte uitvoeringstaken in medebewind en de (geboden) enige beleidsvrijheid door de rijksoverheid, is de gemeentelijke ondersteuning enerzijds primair gericht op arbeidsinschakeling en anderzijds op (aanvullende) inkomensondersteuning. Hieruit volgt dat aanvullende inkomensondersteuning, en met name de minimaregelingen Webwinkel Meedoen en Jeugdfonds Sport en Cultuur, niet mogen conflicteren met de wettelijke re-integratie opdracht, maar daaraan wel mogen bijdragen.

2.2 Minimabeleid: inkomensgrens en vormen van aanvullende inkomensondersteuning

Omdat minimabeleid beleid ten aanzien van minima-huishoudens betreft, is een algemeen beeld van de omvang van de doelgroep in de gemeente Borger-Odoorn van belang. **Tabel 1** geeft inzicht in het aantal huishoudens en het aantal personen die daartoe behoren, van de gemeente Borger-Odoorn met een laag inkomen tot 150% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Tabel 1 Aantal huishoudens en personen naar inkomen tot 150% toepasselijke bijstandsnorm

Borger-Odoorn 2021		kind basisschool			kind vo/mbo			Totaal
Laag inkomen	Huishoudens	Personen	Kinderen	5-18 jarigen	5-13 jarigen	13-18 jarigen	Volwassenen	
tot 101% bijstandsnorm	600	900	200	155	84	71	700	855
tot 105% bijstandsnorm	700	1100	200	155	84	71	900	1055
tot 110% bijstandsnorm	900	1400	200	155	84	71	1200	1355
tot 120% bijstandsnorm	1200	1900	300	233	126	106	1600	1833
tot 130% bijstandsnorm	1500	2400	400	310	168	142	2000	2310
tot 140% bijstandsnorm	1800	3000	400	310	168	142	2600	2910
tot 150% bijstandsnorm	2100	3500	500	388	210	177	3000	3388

Bron: CBS, 2023 (t-2) en eigen bewerking

Het minimabeleid van de gemeente Borger-Odoorn kent verschillende vormen van aanvullende inkomensondersteuning. Schematisch ziet het minimabeleid er uit als weergegeven in **figuur 3**. Gelet op een zachte of harde inkomensgrens kunnen de minimavoorzieningen voor aanvullende inkomensondersteuning onderverdeeld worden in:

3. individuele maatwerkvoorzieningen
 - a. met een zachte inkomensgrens;
 - b. met een harde inkomensgrens.
4. minimaregelingen die een harde inkomensgrens hebben.

Bij een zachte inkomensgrens wordt het inkomen boven de inkomensgrens tot de draagkracht gerekend. Bij een draagkrachtberekening is sprake van een zachte inkomensgrens. Hierdoor kunnen inwoners voor het verschil tussen de ontstane noodzakelijke kosten waarvoor bijstand is aangevraagd en de aanwezige draagkracht uit in aanmerking te nemen middelen, recht hebben op individuele bijzondere bijstand bij overschrijding van de inkomensgrens met netto inkomen.

Bij een harde inkomensgrens bepaalt de inkomensgrens het al dan niet hebben van draagkracht. Met een inkomen op of onder de inkomensgrens is geen sprake van draagkracht uit inkomen waardoor er mogelijk recht bestaat op de betreffende regeling. Met een inkomen boven de inkomensgrens is sprake van draagkracht waardoor er geen recht bestaat op betreffende ondersteuning.

Het algemeen toepassen van de draagkrachtberekening, en dus een zachte inkomensgrens voor alle minimavoorzieningen, is technisch mogelijk, maar gelet op fors hogere uitvoeringskosten, de vermindering van de snelheid van de ondersteuning en beperking van de toegankelijkheid van de ondersteuning door het proces van aanvraag, rechtmatigheidsonderzoek en beschikking zoals bij de verstrekking van individuele bijzondere bijstand, niet wenselijk. Daarnaast heeft een zachte inkomensgrens nadelen ten aanzien van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein (par. 5.1), en specifiek voor het lonend zijn van werken (par. 3.5).

Figuur 3 Schematische weergave minimabeleid gemeente Borger-Odoorn

Minimabeleid gemeente Borger-Odoorn - minimavoorzieningen			
A. Individuele maatwerkvoorzieningen Kosten gemaakt		B. Minimaregelingen Harde inkomensgrens: - geen draagkracht uit inkomen onder de inkomensgrens	
1. Participatiewet a. Individuele bijzondere bijstand - Individuele maatwerkvoorzieningen - 100%/ 120% Zachte inkomensgrens - draagkrachtberekening boven de inkomensgrens - draagkrachtperiode 12 maanden b. Individuele bijzondere bijstand specifieke groep - WebWinkel Meedoen - 120% Harde inkomensgrens: - geen draagkracht uit inkomen onder de inkomensgrens		2. Participatiewet a. Categoriale bijzondere bijstand - Eenmalige energietoeslag 2023 - 130% Kosten aangenomen b. Aparte regelingen - Studietoeslag - grens n.v.t. - Individuele inkomensvoorslag - 100% 3. Algemene Subsidieverordening - Jeugdfonds Sport en Cultuur- 120% Kosten gemaakt	
		4. Rijksuitkering gemeentefonds - Regeling Tcb - 120%	5. Rijksuitkering energiearmoede - Eenmalig energiebudget - 120%
		6. Gemeentewet - Kwijtschelding gem. belastingen - 100%	

Toelichting op **figuur 3**, het minimabeleid van de gemeente Borger-Odoorn:

A. Individuele maatwerkvoorzieningen

1. Participatiewet

a. Individuele bijzondere bijstand

Individuele maatwerkvoorzieningen

De individuele maatwerkvoorzieningen worden verstrekt op grond van de Participatiewet in de vorm van individuele bijzondere bijstand. Een maatwerkvoorziening wordt gekenmerkt door individueel maatwerk van de ondersteuning. Individuele bijzondere bijstand wordt verleend voor uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten die de aanwezige draagkracht uit in aanmerking te nemen middelen overstijgen. Daartoe wordt ten aanzien van individuele bijzondere bijstand gebruik gemaakt van een draagkrachtberekening en een draagkrachtperiode van 12 maanden waarbij de inkomensgrens centraal staat. Hierdoor is de inkomensgrens zacht.

Afwijkende inkomensgrens

In afwijking van de huidige reguliere inkomensgrens van 120%, geldt voor de navolgende kostensoorten een inkomensgrens van 100%:

- Beschermingsbewind, curatele en mentorschap.
- Woonkostentoeslag (bijstand voor huur die boven de huurtoeslag grens ligt).
- Bijzondere bijstand voor levensonderhoud 18 tot en met 20 jaar (feitelijk algemene bijstand voor levensonderhoud).
- Eigen bijdrage kinderopvang.

b. Individuele bijzondere bijstand voor een specifieke groep

Webwinkel Meedoen

Individuele bijzondere bijstand kan als maatwerkvoorziening ook verstrekt worden aan een specifieke groep met bepaalde groepskenmerken die te maken krijgt met noodzakelijk geachte kosten die voortvloeien uit bijzondere omstandigheden waarin de personen die tot die groep behoren verkeren en die de aanwezige draagkracht te boven gaan. Het staat vast dat de personen die behoren tot de specifieke groep betreffende kosten maken. Met betrekking tot deze vorm van ondersteuning wordt de gemeentelijke vrijheid begrensd door de geboden beleidsvrijheid die de rijksoverheid gemeenten geeft. De rijksoverheid heeft gemeenten enige beleidsvrijheid gegeven op het vlak van gerichte inkomensondersteuning voor het bevorderen van maatschappelijke en culturele activiteiten⁹. Het is gemeenten nadrukkelijk niet toegestaan dat "onder de noemer van «voorzieningen voor maatschappelijke participatie» andersoortige verstrekkingen worden

⁹ TK, 2013-2014, 33 801, nr. 3, p. 21

gedaan die liggen op het vlak van de afgeschafte categoriale regelingen¹⁰ zoals de witgoedregeling die mogelijk was op grond van de Algemene bijstandswet, omdat een uitkering of overeenkomstig inkomen uit werk in beginsel toereikend en passend is voor de noodzakelijke kosten van het bestaan. In het kader van bestrijding van hoge energiekosten, heeft de gemeente nadrukkelijk toestemming van de rijksoverheid om een tijdelijke “witgoedregeling” aan te bieden.

Deze wijze van ondersteuning heeft als voordeel dat de doelgroep snel bereikt kan worden en de uitvoeringskosten laag gehouden worden. Daar staat echter tegenover dat omwille daarvan, geen draagkrachtmeting, maar een harde inkomensgrens toegepast wordt voor de bepaling van de draagkracht. De Webwinkel Meedoen betreft een individuele maatwerkvoorziening voor de specifieke groep minima-huishoudens.

Om deelname aan maatschappelijke en culturele activiteiten te bevorderen, heeft de gemeente een specifieke groep aangemerkt ten aanzien van kosten in verband met die activiteiten. Het verrichten van die activiteiten wordt bevorderd gelet op preventie van hulpvragen en de positieve uitstraling ervan op allerlei facetten, die ook in onderling verband kunnen staan, van belang voor volwaardige en naar vermogen deelname aan de samenleving. Te denken valt aan positieve gezondheid, het ontwikkelen van sociale vaardigheden, zelf- en samen-redzaamheid en arbeidsinschakeling. De aangemerkte groep heeft als groepskenmerken: een netto inkomen tot de inkomensgrens van 120% en een bescheiden vermogen tot de vermogensgrens als bedoeld in artikel 34 van de Participatiewet. Die specifieke groep heeft recht op deelname aan de Webwinkel Meedoen.

B. Minimaregelingen

2. Participatiewet

a. Categoriale bijzondere bijstand

Eenmalige energietoeslag 2023

De minimaregeling Eenmalige energietoeslag 2023 is tijdelijke categoriale bijzondere bijstand voor compensatie van hoge energiekosten en wordt verstrekt op grond van artikel 35, vierde lid, van de Participatiewet. De hoogte van de toeslag is €1.300 per huishouden. De inkomensgrens bedraagt in afwijking van de reguliere inkomensgrens 130% van de toepasselijke bijstandsnorm.

Categoriale bijzondere bijstand betreft bijzondere bijstand zonder dat er individueel maatwerk aan ten grondslag ligt door uit te gaan van de aanname dat er ten aanzien van een bepaalde categorie personen sprake is van uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten die de draagkracht te boven gaan en dat die kosten ook worden gemaakt. Die categorie personen kan naast eventuele andere criteria door middel van een inkomensgrens worden afgebakend.

b. Aparte regelingen

Studietoeslag

De studietoeslag is geen bijzondere bijstand maar ongerichte inkomensondersteuning als compensatie verstrekt aan studenten met een beperking voor het niet kunnen werken naast hun studie wat niet-beperkte studenten wel kunnen ter bevordering van volwaardige participatie in de samenleving. Deze regeling wordt verstrekt op grond van artikel 36b van de Participatiewet in samenhang met de Verordening individuele studietoeslag gemeente Borger-Odoorn 2015. Deze regeling kent geen inkomensgrens. Omdat er recht kan bestaan als de belanghebbende niet kan werken naast de studie, is er geen sprake van inkomsten naast studiefinanciering of tegemoetkoming WTOS.

Individuele inkomensvoorschot

De Participatiewet kent de individuele inkomensvoorschot als een bijzondere vorm van bijzondere bijstand omdat het niet verstrekt wordt ten aanzien van specifieke kosten. De voorschot wordt verstrekt op grond van artikel 36 van de Participatiewet in samenhang met de verordening individuele inkomensvoorschot gemeente Borger-Odoorn 2015. Deze vorm van ondersteuning is bedoeld voor inwoners die drie jaar of langer aangewezen zijn op een laag inkomen ter hoogte van maximaal de toepasselijke bijstandsnorm en geen uitzicht hebben op inkomensverbetering. De inkomensgrens voor die ondersteuning is 100% van de toepasselijke bijstandsnorm.

3. Algemene Subsidieverordening gemeente Borger-Odoorn

Minimaregeling Jeugdfonds Sport en Cultuur

Op grond van de Algemene Subsidieverordening gemeente Borger-Odoorn wordt subsidie verstrekt aan het Jeugdfonds Sport en Cultuur die voor inwoners tot 18 jaar behorend tot een huishouden met een netto inkomen van ten hoogste 120% van de toepasselijke bijstandsnorm, kosten van activiteiten op het gebied van sport en cultuur betaalt.

¹⁰ TK 2003-2004, 28 870. nr. 13. P. 71

4. Rijksuitkering gemeentefonds

Regeling Tegemoetkoming chronisch zieken en mensen met een beperking

Personen met een chronische ziekte en/of een beperking met een inkomen niet hoger dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm, kunnen aanspraak maken op de regeling Tegemoetkoming chronisch zieken en mensen met een beperking. De tegemoetkoming bedraagt €300 per jaar per belanghebbende.

5. Specifieke uitkering van het Rijk voor aanpak energiearmoede

Eenmalig energiebudget Webwinkel Energie voor 2023

Huishoudens die voor 2023 een Meedoen-budget hebben toegekend gekregen voor de webwinkel Meedoen, hebben recht op een eenmalig energiebudget Webwinkel Energie van €500 voor het verlagen van de energierekening. Het budget kan in 2023 besteed worden in de Webwinkel Energie van Borger-Odoorn aan isolerende producten en duurzame apparaten. De inkomensgrens is 120% van de toepasselijke bijstandsnorm.

