

# Ruimte voor geldschenken in vertrouwen

Over experimenterend leren, controversen  
en betekenisgeving bij het Bouwdepot en  
vergelijkbare aanpakken

Juni 2024

Jonathan Berg  
Jeroen van Wijngaarden  
Lieke Oldenhof

## Colofon

Dit onderzoek is gefinancierd en mogelijk gemaakt door:



Met dank aan de medewerking van: Marleen van der Kolk & Hannah de Greef (Stichting het Bouwdepot), leden van het actienetwerk bestaansonzekerheid, wethouders en beleidsadviseurs betrokken bij verschillende geldschenk-aanpakken in Nederland, Marjolijn Vencken, Bram Nooitgedacht, en Kim Putters.

Voor verwijzingen naar dit rapport:

Berg, J., van Wijngaarden, J., Oldenhof, L., (2024). *Ruimte voor geldschenken in vertrouwen. Over experimenterend leren, controversie en betekenisgeving bij het Bouwdepot en vergelijkbare aanpakken*. Erasmus School of Health Policy and Management.

Afbeeldingen (Unsplash):  
Ian Dooley, Algence Ollweb, Annie Sprat, en Jessica Rusello.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Ruimte voor geldschenken in vertrouwen</b>	<b>1</b>
1.1	Aanpak	2
1.2	Leeswijzer	2
<b>2</b>	<b>Theoretische inzichten</b>	<b>3</b>
2.1	Policy entrepreneurship	3
2.2	Strategieën	5
<b>3</b>	<b>Wat maakt geldschenken in vertrouwen uitdagend?</b>	<b>8</b>
3.1	Juridische en fiscale ambiguïteit	8
3.2	Mensbeeld en wantrouwen	11
3.3	Financiële & personele middelen	12
3.4	(Gebrek aan) integraliteit	12
<b>4</b>	<b>Wat maakt geldschenken in vertrouwen mogelijk: de context</b>	<b>14</b>
4.1	Decentralisaties & verschuivende bestuurlijke verhoudingen	14
4.2	Antwoord op overheidsfalen	17
4.3	Couleur locale	19
4.4	Aansluiten bij het bestaande	20
<b>5</b>	<b>Wat maakt geldschenken in vertrouwen mogelijk: policy entrepreneurship</b>	<b>21</b>
5.1	Juridische en financiële ruimte maken: framing en argumenteren	21
5.2	Pilots met geldschenken: Leading by example	26
5.3	Netwerken gebruiken en uitbouwen	32
5.4	Werken met coalities van pleitbezorgers	34
5.5	Borging en opschalen van veranderingsprocessen	35
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>40</b>
<b>7</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>50</b>
	Bijlage 1: Couleur lokale als kaders van betekenis voor geldschenkaanpakken	50
	Bijlage 2: Fiscale onderbouwing bij geldschenken in vertrouwen (FNO)	55
	<b>Literatuur</b>	<b>67</b>

# 1 Ruimte voor geldschenken in vertrouwen

Wereldwijd is er toenemende aandacht voor inkomensexperimenten en geldschenken in vertrouwen als middel om het welzijn van mensen in kwetsbare situaties te vergroten. Verschillende experimenten zijn al gedaan in Noord-America (Kodish et al. 2016), Canada (Ferdosi et al. 2020), Spanje (Hill-Dixon et al. 2020), Finland (Kangas et al. 2019), het Verenigd Koninkrijk (Hough & Rice 2010) en ook Nederland (Berg & Mul 2022; van Steenbergen et al. 2023). Onderzoek naar deze experimenten toont aan dat het geven van geld aan mensen in kwetsbare situaties leidt tot verbeterde mentale gezondheid (Wilson & McDaid 2021, Kirchner et al. 2020, Kangas et al. 2019), afname van stress (Verlaat et al. 2020), afname van dakloosheid, een hernieuwd gevoel van hoop voor de toekomst (Ferdosi et al. 2020, Raventós 2007, Hill-Dixon et al. 2020), en een toename van de sociale participatie, autonomie en zelfrespect (Calnitsky 2021). Er zijn kortom voldoende aanwijzingen dat geldschenken helpt om (effecten van) armoede tegen te gaan. Weinig is echter nog bekend over hoe dergelijke experimenten van de grond te krijgen en/of te implementeren in bestaand beleid.

Ook in Nederlandse gemeenten is momenteel veel interesse voor geldschenken in vertrouwen als antwoord op bestaansonzekerheid en kansenongelijkheid. Echter, omdat percepties over de legitimiteit ervan verschillen, en er sprake is van juridische ambiguïteit, blijken dergelijke initiatieven moeilijk in de praktijk te brengen. Toch werken in Nederland verschillende initiatieven aan interventies waarin geldschenken in vertrouwen een onderdeel is. Zoals het Bouwdepot<sup>1</sup>, 'Gewoon geld geven' van het Kansfonds<sup>2</sup>, het Resocialisatiebudget<sup>3</sup>, Collectief Kapitaal<sup>4</sup> en enkele andere initiatieven die kiezen voor minder publieke bekendheid.

In dit onderzoek worden praktijkervaringen samengebracht om te leren hoe het wél kan, en hoe en onder welke condities gemeenten met succes aanpakken met geldschenken in vertrouwen kunnen implementeren. De centrale casus is hierbij het Bouwdepot:

De aanpak het Bouwdepot biedt jongeren in kwetsbare posities een jaar lang maandelijkse financiële steun. Niet gedictieerd door een ander, gebaseerd op vertrouwen. Hoe de jongeren dit onvoorwaardelijke bedrag uitgeven bepalen de jongeren dus zelf. Het is regel- en controle vrij te besteden, vergelijkbaar met 'zakgeld'. Zo leren de jongeren zelf omgaan met hun financiën. Het Bouwdepot is ter vervanging van een bijstandsuitkering, maar jongeren mogen boven op het Bouwdepot wel inkomen uit werk hebben en studiefinanciering/lening ontvangen. Dit maandelijkse Bouwbudget ligt rond de 1200 euro voor levensonderhoud. Dat biedt hen: (financiële) Rust in het hoofd en de mogelijkheid om zelf aan persoonlijke ontwikkeling en groei te werken.

Naast een jaar lang leer- en leefgeld, ontvangen deelnemers ook begeleiding/coaching vanuit de lokale zorg- en welzijnspartijen die al betrokken zijn bij de jongeren, om hen tijdens het Bouwdepot-jaar goed te begeleiden.

Het Bouwdepot focust zich met de aanpak niet alleen op het actief tegengaan van dak- en thuisloosheid onder jongeren, maar ook op de preventie daarvan.



<sup>1</sup> [www.hetbouwdepot.nl](http://www.hetbouwdepot.nl)

<sup>2</sup> [www.kansfonds.nl/programmas/gewoon-geld-geven/](http://www.kansfonds.nl/programmas/gewoon-geld-geven/)

<sup>3</sup> [www.bureaubergonderzoek.nl/resocialisatiebudget/](http://www.bureaubergonderzoek.nl/resocialisatiebudget/)

<sup>4</sup> <https://www.collectiefkapitaal.nl/>

De onderzoeksvraag die in het rapport zal worden beantwoord is:

Hoe creëren gemeenten ruimte voor beleid(s)experimenten m.b.t. het schenken van geld in het kader van het Bouwdepot in een situatie die als juridisch ambigu en politiek complex wordt ervaren? En welke lessen kunnen we daaruit trekken voor andere gemeenten die aan de slag willen met het Bouwdepot of soortgelijke aanpakken?

## 1.1 Aanpak

In dit onderzoek is gesproken met beleidsadviseurs en bestuurders van gemeenten die werk(t)en met het Bouwdepot. Ook is gesproken met betrokkenen bij vergelijkbare geldschenkaanpakken. In totaal zijn interviews afgenomen met 14 beleidsadviseurs, 11 wethouders en 3 voormalig wethouders met veel ervaring op dit domein. Hiermee zijn ervaringen en percepties opgehaald vanuit 15 steden verspreid over vrijwel het hele land. De selectie van steden betrof merendeels grote en middengroote steden die ervaring hadden met een geldschenken-aanpak (6) of dit aan het voorbereiden waren (6). Ook zijn bestuurders van enkele kleinere gemeentes gesproken (3). De interviews zijn woordelijk uitgewerkt en thematisch geanalyseerd. Bij de duiding van de praktijkervaring is tevens gebruikgemaakt van wetenschappelijke literatuur over beleidsexperimenten (Nair & Howlett 2016), sociale innovatie (Oosterlynck et al. 2022) en *policy entrepreneurship* (Mintrom 2019, Morisson & Petridou 2023). Tussentijdse resultaten zijn ter validatie voorgelegd in een bijeenkomst voor beleidsadviseurs betrokken bij het Bouwdepot, een bijeenkomst met stakeholders en per mail voorgelegd aan een steekproef van betrokken bestuurders.

## 1.2 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken leest u in een aantal stappen hoe gemeenten ruimte voor geldschenken in vertrouwen creëren. Allereerst introduceren wij in hoofdstuk 2 enkele inzichten uit de theorie over *policy entrepreneurs*: actoren van binnen en buiten overheden die samenwerken om beleidsinnovatie mogelijk te maken. Zo wordt duidelijk welke karakteristieken, vaardigheden, strategieën van belang kunnen zijn om geldschenken in vertrouwen mogelijk te maken.

In hoofdstuk 3 wordt beschreven wat het dit moment nog uitdagend maakt om met geldschenkaanpakken aan de slag te gaan. Het gaat dan om juridische ambiguïteit, ingesloten mensbeelden, een gebrek aan personele en financiële middelen, en de fragmentatie van beleid(s)domeinen) bij gemeenten en het Rijk.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de maatschappelijke contexten die juist aangrijpingspunten bieden om geldschenkaanpakken mogelijk te maken. Die aangrijpingspunten zijn gelegen in de decentralisaties in het sociaal domein en verschuivende bestuurlijke verantwoordelijkheden, als antwoord op structureel overheidsfalen, lokale historisch gewortelde gedeelde waardenkaders, en de padafhankelijkheid in lokale beleidsvoering.

In hoofdstuk 5 worden de verschillende strategieën beschreven die de betrokken actoren vanuit *policy entrepreneurship* toepassen om de in het vorige hoofdstuk beschreven kansen te mobiliseren om ruimte voor geldschenkaanpakken te creëren. U leest hoe zij juridische en financiële ruimte maken, over de waarde en de verschillende doelen van het werken met experimenten, over het creëren van draagvlak en medestand in netwerken, over coalities van pleitbezorgers, en tot slot over de borging van geldschenkaanpakken en het opschalen van veranderingsprocessen.

Ter afsluiting van dit rapport leest u in hoofdstuk 6 de samenvattende conclusies en daaropvolgend de concrete aanbevelingen voor: vertegenwoordigers van geldschenkaanpakken zoals het bouwdepot, gemeentelijke beleidsambtenaren en wethouders, en tot FNO en aanverwante vermogensfondsen die zich inzetten voor sociale innovatie als middel om de kansen en het welzijn van mensen in kwetsbare situaties te vergroten.

## 2 Theoretische inzichten

Theorie en kennis kan helpen om te begrijpen hoe ruimte voor experimenteren en voor verandering in sociaal beleid gecreëerd kan worden. In dit hoofdstuk beschrijven wij enkele relevante inzichten uit wetenschappelijk onderzoek over policy entrepreneurs en de strategieën die zij hanteren om beleidsverandering te bewerkstelligen.

### 2.1 Policy entrepreneurship

Historisch gezien worden veranderingen in de verzorgingsstaat vaak beschreven en begrepen als een *top-down* aangelegenheid. In werkelijkheid echter, vinden koerswijzigingen in beleid vaak hun oorsprong in ideeën, initiatieven en samenwerkingen van burgers, non-gouvernementele organisaties (Ngo's), onderzoeksinstituten, en lokale overheden (Kingdon 1984; Solnit 2010; Brandsen et al. 2016, p.309). In de wetenschap worden zij ook wel beschreven als 'policy entrepreneurs'. Dit zijn actoren die binnen en rond de overheid samenwerken om beleidsinnovaties te bevorderen, en daarmee fungeren als katalysators voor verandering (Mintrom 2019).

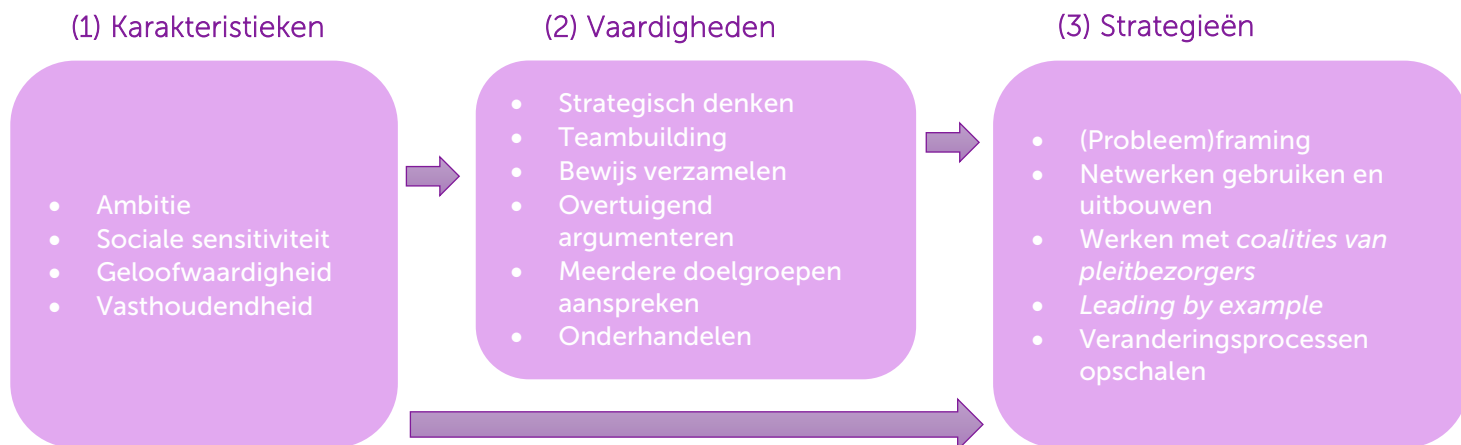
Kenmerkend voor policy entrepreneurs is dat zij de *status quo* van een bepaald beleidsgebied bevragen en zich inzetten voor sociale verandering. Dat is echter niet gemakkelijk. Policy entrepreneurship vraagt om aanzienlijke inspanning, uitzonderlijke capaciteiten en is per definitie een collectieve aangelegenheid (Capano & Galanti 2021). Uit onderzoek blijkt dat succesvolle policy entrepreneurs bepaalde karakteristieken en vaardigheden nodig hebben om een aantal cruciale strategieën in te zetten (Mintrom 2019). Zo moet een policy entrepreneur niet alleen sociaal sensitief, geloofwaardig en vasthoudend zijn, maar ook strategisch kunnen denken, en vanuit een degelijk begrip van de perspectieven en wat belangrijk is voor anderen kunnen netwerken en communiceren<sup>5</sup>. Dit alles is nodig om beleidsideeën effectief te *framen*<sup>6</sup>, om de kracht van netwerken en coalities te mobiliseren, en om veranderingsprocessen op te schalen (ibid).

Deze inzichten zijn overgenomen en schematisch weergegeven in Figuur 1 op de volgende pagina. De benodigde karakteristieken en vaardigheden zijn daar ook toegelicht in Tabel 1 & 2. De strategieën waarvoor deze essentieel zijn, worden op de pagina na de tabellen in meer detail beschreven.



<sup>5</sup> Omdat policy entrepreneurship een inherent collectieve aangelegenheid is, hoeven deze karakteristieken en vaardigheden overigens niet per se in één persoon vertegenwoordigd te zijn.

<sup>6</sup> Framing is taalgebruik dat iemands interpretatie een bepaalde kant opstuurt (de Bruin 2014). Het beïnvloeden van interpretaties door een object van aandacht te omlijsten met woorden of discoursen en daaraan verbonden connotaties, associaties of emotionele ladingen.



Figuur 1. Schema van karakteristieken, vaardigheden en strategieën van policy entrepreneurs. Overgenomen en aangepast uit Mintrom (2019).

Karakteristieken	
<b>Ambitie</b>	Bereid en gedreven zijn om vanuit een bepaalde doelstelling te investeren in een onzekere toekomst.
<b>Sociale sensitiviteit</b>	Empathisch vermogen om probleempercepties, drijfveren en belangen van anderen te begrijpen. Draagt bij aan het vermogen om de steun van diverse stakeholders te mobiliseren en om anderen te helpen inzien hoe zij kunnen bijdragen aan een grotere visie op beleidsverandering.
<b>Geloofwaardigheid</b>	Om benodigde samenwerkingen te organiseren is het belangrijk dat anderen ervan overtuigd zijn dat jij hebt wat nodig is om het verschil te maken. Dat hangt of staat bij geloofwaardigheid. Dit is te onderbouwen vanuit: expertise, een overtuigend narratief over je levensloop en eerdere verdiensten, en/of het bekleden van een bepaalde positie binnen of buiten de overheid.
<b>Vasthoudendheid</b>	De wil om te blijven werken aan een hoger doel zelfs wanneer het bereiken daarvan nog ver uit zicht is. Doorzetten bij tegenslagen.

Tabel 1. Karakteristieken. Overgenomen en aangepast uit Mintrom (2019).

Vaardigheden	
<b>Strategisch denken</b>	Een bepaald doel kiezen en bepalen welke acties en middelen er nodig zijn om deze te behalen. Daarbij rekening houdend met andere betrokkenen die hun eigen doelen nastreven.
<b>Teambuilding</b>	Het tot stand brengen van verandering valt of staat bij samenwerking. Policy entrepreneurs die goed liggen -en verbonden zijn- in hun lokale beleidscontext hebben een grotere kans hun doelen te bereiken. Rekening houdend met de ideeën, motieven en zorgen van anderen (wiens support nodig is), weten zij teams te bouwen met daarin de verschillende benodigde kwaliteiten, perspectieven en posities.
<b>Bewijs verzamelen</b>	Het vermogen om bestaand- en nieuw bewijs te verzamelen ten aanzien van de gewenste beleidsverandering, en deze zodanig te presenteren dat het bijdraagt aan de betrokkenheid van anderen bij het doel.
<b>Overtuigend argumenteren</b>	Het gebruiken van de bewijslast om tot overtuigende argumenten te komen. Deze argumenten dienen zowel bij te dragen aan draagvlak voor de gewenste beleidsverandering, als om de weerstand tegen verandering te verminderen. Bij het laatste kan het helpen om te denken in termen van narratieven-counter-narratieven (zie ook: Moenandar et al. 2022).
<b>Meerdere doelgroepen aanspreken</b>	Om de gedachten te veranderen van mensen met verschillende posities in de beleidsgemeenschap en het bredere politieke bestel, is het belangrijk om informatie, zowel in content als in vorm, op verschillende manieren te presenteren. De kunst is dan om hetzelfde verhaal verschillend te vertellen/presenteren voor verschillende doelgroepen terwijl wel een consistente, bredere, boodschap behouden blijft.
<b>Onderhandelen</b>	Het doorbreken van de status quo gaat veelal gepaard met weerstand van mensen die belang (denken te) hebben bij de huidige gang van zaken. De kunst is dan om de positieve impact te benadrukken, en om (gepercipieerde) negatieve impact te verzachten door daar iets tegenover te stellen (compensatie).
<b>Netwerken</b>	Om invloed te hebben op beleidsvorming is het essentieel om je bewust te zijn van relevante beleidsnetwerken en om effectieve manieren te bepalen om daaraan deel te nemen. Vaak komen de belangrijkste verbindingen tot stand via tussenpersonen (Granovetter 1983).

Tabel 2. Vaardigheden. Overgenomen en aangepast uit Mintrom (2019).

## 2.2 Strategieën

Indien een policy entrepreneur de hiervoor beschreven karakteristieken heeft en vaardigheden beheerst, -in persoon of in teamverband- zijn er verschillende essentiële strategieën die vervolgens ingezet kunnen worden om verandering te bewerkstelligen. Hoewel er samenhang is tussen deze strategieën, is het afhankelijk van de capaciteiten van de policy entrepreneur en van de context of het zinnig is om meer op de één dan op de andere strategie te leunen.

### Probleemframing

*"If you simply bombard policymakers with evidence, they will have little reason to read it. If you win the 'framing battle', policymakers will demand evidence on your problem and solution." -Cairney 2018*

Hoe een probleem *geframed* wordt en welke aspecten van een probleem benadrukt worden, bepaalt wie er aandacht aan zullen besteden (Mintrom 2019). Om een probleem onder de aandacht te krijgen en om betrokkenheid van anderen te organiseren is het van belang om problemen zodanig te *framen* dat anderen deze kunnen relateren aan hun eigen interesses en de contexten waarin zij zich bevinden. Succesvolle policy entrepreneurs vertrekken in hun communicatie daarom niet vanuit een op voorhand vaststaand *frame*, maar construeren de betekenis van situaties en problemen 'in conversatie' met hun publiek (Mintrom 2019). Ze sluiten daarbij aan op de betekenisaders van anderen.

Het is bekend dat wanneer politici en bestuurders aandacht hebben voor een bepaald probleem dit lang niet altijd wil zeggen dat er ook sprake is van een groot probleem en dat er veel bewijs voor is (Cairney 2018). Dit is begrijpelijk want beleidsactoren hebben gewoonweg niet genoeg tijd om van alle problemen waarvoor ze verantwoordelijk zijn kennis te nemen en om deze volledig te doorgronden. Uit onderzoek blijkt dat beleidsactoren gegeven hun schaarse tijd en aandacht twee dingen doen (Ibid.). Ten eerste zoeken zij naar manieren om complexe problemen op simpele wijze te begrijpen. Ten tweede maken zij gebruik van hun emoties, morele overwegingen, instinct en gewoonten bij de keuzes die ze maken. Ze zoeken dus naar houvast en vallen daarbij vaak terug op wat ze al kennen en wat belangrijk voor ze is. Het is aannemelijk dat deze mechanismen ook opgaan voor andere 'publieken'.

Hieruit volgt dat voor effectief policy entrepreneurship het van belang is om:

- (1) Kennis te nemen en begrijpen van wat belangrijk is voor de ander,
- (2) hen niet te overladen met informatie maar helpen om zo simpel mogelijk te duiden hoe een beleidsprobleem te begrijpen, en hoe dat aansluit op wat voor hen belangrijk is,
- (3) duidelijke oplossingen te presenteren en onzekerheden over die oplossingen te verkleinen (Cairney 2018, Mintrom 2019).

Eén manier om dit te bewerkstelligen is door gebruik te maken *storytelling*. Oftewel, het delen van verhalen waarin oorzaken, oplossingen en verantwoordelijkheden voor een probleem duidelijk worden gemaakt, vanuit een combinatie van feiten met bepaalde waarden en emotionele oproepen (Morison & Petridou 2023, Depperman 2013). Wederom geldt dat om betrokkenheid te organiseren deze verhalen moeten resoneren met de waarden en interesses van het beoogde publiek (Cairney 2018, Morison & Petridou 2023).

## Netwerken gebruiken en uitbouwen

Voor policy entrepreneurs zijn netwerken van levensbelang. Een behulpzaam netwerk bestaat uit een combinatie van een kern met enkele 'sterke' verbanden, zoals in een team of formeel samenwerkingsverband, en meer losse connecties met mensen die ingebed zijn in diverse andere netwerken. Hierin zit wat socioloog Granovetter (1983) "the strength of weak ties" noemt. De contacten in die netwerken fungeren namelijk als bronnen van kennis, vaardigheden en macht waar een beroep op kan worden gedaan om het initiatief te ondersteunen (Mintrom 2019). Bij het uitbouwen van deze netwerken is het belangrijk om te verbinden met netwerken waarin verschillende 'jurisdicties', oftewel beslissingsbevoegdheden, vertegenwoordigd zijn. In de Nederlandse context kan bijvoorbeeld binnen de overheid worden gezocht naar contacten die verschillende bestuurlijke bevoegdheden en belangen vertegenwoordigen zoals lokale/provinciale/landelijke beleidsmakers of bestuurders. Buiten de overheid kan bijvoorbeeld verbinding worden gezocht met belangenorganisaties, burgervertegenwoordigers, uitvoeringsorganisaties en/of kennisinstituten.

## Werken met coalities van pleitbezorgers

Om impact te maken of vergroten, werken policy entrepreneurs vaak met *advocacy coalitions*, oftewel, een coalitie van pleitbezorgers (Mintrom 2019). Zo'n coalitie bestaat uit mensen met diverse posities (zoals gekozen functionarissen, vertegenwoordigers van belangengroeperingen, onderzoekers, ervaringsdeskundigen, etc) die in zekere mate van onderlinge afstemming naar een bepaald doel toewerken. Wat hen verbindt is dat de leden bepaalde overtuigingen, kernwaarden en/of probleempercepties delen ten aanzien van een beleidsvraagstuk. Dit maakt het mogelijk om in gezamenlijkheid toe te werken naar beleidsverandering, ook als de leden onderling verschillende doelen en belangen hebben en het oneens zijn over kleinere vraagstukken (ibid.). Het hebben van een brede coalitie kan cruciaal zijn om zichtbaar te maken dat er draagvlak is voor een beleidswijziging. Het kan voor policy entrepreneurs in dit kader ook zinnig zijn relaties aan te gaan met onwaarschijnlijke bondgenoten om weerstand tegen verandering te doorbreken.

Bekende voorbeelden van (combinaties van) concrete strategieën waar coalities van pleitbezorgers aan werken (Hofer 2023, Stachowiak 2013) zijn:

- Het veranderen van denkbeelden door uitwisseling van informatie en kennis. Bijvoorbeeld met onderzoeken en publicaties van denktanks.
- Het veranderen van de publieke opinie via (sociale) media.
- Contact leggen en afstemmen met gelijkgestemde personen in machtsposities over beleidsveranderingen
- Druk uitoefenen op personen in machtsposities om verandering door te voeren. Bijvoorbeeld door activisme, burgerreferenda of juridische acties.

Succesvolle toepassing van deze strategieën is ook een kwestie van *timing*. Zoals beschreven door Cairney (2018), hebben beleidsmakers vaak pas aandacht voor een probleem als de context hen in het moment daartoe aanzet. Bijvoorbeeld door een verandering in publieke opinie, het onder de aandacht komen van onderzoeksresultaten, of een incident dat in de media wordt uitgelicht. Dan ontstaat een *window of opportunity* waarin beleidsmakers meer bereid zijn en/of meer ruimte hebben om beleidsveranderingen te bewerkstelligen. Dit betekent voor policy entrepreneur dat coalities op voorhand gevormd moeten worden zodat wanneer een *window of opportunity* zich aandient er gebruik van kan worden gemaakt (ibid). Denk bijvoorbeeld aan de berichtgeving en publieke verontwaardiging over een vrouw die haar bijstandsuitkering moest terugbetalen omdat haar moeder boodschappen voor haar deed, en natuurlijk de toeslagenaffaire. Beide gebeurtenissen verhogen de veranderingsbereidheid van betrokken en bieden tevens een frame van betekenis om verandering aan 'op te hangen'.

## Leading by example & experimenten

Een manier om gewenste beleidsveranderingen te promoten is door het beleid op kleine schaal te proberen, bijvoorbeeld onder de noemer van een pilot of experiment. Op die manier kan worden aangetoond of een gewenste beleidswijziging uitvoerbaar is en kan aannemelijk worden gemaakt wat het effect ervan zou zijn. Niet voor niets worden (beleids)experimenten beschreven als manier om (betere) toekomst te verbeelden en op kleine schaal uit te proberen in het heden (Nair & Howlet 2016). Door met experimenten 'het goede voorbeeld' te geven kunnen policy entrepreneurs voor beleidsmakers onzekerheid en risicoperceptie verkleinen, het geloof in de haalbaarheid vergroten (Mintrom 2019), en anderen inspireren om zich in te spannen om beleidsverandering te bewerkstelligen. Ook kan het helpen om de focus van beleidsmakers te verleggen van de risico's die horen bij het veranderen van beleid, naar een focus op de gevolgen van nietsdoen (ibid.). Bijzonder aan het Bouwdepot en enkele andere aanpakken waarin geldschenken een rol spelen, is dat niet alleen op kleine schaal ander beleid wordt geprobeerd. Ook wordt geëxperimenteerd met andere manieren om tot beleid te komen. Kenmerkend hierbij is dat de behoeften van de doelgroep als uitgangspunt wordt genomen en beleidsontwikkeling plaatsvindt binnen een lerend systeem waarin zowel beleidsmakers, de doelgroep en (in het geval van het Bouwdepot) ook *social designers* zijn betrokken (zie ook: Dorst 2015).

Tegelijkertijd zijn lokale beleidsinnovaties en experimenten geen wondermiddel. Ze zijn als vlinders: vaak mooi maar ook kwetsbaar (Brandsen et al. 2016), zeker als ze niet zijn ingebed in een lerend systeem. De meesten blijven lokaal en duren niet langer dan enkele jaren. Bijvoorbeeld omdat ze worden wegbezuinigd door veranderende prioriteiten of omdat ze te afhankelijk zijn van enkele charismatische initiators. Het is zeker niet vanzelfsprekend dat ze worden opgeschaald of omgezet in regulier beleid. Dat vraagt om extra inspanning.

## Veranderingsprocessen opschalen

Om bredere beleidsverandering mogelijk te maken is het van belang om kleine en lokale beleidsinnovaties en bijhorende inspanningen van pleitbezorgers gaandeweg op te schalen. Het beginpunt is vaak om de gewenste verandering in het kleine te proberen en bestendigen, bijvoorbeeld als experiment. Daarmee kan het benodigde bewijs en draagvlak worden gecreëerd die nodig is om het elders, of in landelijk beleid te voeren (Mintrom 2018).

Om op 'hogere', meer collectieve schaal van lokale initiatieven en experimenten te kunnen leren, blijkt wel vaak de tussenkomst van zogenoemde '*bridging organizations*' cruciaal (Brown et al. 2013). Lokaal opererende policy entrepreneurs ontberen namelijk vaak een platform om in contact te komen met gevestigde of nationale beleidsmakers. In dat geval ontbreekt een cruciale schakel in het benodigde leersysteem. *Bridging organisations* hebben dan als functie om belangrijke actoren op verschillende schaalniveaus samen te brengen. Dit maakt het op de eerste plaats mogelijk om vanuit afstemming te komen tot gedeelde kaders van betekenisgeving en om gezamenlijk leercycli te doorlopen (Berkes 2009). Dat helpt ook om onderling vertrouwen te bevorderen. Last but not least, is deze verbinding cruciaal om toegang tot benodigde middelen te ontsluiten (kennis en geld) (Brown et al. 2013). Binnen Nederland kan bijvoorbeeld de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden gezien als *bridging organisation*. Ook een deel van het werk van FNO vervult deze functie<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Om de aanpak te bestendigen (afhankelijkheid van fondsen en incidentele financiering verkleinen) werkt ook Stichting het Bouwdepot nadrukkelijk aan 'bruggenbouwen' tussen landelijke en lokale (gemeentelijke) systemen.

# 3 Wat maakt geldschenken in vertrouwen uitdagend?

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal zaken die het lastig kunnen maken om geldschenk-aanpakken in de praktijk van de grond te krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld over de vraag of geldschenken mag en kan binnen bestaande wetgeving, en of mensbeelden (ingebod in bestaande procedures en bestuurscultuur) wel of niet aanleiding bieden voor geldschenken in vertrouwen. De antwoorden hierop zijn niet altijd eenduidig. Soms het is maar net hoe je ernaar kijkt of wie je het vraagt. Daarnaast kan geldschenken lastig zijn vanwege de kosten of door gebrek aan integraliteit in de gemeentelijke organisatie en bij het Rijk.

## 3.1 Juridische en fiscale ambiguïteit

Het geven van geld in vertrouwen door gemeenten is omringt door ambiguïteit en onzekerheid. Die onzekerheid komt bijvoorbeeld voort uit verschillende percepties op de vraag of er bij geldschenken sprake is van inkomenspolitiek en of de gemeente deze taak op zich mag nemen. De centrale overheid (met name SZW) lijkt hierbij te vertrekken vanuit de assumptie dat het werken met geldschenk-aanpakken inkomenspolitiek is en heeft in het geval van het Bouwdepot zelfs de landsadvocaat ingeschakeld. Daarnaast is het voor betrokkenen niet geheel duidelijk of er in bestaande wetgeving überhaupt een wettelijke basis is voor geldschenken in vertrouwen, en of lokale geldschenk-aanpakken landelijke wetgeving en beleid doorkruisen. Tot slot is er onduidelijkheid over de fiscale aspecten van geldschenken. Bijvoorbeeld over de vraag of belasting verschuldigd is in vorm van inkomensbelasting of schenkbelasting, en of de schenking meetelt voor de verrekening van andere voorzieningen zoals uitkeringen. Dit alles hindert de verwezenlijking van geldschenk-aanpakken, omdat er in de praktijk veel tijd besteed moet worden aan het verminderen van ambiguïteit en risico(perceptie).

### Inkomenspolitiek?

Gemeenten mogen geen inkomenspolitiek voeren. Die rol is voorbehouden aan het Rijk. De gemeente waar iemand woont zou immers niet bepalend mogen zijn voor de hoogte van inkomens en diens toegang tot zorg. Tegelijkertijd hebben gemeenten ruimte om beleid te voeren om noden van individuele inwoners te vervullen. Bijvoorbeeld door kwijtscheldingen van gemeentelijke belastingen, of het vergoeden van een kapotte koelkast of een sportabonnement. Van gemeenten wordt verwacht dat zij waar nodig inwoners ondersteunen en maatwerk leveren. In de praktijk echter blijkt de lijn tussen compensatiemaatregelen en inkomenspolitiek vaak dun. Het streven naar maatwerk komt daardoor op gespannen voet te staan met het alleenrecht van het rijk om inkomenspolitiek te voeren (Binnenlands bestuur 2012). Zoals verwoord door verschillende wethouders, zijn compensatiemaatregelen in de praktijk vaak al een vorm van inkomenspolitiek:

*"Het rijk voert politiek op inkomen, stelt het sociaal minimum vast, en heeft daarin hun rol. En voor decentrale overheid en de gemeente betekent dat wij niet kunnen zeggen: "oke, de bijstand gaat omhoog." Maar als we kijken in de praktijk dan heeft [stad X] misschien 30 armoede regelingen, [stad Y] 60, andere gemeente misschien 5? Het sociaal minimum in [stad Y] is naar 150% gezet voor heel veel regelingen, bij ons 130%, bij andere gemeente 110%. Dus om nou te*

*zeggen dat er niet inkomenspolitiek, dat er niet met inkomen gedeald wordt als gemeente... Dat gebeurt nu al, ja, ontzettend en overal. Dus het is ook... als we echt strikt zouden toepassen dat inkomen puur een rijksding is, dan kunnen we al die dingen nu gewoon gaan afschaffen.” - Wethouder*

*“Wij doen al inkomenspolitiek. Want als je kijkt naar de toeslagen. Het aantal mensen wat daar geen gebruik van maakt en wel recht op heeft, is enorm. Wij zijn dat aan het uitrekenen. Als we iedereen geautomatiseerd zouden geven waar hij recht op heeft, kunnen we absoluut niet betalen. Kost miljoenen. Geld wat mensen die geen geld hebben, laten liggen. Omdat ze geen donder begrijpen van al onze regels. Dus ik durf de stelling aan, dat de mensen die het meeste nodig hebben, nu het minst gebruik maken van alle voorzieningen die er al zijn. Dus er is al inkomenspolitiek: dat zijn de barrières die we in het systeem met zijn allen hebben opgeworpen, dat is onze inkomenspolitiek. En gemeenten die dus alles automatisch verstrekken bijvoorbeeld, die zich dat kunnen permitteren, ja die inwoners zijn veel beter af. Maar wij kunnen ons dat niet permitteren.” -Wethouder*

## Ruimte voor geldschenken onder de participatiewet

Ambtenaren van zowel het Rijk als van gemeenten hebben de afgelopen jaren onderzocht of het experimenteren met geldschenk-aanpakken door gemeenten juridisch houdbaar is binnen bestaande wet- en regelgeving. En zo niet, op welke andere gronden geldschenken kan plaatsvinden.

Geldschenk-aanpakken vertonen in de kern gelijkenis met een bijstandsuitkering op basis van de participatiewet (PW); er is in beide gevallen periodieke ontvangst van een geldbedrag om te voorzien in het levensonderhoud. De afgelopen jaren is daarom logischerwijs gezocht naar ruimte voor geldschenken binnen de PW. Bijvoorbeeld in artikel 83 waarin staat dat gemeenten bij het verstrekken van ‘algemene bijstand’ voor experimenten mogen afwijken op enkele punten zoals verplichte wachttijd of vereiste tegenprestaties. Dit artikel biedt alleen niet de voor geldschenken essentiële ruimte om de hoogte van de uitkering aan te passen (Nooitgedagt 2024).

De PW reguleert ook de ‘bijzondere bijstand’. De bijzondere bijstand is voor gemeenten een middel om voor bewoners in bijzondere omstandigheden noodzakelijke kosten te vergoeden (artikel 35). Hoewel dit ruimte geeft om incidentele uitgaven te vergoeden, biedt het geen ruimte om “een structureel zorg en -inkomensprobleem bij een bijzondere doelgroep op te lossen” (Nooitgedagt 2024). Een interessante toetsing van deze bevinding was de geldschenken-pilot in Den Helder waar een zogenaamd “resocialisatiebudget” werd uitgekeerd als bijzondere bijstand. Deze uitkeringen werden door Stimulanz als onrechtmatig beoordeeld (Berg & Mul 2022, Stimulanz 2019). Hoewel deze pilot desondanks met succes is volbracht<sup>8</sup>, lijkt de ruimte voor geldschenken in vertrouwen als bijzondere bijstand dus vooralsnog beperkt te zijn binnen de PW<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> De gemeente kon de onrechtmatigheid accepteren omdat gemeenten een marge van hebben 1% voor rechtmatigheidsfouten op de begroting. Naast het boekhoudkundige euvel waren er in dit geval geen gevolgen.

<sup>9</sup> Ook de Wet Maatschappelijke ondersteuning biedt geen ruimte omdat het uitsluitend is gericht op begeleiding vanuit een abonnementstarief (Nooitgedacht 2024).

Overigens verschilt volgens Nooitgedagt (2024) “de bouwdepotaanpak te sterk van de Participatiewet om van meer dan een globale gelijkenis te kunnen spreken”<sup>10</sup>. Hieruit volgt dat er weliswaar geen wettelijke basis is voor de aanpak, maar ook dat geen sprake kan zijn van doorkruising van deze wet. Hoewel ministers het recht hebben om vanuit een lokaal-overstijgend belang in te grijpen bij ‘doorkruising’ van bijvoorbeeld de PW, is er volgens Nooitgedagt bij de uitvoering van het Bouwdepot dus onvoldoende grond om een dergelijk besluit te onderbouwen. Het risico op sancties of vernietiging van besluiten is hierdoor gering. De onderbouwing van Nooitgedagt houdt mogelijk ook stand voor andere geldschenk-aanpakken.

Tot op heden zijn er geen rechterlijke uitspraken gedaan die uitsluitel geven over de juridische ruimte van gemeenten om te experimenteren met geldschenk-aanpakken. Tijdens de uitvoering van de eerste pilot van het Bouwdepot ontstond er juridische onenigheid tussen de betreffende gemeente, een ministerie en de Landsadvocaat. Omdat de pilot al liep, heeft staatssecretaris Carola Schouten de pilot doorgang laten vinden. Hoewel hiermee nog altijd geen uitsluitel kwam over de ruimte voor geldschenken, heeft dit er wel toe geleid dat andere gemeenten zich minder onzeker voelden om ook met het Bouwdepot of andere geldschenk-aanpakken aan de slag te gaan.

*“Uiteindelijk liep het met een sisser af, doordat Carola Schouten op de portefeuille kwam als nieuwe staatssecretaris en wij een mail ontvingen, waarin stond dat zij het gedoogde. Dus daarmee was de acute druk van die juridische strijd een beetje eraf. Maar ik was best wel verontwaardigd over het gedogen. Het doel was namelijk niet gedogen, het doel is dat de participatiewet uiteindelijk wel wordt aangepast en dat dit soort dingen mogelijk moeten zijn. Ergens leeft die spanning nog steeds. Er is nog steeds een beeld van dat mag eigenlijk niet, want het is gedoogd, wat suggereert dat het niet mag. Voor andere gemeenten is dat best spannend. Dus aan de ene kant, kan je het interpreteren als ‘je kan het doen, je komt ermee weg’. Of, ‘ja, maar ze hebben daar een uitzondering gekregen, dat hoeft niet voor ons te gelden.” -Betrokkene*

## Fiscale aspecten bij geldschenken

Tot slot was de afgelopen jaren veel onduidelijk over fiscale aspecten bij geldschenken. De centrale vraag hierbij is hoe het geld dat aan mensen wordt geschonken moet worden gekwalificeerd door overheidsinstanties. Immers, als het geldbedrag als inkomen wordt gezien dan kunnen deelnemers worden gekort op uitkeringen en toeslagen. Ook is dan inkomensbelasting vereist. Of, is er sprake van een schenking? En moet dan schenkbelasting worden afgedragen? Bij de zoektocht naar manieren om armoedebeleid te innoveren liepen zowel vertegenwoordigers van geldschenk-aanpakken als ambtenaren herhaaldelijk vast in het bestaande bureaucratische stelsel van financiële voorzieningen en op rigide interpretaties van wet- en regelgeving bij uitvoeringsinstanties. Door deze frictie met bestaande systemen is er bij het experimenteren met geldschenk-aanpakken veel geleerd over hoe juridische en fiscale ruimte voor innovatie kan worden gemaakt. Hierover meer in Hoofdstuk 5.1.