6. Gemeentewet

Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen

De inkomensgrens voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is vastgesteld op de maximaal toegestane hoogte van 100% van de toepasselijke bijstandsnorm.

2.3 Kader uitgangspunten van de participatiesamenleving

Nederland heeft in de laatste twee decennia een omslag gemaakt van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving waarin iedereen zoveel mogelijk op eigen kracht volwaardig en naar vermogen meedoet en zoveel mogelijk zelf voorziet in de kosten van het levensonderhoud waarbij de ondersteuning door de overheid zo min mogelijk is (par. 1.2). Naast ideologische overwegingen, zoals het richten op eigen kracht en verantwoordelijkheid, is de omslag niet op de laatste plaats ingegeven door de wens publieke voorzieningen betaalbaar te houden en daardoor te borgen voor de toekomst. In de troonrede van 17 september 2013 staat hieromtrent: “Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.”

Via het Nederlands democratische stelsel zijn de uitgangspunten van de participatiesamenleving neergelegd in wet- en regelgeving. Met de introductie van de Wet werk en bijstand (Wwb) in 2004, werd een omslag gemaakt in de gemeentelijke uitvoering van ondersteuning op het gebied van werk en inkomen naar een op uitstroom en re-integratie gerichte werkwijze. In de memorie van toelichting op die wet staat dat: “De regelgeving dient maximale mogelijkheden en stimulansen te bieden voor reïntegratie en participatie, ook voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.” Gelijktijdig met decentralisatie van centrale overheidstaken op het gebied van zorg, werk en jeugdhulp naar de gemeenten met ingang van 2015, is de citeertitel van de Wwb gewijzigd in de huidige titel Participatiewet om ook in de titel de omslag naar de participatiesamenleving aan te geven.

De transitie van centrale overheidstaken naar gemeenten was enerzijds ingegeven door de noodzaak kosten te besparen omwille van de betaalbaarheid van de voorzieningen, en anderzijds door de wens de ondersteuning dicht bij de inwoner te organiseren met minder bureaucratie en te optimaliseren door het kunnen bieden van integraal maatwerk. Het zorgrecht is sindsdien in het sociaal domein vervangen door de zorgplicht: er werd gekanteld van zorgen voor naar zorgen dat. Dit bracht een cultuuromslag met zich mee: er wordt nu gekeken naar wat iemand nodig heeft in plaats van naar wat hij vraagt, waardoor de vraag achter de vraag achterhaald wordt. Daardoor komt de eigen kracht, verantwoordelijkheid en de omgeving van de inwoner centraal te staan. De gemeente is alleen verplicht ondersteuning te bieden als dat noodzakelijk is doordat de inwoner er op eigen kracht of met behulp van zijn omgeving niet uitkomt.

2.4 Kader uitgangspunten van het sociaal domein: evenwichtig minimabeleid

Het kader van het gemeentelijk sociaal domein wordt gelet op enige beleidsvrijheid en beschikbare middelen van de gemeente vormgegeven binnen het kader van de uitgangspunten van de participatiesamenleving.

Het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein wordt op hoofdlijnen door de navolgende, in chronologische volgorde van vaststelling weergegeven, bestuurlijke documenten vormgegeven:

1. De kadernota sociaal domein 2012-2016: meedoen naar vermogen (raadsbesluit).
2. Het beleidsplan sociaal domein 2015-2016: de gemeente als nuchtere noaber (collegebesluit).
3. De nota Hervorming minimabeleid 2016-2020 (raadsbesluit).
4. Het Visiedocument Maatwerk in het sociaal domein (collegebesluit 2017).

3. Besteedbaar inkomen, inkomensterugval, armoedeval en werken loont (niet)

3.1 Inleiding

Bij toename van het netto inkomen uit werk kan sprake zijn van inkomensterugval (doorgroeival) van het besteedbaar inkomen. Inkomensterugval kan leiden tot armoedeval. Er is sprake van armoedeval wanneer het besteedbaar inkomen terugvalt onder het besteedbaar inkomen behorend bij een niet-veel-maar-toereikend (nvmt) netto inkomen voor sociale participatie als het netto inkomen uit werk toeneemt, waardoor er sprake is van sociale armoede. Die nvmt-inkomengrens is de grens voor sociale armoede en ligt volgens het CPB en SCP (2020)¹¹ rond 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. Er is vanaf die inkomensgrens toereikend besteedbaar inkomen voor sociale participatie (par. 5.1.3).

Inkomensterugval heeft invloed op de beantwoording van de vraag of (meer) werken lonend is doordat (meer) werken zich vertaalt naar een toename van het besteedbaar inkomen, en daardoor op de motivatie om (meer) te werken. Om werken (weer) lonend te maken na overschrijding van de inkomensgrens, moet eerst het weggefallen inkomen uit het minimabeleid gecompenseerd worden door netto inkomen uit werk. Wanneer het verlies aan inkomen uit het minimabeleid is gecompenseerd, is afhankelijk van de situatie van het huishouden en de inkomensgrens.

Voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van armoedeval, moet eerst bepaald worden of er sprake is van inkomensterugval bij toename van het netto inkomen uit werk. Daarvoor wordt in paragraaf 3.3 afzonderlijk gekeken naar de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen bij stijging van het netto inkomen uit werk na het doorlopen van het landelijke stelsel van bruto naar besteedbaar inkomen. In paragraaf 3.4 wordt de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen vanuit het gemeentelijke minimabeleid in beeld gebracht. Vervolgens komt de vraag aan bod of een inkomensterugval tot een armoedeval leidt en in welke mate.

De Participatiewet kent twee typen huishoudens: de alleenstaande (ouder) en de gehuwde. De bijstandsnorm voor gehuwden is de gehuwdennorm en is overeenkomstig het netto wettelijk minimumloon. De alleenstaande (ouder) norm bedraagt daar 70% van. De alleenstaande ouder ontvangt aanvullend daarop via het kindgebonden budget verstrekt door de belastingdienst een extra bedrag, de zogenaamde ALO-kop, ter hoogte van 20% van de gehuwdennorm.

Voor de analyse van het besteedbaar inkomen wordt gebruik gemaakt van verschillende vormen van huishoudens die geacht worden representatief te zijn voor het verkrijgen van een goed beeld nodig voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Het inkomen van die huishoudens is vertaald naar een maandinkomen en loopt van bijstandsniveau (100%) op tot 170% van de toepasselijke bijstandsnorm. De modelhuishoudens zijn “gezonde”¹² huishoudens zonder kostendelers die aanspraak maken op alle aangeboden gemeentelijke ondersteuning vanuit het minimabeleid, met uitzondering van de studietoelage¹³. Voor een structureel beeld zijn zowel de eenmalige energietoelage 2023 als het eenmalige energiebudget Webwinkel Energie voor 2023 buiten beschouwing gelaten (par. 2.2). Ook is de kinderopvangtoelage buiten beschouwing gelaten gelet op uiteenlopende omstandigheden en persoonlijke voorkeuren. De modelhuishoudens wonen in een huurwoning zonder servicekosten en waarvan de kale huur €800 per maand bedraagt. De huur ligt daardoor net onder de sociale huurgrens van €808,06 in 2023, zodat aanspraak gemaakt kan worden op huurtoelage.

De volgende modelhuishoudens worden gehanteerd:

1. alleenstaande (1985);
2. alleenstaande ouder (1985) met een kind van 9 jaar;
3. gehuwd (beide 1985), eenverdiener, en 2 kinderen van 9 en 13 jaar; en
4. gehuwd (beide 1985), tweeverdiener, en 2 kinderen van 9 en 13 jaar.

3.2 Van bruto naar besteedbaar inkomen uit landelijk stelsel en minimabeleid

Bij het nagaan of er sprake is van inkomensterugval en daardoor armoedeval bij overschrijding van de inkomensgrens door toename van netto inkomen uit werk (doorgroei), staat het besteedbaar inkomen centraal. Het besteedbaar inkomen van een persoon is het inkomen dat resulteert uit het landelijke stelsel en het gemeentelijke minimabeleid na toepassing van de navolgende stappen:

1. bruto inkomen minus aftrekposten en plus bijtellingen

¹¹ Centraal Planbureau (CPB) en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (juni 2020) Kansrijk armoedebeleid

¹² Er is hierdoor geen recht op de regeling Tegemoetkoming chronisch zieken en mensen met een beperking.

¹³ De studietoelage is bedoeld voor studenten die vanwege een beperking niet kunnen werken naast hun studie.

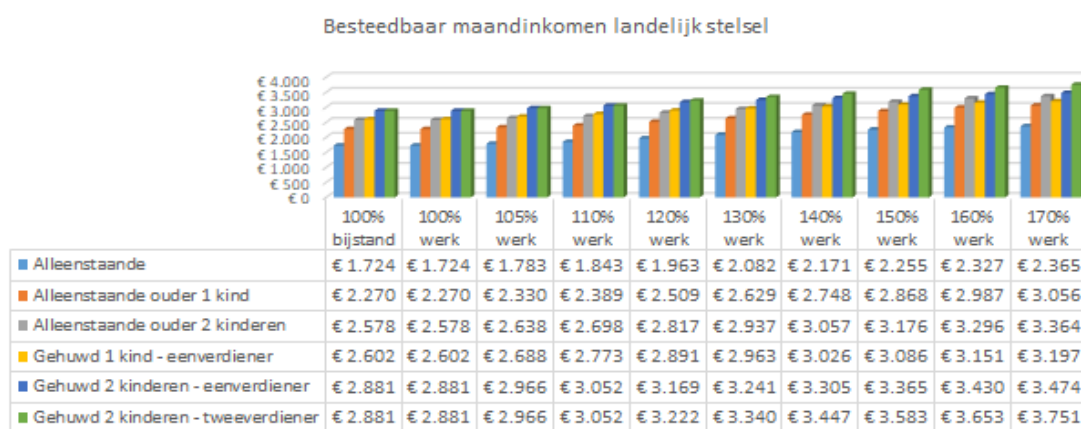
2. belastbaar inkomen minus inkomstenbelasting
 3. inkomen plus heffingskortingen op de inkomstenbelasting (inkomensafhankelijke combinatiekorting, algemene heffingskorting, arbeidskorting)
- dat netto inkomen wordt aangevuld met:
4. toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderbijslag)
- = besteedbaar inkomen landelijk stelsel wat aangevuld met:
5. inkomen uit gemeentelijk minimabeleid:
 - a. individuele bijzondere bijstand (inkomensgrens 120%)
 - b. individuele inkomensvoet (inkomensgrens 100%)
 - c. individuele studietoelage (ter compensatie niet kunnen bijverdienen tijdens de studie)
 - d. kwijtschelding gemeentelijke belastingen (maximale inkomensgrens van 100% toegepast)
 - e. Webwinkel Meedoen minimaregelingen maatschappelijke en culturele activiteiten (inkomensgrens 120%)
 - f. Jeugdfonds Sport en Cultuur (inkomensgrens 120%).
- = besteedbaar inkomen

In de volgende paragraaf wordt nagegaan of er gelet op het landelijke stelsel sprake is van inkomenssterugval en daardoor armoedeval bij door groei van het netto inkomen uit werk. Vervolgens wordt in dat verband in de daaropvolgende paragraaf gekeken naar aanvullende inkomensondersteuning vanuit het gemeentelijke minimabeleid.

3.3 Besteedbaar inkomen uit landelijk stelsel en (geen) inkomenssterugval

Per modelhuishouden is nagegaan wat het besteedbaar maandinkomen is bij toename van het netto inkomen uit werk als alleen het landelijke stelsel toegepast wordt¹⁴. Uit **grafiek 1** blijkt dat de ontwikkeling van het besteedbaar maandinkomen geen inkomenssterugval laat zien bij stijging van het netto inkomen uit werk in stappen van 10% van de toepasselijke bijstandsnorm. Het landelijke stelsel veroorzaakt derhalve in die zin evenmin armoedeval.

Grafiek 1 Besteedbaar maandinkomen landelijk stelsel zonder toepassing minimabeleid



In **bijlage 1** Besteedbaar inkomen uit landelijk stelsel, zijn voor de modelhuishoudens grafieken met gegevenstabellen opgenomen die de opbouw van het besteedbaar maandinkomen uit het landelijke stelsel inzichtelijk maken.

3.4 Besteedbaar inkomen uit minimabeleid en inkomenssterugval

Per modelhuishouden is nagegaan wat het maximaal te ontvangen besteedbaar maandinkomen vanuit het minimabeleid bedraagt.