<sup>10</sup> Zo is de uitkering veel groter, is er geen verplichte tegenprestatie, geen verplichte terugbetaling bij bijverdiensten, een vaste duur van één jaar, individuele begeleiding en geen verplichte wachttermijn.

## 3.2 Mensbeeld en wantrouwen

*"De kern van de zaak bij het Rijk is wantrouwen. En dat gaat ook weer over mensbeeld. Niet alleen mensbeeld naar de individuele inwoner, maar ook richting overheden, alles is op wantrouwen gebaseerd aldaar." -Wethouder*

De afgelopen jaren is veel beleid met betrekking tot sociale zekerheid tot stand gekomen vanuit mensbeelden die enerzijds getekend waren door het beeld van de kwetsbare mens die niet zelf instaat is om verantwoordelijke en rationele keuzes te maken en daarbij moet worden ondersteund (Blijleven et al. 2022), en anderzijds op het beeld van de uitkeringsgerechtigde als profiteur en potentieel fraudeur (Bussemaker et al. 2021). De mismatch tussen deze aannames en de werkelijke levens en gedrag van mensen had grote gevolgen. Door overschatting van zelfredzaamheid (Bovens et al. 2017) werden mensen in kwetsbare situaties aan hun lot overgelaten en vanuit wantrouwen werd burgers "ongekend onrecht" aangedaan (OCK 2022). Het vertrouwen in de overheid bevindt zich dan ook op een historisch dieptepunt (CBS 2023).

Voor veel bestuurders heeft dit aanleiding gegeven tot reflectie op mensbeelden in beleid. Het zal echter een tijd duren voordat de koerswijziging in het denken over mensen in armoede ook in beleid en de uitvoering van beleid vertaalt. Immers, zoals gesteld door de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (Blijleven et al. 2022) raken mensbeelden -eenmaal vastgelegd in wet- en regelgeving (zoals de PW)- gevangen in de bureaucratische logica van de verzorgingsstaat zelf.

Uit de interviews komt naar voren dat voor gemeenten die aan de slag willen met geldschenk-aanpakken dit concreet betekent dat zij enerzijds te maken hebben met een institutioneel-bestuurlijke context met geschreven en ongeschreven regels die weinig ruimte biedt voor geldschenken in vertrouwen, en anderzijds met jarenlang ingesleten 'ambtelijke rationaliteit' en denkpatronen binnen de eigen organisatie:

*"De basis van vertrouwen geven, gaat vooraf aan geld geven. Maar, dan ga je dus knalhard botsen op de systeemwereld, de ambtelijke rationaliteit van 'vertrouwen geven? Hoezo? Dat zijn allemaal mensen die denken van de maatschappij te kunnen profiteren, dus zullen we die maar even in een keurslijf drukken, want stel je voor dat ze gemeenschapsgeld over de balk smijten, of lui worden". Dus dat wantrouwen gaat heel ver en diep. Dat is al één, en twee is dat vervolgens in je systeem, in je instrumenten en je werkwijze, ja vertaalt zich dat in gedrag. Maar dat is waar ik toch wel naar terug wil blijven gaan, de waarde en het gedrag dat dat oplevert, dat leidt tot een werkwijze met instrumenten en controlemechanismes die constant uitgaat van wantrouwen." – Voormalig wethouder*

### 3.3 Financiële & personele middelen

Een belangrijke randvoorwaarde, maar tevens een grote uitdaging voor gemeenten, om geldschenken mogelijk te maken is beschikbaarheid van de benodigde middelen. Om te beginnen gaat aan het voeren van innovatief beleid veel uitzoekwerk en tijd vooraf. Immers, de onzekerheden en risico(percepties) moeten zoveel mogelijk verkleind worden om draagvlak te creëren. Vanwege beperkt beschikbaar personeel kan het voor gemeenten een uitdaging zijn om beleidsambtenaren vrij te maken om te investeren in pilots en experimenten waarvan de opbrengsten op voorhand onzeker zijn. Daarnaast dient er om geld te geven eerst geld te worden gevonden:

*"Dat er geld voor is, even plat gezegd, dat maakt het ook relatief eenvoudig om zo iets van de grond te krijgen. Want vaak is dat ook wel een element in het vraagstuk, je kunt inhoudelijk een heel goed verhaal hebben. Maar als er geen geld is, dan wordt dat toch heel lastig" -Wethouder*

*"Het grappige was, maar tegelijkertijd het teleurstellende: iedereen met wie je over de inhoud van het Bouwdepot praat die is laaiend enthousiast. Ik ben uitstekend in staat om iedereen met heel veel enthousiasme zover te krijgen dat ze denken, "wat geweldig!" En dan ga je zeggen: maar wat betekent dat dan als je het wil gaan uitvoeren? Dan kom je bij het prijskaartje uit en dan worden de wenkbrauwen gefronst." -Beleidsadviseur*

Gemeenten zijn voor het overgrote deel van het rijk afhankelijk voor financiële middelen en hebben zeer beperkte ruimte om zelf inkomsten te vergaren. Vanwege de systematiek waarmee armoedemiddelen worden verdeeld zijn er ook grote verschillen in de financiële mogelijkheden tussen gemeenten.

### 3.4 (Gebrek aan) integraliteit

#### Integraliteit bij gemeenten

Kenmerkend voor geldschenkaanpakken is dat de interventie van geldgeven samenhangt met verschillende levensdomeinen. Het Bouwdepot bijvoorbeeld raakt aan gelijke kansen t.a.v. gezondheid, arbeidsmarkt en huisvesting. Bij gemeentelijke organisaties zijn deze domeinen in de regel onder verschillende portefeuilles belegd. Dat kan een voordeel zijn, verscheidene wethouders zouden namelijk vanuit hun portefeuille belang kunnen hebben bij een geldschenken-aanpak. Het kan echter ook een nadeel zijn. Vanwege de bestuurlijke versnippering en gebrek aan integrale samenwerking tussen beleidsafdelingen, kan het lastig zijn om draagvlak en financiering te vinden om geldschenken-interventies mogelijk te maken. Zo vertelde een beleidsambtenaar dat het nog een hele zoekzucht was om de benodigde middelen te vinden, ook al was er in het collegeakkoord al vastgelegd dat een pilot met geldschenken zou worden uitgevoerd:

*"De portefeuilles zijn hier dusdanig verdeeld dat iedereen zo'n [los] deeltje verantwoordelijk [is], en ik roep dan altijd: "iedereen verantwoordelijk, niemand verantwoordelijk". Ik had een lijstje gemaakt. Als het gaat over jongeren he? We hebben een wethouder "jeugdzorg", wethouder "jeugdbeleid", wethouder "bestaanszekerheid", wethouder "maatschappelijk opvang" en een wethouder "Wmo". ...Nou dan moet jij boodschappen gaan doen" -Beleidsambtenaar*

Gemeentelijke organisaties en -actoren zijn geneigd om domeinen op te knippen, om daarmee complexiteit te reduceren en het werk behapbaar te maken (zie ook Cairney 2018). Dit kan er echter juist toe leiden dat het vermogen om passend beleid te voeren op (complex) interacterende problemen wordt ondermijnd. Voor geldschenken-interventies beperkt het sterk de ruimte, aangezien deze aanpakken in de praktijk vaak juist worden gezien als middel om de interactie tussen problemen op verschillende levensgebieden te doorbreken:

*"En we hebben een organisatievorm gekozen dat ieder zijn dingetje doet, maar de werkelijkheid is gewoon veel complexer dan die kleine stukjes. En wat heel veel mensen dan als reactie hebben in die complexiteit: "ik doe gewoon mijn stukje. De rest is mij echt te veel." -Beleidsadviseur*

### Gebrek aan integraliteit bij het Rijk

Ook voor de Rijksoverheid is het voeren van integraal beleid vanuit verschillende ministeries een uitdaging. Volgens een respondent in dit onderzoek is dat begrijpelijk in een context waar elke periode een nieuw regeerakkoord wordt geformuleerd met nieuwe doelen die bewindspersonen moeten behalen. Gevolg is alleen wel dat gemeenten te dealen krijgen met contraire wetgeving en instructies:

*"Als de ene bewindspersoon zegt: 'je mag regels nooit gebruiken als alibi om jongeren niet fatsoenlijk te helpen', dan doe je dat, en vervolgens krijgt een andere staatssecretaris het op z'n heupen en die gaat kijken met een landsadvocaat of hij kan verbieden wat je doet wat de kern van de Jeugdwet is. ...Hoe kan ik als wethouder, wet-HOUDER he, ik wil ook best wel natuurlijk aan de wet houden, maar ik wil vooral doen wat inhoudelijk nodig is om de doelgroep waar ik voor werk op een goede manier recht te doen." -Wethouder*

In de afgelopen jaren is vooral vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie justitie en veiligheid (JenV) veel interesse en steun voor experimenten waar het vergroten van bestaanszekerheid als manier is om welzijn en gezondheid te bevorderen. Voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) liggen dit soort experimenten gevoeliger, vermoedelijk vanwege de in paragraaf 3.1 beschreven vraagstukken met betrekking tot bestuurlijke verhoudingen en juridische kaders. Er zijn kortom gemixte signalen over gemeentelijke ruimte voor geldschenken.



# 4 Wat maakt geldschenken in vertrouwen mogelijk: de context

*"De tijdsgeest helpt enorm en de mantra van 'bestaanszekerheid, de menselijke maat, we moeten weer voor die inwoners staan, afgehaakt Nederland', weet je die discussies.." -Wethouder*

Uit de rondgang bij verscheidene gemeenten in het hele land blijkt dat ondanks de hiervoor beschreven uitdagingen het toch lukt om ruimte te creëren voor geldschenk-aanpakken in de vorm van experimenten/pilots. Om te begrijpen waarom dat juist nu lukt, en onder welke condities, is het belangrijk om oog te hebben voor context. In dit hoofdstuk beschrijven wij enkele belangrijke ontwikkelingen waarbinnen geldschenk-aanpakken op dit moment betekenis krijgen: in een context van verschuivende bestuurlijke verhoudingen, in de zoektocht naar antwoorden op overheidsfalen, en binnen historisch gewortelde stedelijke identiteiten.

## 4.1 Decentralisaties & verschuivende bestuurlijke verhoudingen

De laatste jaren hebben gemeenten veel nieuwe taken en verantwoordelijkheden gekregen. Vooral door de drie decentralisaties in het sociale domein is het takenpakket van gemeenten flink gegroeid. Voor gemeenten betekent dit een toenemende verantwoordelijkheid voor het welbevinden van inwoners. Een verantwoordelijkheid die, zo blijkt uit dit onderzoek, ook door gemeenten wordt gevoeld:

*"Het is een hele gezonde beweging die decentralisatie. Wat hebben die met ons gedaan? Dat we onze inwoners beter zijn gaan weten te vinden, traceren. Ze waren er altijd al, maar ze waren een beetje, niet van ons. ze waren van de provincie, nou zijn die inwoners weer van ons. En dat vraagt een verantwoordelijkheid. En zo voel ik hem ook echt." -Wethouder*

Het idee achter de decentralisaties is dat gemeenten het beste zicht hebben op de behoeften van inwoners en de uitwerking van beleid en daarom betere en goedkopere zorg zouden kunnen organiseren. Daarmee moesten gemeenten aan de slag met wat al snel een zeer moeilijke opdracht bleek te zijn, omdat het hen ontbrak aan de benodigde kennis, inzicht, en financiële middelen (Kromhout et al. 2020, van de Hende 2022). Ook bleek de werkelijke beleidsvrijheid van decentrale overheden nog altijd vrij beperkt<sup>11</sup> door sturing vanuit landelijk beleid (ibid.).

*"De bedoeling van de decentralisaties en de wetgeving daaromheen was goed. In de memorie van toelichtingen gaat het ook allemaal tranen trekkend mooi. Zoek de vitaliteit van de mensen en ondersteun die, zal ik maar even zeggen. Maar vervolgens in de uitwerking, zie je dat de*

---

<sup>11</sup> "Regering en parlement [hebben in de afgelopen jaren regelmatig wetswijzigingen aangenomen die op gespannen voet staan of zelfs strijdig zijn met de oorspronkelijke uitgangspunten, volgens welke de wetgever over de 'watvraag' gaat en gemeenten de 'hoe-vraag' kunnen invullen. Decentralisatie impliceert immers ook dat 'de praktijk' een kans moet worden gegeven en dat bij problemen of incidenten niet onmiddellijk door het Rijk – al dan niet met nieuwe wetgeving – wordt geïntervenieerd. Dat vereist terughoudendheid, rolvastheid en zelfbeheersing van de politiek en de wetgever in het bijzonder", aldus de Raad van State (2021).

*stelsysteemverantwoordelijkheid vertaalt blijft naar het individueel niveau, dat gebeurt natuurlijk feitelijk niet,... Dat de uitkeringsfabriek hier in [plaats X] moet dus allemaal terug te herleiden zijn, en dat beperkt dus om te zeggen, "joh, een groep mensen gaan wij gewoon geld geven". - Voormalig wethouder*

De decentralisatie wringt dus in de praktijk. De afgelopen jaren hebben verschillende partijen zoals het Sociaal Cultureel Planbureau en de Raad van State (2021) dan ook herhaaldelijk geadviseerd om met een toekomstvisie te komen op de decentralisatie en bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Echter, door onenigheid over de noodzaak en gewenste richting van herinrichting van het openbaar bestuur, ontbreekt het nog altijd aan een duidelijke toekomstvisie (van de Hende 2022). Het resulterende krachtenveld van onduidelijke en betwiste bestuurlijke verhoudingen is een belangrijke context waarin geldschenken betekenis krijgt. De gemeente kan door lokaal geld te geven in vertrouwen *impliciet zeggenschap claimen over inkomensbeleid* en daarmee de bestuurlijke verhoudingen bevragen. Bovendien kan de gemeente met het voeren van geldschenken experimenten *input leveren voor landelijke beleid en daarmee een meer richtinggevende positie claimen in de landelijke beleidscyclus* (hierover later meer).

## Gemeentelijke zorgvisie en geldschenken

Sinds de decentralisatie hebben gemeenten dus allerlei nieuwe verantwoordelijkheden op het gebied van zorg en sociale zekerheid (ibid.). Waar zij voorheen voornamelijk in de rol van uitvoerder zaten, dienen zij zich nu te bezinnen op hun zorgvisie en de rol van de gemeente (Zie ook: Klerk et al. 2022):

*"Heel Sociale Zaken, als ik dat even heel breed pak was t/m 2014 uitvoeringsloket van het rijk. Ons werd helemaal niet gevraagd om te denken. Die ambtenaren die we daar hebben zitten, werden helemaal niet gevraagd om te denken. Die moesten gewoon die uitkering verstrekken en op rechtmatigheid toetsen en, dus niemand vroeg van "vind je eigenlijk dat het eerlijk is?" ...En vanaf 2015, sinds de decentralisaties, is niet alleen de uitvoering maar ook beleid en dus ook de visie op wat er nodig is, meer en meer bij gemeenten komen te liggen." -Wethouder*

In de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, komt naar voren dat het bepalen van deze zorgvisie in de kern raakt aan de identiteiten van gemeenten. Het raakt voor bestuurders (als vertegenwoordigers van inwoners) aan de vraag waar je als gemeente voor staat en wie je in de toekomst wilt zijn:

*"[om geldschenken mogelijk te maken], moet de gemeenteraad ook echt het gevoel hebben van 'ja, dit is de manier waarop wij willen werken'. Dus eigenlijk, als je een stap terug doet, dan is de vraag van 'ja, wat voor gemeente ben je en wat voor gemeente wil je zijn.'" -Voormalig wethouder*

In verschillende gemeenten worden geldschenk-aanpakken dan ook verbonden aan deze zoektocht naar de zorgvisie en gemeentelijke identiteiten (zie ook hoofdstuk 4.3). Er wordt bijvoorbeeld benoemd dat geldschenken in vertrouwen als een soort *boegbeeld functioneert om te laten zien waar je als gemeente voor staat* (zie ook hoofdstuk 5.1). Maar ook als *proefballon om te onderzoeken hoe je als gemeenten andere waarden meer centraal kan stellen in de beleidscultuur*. Legitimering van geldschenk-aanpakken hoeft dus niet alleen te worden gezocht in

de waarde die het voor inwoners creëert, maar ook in de waarde die het voor de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie vertegenwoordigt.

## Gemeentelijke rolopvatting en geldschenken

Op de tweede plaats bezinnen gemeenten zich op hun plek in de algehele beleidscyclus. Gemeenten zijn lang bestempeld als uitvoeringsorganisaties van Rijksbeleid. Die rolopvatting, zo blijkt uit dit onderzoek, wordt in de praktijk bevestigd:

*"Kijk als je ervan uitgaat dat het systeem vastliep omdat er regels werden gemaakt, daar waar je de mensen over wie die regels gaan niet ziet... dan moet je mij in een positie zetten om die mensen die ik zie van een antwoord te voorzien. En niet dat ik nog steeds die oude set regels aan het uitvoeren ben waarmee je zelf vastliep. Dus die ruimte hebben we echt nodig en her en der pakken we die ook gewoon." -Wethouder*

Vanuit het idee dat de afgelopen jaren veel landelijk beleid gebaseerd was op onrealistische mensbeelden (SCP 2023) en het pertinent ontbrak aan zicht op hoe beleid in de praktijk uitpakt (TCU 2021), klinkt er een steeds luider roep om het verkleinen van de afstand tussen beleid en burgers. Deze ontwikkeling vergroot de autonome positie van gemeenten en biedt hen (als meest nabije overheid) de ruimte om (landelijk) beleid te toetsen en vormen aan wat inwoners werkelijk willen en nodig hebben:

*"Ze [landelijke beleidsmakers] staan ook gewoon zo ver af van wat er daadwerkelijk gebeurt, dat ze zich ook amper een voorstelling kunnen maken ervan. Als je het over armoede hebt, speelt dat ook een rol. En ik denk dat het daar heel vaak misgaat. Het [landelijk beleid] gaat allemaal uit van veronderstellingen. Ze spreken nooit iemand die ermee te maken heeft. Of misschien maken ze een wijksafari, en dan zwaaien ze naar de mensen die in armoede leven." -Wethouder*

Verscheidene beleidsadviseurs en bestuurders gaven dan ook aan dat zij in de beleidscyclus een meer sturende rol willen. Vanuit een meer autonome rolopvatting van lokale overheid als proeftuin voor landelijk beleid, willen en nemen zij ruimte om af te wijken en andere aanpakken uit te proberen. Wanneer landelijk beleid er niet in slaagt om te voorzien in het recht op basale bestaanszekerheid, voelen gemeenten zich bijvoorbeeld gelegitimeerd om andere aanpakken te proberen zoals geldschenk-aanpakken. Het idee is dat hiermee inwoners beter geholpen worden en tevens lessen geleerd kunnen worden voor beter (landelijk) beleid. Geldschenk-aanpakken worden in de praktijk door gemeenten dus aangegrepen **als middel om de klassieke top-down rolverhouding met de rijksoverheid te bevragen**. De gewenste situatie voor verschillende beleidsadviseurs en wethouders is een wisselwerking in de vorm van een beleidscyclus met de gemeente die experimenteert en het rijk die breder implementeert (proberen -> leren -> implementeren):

*"De wet en de praktijk past niet altijd op elkaar, die is ingewikkelder, dus dan heb je iets bedacht, met bepaalde gedachten hoe het werkt, en dan is er een groep blijkbaar die daar niet helemaal in dat beeld past. (...) Eigenlijk zouden gemeentes de plekken moeten zijn waar dat soort dingen ontwikkeld en geprobeerd kunnen worden en waar dat soort dingen gesignaleerd worden. En als*

*dat goed bevalt kan je het gewoon landelijk maken. In plaats van dat je het andersom probeert en gemeentes allerlei regels en richtingen op te sturen.” -Beleidsadviseur*

De exacte bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en Gemeenten zijn dus niet geheel duidelijk en op zijn minst omstreden. Gemeenten zijn daarom zoekende naar de ruimte die zij kunnen nemen om lokaal beleid te voeren in afwijking van landelijk beleid. In dit grijze gebied krijgt lokaal geldschenken in vertrouwen betekenis. Juist omdat lokaal geldschenken controversieel is (zie hoofdstuk 3.1), zijn geldschenk-aanpakken voor gemeenten van bijzondere betekenis **om vanuit een meer autonome rolopvatting beleidsruimte, eigenaarschap en jurisdictie te claimen en/of om daarmee invulling te geven aan hun bottom-up rol in de beleidscyclus:**

*Als het rijk mij zou willen helpen heb ik nog liever gewoon geëxpliciteerde experimenteeruimte van bepaald percentage, dan dat we nog jaren gaan praten over wat nou precies de stelselbevoegdheid van het rijk inhoudt ten opzichte van de gedecentraliseerde ruimte van een gemeente.” -Wethouder*

## 4.2 Antwoord op overheidsfalen

*“Zowel kabinet als het parlement heeft gefaald, uitvoerende diensten hebben onrechtmatig gehandeld en de rechtspraak is tekortgeschoten. In een verhard politiek en maatschappelijk klimaat zijn grondrechten van mensen geschonden en is de rechtstaat terzijde geschoven. Daardoor zijn levens van mensen in de vernieling geraakt.” -parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid*

De afgelopen jaren zijn verschillende structurele misstanden aan het licht gekomen die sterk afdoen aan de betrouwbaarheid van overheden. Zo bleken de “belangen van Groningers stelselmatig genegeerd” bij het gaswinningsbeleid (PEA 2023) en “levens van mensen vermorzeld” in de toeslagenaffaire (PFD 2024). De Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (Ibid.), concludeerde onlangs nog dat zonder de juiste maatregelen, veranderingen en waarborgen een volgend schandaal zomaar weer kan gebeuren, immers: “De blindheid van de overheid voor mens en recht is niet weg”. Tegelijkertijd heeft de aandacht voor het falen van bestaande systemen van hulp en ondersteuning om bestaanszekerheid te bewaken een vogelvlucht genomen (RVS 2024). Al met al wordt in het publieke debat een beeld geschetst van systematisch overheidsfalen met een legitimiteitscrisis als gevolg.

Zoals bekend uit literatuur is de *silver lining* van ‘crisis’ dat het aanleiding geeft om de status quo te bevragen en verandering mogelijk maakt (Hemerijck 2012, Hay 1999). De harde conclusies over overheidsfalen dwingt betrokken partijen dan ook om zich te bezinnen op de eigen rol. Dit vergroot veranderingsbereidheid van betrokken beleidsactoren en ook de ruimte die zij hebben om veranderingen door te voeren (Cairney 2018). Voor gemeenten betekent dit enerzijds dat zij meer ruimte ervaren om af te wijken van landelijk beleid, en anderzijds dat zij zich bezinnen op de eigen bestuurscultuur en benadering van inwoners. In relatie tot deze beide aspecten is geldschenken in vertrouwen van betekenis.

Overheidsfalen vergroot dus de (ervaren) ruimte van gemeenten om vanuit een meer autonome rol beleid te voeren gericht op herstel en daarbij af te wijken van landelijke wetgeving. Zo wordt in verschillende gemeenten ook expliciet benoemd dat de nasleep van de toeslagenaffaire het mogelijk

maakt om te experimenteren met geldschenk-aanpakken. *Geldschenken in vertrouwen wordt dan aangegrepen als middel om te werken aan herstel van vertrouwen in de overheid.*

*"Nadat ik veel van de gedupeerden gesproken had, en van schaamte onder de tafel lag toen ik hoorde hoe mijn overheid waar ik bij werk en die ik dien, hoe die overheid zich had gedragen, hoe die regels en systemen als wapen tegen zijn eigen inwoners had gebruikt, voelde ik me niet senang om tegen diezelfde mensen te zeggen: 'Joh, ik heb overleg met mijn collega's maar we doen niks. Je moet daar of daar of weet ik veel zijn... Bij de ouders. (...) Dus ik noem mezelf sindsdien meer politiek bestuurder dan wethouder. Want dat is een beetje conserverend van wat er is, terwijl ik denk... wat er is, onze wetten, het systeem, dat moet fundamenteel anders.'" - Wethouder*

Vanuit eenzelfde roloppvatting betwisten gemeenten het alleenrecht van het Rijk om inkomenspolitiek te voeren. Zolang het rijk de verantwoordelijkheid om het bestaansminimum te bewaken niet naar behoren vervult, zo is het idee, legitimeert dit gemeenten om wettelijke grenzen en jurisdicties te overschrijden om te doen wat nodig is zodat inwoners het hoofd boven water houden. In de praktijk wordt er al verkapte inkomenspolitiek gevoerd via allerlei compensatieregelingen, die behoorlijk verschillen tussen steden (zie ook hoofdstuk 3.1). Ruimte voor geldschenken wordt dan ook gevonden in de toepassing *als tijdelijke lokale oplossing voor landelijk inkomensbeleid dat faalt om de wettelijke taak om de basale bestaanszekerheid van bepaalde groepen inwoners, zoals dak- thuisloze jongeren, te beschermen.* De geldschenk-aanpak wordt dan zowel gezien als tijdelijk *lapmiddel* en als potentieel *vliegwiel* voor verandering in landelijk beleid:

*"Want het hele poeha dat we rond al die armoede regelingen hebben is ook duur en onhandig en zit vol met controle. Dan is gewoon geld geven, ook best een oplossing eigenlijk. Daarmee kunnen we laten zien dat het rijk daarin te weinig doet. Daar zie ik wel echt de rol van het rijk om dat te verhogen. Maar ik denk zolang dat niet echt geborgd is, moeten gemeenten gewoon alle ruimte hebben om die inkomens stukjes regelingen etc. te doen en desnoods zoals wij nu ook gaan doen om geld te geven." -wethouder*

Tegelijkertijd zetten de opeenstapeling van hiervoor beschreven crisissen gemeenten ook aan tot kritische reflectie op de mensbeelden in de eigen organisatie en op de lokale cultuur van bestuur en uitvoering. Een terugkerende wens is bijvoorbeeld om de lokale bestuurscultuur meer te funderen op dienstbaarheid en vertrouwen. Daarnaast zoeken gemeenten, mede als antwoord op overheidsfalen en de kloof tussen burger en beleid, naar nieuwe manieren van beleidsvorming. Bijvoorbeeld door de behoeften en wensen van inwoners als nadrukkelijk uitgangspunt van nieuw lokaal beleid te nemen<sup>12</sup>. En door beleid samen met de mensen om wie het gaat te ontwikkelen, uitproberen, evalueren en bijschaven, als ware het een leertraject<sup>13</sup>. Verschillende geldschenk-aanpakken blijken zich in de praktijk te lenen voor de invulling van deze behoefte van gemeentelijke bestuurders. Het bouwdepot is bijvoorbeeld ontwikkeld rond het primaire doel om de doelgroep de regie (terug) te geven over het eigen leven, waarbij 'vertrouwen' één van de kernwaardes is. Een

<sup>12</sup> De wens is overigens niet alleen dat lokaal beleid zo meer tot stand komt, maar ook dat deze 'nieuwe' wijze van beleidsvorming ook meer onderdeel wordt van een leersysteem tussen lokale & landelijke overheden. Hierover later meer.

<sup>13</sup> In tegenstelling tot meer klassieke top-down beleidsvorming.

ander voorbeeld van dit soort gemeentelijk beleidsinnovatie is een aanpak waarbij een inwonerspanel aan het roer staat van een ontwerptraject (en zelf bepaalde dat geldschenken onderdeel moest zijn).

Binnen zoektochten van gemeenten naar bestuurlijke vernieuwing ontstaat dus ruimte voor geldschenk-aanpakken en kunnen concrete aangrijpingspunten worden gevonden om geldschenken in vertrouwen mogelijk te maken. Bijvoorbeeld *om te laten zien waar je als wethouder/stad voor staat (Identiteit bouwen) of als stip op de horizon voor veranderingen binnen de gemeentelijke organisatie en werkwijze* (zie ook hoofdstuk 5.1).

### 4.3 Couleur locale

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is het om sociale innovatie mogelijk te maken belangrijk om aan te sluiten op de perspectieven en waarden van betrokken beleidsactoren (Mintrom 2019).

Een interessante bevinding in dit onderzoek is dat er niet alleen verschillend wordt gedacht en gesproken over geldschenk-aanpakken door individuele beleidsadviseurs en wethouders, maar ook dat het verschilt per stad. Bijvoorbeeld over welk probleem de aanpak oplost, waartoe de aanpak dient en welke waarde de aanpak vertegenwoordigt. Desgevraagd konden veel bestuurders vanuit de lokale geschiedenis en context van hun stad duiden hoe en vanuit welke waarden er in een bepaalde stad naar zorg en sociale zekerheid wordt gekeken en hoe er wordt gedacht over het Rijk. Die zogeheten 'couleur locale' bleek belangrijke aangrijpingspunten te bieden om sociale innovatie zoals geldschenk-aanpakken binnen de lokale context mogelijk te maken.

Zo kreeg in een stad met een lange geschiedenis van kerkelijke betrokkenheid bij zorg en welzijn geldschenken betekenis in termen van *charitas*, in een stad die is gekenmerkt voor ondernemerschap als *sociale investering*, en in een stad die zich in de steek gelaten voelt door de Rijksoverheid als vorm van *verzet*. In Tabel 3 treft u een kort overzicht van lokale contexten van waaruit betekenis werd gegeven aan zorgtaken in het algemeen en geldschenken in bijzonder. Een meer gedetailleerde beschrijving van verschillende couleurs locale en gerelateerde invulling van geldschenk-aanpakken treft u in Bijlage 1. Hoewel deze in de kern zijn gebaseerd op specifieke steden, zijn ze uitgewerkt als stereotypen en is er in de praktijk veelal sprake van combinaties van kaders waaruit betekenis wordt gegeven. Vanwege de beperkte omvang van dit onderzoek is het overzicht niet uitputtend.

Tabel 3. Betekenis zorgtaken vanuit... & houding t.a.v. het Rijk

---

	<u>Geldschenken als:</u>
Kerkelijke zorgzaamheid: liefdadigheid & Gemeenschap	-Roeping
Ondernemerschap en ondernemend belang	-Sociale investering
Rechtenbenadering geworteld in solidariteit	-Recht
Welvarende weldadigheid	-Trots
Boetedoening en herstel van vertrouwen inwoners	-Dienstbaarheid
Benadeelde stad in opstand	-Verzet

---

#### Ter overweging

De in Bijlage 1. beschreven contexten geven een inkijkje in hoe binnen de decentralisatie zorg en sociale zekerheid vorm krijgt op lokaal niveau. Voor gemeenten blijkt dat hierbij niet alleen sprake is van een verdelingsvraagstuk (wie verdient hulp en met wie ben je solidair?), maar ook raakt aan verschillende identiteiten en wat het bieden van zorg en hulpverlening betekent voor de 'gever'. Hieruit volgt dat als je iets wilt doen wat innovatief en/of controversieel is zoals geldschenken in

vertrouwen, het belangrijk is om eerst het gesprek aan te gaan met lokale beleidsactoren over hoe de aanpak aansluit op wat voor hen belangrijk is en op welke manier de aanpak betekenis kan krijgen in relatie tot historisch gewortelde identiteiten en gedeelde waarden. Dat begint bijvoorbeeld met de vraag: 'wie zijn jullie als stad en waar staan jullie voor?', en vervolgt als 'Wie willen jullie in de toekomst zijn en hoe kan experimenteren met geldschenken in vertrouwen jullie helpen om zo te worden?'

Door goed aan te sluiten op lokale identiteiten en gedeelde waarden lukte het in sommige steden al om brede steun te krijgen voor geldschenk-aanpakken zonder dat de waarden of principiële overtuiging van de verschillende betrokkenen per se hetzelfde waren of daar vanzelfsprekend aanleiding toe gaven. Om deze manier kan dus ruimte voor geldschenken worden gevonden/gecreëerd voorbij het politieke spectrum.

#### 4.4 Aansluiten bij het bestaande

Er lijkt bij maatschappelijke organisaties een beeld te leven dat geldschenk-aanpakken als opzichzelfstaand nieuw beleid moet worden mogelijk gemaakt. Uit dit onderzoek blijkt echter dat deze aanpakken in de praktijk juist vaak verwezenlijkt kunnen worden omdat er in het verleden bepaalde beleidskeuzes zijn gemaakt en beleidskaders geschept zoals de aanpak van achterstandswijken, structurele kansenongelijkheid, of dak- en thuisloosheid. Hierdoor kan bijvoorbeeld worden aangesloten op bestaande programma's voor financiering, of kan er een beroep worden gedaan op intenties die zijn vastgelegd in coalitieakkoorden, visiedocumenten, etc. De kunst voor beleidsambtenaren en bestuurders is daarom om de bestaande kansen in de gemeentelijke organisatie te herkennen en vanuit een zeker pragmatisme daarop aan te haken. Om niet bij nul te hoeven beginnen, kan gebruik worden gemaakt van al bestaand draagvlak en financieringsmogelijkheden:

*"Het coalitieakkoord creëert de ruimte om dingen te doen. - Beleidsadviseur*

\Door aan te haken bij bestaande beleidlijnen en financieringsbronnen kan wel de betekenis van wat geldschenken 'is' en waartoe het dient komen te verschuiven. Dat kan gevolgen hebben voor hoe de aanpak in de praktijk vorm krijgt en wat uiteindelijk als succesvolle uitkomst wordt gezien. Het is daarom belangrijk om te reflecteren op de vraag wat het aanhaken op bepaalde frames 'doet' en of dit bezien vanuit gewenste kernwaarden van de aanpak acceptabel is.



# 5 Wat maakt geldschenken in vertrouwen mogelijk: policy entepeneurship

In dit hoofdstuk leest u over het concrete werk en de strategieën van betrokken actoren om ruimte voor geldschenken te creëren. Het gaat dan om creëren van juridische ruimte met argumentatie en vanuit framing, en het creëren van financiële ruimte door externe bronnen of bestaande potjes aan te spreken. Maar ook om het uitvoeren van geldschenk-aanpakken als experimenten of pilots, het creëren van medestand en verminderen van weerstand in netwerken, het werken met coalities van pleitbezorgers, en tot slot borging en opschalen van veranderingsprocessen. Bij al deze strategieën speelt *framing* een belangrijke rol. Omdat mensen verschillende werkelijkheidspercepties hebben, is het belangrijk om op de perspectieven van anderen aan te sluiten om hun steun te vergaren. Framing maakt het mogelijk om gemeenschappelijkheid te vinden zelfs waar verschillende doelen worden nastreeft.

## 5.1 Juridische en financiële ruimte maken: framing en argumenteren

### Juridische ruimte maken

Zoals beschreven in hoofdstuk 3.1, wordt er nog veel onduidelijkheid ervaren over de juridische mogelijkheden voor geldschenk-aanpakken zoals het Bouwdepot. Beleidsambtenaren die hiermee aan de slag willen, moeten daarom in de praktijk veel tijd en aandacht besteden aan het verminderen van juridische ambiguïteit en risicoperceptie van verschillende betrokken actoren. Om overtuigend te kunnen beargumenteren waarom er ruimte is voor geldschenken in vertrouwen, is het belangrijk om goed zicht te hebben op juridische vraagstukken en risico's:

*Ik ben nu een bezig om het juridische risico te onderbouwen, eigenlijk wat meer woorden te geven van waarom dat helemaal niet zo'n groot risico is. En dat de kans dat het rijk gaat interveniëren, dat dat gewoon heel klein is vanuit politiek opzicht." -Beleidsadviseur*

De juridische ruimte die gemeenten ervaren om geld te schenken, lijkt in de kern af te hangen van het gehanteerde perspectief op twee vraagstukken; 1) Zijn gemeenten vrij om te interveniëren op het gebied van inkomen? En 2), zijn de middelen die in geldschenk-aanpakken worden verschaft überhaupt inkomen?

#### *Geldschenken in vertrouwen is nieuwe politiek*

Zonder uitzondering vinden de geïnterviewde beleidsadviseurs en wethouders dat het voeren van beleid op inkomen primair is voorbehouden aan het rijk, een taak die gepaard gaat met de verantwoordelijkheid om het sociaal minimum te bepalen en waarborgen. In principe zijn gemeenten daarom terughoudend met maatregelen die de inkomenssituatie van inwoners (structureel) beïnvloeden. Echter, in de praktijk blijkt generiek landelijk beleid voor veel inwoners ontoereikend om basale bestaanszekerheid te bieden. Vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen claimen gemeenten daarom de ruimte om voor bijzondere gevallen (waar generiek beleid tekortschiet), inwoners wel geld te geven en daarmee hun

bestaanszekerheid te verbeteren<sup>14</sup>. Zoals gesteld door Bram Nooitgedagt (2024) kan daarbij beargumenteerd worden dat het Bouwdepot, en vermoedelijk ook vergelijkbare geldschenken-aanpakken, uitgevoerd mogen worden op grond van de *gemeentelijke autonomie*. Vanwege het mogelijk verwijt op het voeren van inkomenspolitiek en bijkomende risicoperceptie, kiezen verschillende gemeenten ervoor om niet zelf geld over te maken aan inwoners. In plaats daarvan faciliteren zij een stichting of maatschappelijke partij met een subsidie. Zo dekken zij zich in tegen het mogelijke verwijt zich de wet niet naar behoren uit te voeren:

*Als wij dat geld naar de deelnemers van het [naam geldschenken aanpak] zouden overmaken, dat zou natuurlijk apart zijn. Nu doen we het indirect omdat we het als subsidie overmaken naar de partij die het in X[stad] organiseert en uitvoert. Dus eigenlijk geef je gewoon geld voor een experiment, en zij voeren natuurlijk gewoon [naam aanpak] uit. Dus dan kan je nooit zeggen van: "oké wij voeren de participatiewet niet uit zoals dat door de wetgever is vastgesteld...". Maar we dragen wel bij met een subsidie aan een experiment dat iets heel anders doet. En dat kan je natuurlijk altijd doen." - Beleidsadviseur*

#### *Geldschenken; dus geen inkomen maar schenking*

Het tweede vraagstuk is of het geld dat gegeven wordt in geldschenken-aanpakken 'inkomen' is. Immers, als het geen inkomen is dan kan er ook geen sprake zijn van inkomenspolitiek. De juridische ruimte voor geldschenken in vertrouwen hangt dan ook af van hoe verschillende partijen samen betekenis geven aan de aanpak:

*"Is dit dan inkomenspolitiek of niet? Uiteindelijk in het gesprek met SZW was duidelijk dat de twee mensen waar we mee aan tafel zaten, niet per se antwoord konden geven op die vraag. En ook wel het idee dat ze zeiden van 'ja, we willen ook niet te veel antwoord geven: Wij zijn het ministerie. De gemeente is vrij om zijn eigen ding te doen, maar moet daarbij wel oppassen dat het geen inkomenspolitiek bedrijft. We gaan niet zomaar interveniëren, maar hoe meer schijn van inkomenspolitiek je kan wegnemen, hoe beter'. Dus ik wil niet zeggen dat het gedoogd was. Maar het was wel een soort van: 'oké, ga in je marge maar zoeken'. Wij moeten het kunnen uitleggen, dat is een beetje tussen de regels door hoe ik het interpreteer" -Beleidsadviseur.*

Omdat geldschenken-aanpakken in de praktijk altijd betekenis krijgen op het raakvlak van verschillende levensdomeinen, zoals huisvesting, gezondheid onderwijs en werk, kunnen deze aanpakken gemakkelijk worden gezien en geframed als zorginterventie. Het is dan geen inkomenspolitiek, maar een middel voor gemeenten om invulling te geven aan hun zorgverantwoordelijkheden. Vanuit die bril is de risicoperceptie beperkt:

*"Je ziet dat het heel erg zorgportefeuille gerelateerd is. Want ik heb ook te maken gehad met collega's die vanuit participatie naar dit project keken. En omdat ze werk en inkomen in hun*

---

<sup>14</sup> Die verplichting rust ook op gemeenten. Zo moet de gemeente individuele burgers met bijzondere bijstand assisteren die ontoereikend zijn geholpen met de generieke algemene bijstand en hierin maatwerk leveren. Er zijn ook doelgroepen die zelfs niet met die bijzondere regeling te bedienen zijn. Voor hen kunnen gemeenten zich beroepen op hun algemene inspanningsverplichting om dak- en thuisloosheid, openbare ordeproblemen en grote individuele nadeligheid voor burgers te voorkomen. Vanuit de grondwettelijke lokale autonomie kunnen gemeenten dus publieke belangen behartigen. Bijvoorbeeld door bijzondere doelgroepen, zoals die van het Bouwdepot, te ondersteunen (Nooitgedagt 2024).