¹⁴ Gebruik gemaakt van:

<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/content/hulpmiddel-proefberekening-toeslagen>

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privé/inkomstenbelasting/heffingskortingen_boxen_tariefen/heffingskortingen/algemene_heffingskorting/tabel-algemene-heffingskorting-2023

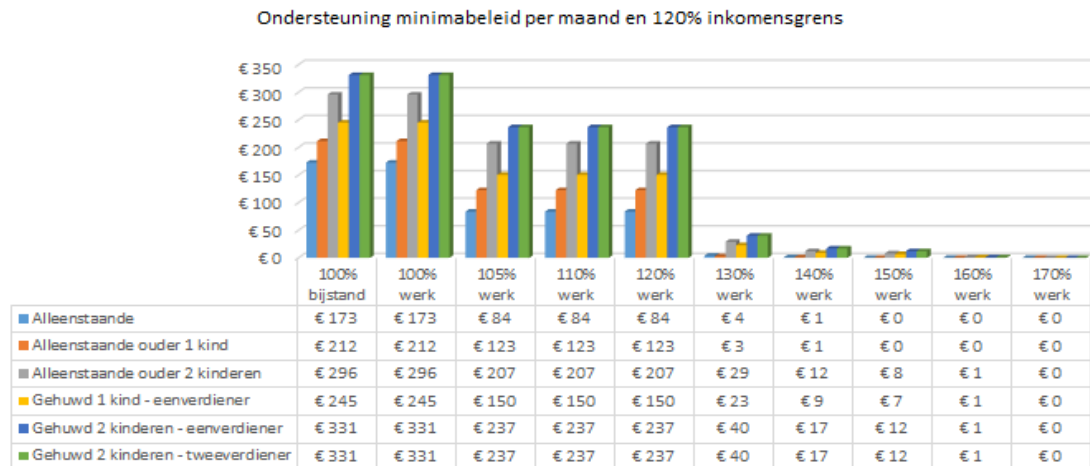
<https://www.berekenhet.nl/werk-en-inkomen/brutoloon.html#calctop>

<https://www.berekenhet.nl/werk-en-inkomen/inkomensafhankelijke-combinatiekorting.html#calctop>

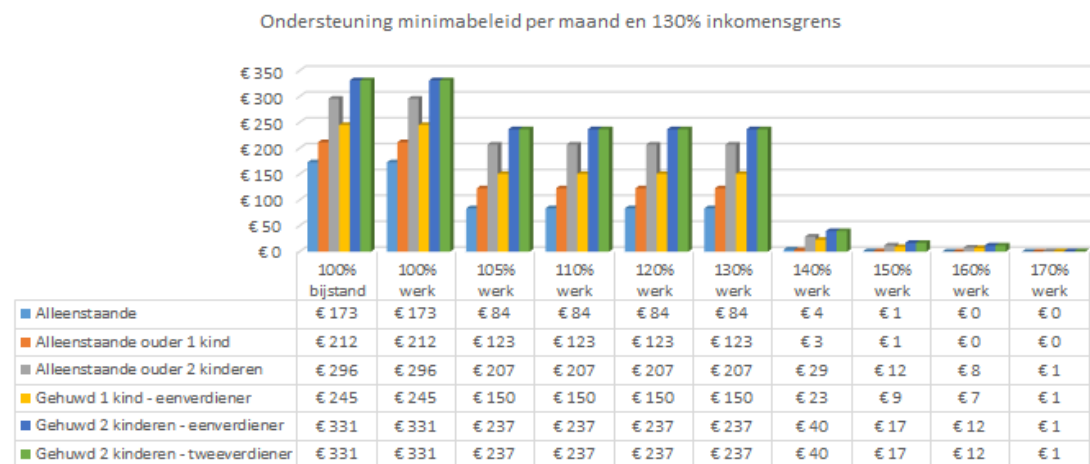
Uit **grafiek 2** en **3** blijkt dat het besteedbaar maandinkomen bij stijging van het netto inkomen uit werk een forse inkomenssterugval kent direct na de van toepassing zijnde inkomensgrens. Dat is niet verwonderlijk omdat, met uitzondering van individuele bijzondere bijstand, het recht op ondersteuning abrupt stopt bij overschrijding van de inkomensgrens. En dat betekent ook dat verhoging van de inkomensgrens de inkomenssterugval enkel verplaatst naar een hoger netto inkomen uit werk.

Duidelijk zichtbaar is tevens de inkomenssterugval nadat het inkomen de grens van 100% toepasselijke bijstandsnorm overschrijdt. Dat is het gevolg van het wegvallen van zowel de individuele inkomensstoeslag voor personen met langdurig een laag inkomen, als de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

Grafiek 2 Maandinkomen uit gemeentelijk minimabeleid en 120% inkomensgrens



Grafiek 3 Maandinkomen uit gemeentelijke regelingen bij 130% inkomensgrens



3.5 Armoedeval

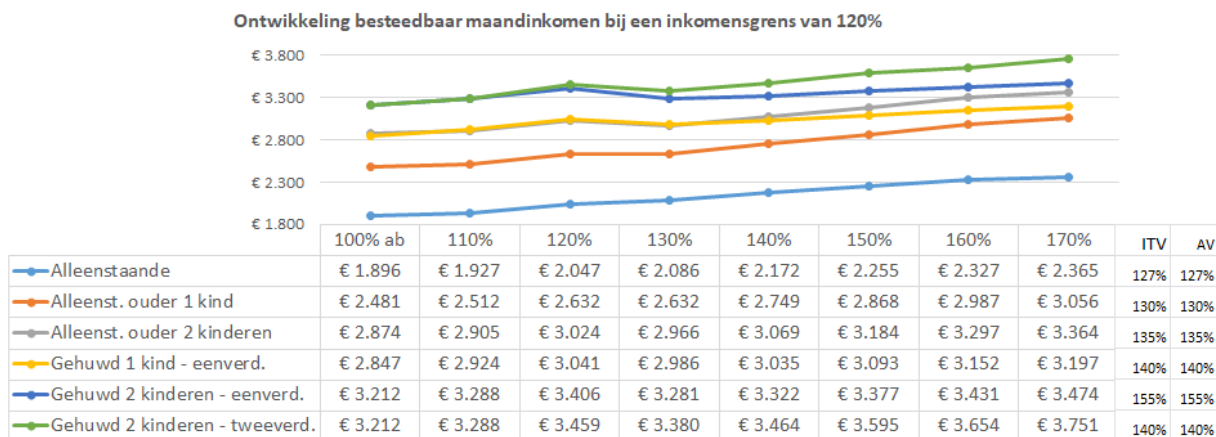
Nu er geconstateerd is dat er als gevolg van aanvullende inkomensondersteuning vanuit het gemeentelijke minimabeleid sprake is van inkomenssterugval na overschrijding van de toepasselijke inkomensgrens, is de vraag aan bod of die terugval leidt tot armoedeval en in welke mate.

De **grafieken 4** en **5** tonen het verloop van het (totale) besteedbaar maandinkomen bij stijging van het netto inkomen uit werk met intervallen van 10% van de toepasselijke bijstandsnorm tot 170% van de toepasselijke bijstandsnorm bij respectievelijk een inkomensgrens van 120% en 130%. De laatste twee kolommen geven aan tot circa welke inkomensgrens bij doorgroei er sprake is van inkomenssterugval (ITV) en armoedeval (AV).

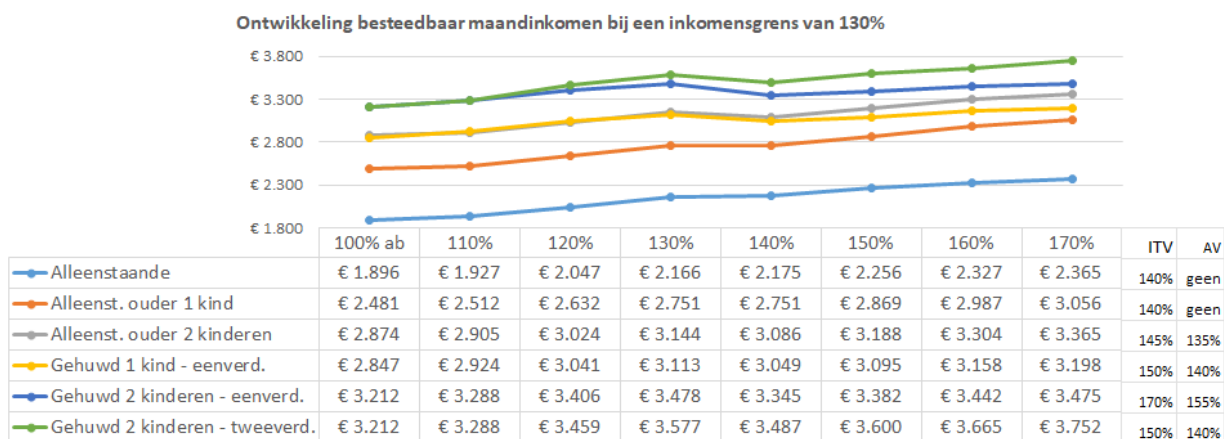
Omdat de bijstandsnorm voor alleenstaanden 70% van de gehuwdenorm bedraagt die overeenkomt met het netto WML, komt voor hen 10% toename van de bijstandsnorm overeen met 2,8 uur per week werken bij een 40-urige werkweek. Voor gehuwden 4 uur per week. Bij een inkomensgrens van 120% hebben alle modelhuishoudens te maken met zowel een inkomenssterugval als een armoedeval.

Bij een inkomensgrens van 130% hebben eveneens alle modelhuishoudens te maken met inkomensterugval door het wegvallen van besteedbaar inkomen uit het minimabeleid. Bij de alleenstaande modelhuishoudens kan (daarentegen) het weggefallen inkomen eerder opgevangen worden door het inkomen uit werk, waardoor er minder snel sprake is van armoedeval. Bij de gehuwde modelhuishoudens blijft sprake van zowel inkomensterugval als armoedeval. De onderzoeksresultaten tonen aan dat zowel de inkomensterugval als de armoedeval toenemen naarmate het aantal kinderen in een huishouden groter is.

Grafiek 4 Totaal besteedbaar maandinkomen bij een inkomensgrens van 120%



Grafiek 5 Totaal besteedbaar maandinkomen bij een inkomensgrens van 130%



3.6 Werken loont (niet) bij doorgroei

Na overschrijding van de inkomensgrens moet het weggefallen inkomen uit het minimabeleid eerst gecompenseerd worden door netto inkomen uit werk alvorens werken weer loont. Met betrekking tot de omvang van de fte tegen het wettelijk minimumloon (WML) die daarvoor nodig is, kan uit de **grafieken 4 en 5** ten aanzien van de modelhuishoudens een vuistregel afgeleid worden: een persoon/partner heeft 0,1 fte tegen het WML aan doorgroei nodig om het weggefallen inkomen te compenseren. Bij een 40-urige werkweek bedraagt 0,1 fte 4 uur per week.

Bij de vuistregel zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen. Vooral het aantal kinderen in een huishouden heeft invloed op de toepasbaarheid van de vuistregel door de relatief forse inkomensondersteuning door de Webwinkel Meedoen en het Jeugdfonds Sport en Cultuur. Uit de tabellen behorende bij de grafieken 4 en 5 blijkt dat de werkelijke fte tegen WML die nodig is om het weggefallen inkomen te compenseren voor alleenstaanden zonder kinderen eerder 0,5 fte zal bedragen, voor alleenstaanden met 1 kind 0,7 fte en alleenstaanden met 2 kinderen bijna 1,1 fte. Daarnaast is de grotere inkomensterugval en armoedeval van het modelhuishouden gehuwde eenverdiener met 2 kinderen opmerkelijk doordat die niet in lijn liggen met de resultaten van de andere (gehuwde) huishoudens. Die ongelijkheid wordt veroorzaakt door het landelijke stelsel van bruto naar besteedbaar inkomen waaruit een belastingnadeel voor gehuwde eenverdieners volgt. Het gehuwde eenverdiener huishouden kan namelijk niet net zoals het tweeverdieners huishouden tweemaal de algemene heffingskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor de minstverdienende partner

toepassen. Hierdoor is het besteedbaar inkomen lager bij gelijk bruto inkomen. Op dit huishouden is dan ook de vuistregel niet goed toepasbaar.

Voor een alleenstaande (ouder) komt afgerond 120% bijstandsnorm overeen met 0,8 fte WML, 130% met 0,9 fte WML en 1 fte met 140% WML. Bij een zeer geringe overschrijding van het netto inkomen boven de inkomensgrens, is de kans het grootst dat er sprake is van forse inkomensterugval en (daardoor) armoedeval. Bij een inkomensgrens van 130% wordt bij geringe doorgroei tot 4 uur per week armoedeval bij alleenstaanden voorkomen door de inkomensbuffer boven 120% bijstandsnorm. Bij gehuwden wordt de armoedeval deels voorkomen omdat zij gezamenlijk 0,2 fte, ofwel 8 uur per week, meer moeten werken om de terugval te compenseren. Echter dit gunstige effect op armoedeval wordt overschaduwd door grotere negatieve effecten.

Alleenstaanden moeten bij een inkomensgrens van 130% het weggefallen inkomen uit minimabeleid compenseren tussen 0,9 fte en 1 fte. Hierdoor is een fulltime baan tegen het WML niet lonend. Meer werken na het passeren van de inkomensgrens wordt pas weer lonend als de alleenstaande meer dan 1 fte WML gaat werken, of carrière maakt waardoor de loonwaarde stijgt. Bij een inkomensgrens van 120% moeten alleenstaanden het weggefallen inkomen compenseren tussen 0,8 fte en 0,9 fte. Hierdoor is een fulltime baan tegen het WML wel lonend.