*portefeuille hadden zagen ze veel grotere risico's, die ik op dat moment niet zag omdat vanuit mijn portefeuille ik dat niet zo relevant vond." -Wethouder*

Uit de analyse blijkt dat beleidsadviseurs en wethouders vrijwel altijd over de geldschenk-aanpakken spreken vanuit een logica van *zorg* of *verheffing*, waaruit een bepaalde (her)framing van de aanpak volgt. Het is bijvoorbeeld geen 'inkomen' maar 'ontwikkelgeld'; een middel om de deelnemers te helpen ontwikkelen, perspectief te bieden, of de eigen regie en autonomie te versterken. Ook werd vaak over de aanpak gesproken vanuit een *preventielogica*. Bijvoorbeeld door geldschenken te framen als '*investering*'; een middel om dakloosheid, criminaliteit of zorgkosten te voorkomen. Op deze manieren kon voorbij worden gegaan aan discussies over rechtmatigheid en legitimiteit.

Dat framing vergaande gevolgen heeft voor juridische werkelijkheden blijkt ook uit discussie rond de fiscale afhandeling van geldschenk-aanpakken. Kenmerkend voor veel geldschenk-aanpakken is dat deelnemers voor een bepaalde periode maandelijks een vast bedrag ontvangen. Als deze financiële ondersteuning wordt gezien als inkomen, dan heeft dat gevolgen voor de berekening van toeslagen en dient inkomensbelasting te worden betaald over het ontvangen bedrag. In dit geval lopen deelnemers het risico om onder de streep slechter af te zijn, of dit risico moet worden ondervangen waardoor de geldschenken-aanpak bijzonder kostbaar wordt. Voor geldschenk-aanpakken is het daarom belangrijk om te constateren dat de financiële ondersteuning geen inkomen is, ook al wordt die wel door deelnemers als zodanig ervaren.

Zoals in detail onderbouwd in de Notitie Schenken bij bestaansonzekerheid<sup>15</sup> (2024), is goed te beargumenteren dat er bij geldschenk-aanpakken geen sprake is van inkomensverschaffing. In tegenstelling tot inkomen uit arbeid of uitkeringen onder de PW wordt bij geldschenk-aanpakken namelijk geen tegenprestatie verwacht en staat op voorhand vast hoeveel de deelnemers geschonken krijgen. Het is daarom *geen inkomen maar een schenking*. Als de schenkende partij (fonds, stichting of gemeente) de ANBI-status heeft, zijn schenkingen in overeenstemming met de doelstelling van de partij vrijgesteld van schenkbelasting. Inmiddels is voor verschillende geldschenk-aanpakken vanuit deze argumentatie contact geweest met de belastingdienst, waarbij is overeengekomen dat geen inkomstenbelasting noch schenkbelasting verschuldigd is. Dit toont het belang van weloverwogen woordkeuze en argumentatie bij het creëren van ruimte voor geldschenken.

## Omgaan met risico

Of juridische vraagstukken en vragen over legitimiteit überhaupt op tafel komen, blijkt ook samen te hangen met de door de gemeente gehanteerde publiciteitsstrategie. Verschillende wetgevers gaven aan dat zij bij aanpakken die mogelijk schuren met bestaande wetgeving ervoor kiezen om "onder de radar"<sup>16</sup> te blijven:

*Ik probeer het klein te houden en een beetje in de marge van de samenleving te organiseren. Als je dat te veel doet [publieke aandacht zoeken], dan weet je dat je ergens weerstand organiseert."*  
-Wethouder

Vooral in het beginstadia wanneer de uitkomsten nog onzeker zijn, kan het lonen om de publiciteit te mijden. Dat geeft de ruimte om ervaring op te doen en bewijslast te verzamelen die vervolgens gebruikt kan worden om het nemen van de ruimte voor de aanpak te legitimeren. Dit levert wel een interessante spanning op tussen zichtbaarheid en publiciteit. Om geldschenk-aanpakken van de

<sup>15</sup> Zie bijlage 4.

<sup>16</sup> Zie ook H4 van: Homans, T. (2019) *De veranderende gemeente*, [www.aeno.nl/de-veranderende-gemeente](http://www.aeno.nl/de-veranderende-gemeente)

grond te krijgen helpt het om publiciteit te mijden, maar voor veel gemeenten die met deze aanpakken werken is de aanpak ook een manier om een bijdrage te leveren aan de discussie over landelijk beleid en landelijke beleidsparadigma's (meer hierover in hoofdstuk 5.2). In dit laatste geval is publieke aandacht juist een vereiste. Dan vraagt het werken met geldschenk-aanpakken ook om mediastrategieën waarbij rekening wordt gehouden met timing, en voor zover mogelijk controle wordt gehouden over de framing van de aanpak<sup>17</sup>.

Tot slot, blijkt risicoperceptie van geldschenk-aanpakken samen te hangen met verschillende rollen van betrokkenen en hun onderlinge interacties. Voor beleidsadviseurs is het de taak om alle risico's, bewijslast en argumenten in kaart te brengen. De beleidsadviseur is daarbij afhankelijk van de expertise van juridische adviseurs. Echter, juridische adviseurs zijn vooral gewend om te denken vanuit bestaande systemen waardoor het lastig kan zijn om bij hen draagvlak te creëren. Volgens geïnterviewde wethouders en beleidsmakers is het daarom de kunst is om hen te verleiden om vanuit de doelstelling van de aanpak 'outside the box' en in mogelijkheden te denken. Vervolgens kan de beleidsadviseur een overzicht van risico's, bewijslast en argumenten voorleggen aan de wethouder. Het is dan aan de wethouder om de keuze te maken om de risico's al dan niet te nemen. Dit soort keuzes zijn inherent aan hun werk. In gesprekken met verschillende wethouders komt een beeld naar voren dat hun risicopercepties redelijk beperkt zijn. Grof gezegd maken zij een overweging ten opzichte van twee scenario's.

In het eerste scenario grijpt het Rijk in en verbiedt verdere uitvoering van de geldschenk-aanpak. Zoals onderbouwd door Nooitgedagt (2024) is dat risico gering. Dat is ook het beeld van verschillende wethouders. Al met al lijken wethouders het belangrijker te vinden om lokaal verantwoording af te leggen, dan om het Rijk tevreden te houden.

*Als het rijk er iets van vindt? Ja dat is vervelend. Dan krijg ik een boze brief en dan? Ja, nou... Ga maar in de rij staan. [Interviewer: Ik hoor wel eens dat er de angst is dat je dan bijv. gekort wordt door het rijk op de begroting?] Kunnen ze helemaal niet joh. Kijk laat ik het zo zeggen, heel formalistisch benaderd zouden ze in je buigbudget kunnen zeggen: "We nemen een maatregel". Maar dat is nog nooit gebeurd! Nee, en voor dat dat tot een eindoordeel komt, dan zijn we 15 jaar verder, want dan gaan we elkaar ook wel zien bij het Hoogerechtshof." -Wethouder*

Het tweede en meer reële risicoscenario is er dan ook een van (lokale) politieke afrekening. Oftewel, het risico voor de bestuurder om te worden afgerekend op het voeren van controversieel beleid, het doorkruisen van wetgeving, etc, en als gevolg zijn of haar positie te verliezen. Voor bestuurders die ervan overtuigd zijn dat geldschenken in vertrouwen 'het goede' is om te doen, is dit een acceptabel risico:

*"Ik probeer mijn ambtenaren het comfort te geven door te denken, wat is het ergste wat er kan gebeuren? Dat ik wegga? Oké, dan komt er een nieuwe bestuurder. Nee, jij bent er toch gewoon nog. Ik denk dat als ik weggestuurd word, dan voel ik me een soort van martelaar voor de goede zaak. Het is vervelender om weggestuurd te worden als je dingen fout hebt gedaan en mensen*

---

<sup>17</sup> In de pilot met het Resocialisatiebudget voor cliënten in de forensische psychiatrie probeerde men bijvoorbeeld om in eerste instantie onder de radar te blijven. Na een jaar verscheen de pilot in de lokale courant onder een framing die lezers deed denken aan 'gratis geld voor criminelen'. Toen waren nog onvoldoende resultaten binnen om framing goed te weerleggen. Echter, na afloop van de pilot konden met een sterke onderbouwing positieve resultaten naar buiten gebracht worden die in de berichtgeving in de media werd overgenomen.

*nog meer in de shit hebt gebracht, dat is veel vervelender dan dat ik word weggestuurd omdat ik mensen wilde helpen.” -Wethouder*

Bij het wegen van de risico's om aan de slag te gaan met geldschenk-aanpakken helpt het intussen ook dat er al verschillende succesvol uitgevoerde pilots zijn geweest met het Bouwdepot en andere aanpakken. Verschillende beleidsadviseurs en wethouders gaven aan het succes van een pilot elders bijdroeg aan het vertrouwen dat het bij hen ook kan. Door ruimte te nemen om te experimenteren creëer je dus ook ruimte voor anderen:

*“Als jij de enige wethouder bent in Nederland die dit doet, ga je het echt spannend vinden. Maar wat helpt, dat is misschien ook heel erg psychologisch, als je weet dat anderen ook lekker experimenteren in het land, en dingen doen die niet mogen, en dat is de mantra. (...) Want je wil niet weten hoeveel wethouders mij appen of mij bellen van, ‘wat ben je nou aan het doen joh, vertel er is over’. Dus het inspireert enorm om dingen te doen die niet mogen.” -Wethouder*

## Financiële ruimte maken

*“Ik ben handeloos zonder geld. ‘Doen wat nodig is’ heeft een prijskaartje”. -Wethouder*

Hoewel binnen gemeentelijke organisaties in de praktijk veel steun is voor geldschenken kan het uitdagend zijn om de benodigde middelen vrij te maken (zie hoofdstuk 3.3). Die moeite om geld te vinden, kan deels verklaard worden vanuit het innovatie karakter van de aanpak. Zo kan het voor betrokkenen onduidelijk zijn wat de aanpak van de organisatie vraagt, en wat het oplevert en voor wie. Ook is het niet altijd evident wie er verantwoordelijkheid kan dragen voor de financiering (zie hoofdstuk 3.4). Tot slot hebben gemeenten veel verantwoordelijkheden die ze met een veelal te krap budget moeten oppakken. De combinatie van deze context van schaarste en het onzekere karakter van innovatieve aanpakken werpt drempels op om met een aanpak aan de slag te gaan waarin geldschenken onderdeel is.

### *Externe financiering*

Het is daarom niet verassend dat vrijwel alle Nederlandse geldschenk-aanpakken in eerste instantie zijn bekostigd vanuit externe financiering, vaak door fondsen, en soms vanuit Rijksmiddelen. Fondsen zoals FNO en het Kansfonds proberen hiermee vanuit een bepaalde doelstelling maatschappelijke verandering in gang te zetten. Maar ook vanuit het Rijk, met name het ministerie van VWS en JenV, blijkt er veel interesse om experimenten mogelijk te maken, nadrukkelijk niet als vorm van inkomenspolitiek, maar om lessen op te doen over beleid dat op innovatieve wijze kan bijdragen aan de volksgezondheid en veiligheid. Vanuit het Rijk worden er ook middelen beschikbaar gesteld voor armoedebestrijding en het tegengaan voor kansenongelijkheid. Op projectbasis kunnen gemeenten hier aanspraak op doen. Hoewel in de praktijk geldschenk-aanpakken in dit kader niet altijd gehonoreerd worden, vergroten deze middelen de financiële ruimte van gemeenten om projecten op het gebied van armoedebestrijding, gezondheid, en kansengelijkheid te ontplooien. Die ruimte wordt door gemeenten deels gecreëerd vanuit een flexibele boekhouding:

*“Het kan zijn dat we bijvoorbeeld voor andere dingen wel Rijksmiddelen krijgen, en dan schuiven we gewoon in onze begroting. Dan betalen we iets anders uit onze eigen middelen. Dat kan wel, dus dat is een beetje vestzak-broekzak.” -Wethouder*

### *Financiering uit gemeentelijke middelen*

Toch zijn er ook een aantal gemeenten die aanpakken hebben gefinancierd vanuit eigen middelen, of die momenteel vanuit eigen middelen proberen om aanpakken te verwezenlijken. Vaak proberen ze de aanpak daarbij aan bepaalde middelen met een bepaalde doelbestemming te verbinden. Zo is het opvallend dat bij de gemeenten van het vroege uur dat vaak lukt doordat de aanpak kon worden gefinancierd vanuit bestaande beleidsprogramma's en bijvoorbeeld armoedemiddelen (zie hoofdstuk 4.4). Hoewel daarmee de framing van de aanpak mogelijk moet verschuiven, heeft het als voordeel dat het niet uit algemene middelen hoeft te worden betaald en daarom geen sprake is van concurrentie met andere belangrijke doelen (zoals lantarenpalen en zebrapaden). Een andere *window of opportunity* ontstaat wanneer de begroting van gemeenten op een aanverwant beleidsterrein, zoals maatschappelijke opvang, te ruim blijkt te zijn genomen. Dan is er geld over en kan het worden besteed aan een ander doeleinde. Indien beleidsadviseurs en wethouders goed zijn ingebed in het netwerk van de gemeentelijke organisatie, en een goed verhaal paraat hebben, kan deze kans benut worden om middelen om te buigen voor een geldschenk-aanpak. Zo bleek uit verschillende interviews:

*"Wat daarin [bij het opzetten van de aanpak] helpend was, is dat we op twee onderdelen dat er, financiële middelen vrij vielen, die een bestemming moesten krijgen. En daaraan heb ik vrij snel mijn vinger opgestoken en gezegd: "Ik denk dat ik er wel een leuk idee voor heb". -Wethouder*

In de interviews kwam ook herhaaldelijk naar voren dat om steun voor (financiering van) geldschenk-aanpakken te verzamelen binnen de gemeente het van belang is om klein te beginnen:

*"Eigenlijk willen we die kant op [geldschenken als regulier beleid] en dat proberen we ook wel breder uit te dragen. Maar ja, als ik nu gewoon aankom met een voorstel met kunnen we dit voor 2000 gezinnen doen?", krijg ik het er niet doorheen omdat men dan zegt: "ja, met die caseload wordt dat veel te duur, gaan we niet doen". -Beleidsadviseur*

Tot slot komt in veel interviews naar voren dat ruimte voor geldschenken gecreëerd kan worden door te argumenteren vanuit de investeringslogica. Zeker wanneer er bewijslast is vanuit een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA), helpt dit om binnen de gemeente draagvlak voor de aanpak te vergroten en weerstand te verminderen. Een voorbeeld hiervan is de MKBA van Het Bouwdepot (Cebeon 2023)<sup>18</sup>.

## 5.2 Pilots met geldschenken: Leading by example

Opvallende bevinding is dat voor gemeentelijke beleidsadviseurs en wethouders experimenteren met geldschenk-aanpakken niet alleen een manier is om het goede te doen voor inwoners, maar ook wordt gezien als manier om landelijk beleid te beïnvloeden en helpt om positie te bepalen in de context van nieuwe verantwoordelijkheden en verschuivende bestuurlijke verhoudingen.

### Het experiment

Tot op heden worden geldschenk-aanpakken in Nederland vrijwel uitsluitend uitgevoerd als experimenten of pilots. Framing van deze aanpakken als pilot helpt om voorbij te gaan aan discussies over juridische- en legitimiteitsvraagstukken die naar voren zouden komen wanneer geldschenken in vertrouwen direct zou worden ingebed als regulier beleid:

<sup>18</sup> Deze is te vinden op: <https://hetbouwdepot.nl/wp-content/uploads/2023/10/23806-Basis-MKBA-Bouwdepot-eindrapport.pdf>

*"Als het nieuw is en het mag niet, ben ik iemand die zegt, "dan noemen we het pilot" -Wethouder*

*"Tijdelijk geld is de manier om middels een pilot zoiets te kunnen doen. Want als je dit direct iets structureels maakt, Zou er wel veel meer weerstand zou. Dan komen er wel allerlei juridische vraagstukken bij kijken. Geldkwesties worden dan veel belangrijker omdat je dan structureel geld moet hebben. En dan komt het gelijkheidsbeginsel ter sprake en wordt het wel echt een ander verhaal." -Beleidsadviseur*

Uit onze analyse blijkt overigens dat het experimenteren met geldschenk-aanpakken voor gemeenten verschillende doeleinden dienen. In grote lijnen hebben deze voor gemeenten daarom drie betekenissen: 1) het goede doen, 2) veranderingen in de gemeente faciliteren, en 3) bijdragen aan landelijke beleidsverandering en nieuwe manieren om beleid te ontwikkelen. Deze betekenissen bieden belangrijke aangrijpingspunten om sociaal innovatieve aanpakken zoals geldschenken in vertrouwen mogelijk te maken en worden hierna in meer detail beschreven.

### Betekenis 1: 'Het goede' doen

Op de eerste plaats spreken vrijwel alle beleidsadviseurs en wethouders over geldschenken in vertrouwen als een manier om 'het goede' te doen voor inwoners. In een context waarin bestuurders te maken hebben met zeer complexe en lastig te doorgronden problemen, zoals armoede en kansengelijkheid, worden geldschenk-aanpakken aangegrepen omdat deze een heel concrete en behapbaar oplossing bieden:

*"Je kunt als College heel hoog de wens hebben om armoede te bestrijden of kansengelijkheid creëren. Er zijn natuurlijk 100.000 factoren waar je geen invloed op hebt als gemeente, die wel bijdragen of een negatief effect hebben op de kansengelijkheid, er zijn ook een aantal dingen die je wel kunt doen en dat is bijvoorbeeld [naam aanpak]. Het is gewoon een hele praktische uitvoering van de wens om dat te creëren. En daar wordt men wel blij van." -Beleidsadviseur*

Echter, waarvoor geldschenken in vertrouwen een oplossing biedt, en wat 'het goede' precies is, kan verschillen per persoon en per gemeente. Zo blijkt uit de analyse dat enerzijds over geldschenken wordt gedacht en gesproken vanuit een frame van zorg en verheffing (zie tabel 4.). Het gaat dan bijvoorbeeld om het verlichten van misère, het bieden van een stabiele basis of creëren van ruimte voor zelfontplooiing. Anderzijds wordt over 'het goede doen' gesproken vanuit een frame van preventie (zie tabel 5.). Het gaat dan om preventie van problemen voor inwoners in bestaansonzekere situaties zoals dakloosheid, schulden, criminaliteit en ongezondheid, maar ook over het voorkomen van de gevolgen van deze problemen voor andere inwoners zoals overlast of collectief op te brengen (zorg)kosten.

Tabel 4. Frame: Geldschenken als zorg en verheffing.

Frame van zorg en verheffing
Helpen
Bestaanszekerheid bieden
Eigen regie & autonomie versterken
Perspectief bieden
Nieuwe start bieden
Zorgmedewerkers faciliteren

Tabel 5. Frame: Geldschenken als preventie

Preventieframe
Voorkomen van dakloosheid
Voorkomen van criminaliteit
Schuldenpreventie
Voorkomen van zorgkosten
Voorkomen van potentieverlies

## Betekenis 2: bijdragen aan veranderingen in de gemeentelijke organisatie

*"Als het werkt, gaat het een bouwsteen zijn in het opleveren van een beter systeem.." -Wethouder*

Zoals beschreven in hoofdstuk 4.1, geven de decentralisaties voor gemeenten aanleiding om zich te bezinnen op hun zorgvisie en de waarden van waaruit zij invulling gaan geven aan nieuwe verantwoordelijkheden. Het werken met geldschenk-aanpakken blijkt voor gemeenten dan ook een manier om te helpen bepalen waar zij voor staan en om dit binnen de gemeente zichtbaar te maken. De aanpak is dan als ware het een boegbeeld, een manier om te werken aan de identiteit en het imago van de stad en van bestuurders:

*"Er zijn natuurlijk heel veel initiatieven in het land. In die hoeveelheid moet je altijd maar weer kiezen waar je als organisatie voor staat, waar je aandacht aan wil geven maar dat kleurt ook heel erg je identiteit. Dus de keuze die je maakt kleurt je identiteit als organisatie." -Beleidsambtenaar*

Het is niet alleen van belang om aan te sluiten op de huidige identiteit van de stad, maar ook om met framing de aanpak te relateren aan de wensen binnen gemeenten naar verandering. In de interviews werd vaak gesproken over geldschenk-aanpakken als middel om te leren en ontwikkelen, vanuit een frame van transitie (zie tabel 6.). Binnen **het transitieframe** gaven gemeenten betekenis aan het werken met geldschenk-aanpakken vanuit de wens naar veranderingen van de gemeentelijke werkwijze en bestuurlijke cultuur. Bijvoorbeeld in reactie op de toeslagenaffaire en het idee dat bestaande systemen van zorg en sociale zekerheid niet voldoende aansluiten op wat inwoners nodig hebben:

*"We hebben het allemaal ZO complex gemaakt en ZO ingewikkeld georganiseerd...dat we echt, in mijn ogen, echt toe zijn aan een enorme change. En daar moet je wel goed doordacht en met een aantal voorzichtige stappen doen, zodat je ook zeker weet dat je geen mensen weer gaat vermorzelen. Maar dat moeten we doen" -Wethouder*

Zo gaven verschillende respondenten aan dat een belangrijk doel van experimenteren met de aanpak was om te leren over de eigen organisatie en om vandaaruit te kunnen ontwikkelen. Juist omdat deze aanpakken schuren met bestaande systemen, wetgeving, en denkbeelden kunnen deze bijdragen aan het bevragen en hervormen van de bestuurlijke culturen in de gemeente. Bijvoorbeeld door ingesleten mensbeelden zichtbaar te maken en om de verscheidene betrokkenen te leren denken vanuit vertrouwen:

*"Ik vind dat bij ons in de organisatie te vaak mensen op een manier benaderd worden die ik niet oké vind. Dat ligt niet aan onze gemeente, want we zijn echt wel, gemiddeld genomen, best een sociale gemeente. Maar het neoliberalisme dat is ook hier niet aan mensen voorbij gegaan, dus die hebben dat mensbeeld van, 'je bent een profiteur', of wat dan ook, dat zit gewoon in de harten van mensen. Ik wil dat er graag uit krijgen. Ik wil dat er op een andere manier met mensen wordt omgegaan. -Wethouder*

*"nu je zo'n experiment hebt gedaan en hebt geëvalueerd kan je dan ook aantonen wat dat met die personen heeft gedaan, in plaats van altijd maar vanuit te gaan op het moment dat je niet mensen achter de broek zit dan wordt het niks. Maar soms is het juist andersom dan denk je dat*

*de spanning zo hoog opgelopen is dat je iets meer geduld en rust in kan bouwen om op lange termijn verder te komen” -Beleidsadviseur*

Zoals omschreven in hoofdstuk 3.4, zijn gemeentelijke beleidsterreinen van zorg, inkomen, jeugd etc. sterk versnipperd. Kenmerkend voor veel geldschenk-aanpakken is juist dat zij in de kern zijn gericht op de verbinding tussen bestaanszekerheid, wonen, en gezondheid. Voor verschillende gemeenten krijgt de geldschenk-aanpak dan ook betekenis als leermiddel om integrale beleidsvoering en dienstverlening te bevorderen:

*“Dit is echt een integraal vraagstuk en daarmee loop je ook gewoon tegen de grenzen van de organisatie op. Het is dus op mijn afdeling belegd. Het idee is om dat ik nu met die drie collega’s van andere afdelingen ga proberen om een gezamenlijke memo te schrijven en het echt vanaf de start gezamenlijk op te pakken, zodat het niet wordt: ik trek het en ik stem het een beetje af met de rest, maar we gaan het samen doen. En we willen ook integraal geld ervoor gebruiken zeg maar. Dus dat het, dat we het met elkaar echt doen. (...) Dus ik denk, ook dat dit soort dingen helpen om in het algemeen wat integraler te werken. Op deze manier word je een beetje gedwongen ertoe. Misschien zetten we dan als organisatie ook weer stapjes om dit beter te doen, want dit is gewoon moeilijk terwijl er zijn 100 vraagstukken die een integrale benadering vragen.*

*-Beleidsadviseur*

Tabel 6. Frame: Geldschenken als leermiddel gemeente

<b>Transitiefraam gemeenten</b>
Leren over knelpunten in gemeentelijke organisatie en uitvoering
Hervorming bestuurlijke cultuur
Bevragen mensbeelden, Rechtvaardigheid bevorderen
Integraal beleid en dienstverlening bevorderen

Tabel 7. Frame: Geldschenken voor landelijke verandering

<b>Transitiefraam landelijk</b>
Ruimte claimen voor experimenteren
Landelijk beleid informeren, waaronder:
-Systeemproblemen identificeren & agenderen
-Oplossingen voor systeemproblemen problemen vinden & agenderen

### Betekenis 3: bijdragen aan veranderingen van landelijk beleid

Binnen het transitiefraam wordt ook gesproken over experimenteren met aanpakken waarin geldschenken in vertrouwen een rol heeft als middel om bij te dragen aan landelijke systeemverandering (zie tabel 7). Er is hierbij sprake van een gelaagdheid van gewenste veranderingen waaraan experimenteren aan kan bijdragen. Samengevat zijn de doelen:

- 1) bestuurlijke verhoudingen bevragen,
- 2) beleidswijzigingen voor specifieke doelgroepen bepleiten,
- 3) algemene wetswijzigingen bepleiten, en
- 4) landelijke beleidsparadigma’s en perspectief op beleidsontwikkeling en implementatie bevragen.

Een gemeente kan meerdere doelen tegelijk nastreven. Deze worden hierna per doel beschreven.

### *Transitie in bestuurlijke verhoudingen*

Vanuit de decentrale verantwoordelijkheden voor de zorg en het welzijn van inwoners voelen gemeenten zich gelegitimeerd om (in de vorm van experimenten) beleid te voeren dat de inkomenspositie van groepen inwoners beïnvloedt. Omdat daarmee ruimte wordt genomen voorbij de gegeven ruimte om incidentele individuele noden van inwoners te verlichten, is dit (vaak impliciet maar soms ook expliciet) een middel om de bestuurlijke verhoudingen te bevragen. Nu is het in de regel niet zo dat gemeenten ambiëren om structureel inkomenspolitiek te bedrijven. Wel hebben veel gemeenten de wens om als proeftuinen te (mogen) experimenteren om kennis en bewijslast te vergaren als input voor toekomstig beleid, en daarmee een meer prominente positie te claimen in de beleidscyclus:

*"Eigenlijk zouden de gemeentes de plekken moeten zijn waar [problemen] gesignaleerd worden, en om dingen te kunnen proberen en ontwikkelen. En als dat goed bevalt kan je het gewoon landelijk maken." -Beleidsadviseur*

Juist omdat bij experimenteren met geldschenk-aanpakken als controversieel wordt gezien, is het een manier om bestuurlijke verhoudingen ter discussie te stellen.

### *Beleidswijzigingen voor specifieke doelgroepen*

Een ander doel is om een oplossing voor een specifiek beleidsprobleem met betrekking tot een bepaalde doelgroep uit te proberen. Het Bouwdepot wordt bijvoorbeeld gezien als oplossing voor een manco in de wet waarbij dak- en thuisloze jongeren tussen 18-21 jaar geen recht hebben op een volledige uitkering en daardoor het risico lopen om in de problemen te komen. Werken met het Bouwdepot of een vergelijkbare aanpak als pilot is een manier om lokaal bewijs te verzamelen over de uitvoerbaarheid en effecten van de geogde beleidsverandering. Het is nog niet altijd duidelijk welke verandering er precies wordt nagestreefd. Soms is de door gemeente gewenste verandering om de structurele ruimte en middelen te krijgen die nodig zijn om de aanpak als regulier 'zorgproduct' te kunnen aanbieden aan een specifieke groep inwoners. Soms is de gewenste verandering een (wets)wijziging waardoor verdere ondersteuning van de specifieke groep überhaupt niet meer nodig is. Bijvoorbeeld door de jongerennorm van dak- en thuisloze jongeren categoriaal te schrappen<sup>19</sup>:

*"Ik vind niet dat het zou moeten uitmaken in welke gemeente je aanklopt eigenlijk. Dus wat ik zou willen dat het gewoon landelijk, dat het niet moet uitmaken of je nou in het noorden tegen de problemen aanloopt of in het zuiden, en dat er heel anders mee wordt om gegaan. We maken het daarmee alleen maar nog maar complexer, en dan snapt niemand meer wanneer die waar recht op heeft en op welke plek. Ik denk dat ze het gewoon wettelijk goed moeten regelen. Gewoon heel die jongeren norm afschaffen. Dan heb je het opgelost, en geen projecten, geen pilots, geen experimenten nodig." -Beleidsadviseur*

---

<sup>19</sup> Het lijkt er overigens op dat de Participatiewet de ruimte om hiervan af te wijken (op individuele basis) al biedt. Probleem is daarom mogelijk dat gemeenten in de praktijk die ruimte nog niet ervaren. Voor meer info zie: <https://www.divosa.nl/publicaties/maatwerk-participatiewet-voor-dak-en-thuisloze-jongeren/maatwerk-participatiewet-voor#inleiding>

### *Algemene wetswijzigingen*

In verschillende gemeenten geven beleidsadviseurs en wethouders aan dat het huidige stelsel van inkomensvoorzieningen en het sociaal minimum niet toereikend is om voor een deel van hun inwoners basale bestaanszekerheid te garanderen met allerlei problemen als gevolg<sup>20</sup>. Het werken met geldschenk-aanpakken wordt dan ook gezien als een manier om dit te agenderen of om bewijslast te verzamelen ter onderbouwing van wijzigingen in landelijk sociaal zekerheidsbeleid:

*"Ik zie dit soort experimenten meer als een soort van bewijsvoering, van jongens, het zou anders moeten en als we dat anders doen, dan zie je dat mensen rust in hun leven krijgen. (...) Maar de oplossing kan er uiteindelijk niet in zitten dat iedere gemeente een dergelijk experiment doet voor een beperkt aantal mensen, want dan is het geen experiment meer, dan hebben we gewoon, dan heb je in gemeente Y zo'n hoog inkomen en in gemeente B en Z krijg je een lager of een hoger inkomen, dat kan natuurlijk niet, dat is geen rechtvaardige situatie. - Wethouder*

### *Een ander perspectief of beleidsontwikkeling en implementatie*

Zoals al beschreven in H5.1 werken policy entrepreneurs binnen en buiten de (lokale) overheid aan een fundamentele bevraging van hoe lokaal, en lokaal-landelijke beleidscyclusen werken. Voor sommige gemeentes zijn geldgeven-aanpakken dan ook onderdeel van het streven om op een meer experimenterende en ontwerpende manier tot beleid komen met een nadruk op kortcyclisch leren. Door verschillende wethouders werd nadruk gelegd het belang van ruimte (nemen) om op uitvoeringsniveau om beleid te (kunnen) maken. Door de perspectieven, behoeften en wensen van mensen voor wie beleid bedoeld is als centraal uitgangspunt te nemen voor ontwikkeling, in plaats van op afstand van burgers te blijven sleutelen aan bestaande systemen, kan in hun perspectief de kloof tussen beleid en burger worden verkleind. Als meest nabije overheid zien gemeenten voor zichzelf een centrale rol in het lokaal experimenteren, leren en ontwikkelen van beleid met en voor burgers, met als doel dat geleerde lessen *bottom-up* landelijke beleid informeren:

*"Het zou mij ontzettend veel waard zijn als dit [experimenteren] gewoon mag. De tijd die we kwijt zijn geweest aan het maken met een deal tussen bewindvoerders, aan het zorgen dat de Belastingdienst het niet als "fictief loon" ging zien, ja dat is allemaal zonde van je tijd. Dat zou je beter kunnen oplossen met een stukje experimenteerruimte voor gemeenten, dan dat je gaat proberen om alle regels kloppend te krijgen. Dat krijg je bijna niet voor elkaar. Bij wijze van spreken dat ik 10% van mijn budget, als experimenteerruimte kan gebruiken mits ik kan motiveren dat het ten goede komt aan de doelgroep die onder mijn gedecentraliseerde bevoegdheid is gekomen"*  
*-Wethouder*

*"goede ideeën moeten er kunnen zijn en daar kan je dan van leren, want als dat heel erg aanslaat, kan je dat gebruiken en kan je daar dus ook je landelijke regelgeving op afstemmen."* -Wethouder

---

<sup>20</sup> Zoals opbouw van schulden, problemen met gezondheid, opvoeding en arbeidsparticipatie.

*Beïnvloeden van de fundamentele denkwijzen in de verzorgingsstaat (beleidsparadigma's).*

Tot slot zien gemeenten het experimenteren met geldschenk-aanpakken als een manier om fundamentele transitie in de inrichting van de sociale zekerheid in de Nederlandse verzorgingsstaat te bewerkstelligen. Hiermee proberen zij bij te dragen aan een verschuiving van beleidsparadigma's (Daignealt 2014). De gedachte hierachter is dat als je vanuit andere waarden en een ander mensbeeld vertrekt, je uitkomt op andere beleidsinstrumenten. Als je bijvoorbeeld uitgaat van een mensbeeld van de uitkeringsgerechtigde als potentiële profiteur, dan is beleid dat is gericht op disciplineren en controle logisch. Vertrek je in plaats daarvan uit een mensbeeld van de uitkeringsgerechtigde als welwillend persoon in lastige omstandigheden, dan kom je eerder uit op beleid dat is gericht op ondersteuning en gestoeld op vertrouwen. Het experimenteren met geldschenkaanpakken wordt gezien als een manier om op kleine schaal te proberen wat een verandering in de denkwijzen onder beleid kan bewerkstelligen, voor de gemeentelijke organisatie, maar ook als les voor landelijke beleidsmakers:

*"Nou, ik denk dat de traditionele werkwijze die vooral gaat over iedereen zo eerlijk mogelijk willen bieden wat in zijn of haar situatie passend is, is dit wel een hele complexe wereld geworden waarbij het toch weer zijn doel voorbijstreeft. Wij zitten in een transitie van vooral die manier van denken, naar een nieuwe vorm, die voor mij nog niet uitgekristalliseerd is, die zie ik nog niet helemaal voor me. En zo'n pilot, zo'n [naam aanpak], is een middel om te oefenen met verschillende vormen hoe je het ook anders kan doen." -Beleidsambtenaar*

### 5.3 Netwerken gebruiken en uitbouwen

Het creëren van ruimte voor geldschenken is per definitie een relationele aangelegenheid, waarbij draagvlak en partnerschappen moeten worden gevormd binnen en rondom de gemeente. In de praktijk zijn het meestal beleidsadviseurs die binnen de gemeente werken aan het opzetten van geldschenk-aanpakken. Om daarvoor ruimte te kunnen creëren is het essentieel dat zij zowel 'verticaal' steun verwerven van teamleiders en bestuurders, als horizontaal verbinding weten te leggen met bijvoorbeeld collega's van andere afdelingen (denk aan juridische- en financiële adviseurs, praktijkpartners & uitvoeringsorganisaties en vertegenwoordigers van de doelgroep).

#### Belang van eigenaarschap en draagvlak in netwerken

Om de slagingskans van het werken met innovatief of controversieel beleid zoals geldschenk-aanpakken te vergroten, kan het helpen om al in een vroeg stadium verschillende actoren in de gemeentelijke organisatie mee te nemen. Door aan de voorkant rekenschap te geven van de perspectieven van verschillende betrokkenen, en door een gevoel van mede-eigenaarschap te creëren, vermindert het risico op weerstand:

*"Kijk, als je een plan maakt en aan het einde zegt: wat vind je ervan? Ja dan loop je de kans dat ze zeggen: "het is een ruk plan" en dan kan je opnieuw beginnen. Als je van tevoren met elkaar spreekt over dilemma's en vraagstukken die je samen deelt. En je gaat ook samen op pad is die kans een stuk minder groot".*

*-Wethouder*

Ook vanwege het controversiële karakter van aanpakken waarin geldschenken een rol speelt en de daaraan verbonden risico's, kan het voor bestuurders belangrijk zijn om aan de voorkant draagvlak te creëren bij de gemeenteraad namens wie zij optreden. Dat gevoel van eigenaarschap vergoot de kans op voortzetting bij een succesvolle uitkomst. Tegelijkertijd is het van belang om te voorkomen dat de raad wordt overvallen indien er op enig moment toch vragen vanuit het Rijk komen of als er op een ander vlak wrijving ontstaat:

*"Je moet altijd ook even het college poortje door, wat vinden die ervan? Want het is een collegebesluit om de wet te overtreden, het is niet van mij alleen he, ik ben niks. Het college is rechtspersoon, dus nou ja goed, en dan uitleggen van waarom (...) Ik zeg dan gewoon in zo'n commissievergadering, ja zoals jullie weten, dit moeten we gewoon doen want dit is nodig voor onze [doelgroep]. Want daar hebben we zorgplicht voor, vind ik zelf, en dat vind u ook. Alleen weet wel dat wij hier niet binnen de participatiewet functioneren, op dit moment zijn wij gewoon deze aan het overschrijden. Maar wij geloven hierin en wij gaan hier gewoon mee door. Ja, en dan heb ik m'n informatieplicht voldaan. Want je wilt echt niet dat je dit gaat doen, je teruggefloten wordt door de minister, en de gemeenteraad zegt, 'wat was jij nou aan het doen? Waarom heb je ons nooit geïnformeerd dat je hiermee door was gegaan?' En ik wilde ze ook gewoon laten meevieren met het succes" -Wethouder*

### Eigenaarschap en draagvlak in netwerken creëren

Om de benodigde betrokkenheid en draagvlak te creëren is het belangrijk om overtuigend te argumenteren en strategisch te denken (Mintrom 2019). In dit onderzoek kwamen verschillende voorbeelden naar voren van hoe dat gedaan wordt. Zo benoemen meerdere beleidsambtenaren dat om een gevoel van eigenaarschap te creëren over een probleem (en daarmee ook oplossingen) het helpt om het probleem te construeren aan de hand van verhalende voorbeelden, het liefst afkomstig uit de eigen stad. Bijvoorbeeld door een illustratieve casus van een inwoner te delen, kan de ander zelf nadenken over wat er zal gebeuren als het reguliere beleid gevolgd wordt en kan diegene vervolgens ook betrokken worden bij de oplossing:

*"[Wat helpt is om] het persoonlijk te maken. En mensen er zelf over laten nadenken. En daardoor ga je meer denken van: "O, wat erg dat ik medeplichtig ben als gemeente. En dan zoek je ook voorbeelden die verschillende afdelingen raken. De oplossing moet je ook al klaar hebben van: 'Dit is wat [de doelgroep] wil, dus kunnen we dat met zijn allen gaan regelen?'. En daarin ook aan het eind weer benadrukken hoe ontzettend belangrijk zij zijn, want dat is ook zo. Ik ben geen expert op andermans werkgebied. Dus ik heb hun allemaal nodig. Dus dat ook heel erg duidelijk maken: "hey je bent hier ook als soort van ambassadeur van je afdeling om iets moois, iets goeds te doen". -Beleidsadviseur*

Om effectief contact te leggen met de verschillende actoren is echter meer nodig. Het werkt niet om iedereen hetzelfde verhaal te vertellen, want mensen hebben nu eenmaal verschillende perspectieven, waarden en belangen. Daarom is het belangrijk om te begrijpen wat belangrijk voor de ander is. Alleen dan wordt het mogelijk de framing van de propositie/aanpak daarop aan te passen,

en argumenten op te werpen die vanuit het perspectief van de ander overtuigend zijn. Bijvoorbeeld in lijn met de in het vorige hoofdstuk beschreven frames van betekenisgeving. Om een ander te overtuigen is in de praktijk vaak een combinatie van verschillende frames en argumenten nodig. Daarom is het belangrijk om verschillende soorten bewijslast gereed te hebben. Bijvoorbeeld verhalen waar verschillende waarden worden benadrukt, maar ook juridische onderbouwing of een maatschappelijke kosten-baten analyse:

*"Als je stappen wil zetten, in welke richting dan ook, er is altijd weerstand en of je nou iets plust of iets mint. De kunst daarbij is dat je vooral heel goed luistert naar de politieke partijen in je stad. Dus heel goed luistert ook naar "in welke taal praten ze over vraagstukken?". "Wat is voor hun belangrijk? Welke inzichten zijn voor hen belangrijk om tot besluiten te komen?". "Welke doorkijk hebben ze nodig? Welke effecten?". En in de wijze waarop je je voorstelt en beargumenteert, probeer je met die verschillende stromingen rekening te houden.(...). Dus het gaat erom dat je op meerdere manieren zeg maar ook je propositie die je hebt, dat je die op meerdere manieren aanbiedt." -Wethouder*

Voor het bepalen van een effectief frame om betekenis te geven aan geldschenken, dient ook rekening te worden gehouden met de bestuurlijke omgeving en gemeentelijke context waarin degene die je wilt overtuigen (of die je helpt om anderen te overtuigen) zich bevindt. Zoals beschreven in hoofdstuk 4.3, zijn gedeelde noties van 'het goede' vaak verbonden met de historisch gewortelde identiteiten van de gemeenten. Stel jezelf (en de ander) daarom de vraag: wat hebben ambtenaren of bestuurders nodig om binnen hun context te onderbouwen dat geldschenken in vertrouwen 'het goede' is om te doen?

### Bezwaren en argumenten bij geldschenken

Het creëren van ruimte voor geldschenken vraagt nog altijd veel inspanning vanwege juridische ambiguïteit, vraagstukken over legitimiteit, en gevestigde mensbeelden. Zoals hiervoor is beschreven, spelen bij deze aspecten processen van betekenisgeving een centrale rol. Het is maar net hoe je naar geldschenken kijkt of er 'ruimte' voor is. In het bepalen van het frame zit dus de macht om het bestaande in stand te houden, of om ruimte te creëren voor verandering.