Gehuwden moeten gezamenlijk 0,2 fte meer werken om de inkomensterugval uit het minimabeleid te compenseren na overschrijding van de inkomensgrens. Bij een inkomensgrens van 120% is daardoor het werken weer lonend vanaf gezamenlijk ca. 1,4 fte WML. Bij een inkomensgrens van 130% vanaf 1,5 fte WML, waardoor de partners ten opzichte van een inkomensgrens van 120% meer moeten werken. En dat is zeker van belang als het niet gaat om willen maar om kunnen, als er niet meer gewerkt kan worden.

In **bijlage 2** Besteedbaar inkomen uit minimabeleid 120%, zijn voor de modelhuishoudens bij een inkomensgrens van 120% grafieken met gegevenstabellen opgenomen die de opbouw van het besteedbaar maandinkomen uit het minimabeleid inzichtelijk maken. In **bijlage 3** Besteedbaar inkomen uit minimabeleid 130%, voor de modelhuishoudens bij een inkomensgrens van 130%.

4. De financiële consequenties

4.1 Inleiding

De financiële huishouding van een gemeente kent op hoofdlijnen 4 soorten van inkomstenbronnen, elk voorzien van het aandeel van het landelijke totaal in 2016: algemene uitkeringen Gemeentefonds vrij te besteden (50%), specifieke uitkeringen (12%), gemeentelijke heffingen (17%) en overige eigen middelen zoals bouwgrondexploitatie (20%). Alleen ten aanzien van de specifieke uitkeringen bestaat een bestedingsverplichting, bijvoorbeeld ten aanzien van het verstrekken van uitkeringen.

Het minimabeleid wordt bekostigd uit vrij te besteden middelen. De uitkering van het Rijk aan gemeenten is afgestemd op de te verwachten noodzakelijke uitgaven van de gemeente en volgt het principe “samen trap op, samen trap af”. Hierdoor kunnen onverwachte schommelingen voorkomen in de hoogte van de uitkering die door gemeenten zelf opgevangen moeten worden. Een daardoor ontstaan tekort mag de dienstverlening niet in gevaar brengen (par. 4.3.3).

Verhoging van de inkomensgrens van 120% naar 130% vergroot de doelgroep van het minimabeleid met ca. 300 huishoudens tot 1500. Dat brengt lasten met zich mee die bekostigd moeten worden uit de algemene middelen van de gemeente. Daarnaast brengt verhoging van de inkomensgrens een (extra) financieel risico met zich mee.

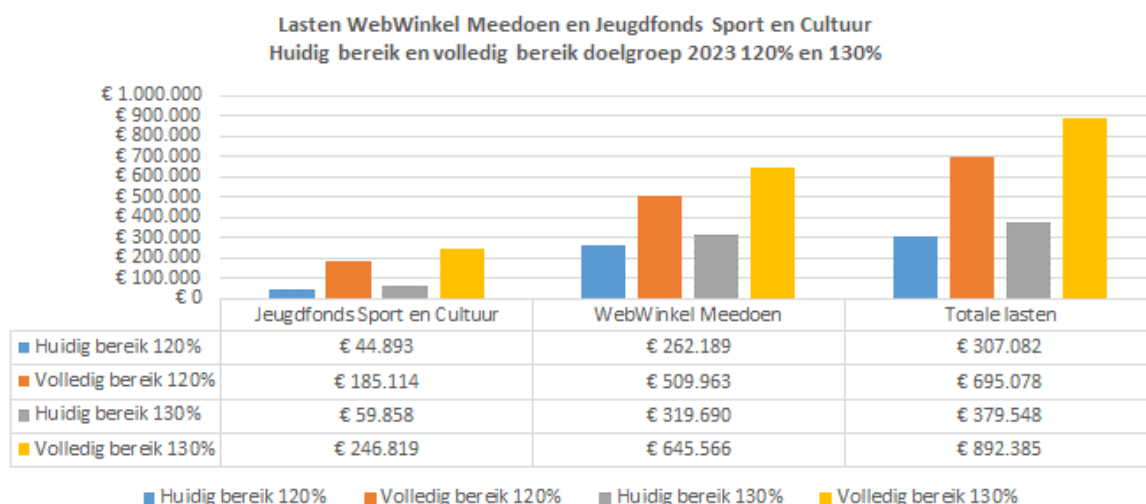
De ondersteuning vanuit het minimabeleid, maar ook de verplichte ondersteuning op grond van de Participatiewet zoals het verstrekken van een uitkering, zijn zogenaamde open einde regelingen. Dat betekent dat als een persoon voldoet aan de geldende voorwaarden, hij recht heeft op betreffende ondersteuning. Omdat het minimabeleid enige beleidsvrijheid kent voor het voeren van eigen beleid, kan het minimabeleid gewijzigd worden, bijvoorbeeld door noodgedwongen bezuiniging vanwege een (dreigend) tekort op de begroting. Uit jurisprudentie daaromtrent volgt dat bij wijziging van beleid ten nadele van de inwoners een redelijke overgangstermijn in acht genomen moet worden. Gedacht moet worden aan een termijn van 6 maanden of zelfs 1 jaar.

4.2 De financiële consequenties

Grafiek 4 toont de kostenraming voor de minimavoorzieningen Webwinkel Meedoen en het Jeugdfonds Sport en Cultuur voor 2023 op basis van het bereik van de doelgroep in 2022 bij een inkomensgrens van 120% en 130%, alsmede het volledige bereik van de doelgroep bij beide inkomensgrenzen.

Rekening houdend met de aard van de ondersteuning als een open einde regeling en het huidige bereik van de doelgroep op basis van het kalenderjaar 2022, toont **tabel 4** een kostenraming van het minimabeleid bij een inkomensgrens van zowel 120% als 130%. In de kostenraming is onderscheid gemaakt tussen een ondergrens en bovengrens van de lasten, de gemiddelde lasten en de lasten bij volledig bereik van de doelgroep.

Grafiek 4 Kostenraming 2023 Webwinkel Meedoen en Jeugdfonds bij een inkomensgrens van 120% en 130%



Tabel 4 Extra kosten minimabeleid door verhoging inkomensgrens van 120% naar 130%

Ondergrens

Kosten minimabeleid 2023	2023 120%	2023 130%	toename
Jeugdfonds	€ 44.893	€ 59.858	€ 14.964
Bijzondere bijstand excl. energietoeslag	€ 539.235	€ 596.445	€ 57.209
WebWinkel Meedoen	€ 262.189	€ 319.690	€ 57.501
Totale lasten	€ 846.317	€ 975.992	
Extra kosten verhoging 120% naar 130%			€ 129.675

Bovengrens

Kosten minimabeleid 2023	2023 120%	2023 130%	toename
Jeugdfonds	€ 44.893	€ 59.858	€ 14.964
Bijzondere bijstand excl. energietoeslag	€ 539.235	€ 719.897	€ 180.661
WebWinkel Meedoen	€ 262.189	€ 319.690	€ 57.501
Totale lasten	€ 846.317	€ 1.099.444	
Extra kosten verhoging 120% naar 130%			€ 253.127

Gemiddeld

Kosten minimabeleid 2023	2023 120%	2023 130%	toename
Jeugdfonds	€ 44.893	€ 59.858	€ 14.964
Bijzondere bijstand excl. energietoeslag	€ 539.235	€ 655.913	€ 116.677
WebWinkel Meedoen	€ 262.189	€ 319.690	€ 57.501
Totale lasten	€ 846.317	€ 1.035.460	
Extra kosten verhoging 120% naar 130%			€ 189.143

Volledig bereik

Kosten minimabeleid 2023	2023 120%	2023 130%	toename
Jeugdfonds	€ 185.114	€ 246.819	€ 61.705
Bijzondere bijstand excl. energietoeslag	€ 539.235	€ 1.738.843	€ 1.199.607
WebWinkel Meedoen	€ 509.963	€ 645.566	€ 135.602
Totale lasten	€ 1.234.313	€ 2.631.227	
Extra kosten verhoging 120% naar 130%			€ 1.396.914

Uit **tabel 4** blijkt dat de kosten van bijzondere bijstand bij een inkomensgrens van 130% aanzienlijk hoger kunnen uitvallen dan de in 2022 gerealiseerde last ad €525.011 en de geraamde kosten voor 2023 ad €539.235 bij een inkomensgrens van 120%. Bij een inkomensgrens van 130% bedraagt de geraamde gemiddelde toename van de kosten van het minimabeleid ten opzichte van de kosten bij een inkomensgrens van 120% ad €189.143. De totale lasten zijn dan met circa 22% toegenomen. Bij volledig bereik bedraagt de toename €1.396.914.

Als gevolg van verhoging van de inkomensgrens naar 130% kan het recht op bijstandsverlening van de huidige groep toenemen vanwege de draagkrachtberekening (par.2.2) waardoor ondersteuning niet abrupt stopt bij overschrijding van de inkomensgrens. Daarnaast kan het recht op bijstandsverlening toenemen doordat de huidige doelgroep toeneemt met ca. 300 huishoudens. Zeker in een tijd van hoge inflatie en (dreigende) recessie van de economie is het voeren van een gezonde en solide financiële huishouding van groot belang met het oog op borging van de ondersteuning.

Tabel 1 in **bijlage 4** toont voor het kalenderjaar 2022 het resultaat ten aanzien van bijzondere bijstand. **Tabel 2** in **bijlage 4** toont in detail de kostenraming bijzondere bijstand prijspeil 2023 bij 130% ten opzichte van 120% inkomensgrens. Voor een goed beeld is er in het kader van dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen bijstand voor de kostensoorten studie- en inkomenstoeslag, aanvullende bijstand voor personen jonger dan 21 jaar en kosten beschermingsbewind, curator en mentor versus andere kostensoorten. De inkomensgrens voor de eerste groep kostensoorten van bijzondere bijstand bedraagt 100% van de toepasselijke bijstandsnorm. Verhoging van de inkomensgrens van 120% naar 130% leidt ten aanzien van die kostensoorten niet tot een grotere doelgroep en derhalve niet tot verhoging van de hulpvraag en lasten met betrekking tot die kostensoorten. Voor de overige kostensoorten geldt de reguliere inkomensgrens, thans 120%, die in dit onderzoek centraal staat.

De conclusie is dat een hogere inkomensgrens van 130% hogere lasten met zich meebrengt, en daardoor eveneens een groter financieel risico. Hierdoor wordt geconcludeerd dat een inkomensgrens van 130% niet past in een evenwichtig minimabeleid en daardoor geen passende vorm van ondersteuning kan zijn. Daarentegen een inkomensgrens van 120% wel.

5. De inkomensgrens van 120% en 130% in onderlinge samenhang gewogen

5.1 Kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein

Het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein bepaalt of een inkomensgrens past in een evenwichtig minimabeleid. Het is daarom van belang te bezien of een inkomensgrens in lijn ligt met de afzonderlijke uitgangspunten.

In hoofdstuk 3 zijn de effecten van de inkomensgrenzen 120% en 130% ten aanzien van de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen bij stijging van het netto inkomen uit werk, inkomensterugval, armoedeval en de motivatie om (meer) te werken in het kader van werken loont (niet), behandeld. In deze paragraaf wordt bezien of de inkomensgrenzen 120% en 130% in lijn liggen met de afzonderlijke uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein.

5.1.1 Vanuit eigen kracht en volwaardige en naar vermogen participatie (uitgangspunten 1 en 2)

De eerste twee uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein zijn:

1. Iedereen doet volwaardig en naar vermogen mee in de samenleving.
2. De eigen kracht, eigen inzet, zelfredzaamheid en samen-redzaamheid met de omgeving staan centraal.

Hoofdstuk 3 toont aan dat een inkomensgrens van 120% niet zoals een inkomensgrens van 130% voor zowel alleenstaanden als gehuwden een ontmoedigende en dus remmende werking heeft op (meer) werken. Bij een inkomensgrens van 130% moet in totaal meer gewerkt worden om het werken weer lonend te maken na overschrijding van de inkomensgrens. In dat kader is tevens van belang dat het meer werken niet louter willen betreft, maar eveneens kunnen. Daarnaast blijkt dat bij een inkomensgrens van 130% het voor de alleenstaande (ouder) niet lonend is om fulltime tegen het wettelijk minimumloon te werken. Bij een inkomensgrens van 120% is dat wel het geval.

Het blijkt derhalve dat een inkomensgrens van 130% kan verhinderen dat een inwoner in eigen kracht gezet wordt waardoor er geen sprake is van volwaardige en naar vermogen deelname aan de samenleving.

De conclusie is dat een inkomensgrens van 130% niet in lijn ligt met de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein dat iedereen zoveel mogelijk op eigen kracht volwaardig en naar vermogen deelneemt aan de samenleving. De inkomensgrens van 120% daarentegen wel.

5.1.2 De ondersteuning is zo licht, goedkoop en dichtbij mogelijk (uitgangspunt 3)

Het derde uitgangspunt van het gemeentelijk sociaal domein is om zo licht, goedkoop en dichtbij mogelijke ondersteuning te bieden.

Op grond van de bevindingen in hoofdstuk 3 blijkt dat een inkomensgrens van 130% een remmende werking heeft op (meer) werken. Hierdoor kan de aanspraak op ondersteuning hoger zijn dan noodzakelijk, waardoor eveneens de kosten van de gemeente hoger kunnen zijn dan noodzakelijk. Gelet op de nvmt-inkomensgrens van 120%, strookt hierdoor een inkomensgrens hoger dan 120% niet met het uitgangspunt ondersteuning aan te bieden wat zo licht, goedkoop en dichtbij mogelijk is.

De conclusie is dat een inkomensgrens van 130% niet in lijn ligt met het uitgangspunt van het sociaal domein dat de ondersteuning zo licht, goedkoop en dichtbij mogelijk is. De inkomensgrens van 120% daarentegen wel.

5.1.3 Preventieve ondersteuning (uitgangspunt 4)

Het vierde uitgangspunt van het gemeentelijk sociaal domein is inzet op preventieve ondersteuning. Preventief beleid binnen het sociaal domein is een belangrijk uitgangspunt in een samenhangend beleid binnen het gemeentelijk sociaal domein. Door preventieve ondersteuning kunnen hulpvragen ondervangen worden en wordt het centrale uitgangspunt volwaardige en naar vermogen participatie kracht bij gezet door het adagium “beter voorkomen dan genezen”. Preventieve ondersteuning kan derhalve leiden tot een inderdieneffect doordat de investering rendeert waardoor de totale last van ondersteuning daalt. Preventieve ondersteuning is naast een uitgangspunt van het gemeentelijk sociaal domein ook een ambitie van de coalitiepartners (par.5.2.3).

Of de inkomensgrens van 130% in lijn ligt met het uitgangspunt in te zetten op preventieve ondersteuning hangt af van de beantwoording van de vraag of verhoging van de inkomensgrens bijdraagt aan de ondersteuning bij volwaardige en naar vermogen participatie.

Ten aanzien van preventieve ondersteuning is de ondersteuning op het vlak van sociale participatie van belang. Sociale participatie is een containerbegrip voor het deelnemen aan de samenleving. Onderscheiden wordt maatschappelijke participatie zoals het verrichten van betaalde arbeid, vrijwilligerswerk of mantelzorg, consumptieve participatie zoals scholing, sporten of het bezoeken van een pretpark en netwerk participatie betreffende omgang met familie, vrienden en burens.

Hoofdstuk 3 toont aan dat een inkomensgrens van 130% een remmende werking heeft op het verrichten van (meer) betaalde arbeid. Aangezien werken een vorm van sociale participatie betreft, wordt geconcludeerd dat de inkomensgrens van 130% niet bijdraagt aan preventieve ondersteuning gericht op volwaardige en naar vermogen participatie. De inkomensgrens van 120% daarentegen wel.

Een andere belangrijke vorm van sociale participatie waarop binnen het gemeentelijk sociaal domein wordt ingezet als preventieve ondersteuning betreft het bevorderen van sportieve en culturele activiteiten. In de gemeente Borger-Odoorn wordt de doelgroep op dat gebied ondersteund door de voorzieningen Webwinkel Meedoen voor jong tot oud, en het Jeugdfonds Sport en Cultuur voor kinderen tot 18 jaar.

Gelet op de constatering dat een inkomensgrens van 130% een remmende werking heeft op (meer) werken, wordt ten aanzien van ondersteuning op het gebied van sportieve en culturele activiteiten geconcludeerd dat verhoging van de inkomensgrens kan leiden tot afwenteling van derhalve niet noodzakelijke kosten van die activiteiten op de gemeenschap. Omdat preventieve ondersteuning juist gericht is op zo zelfstandig mogelijke volwaardige participatie in de samenleving met zo min mogelijke ondersteuning, ligt een inkomensgrens van 130% die een negatieve uitwerking kan hebben op dat te behalen doel en blijvende afhankelijkheid kan bevorderen, niet in lijn met (de doelstelling van) het uitgangspunt in te zetten op preventieve ondersteuning.

De conclusie is dat een inkomensgrens van 130% niet in lijn ligt met het uitgangspunt van het gemeentelijk sociaal domein dat ingezet wordt op preventieve ondersteuning. De inkomensgrens van 120% daarentegen wel.

5.2 De ambities van de coalitiepartners

In de navolgende sub-paragrafen worden de ambities van de gemeente (par. 2.5) gezien in samenhang met de inkomensgrenzen 120% en 130% van de toepasselijke bijstandsnorm.

5.2.1 Iedereen doet mee: de inclusieve samenleving

Op grond van de inhoudelijke behandeling van het uitgangspunt van het sociaal domein dat iedereen volwaardig en naar vermogen meedoet in de samenleving in paragraaf 5.1.1, volgt de conclusie dat een inkomensgrens van 130% evenmin in lijn ligt met de ambitie van de coalitiepartners dat iedereen meedoet in een inclusieve samenleving.

5.2.2 Passende ondersteuning

Een ondersteuning vanuit het minimabeleid is passend als de ondersteuning past binnen het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein en recht doet aan de ambities van de gemeente. De binnen dat kader op grond van de ambities bepaalde inkomensgrens betreft passende ondersteuning in een evenwichtig minimabeleid.

Het doel van de gemeentelijke ondersteuning vanuit het gemeentelijk sociaal domein is dat inwoners zo zelfstandig mogelijk volwaardig deelnemen aan de samenleving met zo min mogelijk ondersteuning. Integrale en een sluitende aanpak kan bijdragen aan het zo effectief en efficiënt mogelijk bereiken van dat doel.

Uit de bevindingen van hoofdstuk 3 volgt de conclusie dat een inkomensgrens van 130% een remmende werking heeft op het verrichten van (meer) betaalde arbeid en specifiek het hebben van een fulltime baan door alleenstaande (ouder) huishoudens. Uit de conclusies van paragraaf 5.1 ten aanzien van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein, volgt (derhalve) de conclusie dat een inkomensgrens van 130% niet past binnen het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein.

De conclusie is dat een inkomensgrens van 130% geen passende vorm van ondersteuning kan zijn in een evenwichtig minimabeleid. De inkomensgrens van 120% daarentegen wel.

5.2.3 Preventieve ondersteuning

Op grond van de inhoudelijke behandeling van het uitgangspunt van het sociaal domein in te zetten op preventieve ondersteuning in par. 5.1.3, volgt de conclusie dat een inkomensgrens van 130% eveneens niet in lijn ligt met de ambitie van de coalitie preventieve ondersteuning te bieden gericht op volwaardige en naar vermogen deelname aan de samenleving, en een inkomensgrens van 120% wel.

5.2.4 Borging ondersteuning door gezonde en solide financiële huishouding

Het borgen van ondersteuning voor de toekomst is uitermate belangrijk. En dat het mis kan gaan, blijkt uit een bericht daaromtrent in het binnenlandsbestuur: Tekorten ontslaan gemeenten niet van zorgplicht¹⁵. De bekostiging van het minimabeleid geschiedt uit de algemene middelen die via een algemene uitkering uit het Gemeentefonds aan de gemeente wordt verstrekt. De hoogte van de uitkering is gekoppeld aan de ontwikkeling van uitgaven en inkomsten op rijksniveau waarbij het principe “samen trap op, samen trap af” wordt gehanteerd (par. 4.1). Door de recente hoge inflatie heerst er onder gemeenten de angst voor een begrotingstekort in de nabije toekomst waardoor de dienstverlening onder grote druk komt te staan.

Op grond van de bevindingen van hoofdstuk 3 en paragraaf 5.1 ten aanzien van respectievelijk het besteedbaar inkomen uit minimabeleid en het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein, volgt dat een hogere inkomensgrens van 130% tot niet noodzakelijke extra kosten kan leiden (par. 5.1.3). Daar is sprake van omdat een inkomensgrens van 130% remmend werkt op (meer) werken, en dus op volwaardige en naar vermogen participatie, waardoor de vraag naar inkomensondersteuning vanuit het minimabeleid hoger kan zijn dan noodzakelijk. Daaruit volgt de conclusie dat de inkomensgrens van 130% niet in lijn ligt met de ambitie de ondersteuning betaalbaar te houden door het voeren van een gezonde en solide financiële huishouding.

De conclusie is dat een inkomensgrens van 130% niet in lijn ligt met de ambitie de ondersteuning te borgen door het voeren van een gezonde en solide financiële huishouding. De inkomensgrens van 120% daarentegen wel.

¹⁵ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/zorgplicht-gemeenten-blijft-tekorten-niet> (4 oktober 2019)

5.3 Evenwichtig minimabeleid en passende ondersteuning

Er is sprake van evenwichtig minimabeleid als het beleid past binnen het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal beleid. Dat kader is tot stand gekomen binnen het kader van de participatiesamenleving waarvan de uitgangspunten zijn vervat in wet- en regelgeving, en in dit verband specifiek de Participatiewet. Doordat de gemeente enige beleidsvrijheid heeft, kan vervolgens op basis van de ambities van de gemeente binnen het kader van de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein specifiek beleid gevoerd worden door het bepalen van een passende vorm van ondersteuning.

Aanvullende inkomensondersteuning kan, met name in de vorm van preventieve ondersteuning, bijdragen aan re-integratie. Hiervoor moet de inkomensgrens niet te laag en ook niet te hoog zijn waardoor er conflict optreedt met een uitgangspunt van het gemeentelijk sociaal domein. Er is derhalve sprake van een bandbreedte van de hoogte van de inkomensgrens waarbinnen sprake is van evenwichtig minimabeleid. Een te lage inkomensgrens draagt onvoldoende bij aan ondersteuning bij sociale participatie als voorbereiding op betaald werk. Een te hoge inkomensgrens brengt met zich mee dat de noodzakelijkheid van de ondersteuning, alsmede de motivatie voor volwaardige en naar vermogen participatie op de arbeidsmarkt, onverantwoord ondermijnd wordt. Hierdoor zijn de kosten van de gemeente hoger dan noodzakelijk, waardoor de dienstverlening van de gemeente onder druk komt te staan. Dat komt doordat de uitkering van het Rijk aan gemeenten is afgestemd op de te verwachten noodzakelijke uitgaven van de gemeente (par. 4.1).

Binnen de bandbreedte van de hoogte van de inkomensgrens waarin sprake is van evenwichtig minimabeleid, wordt vervolgens de passende inkomensgrens gevonden aan de hand van de ambities van de gemeente. Bij die inkomensgrens is dan sprake van passende ondersteuning in een evenwichtig minimabeleid.

Hieronder volgen puntsgewijs de deelconclusies van dit onderzoek van belang voor het bepalen van evenwichtig minimabeleid en de inkomensgrens 120% of 130% als passende ondersteuning:

1. Het minimabeleid mag niet strijdig zijn met de wettelijke re-integratieopdracht, maar mag daar wel aan bijdragen.
2. Armoedeval is een terugval in besteedbaar inkomen onder het besteedbaar inkomen behorend bij een netto inkomen van 120% van de toepasselijk bijstandsnorm als het netto inkomen uit werk toeneemt. Hierdoor is het besteedbaar inkomen niet meer toereikend voor sociale participatie waardoor er sprake is van sociale armoede.
3. Het besteedbaar inkomen toont bij toename van het inkomen uit werk geen terugval als alleen gekeken wordt naar het landelijk stelsel van bruto naar besteedbaar inkomen. Het landelijke stelsel veroorzaakt daardoor geen armoedeval.
4. Het gemeentelijke minimabeleid veroorzaakt een forse inkomensterugval en (daardoor) mogelijk armoedeval als het netto inkomen uit werk net iets hoger wordt dan de inkomensgrens.
5. Het aantal kinderen in een huishouden heeft grote invloed op mogelijke inkomensterugval en daardoor armoedeval door met name de relatief forse inkomensondersteuning door de Webwinkel Meedoen en Jeugdfonds Sport en Cultuur.
6. Bij een hogere inkomensgrens vindt de inkomensterugval plaats bij een hoger inkomen uit werk.
7. Op basis van de onderzoeksresultaten is een algemene vuistregel afgeleid dat een persoon/partner 0,1 fte, wat gelijk is aan 4 uur per week bij een 40-urige werkweek, tegen het wettelijk minimumloon (WML) meer moet werken als hij meer verdient dan de inkomensgrens om het weggefallen inkomen uit het minimabeleid op te vangen. Aan de hand van de vuistregel volgen de conclusies dat:
 - a. een inkomensgrens van 120% heeft niet zoals een inkomensgrens van 130% een ontmoedigende en daardoor remmende werking op (meer) werken.
 - b. een inkomensgrens van 130% bij alleenstaanden bij enkel een geringe toename van het inkomen overeenkomstig tot 4 uur per week boven de inkomensgrens, de armoedeval opgevangen kan worden door de inkomensbuffer tussen 120% en 130% bijstandsnorm. Bij gehuwden deels.
 - c. gehuwden samen 0,2 fte, wat gelijk is aan 8 uur per week bij een 40-urige werkweek, meer moeten werken om de inkomensterugval te compenseren. Hierdoor moeten zij bij een inkomensgrens van 130% gezamenlijk meer (uren) werken. Tegenover dit gunstige effect staan echter grotere negatieve effecten.
 - d. een inkomensgrens van 130% (uitstroom naar) een fulltime baan tegen het wettelijk minimumloon in de weg staat.
 - e. bij een inkomensgrens van 120% het voor alleenstaanden lonend is fulltime te werken.
8. Verhoging van de inkomensgrens naar 130% betekent een forse stijging van de lasten met circa 22% bij een gemiddelde stijging en een groter financieel risico
9. De inkomensgrens van 130% ligt niet in lijn met de uitgangspunten van de participatiesamenleving, zoals vervat in wet- en regelgeving. De huidige inkomens van 120% daarentegen wel.