## 5.4 Werken met coalities van pleitbezorgers

Zoals beschreven in hoofdstuk 2.2 is één manier om beleidsinnovatie te bevorderen het werken met coalities van pleitbezorgers. Met betrekking tot geldschenken in vertrouwen zijn er momenteel een aantal van zulke coalities. Op de eerste plaats bouwen vertegenwoordigers van verschillende geldschenk-aanpakken ieder hun eigen coalities rond de eigen doelstelling. Het Bouwdepot bouwt bijvoorbeeld een netwerk met ontwerpers, journalisten, ervaringsdeskundigen, fiscalisten, vermogensfondsen, uitvoerende hulpverleningsorganisaties en wetenschappers. G. In periodieke sessies kwam dit netwerk samen om knelpunten en kansen te bespreken voor de uitvoering van het bouwdepot. Gemeenten met interesse voor het Bouwdepot voelde zich daardoor gesteund en beter toegerust om aan de slag te gaan. Enigszins vergelijkbaar bouwt Collectief Kapitaal aan een eigen netwerk van pleitbezorgers met verschillende rollen en expertises.

Op de tweede plaats is begin 2023 gestart met de verbinding van vertegenwoordigers van verschillende aanpakken<sup>21</sup> in het door FNO gesteunde 'Actienetwerk Bestaanszekerheid'. In dit netwerk vindt periodiek uitwisseling plaats van ervaringen, strategieën en contacten. Bij specifieke gedeelde vraagstukken worden zij daarbij gesteund door een kennisinstituut, juristen en een expert op het gebied van public affairs. Hoewel de vertegenwoordigde aanpakken inhoudelijk en qua doel aanzienlijk verschillen, is er overeenstemming over het overkoepelende doel om geldschenken in vertrouwen mogelijk te maken.

Zowel in de coalities van de losse aanpakken als in het overkoepelende samenwerkingsverband zijn belangrijke strategieën te herkennen voor beleidsinnovatie (Hoefler 2023, Stachowiak 2013). Zo werkt iedere aanpak aan onderzoek om bewijslast te verzamelen en overtuigend te kunnen argumenteren<sup>22</sup>. Het delen van deze informatie in onderzoeken en publicaties kan helpen om denkbeelden van beleidsactoren te veranderen (ibid.). Daarnaast werkt iedere aanpak aan het veranderen van de publieke opinie via (sociale) media en wordt er flink gelobbyd bij beleids- en opiniemakers om de verschillende aanpakken en doelen onder de aandacht te brengen. Wat bij de verschillende aanpakken tot op heden nog wel lijkt te ontbreken is een brede steun van bijvoorbeeld koepelorganisaties rond schulden, onderwijs etc. Bredere steunbetuiging is behulpzaam om gedeeld draagvlak voor de gewenste (beleid)verandering aan te tonen (Mintrom 2019).

Op het moment van schrijven ontbreekt het in de coalitie van het actienetwerk bestaanszekerheid aan concrete overeenstemming over de manier waarop geldschenken in vertrouwen mogelijk gemaakt moet worden, en daarmee over de gewenste beleidsverandering. Waar de ene aanpak primair een verhoging van het sociaal minimum nastreeft, zoekt de andere aanpak naar ruimte voor geldschenken als regulier zorgproduct voor bijzondere doelgroepen. Weer een andere organisatie probeert juist buiten het bestaande systeem om te werken en ruimte voor geldschenken te creëren tussen burgers zonder tussenkomst van overheden.

Het gemeenschappelijke doel van het actienetwerk lijkt dan ook vooral te zijn gelegen in het streven naar paradigmaverandering in landelijk beleid van inkomen, zorg en welzijn en in een verandering van maatschappelijke beeldvorming. Het samen leren van experimenten van de verschillende aanpakken, door kennis en ervaringen te benutten en breder te delen wordt gezien als ondersteunend aan dit doel. Enerzijds omdat in de verschillende aanpakken bewijs wordt verzameld dat als argumentatie kan worden gebruikt voor paradigmaverandering een voor verschuiving in maatschappelijke beeldvorming. Anderzijds omdat vanuit steeds meer lokale experimenten beleidsactoren ervaring opdoen met geldschenkaanpakken en onderliggende denkwijzen, waardoor het netwerk van pleitbezorgers groeit. Met deze brede steun kan mogelijk beter druk worden uitgeoefend op invloedrijke landelijke beleidsactoren om het paradigma van waaruit zij beleid maken te bevragen.

## 5.5 Borging en opschalen van veranderingsprocessen

Het voeren van geldschenkaanpakken als pilot of experiment is zelden een opzichzelfstaand doel. Gemeenten werken dan ook aan verschillende manieren om geldschenk-aanpakken te borgen als lokaal beleid en om vanuit de geleerde lessen bij te dragen aan veranderingsprocessen van landelijke beleid en beleidsparadigma's. In dit laatste hoofdstuk van de resultaten leest u hoe zij dat doen.

---

<sup>21</sup> Dit zijn: Het Bouwdepot, Collectief Kapitaal, Gewoon Geld Geven (Kansfonds), en het Resocialisatiebudget.

<sup>22</sup> Hiervoor is samenwerking met onafhankelijke onderzoekers nodig.

## Borging als lokaal beleid

Onder gemeenten heerst een dubbel gevoel over pilots en experimenten. Het opzetten hiervan kost veel tijd terwijl het merendeel van de projecten 'in de la belanden' ook als er sprake is van succesvolle uitkomsten. Dit tot grote frustratie van betrokkenen:

*"Wat je heel veel ook ziet is dat dit soort dingen wordt uitgevoerd. Dan worden ergens tijdelijke middelen vandaan getoverd, van, we hebben hier nog een potje die we niet gebruiken, en daar kunnen we wel in schuiven, nou prima, dan gaan we door. Dan hebben we het 3 jaar staan, of 5 jaar, of hoe lang, en dan is die 5 jaar voorbij, en dan zegt iedereen: 'Het ging eigenlijk wel goed, maar toen hebben we het tijdelijk gefikst. Hebben we structurele middelen hiervoor?' Nee, oké, en dan bloedt het dood." -Wethouder*

Toch zijn er inmiddels enkele voorbeelden van gemeenten waar de succesvolle uitvoering van een pilot leidt tot voortzetting en/of uitbreiding van de aanpak. Hieruit kunnen lessen worden geleerd voor gemeenten die na het voeren van een eerste experiment willen doorpakken.

### *Bewijslast: doelen onderbouwen met verhalen & cijfers*

Om een vervolg of opschaling voor elkaar te krijgen zijn allereerst verschillende vormen van bewijslast nodig die verkregen moeten worden uit de eerste pilot<sup>23</sup>. Het gaat dan enerzijds om het ophalen van verhalen die aantonen wat het experiment heeft betekend voor (de levensloop van) van deelnemers en voor betrokken (zorg)partners. Vanuit deze verhalen kan bijvoorbeeld worden onderbouwd dat het doel van 'het goede doen' als zorg en verheffing met de aanpak wordt bereikt (zie hoofdstuk 5.2). Anderzijds dient te worden aangetoond dat het doel van 'preventie' wordt bereikt. Dat kan deels met verhalen van deelnemers. Maar om te kunnen onderbouwen dat er sprake is van kostenpreventie is het ook nodig om besparingen aan te tonen. Bijvoorbeeld met een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Dat is essentieel omdat er niet alleen draagvlak voor vervolg of de inbedding als regulier beleid moet worden gevonden, maar ook financiering. Hierbij dient wel over domeinen heen te worden gedacht. Vanwege het integrale karakter van geldschenk-aanpakken, leiden investeringen op het beleidsdomein van werk en inkomen namelijk vooral tot baten op andere beleidsterreinen. Het verrekenen van die kosten-baten vraagt dan ook mogelijk om systeeminnovatie<sup>24</sup>:

*"Uit de MKBA moeten we zien te krijgen dat het zich terugbetaalt. Anders dan krijg je het er sowieso niet doorheen. En dan... we hebben als gemeente een maatwerkbudget. Dan is eigenlijk de vraag of dat ook ingezet zou kunnen gaan worden voor dit soort instrumenten. Wanneer de situatie daar om vraagt, dus dat is eigenlijk waar je naartoe wil. En dan wil je ook dat budget ophogen want als je het ook hiervoor gaat gebruiken, nou ja... dan doe je dat. En dan is een ander deel van discussie, als we dan heel veel kosten voorkomen, stel je voor "werk en inkomen" betaalt "giften". En daardoor worden zorgkosten of Wmo kosten bespaard, wil je eigenlijk dat dat weer terugkomt, deze kant op." -Wethouder*

<sup>23</sup> Lokale bewijslast wordt als meest valide bewijs gezien. In aanvulling kan voor argumentatie gebruik worden gemaakt van onderzoeksbevindingen uit andere steden.

<sup>24</sup> Dit kan ook worden gezien als een manier waarop experimenteren met geldschenken-aanpak bijdraagt aan en het doel om te leren over (benodigde) veranderingen in de gemeentelijke organisatie.

### *Het experiment voorbij: bestaande ruimte gebruiken*

Doordat gemeenten uitsluitend met geldschenk-aanpakken aan de slag zijn gegaan als experimenten, kon in eerste instantie om de beperkingen en knelpunten in het bestaande systemen heen gewerkt worden. Dat heeft als voordeel dat bewijslast kan worden verzameld. Echter, bij het organiseren van een vervolg, en met name wanneer de stap gezet wordt om de aanpak als regulier beleid te implementeren, komt de vraag weer op tafel hoe het binnen het bestaande systeem ingebed kan worden<sup>25</sup>. Of welke aanpassingen in het bestaande systeem nodig zijn. Aangezien deze vragen bij alle gemeenten vroeg of laat opkomen, helpt het om de antwoorden in gezamenlijkheid te zoeken. Dat gebeurt bijvoorbeeld binnen de coalitie van bepleitvormers van het bouwdepot en in het actienetwerk bestaanszekerheid, en toont het belang van coalitievorming voor sociale innovatie aan. Ook geven beleidsadviseurs aan dat het belangrijk is om al in een vroeg stadium borgingsmogelijkheden te verkennen en hierover afspraken te maken.

Binnen het kader van dit onderzoek lijkt vooral naar voren te komen dat bestaande systeem, wet- en regelgeving meer ruimte bieden voor geldschenken in vertrouwen dan veelal wordt gedacht. Zo bezien is het vooral belangrijk om vanuit overeenstemming tussen verschillende actoren de bestaande ruimte voor geldschenken te bepalen en het comfort te vinden om deze ruimte te gebruiken:

*Er is veel meer mogelijk binnen de wettelijke context dan heel veel gemeentes, de ambtenaren denken. En om dat mogelijk te maken moet je allereerst leren waar die mogelijkheden zitten, maar moeten mensen ook gewoon op managementniveau, bestuurlijk niveau, goede back-up hebben om dan ook te mogen handelen en uitzonderingen te mogen maken." -Wethouder*

Bijvoorbeeld vanuit de maatwerkgedachte en het verbinden van beleidsdomeinen kan dan ruimte worden gevonden om geldschenken in vertrouwen voor bijzondere doelgroepen mogelijk te maken (mits er structurele financiële middelen beschikbaar zijn):

*"Dus het uiteindelijke doel zou moeten zijn dat dit een tijdelijke pilot is, en dat wij in staat zijn om [naam aanpak] in te regelen in onze organisatie als product voor mensen die voldoen aan bepaalde criteria, en in bepaalde situaties zitten waarbij we weten dat ze erbij geholpen zijn." - Wethouder*

### *Het experiment voorbij: ruimte creëren*

Tegelijkertijd ervaren verschillende betrokkenen, zowel vanuit het Rijk als bij gemeenten nog altijd onzekerheid over de exacte ruimte voor geldschenken door gemeenten. Vanwege de soms sterk uiteenlopende perspectieven lijkt discussie en spraakverwarring onvermijdelijk. Een manier om dit te doorbreken zou kunnen zijn om een rechter om een bindende uitspraken te vragen. Zo wordt jurisprudentie gecreëerd die kan helpen om immer terugkerende discussies te beslechten tussen gemeentelijke beleidsactoren, of tussen de gemeenten en het rijk:

*"Ga dan met zo'n jongere een proefproces starten. Laat het toetsen of het nou echt wel of niet kan. Er is vast een jongere die zegt, vind ik een goed idee. Je moet iemand hebben die een beetje slim is, die ook geholpen gaat worden als het mis gaat, met een goede advocaat erbij. (...) Dat agenderen, dat is ook het systeem veranderen. Niet vanuit de aanval, je kan het in partnerschap*

<sup>25</sup> Bij experimenteren is het opschalen per definitie complex. Het is daarom belangrijk om scherp te zijn op randvoorwaarden die nodig zijn om ook in andere situaties tot experimenten te komen. Bijvoorbeeld dat ook daar de aanpak moet aanhaken op de couleur locale.

*doen met een gemeente. Tot er gewoon een vette uitspraak komt van het hoogste orgaan.” -*

*Voormalig wethouder*

Een andere mogelijke route om ruimte te voor geldschenken te creëren, is het bepleiten van wijzigingen in wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld door aanpassingen in de participatiewet. Om dit voor elkaar te krijgen is het van belang om een pleitbezorger van de aanpak binnen het politiek bestuurlijke systeem in positie te brengen om (met passende timing) de gewenste beleidsverandering te agenderen:

*“Als wethouder voel je wel ongeveer waar de samenleving heen gaat. Je voelt dat wel, en je voelt als je sociale zekerheid in je portefeuille hebt, dat het op bestaanszekerheid al een tijdje niet goed gaat, en dat de toeslagen ook al een tijdje niet, en dan kun je net één stapje verder, en dat is ook goed en relevant en daar kunnen ze het hier mooi mee realiseren, maar dan moeten ze in staat zijn om dan wel ook in de commissie Werk en Inkomen of PSI<sup>26</sup> van de VNG te gaan zitten, zodat ze uiteindelijk daar voorzitter van worden, zodat ze gaan onderhandelen met de minister over de randvoorwaarden.” -Voormalig wethouder*

Op het moment van schrijven zijn verschillende wethouders die werken met geldschenk-aanpakken betrokken bij een relevante commissie rond bestaanszekerheid van de VNG. Onduidelijk is echter in hoeverre er sprake is van gecoördineerde inzet en agendering om gemeentelijke ruimte voor geldschenken in vertrouwen te vergroten.

### Landelijk beleid beïnvloeden

Zoals beschreven in hoofdstuk 5.2 is één van de doelen van het werken met geldschenk-aanpakken om bij te dragen aan verandering in landelijke beleidsparadigma's en de manier waarop beleid tot stand komt, zodat mensen in kwetsbare situaties beter ondersteund worden. Bijvoorbeeld om het sociaal minimum te verhogen, het toeslagenstelsel te herzien, andere mensbeelden meer op de voorgrond te plaatsen in de beleidsvorming, beleidsvorming meer vorm te geven als leercycli, en door mét (in plaats van voor) mensen beleid te maken. Een deel van de elementen die nodig zijn om dit te verwezenlijken is al aanwezig. Er wordt al met succes in verschillende steden experimenten uitgevoerd. Deze experimenten leveren het bewijs om overtuigende argumenten te formuleren voor verschillende gewenste veranderingen, en zoals genoemd, zitten verschillende bij geldschenk-aanpakken betrokken wethouders als pleitbezorger aan tafel bij belangrijke landelijke beleidsactoren:

*“het is een soort gelaagd proces. Dus je begint met de uitvoeringspraktijk; Je moet projecten draaien zodat je de verhalen ophaalt. Dan moet je een coalitie hebben van verschillende bestuurders die daarmee bezig zijn, en je moet een concrete ingang hebben tot het landelijke bestuur.” -Voormalig wethouder*

*“We zitten bij ministeries aan tafel, we zitten bij de VNG, we zijn bij die mensbeeldverandering die echt nu in de wet vastgelegd moet worden.” -wethouder*

---

<sup>26</sup> Commissie Participatie, Schuldhulpverlening en Integratie

In principe zijn dus een aantal belangrijke bouwstenen voorhanden om de doelen van beïnvloeding van landelijk beleid, beleidsdenken en de totstandkoming van beleidvorming te verwezenlijken.

Tegelijkertijd komt in dit onderzoek herhaaldelijk naar voren dat het leersysteem van praktijk, gemeenten en het Rijk als randvoorwaarde voor de verwezenlijking van gewenste systeemverandering nog grotendeels ontbreekt. Er is nog altijd veel wederzijds wantrouwen tussen gemeenten en het Rijk en veel gemeentelijke actoren ervaren zeer beperkte toegang tot invloedrijke landelijke beleidsmakers. De door veel gemeente geuite wens om een grotere rol te spelen in de landelijke beleidscyclus lijkt soms eerder wens dan werkelijkheid:

*"Eén van onze doelen aan het meedoen was ook daadwerkelijk om een discussie of een bijdrage te leveren aan de nationale discussie over wat we nu doen "bestaanszekerheid" noemen. Het rijk zoekt niet actief het gesprek met ons, dus als ik er iets over wil vertellen dan moet ik dat zelf organiseren. Maar wij komen niet binnen bij welk departement dan ook. Op het moment dat een rijksambtenaar contact met ons wil, dan is er contact. Als wij dat andersom willen, dan is dat heel ingewikkeld." -Wethouder*

In dit onderzoek spraken gemeentelijke beleidsactoren veel over de dubbele en lastig verenigbare boodschappen van het Rijk. Aan de ene kant worden zij aangemoedigd om vanuit de maatwerkgedachte te doen wat nodig is om bestaanszekerheid van inwoners te bevorderen. Aan de andere kant dienen gemeenten zich te onthouden van inkomenspolitiek. Bij het bepalen en het vergroten van de ruimte voor geldschenken in vertrouwen, dient men dan ook te laveren tussen deze opdrachten. Het aftasten en bepalen van de mogelijkheden en grenzen van de respectievelijke opdacht wordt tot nu toe grotendeels gedaan in isolement. Door gebrek aan toegang, of uit angst voor discussie of represailles mijden veel gemeenten die experimenteren met geldschenken in vertrouwen het contact met vertegenwoordigers van de Rijksoverheid. Dit beperkt de ruimte om te leren.

De indruk van de onderzoekers is dat verschillende ministeries wel degelijk willen leren van de ervaringen van gemeente met geldschenken in vertrouwen. Tegelijkertijd geven wethouders vermoedelijk terecht aan dat de ministeries niet ten dienste staan van gemeenten, maar van de politiek en daarmee dat de ruimte die zij gemeenten kunnen geven voor geldschenken in vertrouwen afhankelijk is van de politieke wind die op dat moment waait<sup>27</sup>. Zo bezien is de wens om lessen met geldschenken te kunnen implementeren in landelijk beleid en beleidsdenken mogelijk ook een kwestie van timing en een lange adem.



<sup>27</sup> In dit onderzoek is niet gesproken met beleidsactoren van de ministeries. Vervolgonderzoek is nodig de om perspectieven van landelijke beleidsactoren op de ruimte voor geldschenken te begrijpen.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

### **Hoe ervaren gemeenteambtenaren en wethouders ruimte om geldschenk-aanpakken zoals het Bouwdepot uit te voeren? Welke obstakels en kansen worden ervaren om aanpakken te kunnen implementeren binnen de gemeente?**

Veel gemeenteambtenaren en wethouders zijn optimistisch over de ruimte om geldschenk-aanpakken te kunnen implementeren. Toch ervaren ze in de praktijk een aantal belemmeringen. Ten eerste moeten zij omgaan met de spanningen als gevolg van verschuivende bestuurlijke verhoudingen en met bestaande wet- en regelgeving. Ten tweede moeten zij omgaan met diepgewortelde mensbeelden en noties van wantrouwen en reciprociteit die strijdig zijn met geldschenken in vertrouwen. Ten derde is de personele en financiële ruimte en de benodigde expertise binnen gemeenten beperkt. Tot slot ontbreekt het zowel vanuit het Rijk als binnen gemeentelijke organisaties aan de benodigde integraliteit om aanpakken met geldschenken in vertrouwen domein overstijgend te kunnen faciliteren en implementeren.