10. De inkomensgrens van 130% ligt niet in lijn met de gemeentelijke uitgangspunten van het sociaal domein. De huidige inkomens van 120% daarentegen wel.

Uit de deelconclusies volgt de conclusie dat er sprake is van evenwichtig minimabeleid als de hoogte van de inkomensgrens ligt binnen de bandbreedte 100% tot en met 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. De ondergrens bedraagt 100% omdat die hoogte overeenkomt met de hoogte van de toepasselijke bijstandsnorm, zodat de doelgroep in iedere geval de uitkeringsgerechtigden bevat, mede gelet op de individuele bijzondere bijstand die verstrekt wordt op basis van een draagkrachtmeting waarin de inkomensgrens centraal staat. Op basis van de ambities van de gemeente, kan binnen die bandbreedte een voor de gemeente passende hoogte van de inkomensgrens bepaald worden. Er is dan evenwicht gevonden tussen enerzijds de primaire uitvoeringstaak ondersteuning te bieden naar betaald werk, en anderzijds aanvullende inkomensondersteuning te bieden waarbij een inkomensgrens gehanteerd wordt die recht doet aan de ambities van de gemeente. Het **figuur** op het voorblad is een schematische weergave van het kader waarbinnen ten aanzien van de inkomensgrens sprake is van evenwichtig minimabeleid, en gelet op de ambities passende ondersteuning.

Geconcludeerd wordt dat de inkomensgrens van 130% niet in lijn ligt met de ambities van de gemeente. De huidige inkomensgrens van 120% daarentegen wel.

Tevens wordt opgemerkt dat de complexiteit van regelgeving, zowel landelijk als gemeentelijk, niet bijdraagt aan de duidelijkheid van de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen wanneer het inkomen uit werk stijgt. Hierdoor wordt de geconstateerde remmende werking op (meer) werken door (grote) afhankelijkheid van inkomensondersteuning versterkt door onduidelijkheid over de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen bij (meer) werken¹⁶.

6. Conclusie en aanbeveling

6.1 Conclusie: beantwoording van de onderzoeksvraag

Door beantwoording van de onderzoeksvraag wordt het doel van dit onderzoek bereikt en het probleem wat daarvan de aanleiding is, opgelost. Vervolgens kan op basis van dit onderzoek afgewogen besluitvorming plaatsvinden door het college van de gemeente Borger-Odoorn ten aanzien van het blijven toepassen van de huidige inkomensgrens van 120%, of die te verhogen naar 130% in het reguliere minimabeleid.

De centrale onderzoeksvraag:

Is een inkomensgrens van 130%, dan wel de huidige grens van 120%, een passende vorm van ondersteuning in een evenwichtig minimabeleid gelet op de uitgangspunten van de participatiesamenleving, de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein en de ambities van de gemeente?

kan nu beantwoord worden.

Geconcludeerd wordt dat er sprake is van evenwichtig minimabeleid als de inkomensgrens ligt binnen de bandbreedte 100% tot en met 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. De inkomensgrens past dan binnen het kader van de uitgangspunten van zowel de participatiesamenleving als het gemeentelijk sociaal domein. Op basis van de ambities van de gemeente kan vervolgens binnen die bandbreedte de hoogte van de inkomensgrens als passende ondersteuning bepaald worden. Dit betreft daardoor een politieke keuze.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de inkomensgrens van 130% enkel een gunstig effect kan hebben op het (deels) voorkomen van armoedeval bij een kleine overschrijding van de inkomensgrens. Echter daar staan grotere negatieve effecten tegenover. Die inkomensgrens heeft een negatief effect op (meer) werken, het in eigen kracht komen en (daardoor) de betaalbaarheid van de ondersteuning. Hierdoor past een inkomensgrens van 130% niet in een evenwichtig minimabeleid. Met andere woorden, een inkomensgrens van 130% past niet in een participatiesamenleving doordat die vorm van ondersteuning volwaardige en naar vermogen participatie in de samenleving onaanvaardbaar ondermijnt. Daardoor kan er geen sprake van zijn dat de inkomensgrens van 130% een passende vorm van ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid. Geconcludeerd wordt dat de huidige inkomensgrens van 120% wel passende ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid doordat die grens valt binnen voornoemde bandbreedte en recht doet aan de ambities van de gemeente.

¹⁶ Stimulansz (25 oktober 2019) Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval.

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is dat de inkomensgrens van 130% geen passende ondersteuning is in een evenwicht minimabeleid, gelet op de uitgangspunten van de participatiesamenleving, de uitgangspunten van het gemeentelijk sociaal domein en de ambities van de gemeente. De huidige inkomensgrens van 120% is dat daarentegen wel.

6.2 Aanbeveling: optimaliseren ondersteuning huidige doelgroep

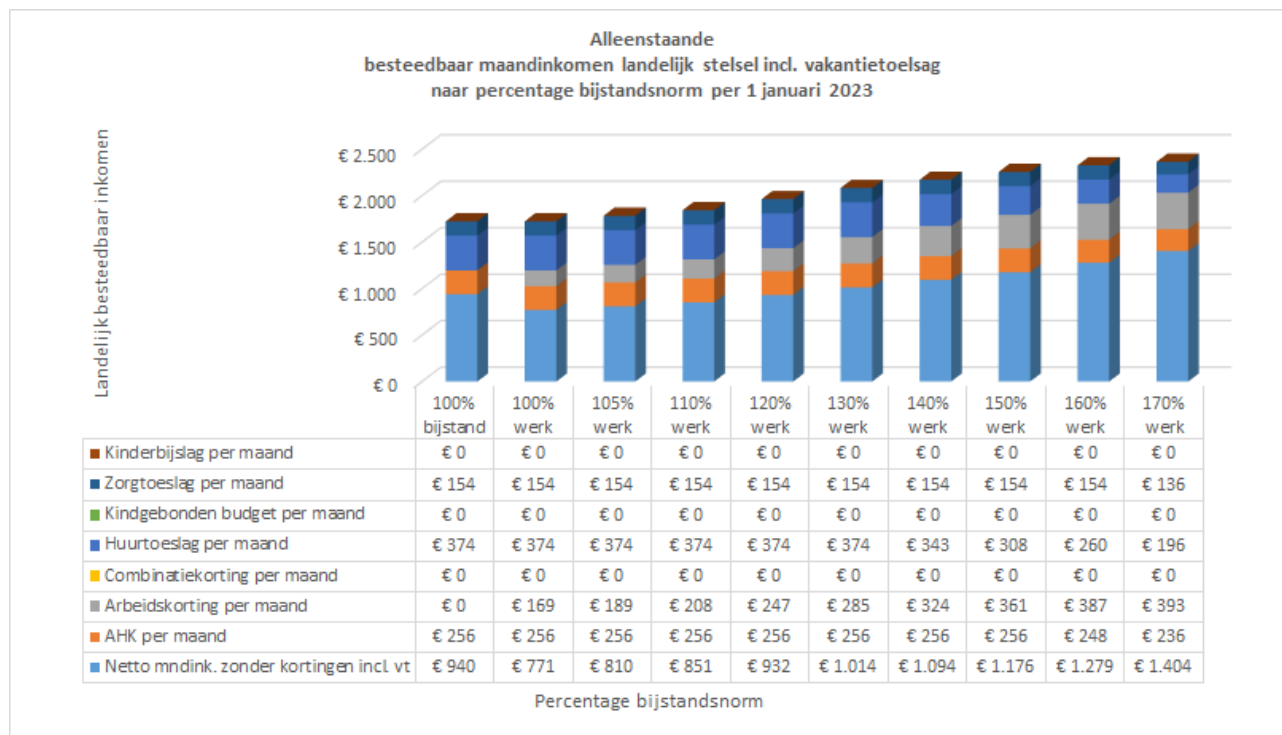
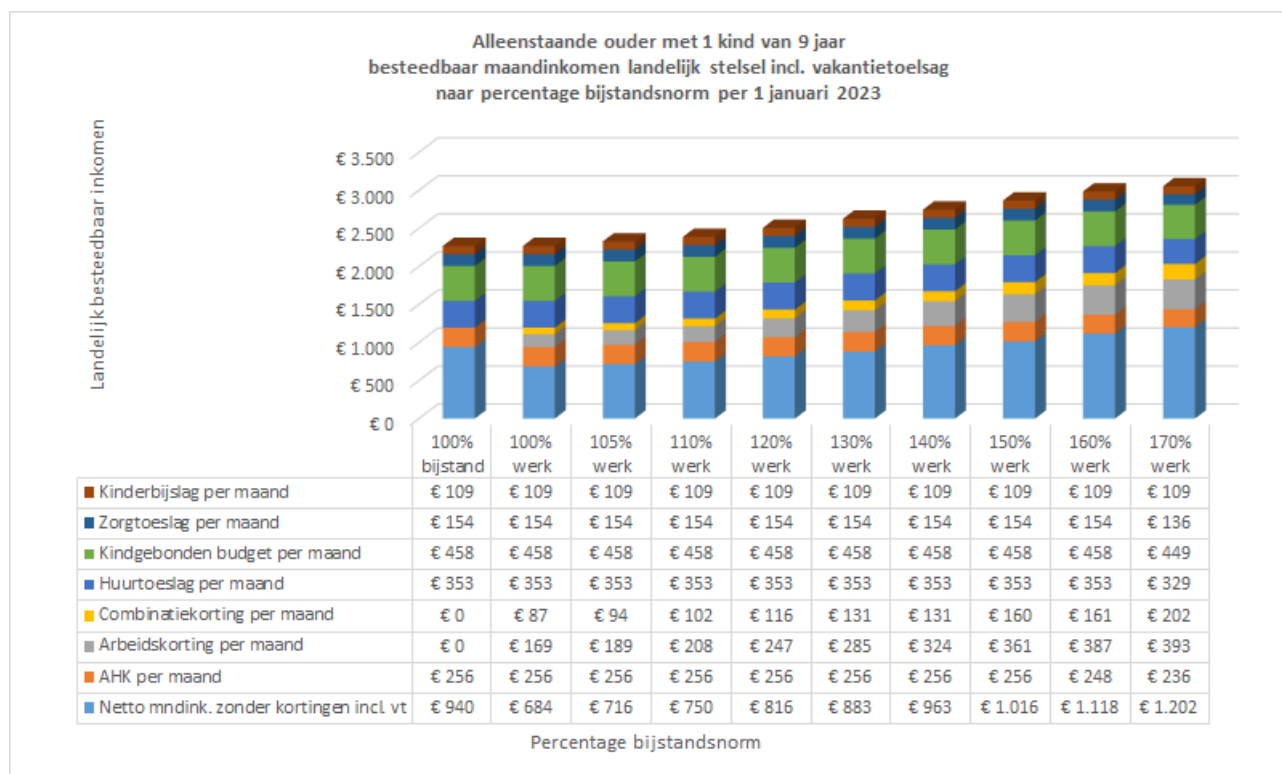
Ten aanzien van de ambitie dat niet-gebruikers geholpen worden, zodat zij ook de juiste ondersteuning ontvangen, moet gelet op de kostenraming van volledig bereik, geconcludeerd worden dat het verwezenlijken van die ambitie, laat staan bij een inkomensgrens van 130%, niet haalbaar is gelet op het betaalbaar houden van de dienstverlening, hetgeen tevens een ambitie is van de gemeente.

Daarentegen kan, mede gelet op de conclusie van het onderzoek dat een inkomensgrens van 130% geen passende vorm van ondersteuning is in een evenwichtig minimabeleid, het optimaliseren van de ondersteuning van de huidige doelgroep wel tot de (betaalbare) mogelijkheden behoren. In dat kader wordt aanbevolen te bezien op welke wijze de huidige doelgroep beter ondersteund kan worden. Als voorbeeld kan aangehaald worden de personen met een minnelijke schuldregeling die daardoor feitelijk alleen kunnen beschikken over een voor de schuldenaflossing vrij te laten bedrag van het inkomen wat toereikend is voor de noodzakelijke kosten van het bestaan. De gemeente kan ervoor kiezen om die personen overeenkomstig personen met een door de rechter uitgesproken schuldsaneringstraject op grond van de WSNP eveneens in aanmerking te laten komen voor bijzondere bijstand door alleen rekening te houden bij de draagkrachtberekening met de middelen waarover de persoon kan beschikken.

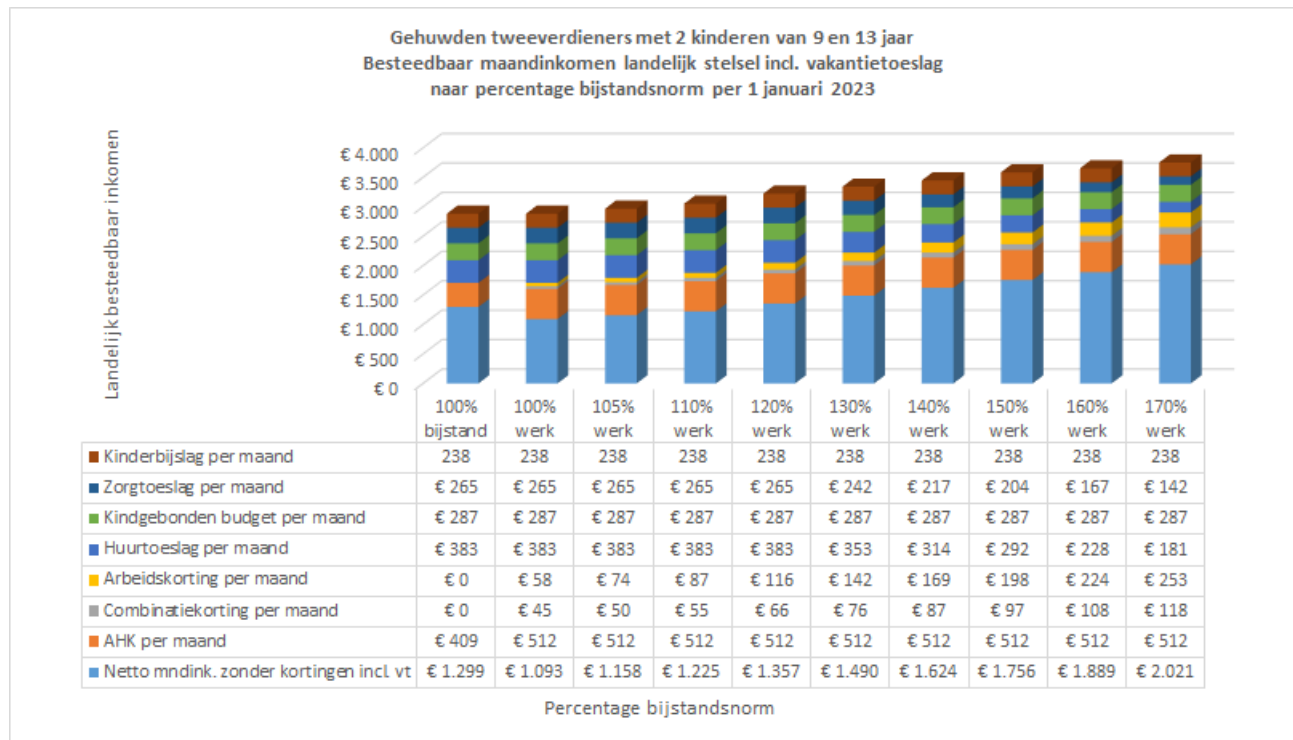
Literatuurlijst

Centraal Planbureau (CPB) en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (juni 2020) Kansrijk armoedebeleid

Stimulansz (25 oktober 2019) Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval

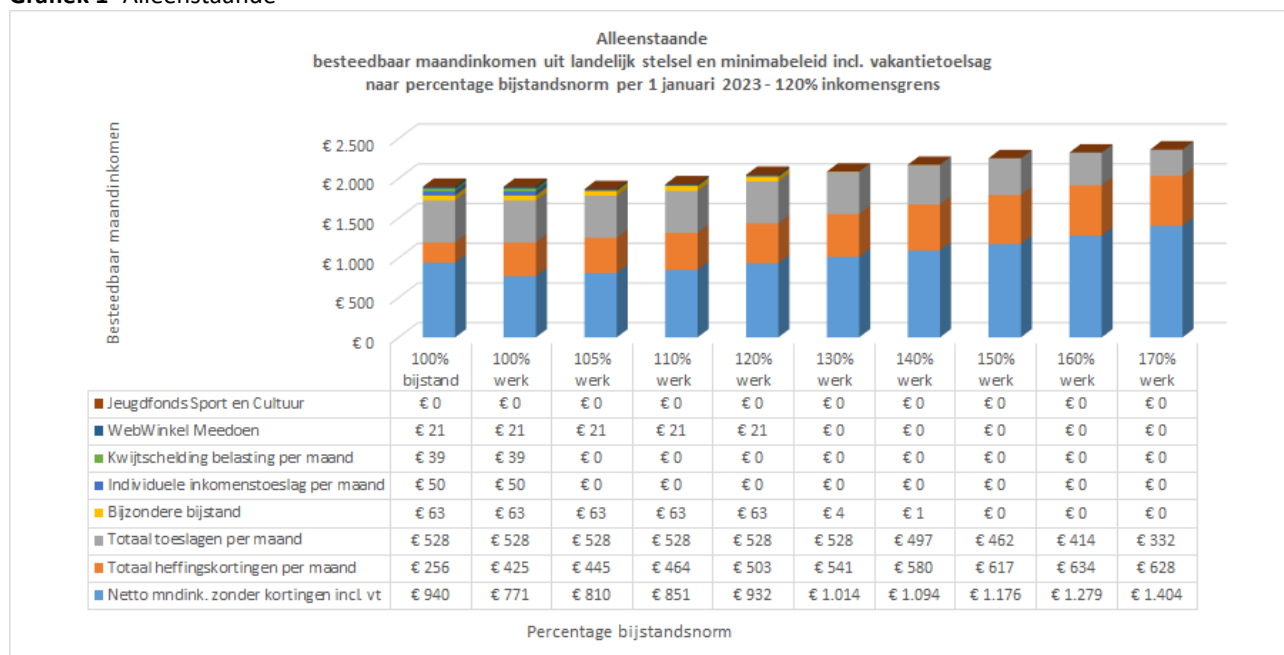
Bijlage 1 Besteedbaar maandinkomen uit landelijk stelsel**Grafiek 1** Alleenstaande**Grafiek 2** Alleenstaande ouder met 1 kind

Grafiek 3 Gehuwden met 2 kinderen

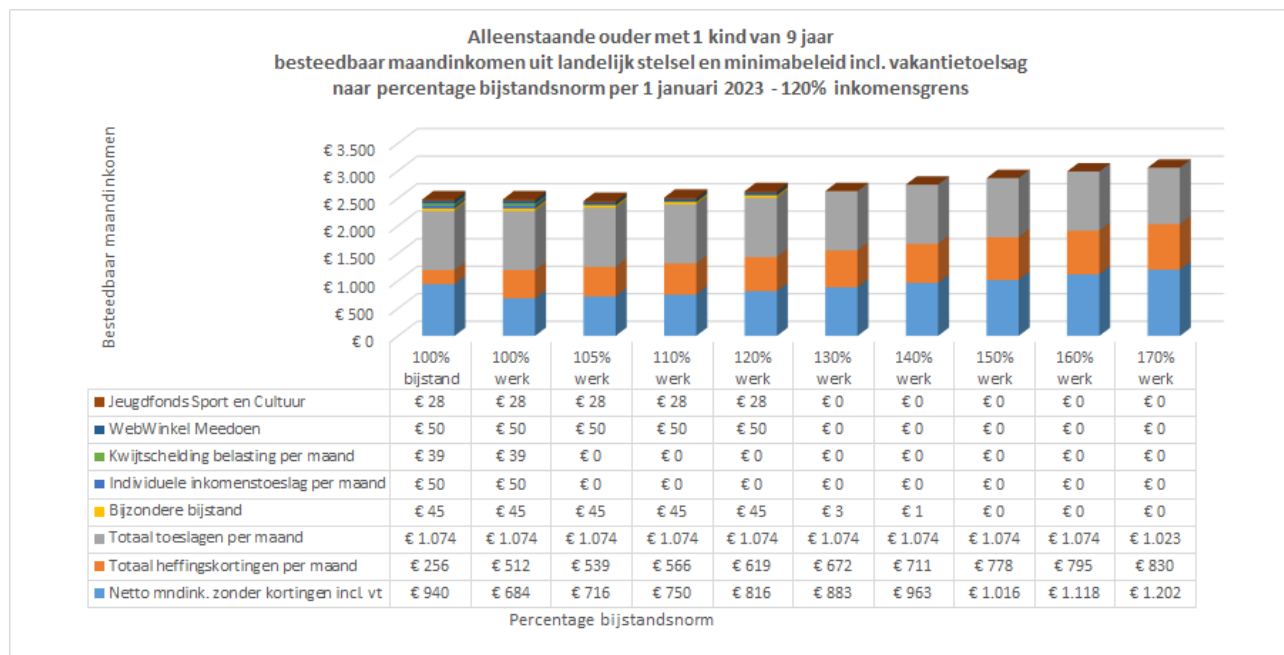


Bijlage 2 Besteedbaar maandinkomen uit minimabeleid bij een inkomensgrens van 120%

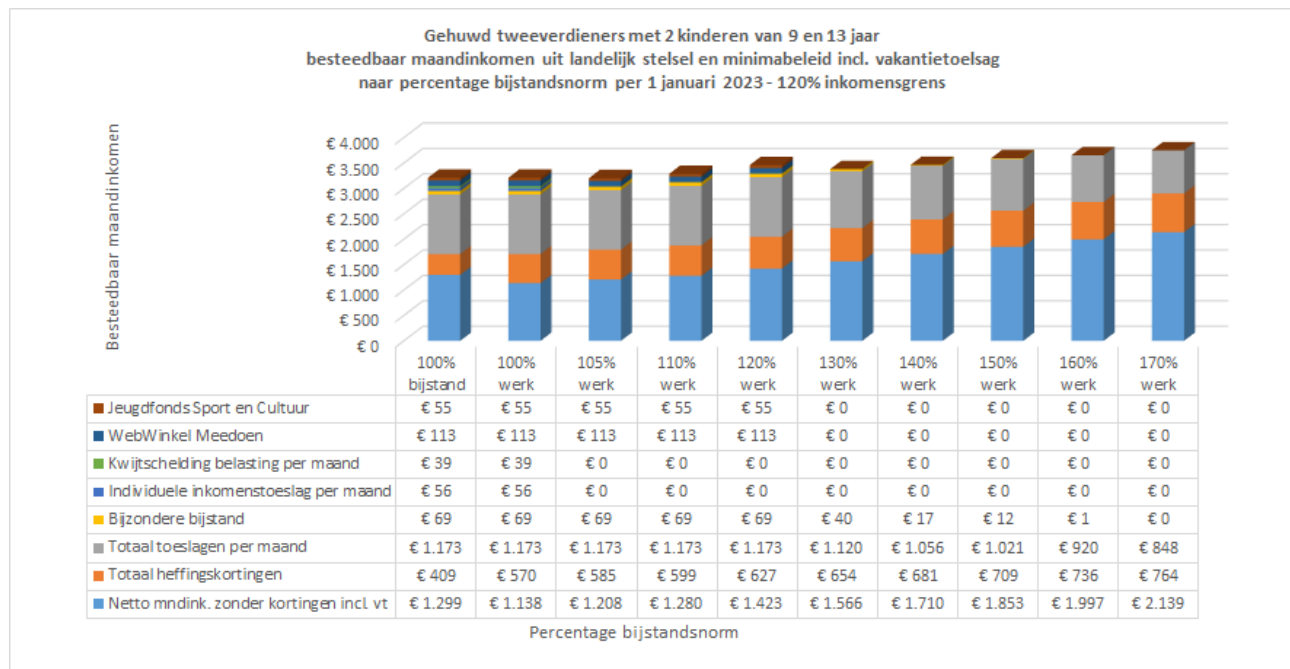
Grafiek 1 Alleenstaande



Grafiek 2 Alleenstaande ouder met 1 kind

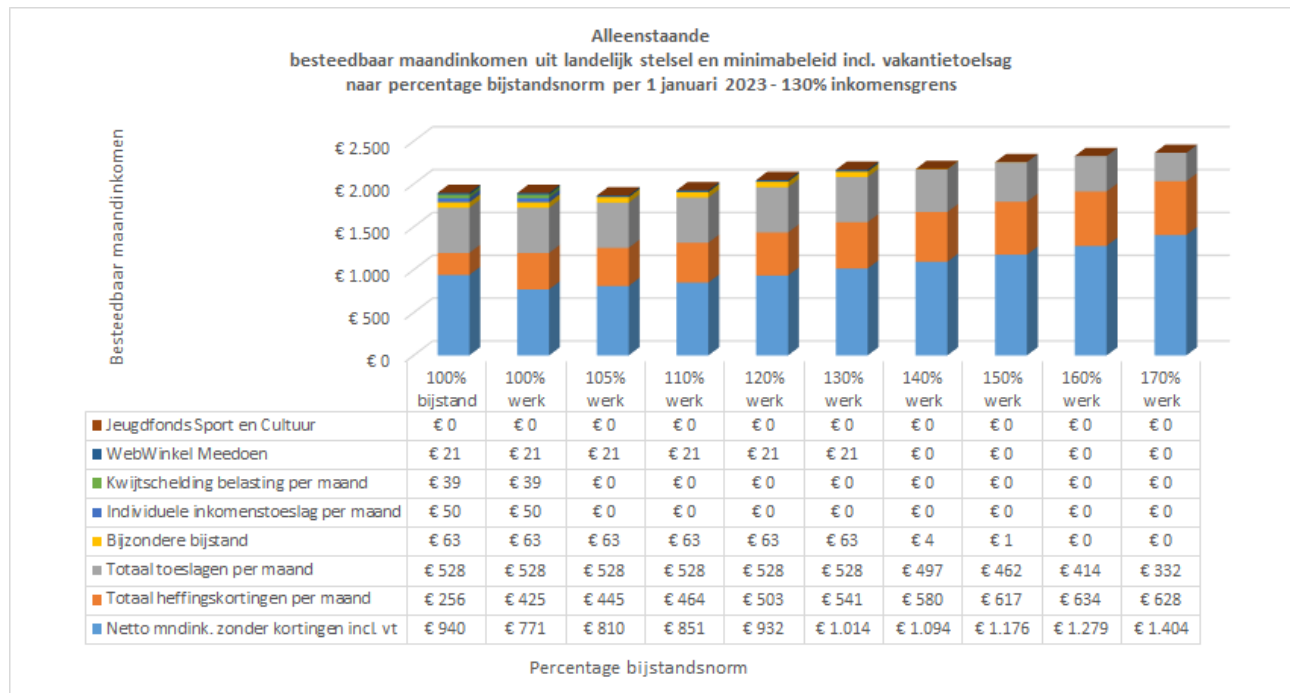


Grafiek 3 Gehuwden met 2 kinderen

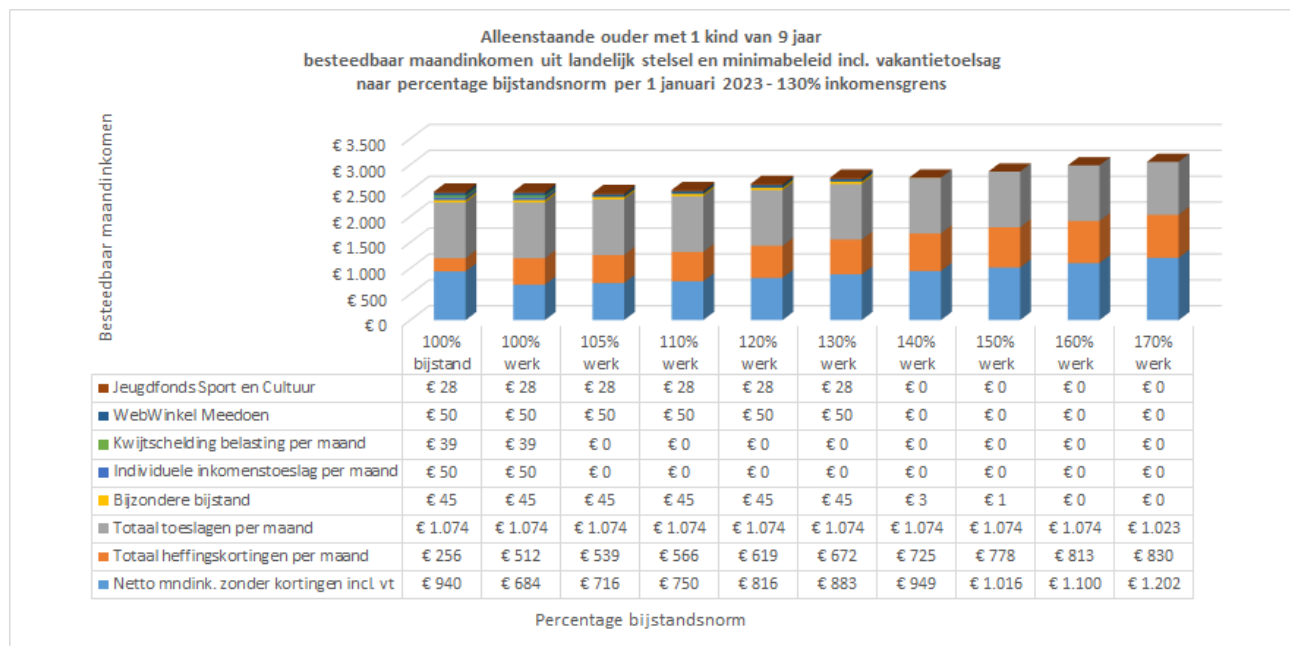


Bijlage 3 Besteedbaar maandinkomen uit minimabeleid bij een inkomensgrens van 130%

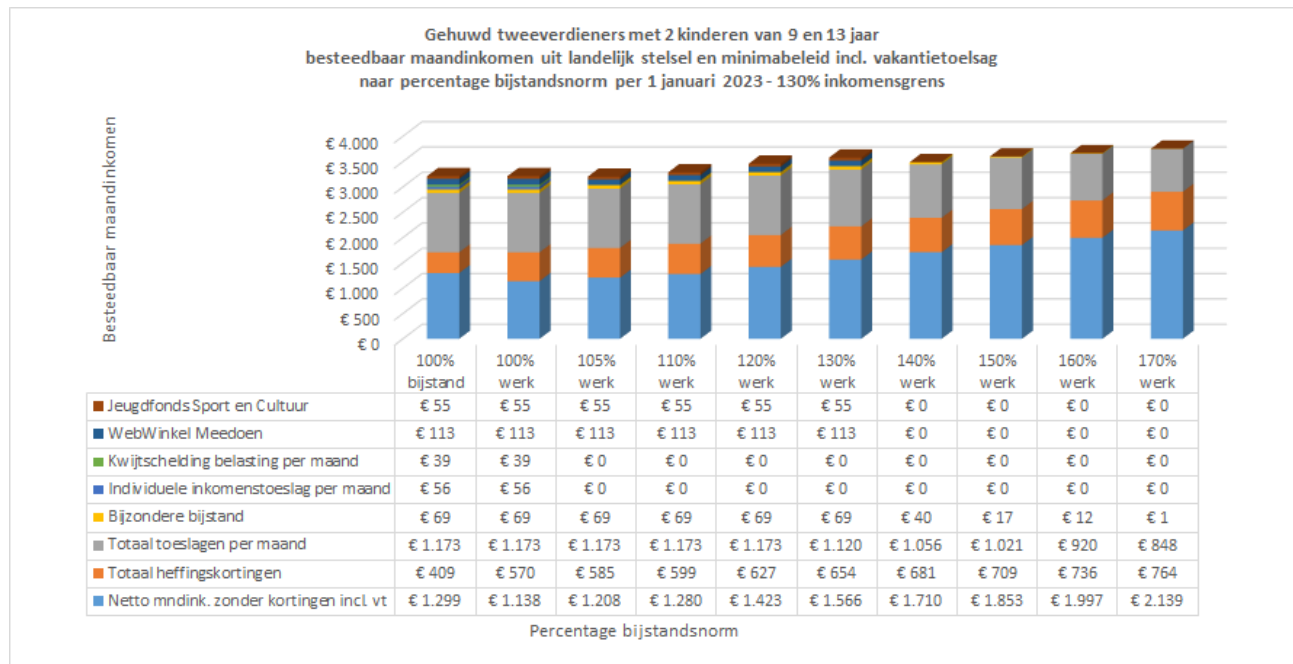
Grafiek 1 Alleenstaande



Grafiek 2 Alleenstaande ouder met 1 kind



Grafiek 3 Gehuwden met 2 kinderen



Bijlage 4 Resultaat bijzondere bijstand 2022 en kostenraming 2023 bij een inkomensgrens van 130%

Tabel 1 Resultaat bijzondere bijstand gemeente Borger-Odoorn 2022 (inkomensgrens 120%)

Totaal	€ 1.899.242,25
Energietoeslag	€ 1.388.700,00
Totaal verleende bb zonder energietoeslag	€ 510.542,25
Totale lasten bb excl. energietoeslag en verhaal 2022	€ 525.010,91
Loonheffing bijzondere bijstand	€ 8.865,91
Premie ZVW	€ 5.602,75
Belast	€ 72.213,39
Onbelast	€ 438.328,86
Aandeel belast van totaal verleende netto bb excl. verhaal	0,1375
Aandeel lasten LH en premie ZVW van totale lasten bb	0,0283
Factor verleende bijstand naar totale lasten bb	1,0283
Factor CPI jaarommutatie (index 2023/2022 - 124,72/ 121,43)	1,0271
Bijzondere bijstand (bb) 2022 excl. energietoeslag	
Totaal huishoudens 120% bijstandsnorm	1200
Totaal huishoudens 130% bijstandsnorm	1500
Totale verleende bijzondere bijstand	€ 510.542
Huishoudens	717
Inkomensgrens bb (verleende bb minus niet-reguliere b	€ 228.064
Huishoudens	301
alleenstaande	188
alleenstaande ouder	45
gehuwde	68
100%-inkomensgrens bijzondere bijstand	€ 282.478
Huishoudens	416
ind. studie- en inkomensvoetstuk en aanvullende bb < 21	€ 129.898
huishoudens	209
bb kosten beschermingsbewind, curator en mentor	€ 152.580
huishoudens	207

Tabel 2 Kostenraming bijzondere bijstand prijspeil 2023 bij 130% t.o.v. 120% inkomensgrens

Ondergrens - lasten bb 2023 130%	Huidige doelgroep 10% toename				Nieuwe doelgroep 50% toename		Totaal		
bb inkomensgrens excl. e.t.	huishoudens	bijstand	gem./jaar	extra bijstand	huishoudens	nieuwe bijstand	huishoudens	extra bijstand	lasten
alleenstaande	188	€ 155.996	€ 830	€ 15.600	47	€ 21.449	235	€ 37.049	€ 193.045
alleenstaande ouder	45	€ 27.370	€ 608	€ 2.737	11	€ 3.763	56	€ 6.500	€ 33.871
gehuwde	68	€ 50.877	€ 748	€ 5.088	17	€ 6.996	85	€ 12.083	€ 62.960
Totaal	301	€ 234.243		€ 23.424	75	€ 32.208	376	€ 55.633	€ 289.876
Lasten bb 100%-inkomensgrens: ind. studie- en inkomensvoetstuk, aanvullend < 21 en kosten beschermingsbewind, curator en mentor									€ 290.131
Totaal verleende bijzondere bijstand									€ 580.008
Totale lasten bijzondere bijstand excl. energietoeslag (e.t.) en verhaal									€ 596.445
Bovengrens - lasten bb 2023 130%	Huidige doelgroep toename 40%				Nieuwe doelgroep 100% toename		Totaal		
bb inkomensgrens excl. e.t.	huishoudens	bijstand	gem./jaar	extra bijstand	huishoudens	nieuwe bijstand	huishoudens	extra bijstand	lasten
alleenstaande	188	€ 155.996	€ 830	€ 62.398	47	€ 54.599	235	€ 116.997	€ 272.993
alleenstaande ouder	45	€ 27.370	€ 608	€ 10.948	11	€ 9.580	56	€ 20.528	€ 47.898
gehuwde	68	€ 50.877	€ 748	€ 20.351	17	€ 17.807	85	€ 38.158	€ 89.035
Totaal	301	€ 234.243		€ 93.697	75	€ 81.985	376	€ 175.683	€ 409.926
Lasten bb 100%-inkomensgrens: ind. studie- en inkomensvoetstuk, aanvullend < 21 en kosten beschermingsbewind, curator en mentor									€ 290.131
Totaal verleende bijzondere bijstand									€ 700.057
Totale lasten bijzondere bijstand excl. energietoeslag (e.t.) en verhaal									€ 719.897
Volledig bereik - lasten bb 2023 130%	Huidige doelgroep volledig bereik				Nieuwe doelgroep volledig bereik		Totaal		
bb inkomensgrens excl. e.t.	huishoudens	bijstand	gem./jaar	extra bijstand	huishoudens	nieuwe bijstand	huishoudens	extra bijstand	lasten
alleenstaande	750	€ 621.911	€ 830	€ 465.915	187	€ 310.955	937	€ 776.870	€ 932.866
alleenstaande ouder	179	€ 109.118	€ 608	€ 81.747	45	€ 54.559	224	€ 136.306	€ 163.676
gehuwde	271	€ 202.832	€ 748	€ 151.955	68	€ 101.416	339	€ 253.371	€ 304.248
Totaal	1200	€ 933.860		€ 699.617	300	€ 466.930	1500	€ 1.166.547	€ 1.400.791
Lasten bb 100%-inkomensgrens: ind. studie- en inkomensvoetstuk, aanvullend < 21 en kosten beschermingsbewind, curator en mentor									€ 290.131
Totaal verleende bijzondere bijstand									€ 1.690.922
Totale lasten bijzondere bijstand excl. energietoeslag (e.t.) en verhaal									€ 1.738.843
Gemiddeld - lasten bb 2022 130%	Huidige doelgroep toename gemiddeld 25%				Nieuwe doelgroep 75% toename		Totaal		
bb inkomensgrens excl. e.t.	huishoudens	bijstand	gem./jaar	extra bijstand	huishoudens	nieuwe bijstand	huishoudens	extra bijstand	lasten
alleenstaande	188	€ 155.996	€ 830	€ 38.999	47	€ 36.562	235	€ 75.561	€ 231.556
alleenstaande ouder	45	€ 27.370	€ 608	€ 6.843	11	€ 6.415	56	€ 13.258	€ 40.628
gehuwde	68	€ 50.877	€ 748	€ 12.719	17	€ 11.924	85	€ 24.644	€ 75.521
Totaal	301	€ 234.243		€ 58.561	75	€ 54.901	376	€ 113.462	€ 347.705
Lasten bb 100%-inkomensgrens: ind. studie- en inkomensvoetstuk, aanvullend < 21 en kosten beschermingsbewind, curator en mentor									€ 290.131
Totaal verleende bijzondere bijstand									€ 637.836
Totale lasten bijzondere bijstand excl. energietoeslag (e.t.) en verhaal						€ 113.462	€ 524.375	€ 637.836	€ 655.913