Tegelijkertijd ervaren gemeenteambtenaren en wethouders in huidige maatschappelijke ontwikkelingen en contexten op verschillende manieren aangrijpingspunten en kansen om geldschenken in vertrouwen mogelijk te maken. Zo geven de decentralisaties van taken in het sociaal domein ruimte om (de toekomst van) bestuurlijke verhoudingen anders vorm te geven en beleid meer vanuit de behoeften van inwoners te ontwikkelen. Het werken met geldschenk-aanpakken is voor gemeenten een middel om *impliciet zeggenschap te claimen over bestaanszekerheidsbeleid* en om daarmee de bestuurlijke verhoudingen te bevragen. Daarnaast is het ook middel om vanuit kortcyclisch leren *input te leveren voor landelijk beleid en daarmee een impuls te geven aan de wijze van beleidsontwikkeling en een meer richtinggevende positie te claimen in de landelijke beleidscyclus*. De ruimte voor gemeenten om deze rollen op te pakken wordt mede gelegitimeerd als antwoord op een reeks van structurele misstanden en de resulterende vertrouwenscrisis in (landelijke) overheden. Zowel de toename van gemeentelijke verantwoordelijkheden als de vergaande gevolgen van 'overheidsfalen' zijn voor gemeenten aanleiding om zich te bezinnen op de eigen mensbeelden, zorgvisie en wijzen waarop beleid tot stand komt. Zij zien geldschenk-aanpakken als een middel om bij te dragen aan veranderingen in de gemeentelijke identiteit, -organisatie en -beleidsvoering. Er wordt bijvoorbeeld benoemd dat geldschenken in vertrouwen als een *boegbeeld functioneert om te laten zien waar je als gemeente voor staat*. Maar ook als *proefballon om te onderzoeken hoe je als gemeenten andere waarden en werkwijzen meer centraal kan stellen in de beleidscultuur*. Legitimering van geldschenkaanpakken hoeft dus niet alleen te worden gezocht in de waarde die het voor inwoners creëert, maar ook in de waarde die het voor de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie vertegenwoordigt. Tot slot blijken historisch gewortelde gemeentelijke identiteiten voor gemeentelijke beleidsactoren aangrijpingspunten te bieden om geldschenk-aanpakken zodanig te *ramen* dat zij breed steun vinden, zelfs bij invloedrijke beleidsactoren voor wie dat -vanwege hun ideologische perspectief- niet vanzelfsprekend is. Begrip van de couleur lokale is daarom essentieel om te bepalen waar de marges zitten van hoe je een aanpak of experiment in een bepaalde context kan insteken.

### **Wat zijn belangrijke competenties en vaardigheden voor gemeenteambtenaren om geldschenk-aanpakken zoals Het Bouwdepot succesvol te implementeren?**

Nieuw beleid vraagt om een andere verhouding van beleidsmakers tot burgers. Het vraagt om het vermogen in te kunnen voelen in de problematiek van anderen en om flexibiliteit om te reageren op hun noden. Tegelijkertijd vraagt het bepaalde competenties en vaardigheden om tot nieuwe manieren van beleid en beleidsvoering te komen binnen het bestaande politiek-ambtelijk bedrijf.

Belangrijke competenties voor gemeentelijke ambtenaren om geldschenk-aanpakken succesvol te implementeren zijn: ambitie, sociale, bestuurlijke en politieke fijngevoeligheid, geloofwaardigheid en vasthoudendheid. Belangrijke vaardigheden zijn: het vermogen om strategisch te denken; netwerken uit te bouwen en steun te vergaren; bewijs te verzamelen; overtuigend te argumenteren; kunnen onderhandelen; en het kunnen aanspreken van verschillende publieken (framing). Deze competenties en vaardigheden hoeven niet in één persoon vertegenwoordigd te zijn. Gemeentelijke ambtenaren werken namelijk samen met andere zogeheten *policy entrepreneurs* -binnen en buiten de overheid- om beleidsverandering mogelijk te maken.

### **Welke strategieën hanteren gemeenteambtenaren om geldschenk-aanpakken zoals het Bouwdepot te implementeren en onder welke omstandigheden zijn deze strategieën succesvol?**

Vanuit de hiervoor beschreven competenties en vaardigheden hanteren gemeentelijke ambtenaren verschillende complementaire strategieën om geldschenk-aanpakken te implementeren. Bij al deze strategieën is het voor hen van belang om met (probleem)framing aan te sluiten op kansen in maatschappelijke ontwikkelingen, lokale contexten, en de perspectieven en belangen van betrokken actoren.

Om de perceptie van juridische ruimte te vergroten:

- Beargumenteren zij dat bij geldschenk-aanpakken geen sprake is van inkomen maar van een schenking. Hierbij wordt geldschenken in vertrouwen *geframed* vanuit een logica van *zorg en verheffing*, en vanuit *preventiologica*.
- Beargumenteren zij dat geldschenken in vertrouwen een manier is om te voldoen aan de grondwettelijke plicht<sup>28</sup> om bestaanszekerheid te waarborgen voor wie bestaand beleid hierin niet slaagt.
- Voeren zij de aanpak uit grond van de lokale autonome bevoegdheid of faciliteren een praktijkpartner met subsidiering.
- Proberen zij de opzet en uitvoering 'onder de radar' te laten blijven.
- Accepteren wethouders risico's wanneer ze ervan overtuigd zijn dat geldschenken in vertrouwen het goede is om te doen.

Om financiële ruimte te maken:

- Framen zij geldschenk-aanpakken als een investering met als beoogde opbrengst een menswaardig leven en kansen voor ontwikkeling van deelnemers, en kostenbesparing voor het collectief.
- Zoeken zij externe financiering vanuit fondsen of vanuit rijksmiddelen, waarbij wordt aangehaakt op de doelen van de financieringsbron.
- Doen zij een beroep op eigen middelen die zijn ondergebracht in reeds lopende beleidsprogramma's, waarbij wordt aangesloten op de doelen van dat programma.
- Financieren zij de aanpak uit algemene gemeentelijke middelen. In vergelijking met andere vormen van financiering, is dit minder kansrijk omdat dan geconcurrereerd moet worden met andere gemeentelijke bestedingen die ook belangrijk worden geacht.

Een belangrijke strategie om geldschenk-aanpakken te implementeren is om het uit te voeren als experiment of pilot. In deze vorm kan namelijk voorbij worden gegaan aan spanningen en discussies die wel zouden opkomen als de aanpak direct als regulier beleid geïmplementeerd zou worden. De uitvoering als experiment maakt het mogelijk om op kleine schaal de uitvoerbaarheid van de aanpak aan te tonen en bewijs te verzamelen over de effectiviteit. Bijvoorbeeld door verhalen op te halen over de betekenis van de aanpak voor de doelgroep en betrokken hulpverleners, of door eventuele kostenbesparingen inzichtelijk te maken. Deze bewijzen kunnen vervolgens gebruikt worden als

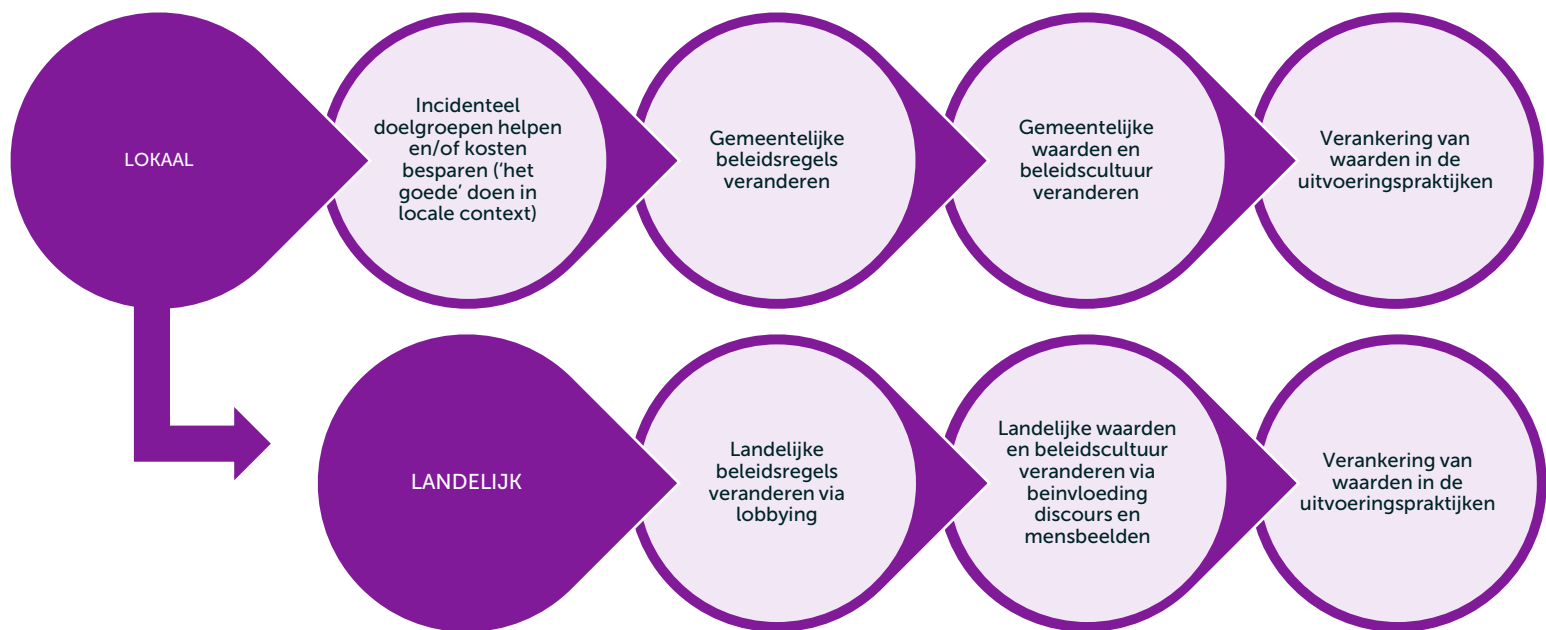
---

<sup>28</sup> Artikel 20: Bestaanszekerheid; welvaart; sociale zekerheid: "(1) De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid. (2) De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid. (3) Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege."

argument voor vervolg, opschaling of implementatie als regulier beleid (hoewel daar ook meer voor nodig is).

Gemeenten doen deze experimenten met drie doelen. Op de eerste plaats om 'het goede' te doen voor inwoners. De invulling van 'het goede' verschilt per stad en hangt samen met de politieke samenstelling en couleur locale. Op de tweede plaats zijn experimenten met geldschenken in vertrouwen voor gemeenten een leermiddel en vehikel om verandering in de eigen organisatie te bewerkstelligen. Zoals oefenen met meer integrale dienstverlening en werken vanuit vertrouwen. Tot slot gebruiken gemeenteambtenaren de experimenten als middel om landelijk beleid te beïnvloeden, waaronder: bestuurlijke verhoudingen bevragen, beleidswijzigingen voor specifieke doelgroepen bepleiten, algemene wetswijzigingen bepleiten, en landelijke beleidsparadigma's en de wijze van beleidsvorming bevragen. Al met al wordt aan geldschenk-aanpakken dus betekenis gegeven in relatie tot gewenste transities op verschillende niveaus. Deze verschillende doelen kunnen voor beleidsambtenaren en andere policy entrepreneurs binnen de lokale context als aangrijpingspunt dienen om draagvlak en ruimte voor geldschenk-aanpakken te creëren:

Figuur 2. Doeleinden van geldschenkaanpakken op verschillende niveaus



Een belangrijke strategie om deze experimenten van de grond te krijgen is om draagvlak en partnerschappen te vormen binnen en rondom de gemeente, oftewel, om te netwerken. Zo is een belangrijke randvoorwaarde dat zij zowel 'verticaal' steun verwerven van teamleiders en bestuurders, als horizontaal verbinding weten te leggen met bijvoorbeeld collega's van andere afdelingen en mensen buiten de organisatie (denk aan juridische- en financiële adviseurs, praktijkpartners & uitvoeringsorganisaties en vertegenwoordigers van de doelgroep). Dit vraagt om het kunnen aansluiten op -en verbinden van- verschillende perspectieven.

Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle implementatie van geldschenk-aanpakken zoals het Bouwdepot is *contextsensitiviteit*<sup>29</sup>. Dit onderzoek laat zien dat tussen steden verschillend invulling wordt gegeven aan zorgtaken, en daarmee aan geldschenkaanpakken. Die verschillen kunnen deels verklaard worden vanuit interne factoren: hoe en vanuit welke gemeentelijke afdeling de aanpak van betekenis wordt voorzien, gefinancierd en gerealiseerd (waarbij er sprake is van padafhankelijkheid

<sup>29</sup> Term ontleend aan concept van "context-sensitieve zorg" (Slagboom 2023).

en pragmatisme). Deels kunnen de verschillen ook verklaard worden door externe factoren: de gemeenschappen waarin de aanpak betekenis krijgt. Bijvoorbeeld in relatie tot historische gewortelde gedeelde waarden en de manier waarop inwoners solidair zijn (couleur locale) <sup>30</sup>.

Een andere strategie is het werken met coalities van pleitbezorgers. Met betrekking tot geldschenken in vertrouwen zijn er momenteel een aantal van zulke coalities. Op de eerste plaats bouwen vertegenwoordigers van verschillende aanpakken zoals het Bouwdepot ieder hun eigen coalities rond de eigen doelstelling. Op de tweede plaats zijn vertegenwoordigers van verschillende aanpakken verbonden in het door FNO gesteunde 'Actienetwerk Bestaanszekerheid'. Dit netwerk heeft als primair doel om de implementatie van de respectievelijke aanpakken mogelijk te maken. Dit doel is dienend aan het secundaire (gemeenschappelijk) doel om bij te dragen aan landelijke paradigmaveranderingen.

#### *Kritische reflectie:*

Omdat gemeenten op zeer verschillende wijzen betekenis geven aan geldschenkaanpakken zijn er verschillende aangrijpingspunten om deze mogelijk te maken. Daarom vraagt het verwezenlijken van pilots en experimenten in de praktijk om een vrij pragmatische omgang met framing. Dat is prima als het doel is om geldschenkaanpakken mogelijk te maken. Echter, als het doel is om met geldschenkaanpakken bij te dragen aan een fundamentele transitie in het denken zitten er ook risico's aan het gebruik van verschillende frames. Als je bijvoorbeeld wilt toe bewegen naar basisbestaanszekerheid als uitgangspunt, maar je vertrekt vanuit een neoliberaal perspectief met geldschenken als investering, dan is het de vraag of dat bijdraagt aan de gewenste verandering. Immers, de framing die wordt gebruikt om de aanpak mogelijk te maken, bepaalt ook hoe de aanpak geïmplementeerd wordt, wat als succesvolle uitkomsten worden gezien en wat geleerd kan worden. Het is dus belangrijk om stil te staan bij wat een bepaalde framing 'doet' met de aanpak en na te gaan hoe dat zich verhoudt tot wat je moreel acceptabel vindt en tot de doelen die je nastreeft. De uitkomst van die overweging kan zijn om de grenzen te bewaken van de frames waarin je wel of niet meebeweegt. Een andere uitkomst kan zijn dat het pragmatisch gebruik van meerdere frames in een context van dominante 'oude' denkwijzen noodzakelijk is om steun te vergaren, voorbij weerstand te komen en dat daarmee het doel de middelen heiligt.

<sup>30</sup> Ongelijke behandeling wordt vaak beredeneerd vanuit het systeem en regels. Maar, zo toont dit onderzoek, er is inherent een verschillende couleur locale waardoor de dynamiek per gemeente verschilt. Verschillen zitten dus niet alleen aan de kant van de overheid maar ook in de samenleving. Dit roept nog de vraag op hoe context-sensitieve inbedding van dit soort experimenten helpen bij de decentralisaties in de zorg. De belofte van de decentralisaties was immers om beleidsruimte te vergroten en om burgers beter te helpen.

## **Wat zijn belangrijke randvoorwaarden voor succesvolle implementatie van geldschenkaanpakken?**

Afhankelijk van wat bedoeld wordt met succesvolle implementatie dient er voldaan te worden aan verschillende randvoorwaarden. In dit onderzoek zijn we met name initiatieven tegengekomen die als experiment zijn geïmplementeerd voor een selecte groep mensen. Voor deze implementatiestap hebben we de randvoorwaarden voor succes vermoedelijk wel in beeld. Succesvolle implementatie kan echter ook geïnterpreteerd worden als geslaagde opschaling naar de hele doelgroep in een stad en structurele borging of als landelijke implementatie, beleidsverandering of paradigmaverschuiving. Omdat hier nog nauwelijks of geen sprake van is, kunnen we alleen op basis van verwachtingen van respondenten hier uitspraken over doen. De randvoorwaarden worden bij de volgende onderzoeksvraag verder toegelicht.

Om experimenten te implementeren zijn belangrijke randvoorwaarden:

- Implementeren van lerende werkwijzen, waarin verschillende betrokken (beleidsmakers, uitvoerende partijen en doelgroep) samen kortcyclisch: proberen, evalueren, aanpassen en implementeren.
- Inzetbaarheid van personeel met de benodigde vaardigheden en expertise die verschillende strategieën kunnen inzetten,
- Beschikbaarheid van incidentele financiële middelen (extern of intern aansluiten op bestaande gemeentelijke middelen),
- Draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie,
- Integrale samenwerking binnen de gemeente; horizontaal verbinden, verticaal steun verkrijgen.
- Samenwerking tussen stakeholders binnen en buiten de gemeente
- Contextsensitieve inbedding waarbij rekening wordt gehouden met padafhankelijkheid en couleur locale.

Om geldschenkaanpakken op te schalen en structureel te borgen:

- Structurele bronnen van financiering (ingebed in wettelijke kaders/regelingen),
- Duidelijkheid en overeenstemming over de juridische mogelijkheden van gemeenten om geldschenkaanpakken als regulier beleid te implementeren,
- Een effectief intra- en intergemeentelijke leersysteem.

Om landelijke implementatie, beleidsverandering of paradigmaverschuiving mogelijk te maken:

- Coalitie van gemeentelijke bestuurders,
- Medestanders op de juiste posities: bijvoorbeeld in commissies vanuit de VNG.
- Toegang tot invloedrijke beleidsactoren (leersysteem).
- Veranderingsbereidheid van invloedrijke beleidsactoren (ontstaat vanuit window of opportunity en is een kwestie van timing).
- Brede steun vanuit maatschappelijke organisaties en burgerbewegingen.

## In hoeverre vertalen gemeenten lessen die zijn opgedaan uit het Bouwdepot experiment naar lopend beleid?

Op dit moment wordt het Bouwdepot in verschillende gemeenten uitsluitend uitgevoerd als (kleinschalig) experiment. Hetzelfde geldt voor andere, vergelijkbare, aanpakken waarin geldschenken in vertrouwen een rol speelt. Wel zijn er een aantal steden waar het na afronding lukt om het Bouwdepot voor bepaalde tijd te vervolgen. Hoewel hiermee nog geen sprake is van vertaling naar lopend beleid, worden hiermee wel de benodigde eerste stappen gezet om het Bouwdepot in de toekomst in potentie structureel toe te kunnen passen, of om bij te dragen aan beleidsverandering waardoor de aanpak niet langer nodig is. Een manier om dat te doen is om te leren (en het comfort te vinden) om gebruik te maken van de bestaande ruimte in wet- en regelgeving. Een andere manier is om te proberen om ruimte te creëren door het bepleiten van verandering van wet- en regelgeving zoals de Participatiewet. Verschillende gemeenten hebben interesse om aanpakken zoals het Bouwdepot te implementeren als lopend beleid en wij zien dan ook een beweging waar gemeenten al vroeg in de experimentfase stappen zetten om borging mogelijk te maken. Bijvoorbeeld door al afspraken te maken over structurele financiering. Vooralsnog lijkt van vertaling van opgedane lessen naar landelijk beleid nog geen sprake.

De vraag in hoeverre het Bouwdepot en vergelijkbare geldschenk-aanpakken kunnen bijdragen aan een bredere transitie naar nieuwe manieren van kijken en werken, hangt af van de doelen en de manier waarop het binnen gemeenten wordt geïmplementeerd. Als een pilot alleen een manier is om 'het goede' te doen voor inwoners zonder daarbij aandacht te besteden aan leereffecten voor de gemeentelijke organisatie en landelijk beleid, dan blijft het een pleister op bestaande gemankeerde systemen. Het is daarom goed dat veel geldschenk-aanpakken al worden ingebed als lerende aanpak. Desondanks blijft het een vraag of de huidige manier waarop het Bouwdepot en vergelijkbare aanpakken worden ingevoerd voldoende zijn om fundamentele transities en structurele veranderingen te bewerkstelligen. De uitvoering van experimenten zijn een stap in het proces maar op zich niet voldoende (zie ook: Daigneault 2014). Wanneer een meer fundamentele paradigmaverandering wordt nagestreefd, is het noodzakelijk om onderliggende werkwijzen, waarden en mensbeelden te veranderen en geldschenk-aanpakken duurzaam in te bedden in (nieuw) lokaal en nationaal beleid (Ibid.). Vrijwel alle geldschenk-aanpakken in Nederland streven dit ook na: vertrekken vanuit vertrouwen, bevragen van mensbeelden, en bevorderen van solidariteit. Een belangrijke manier waarop geldschenk-aanpakken bijdragen aan deze gewenste veranderingen is om *als gidsen* verhalen te verzamelen en te vertellen over hoe anders kan worden gekeken naar, en omgegaan met, mensen in kwetsbare situaties. Die verhalen worden vervolgens voor twee gerelateerde doeleinden ingezet. Ten eerste worden verhalen gedeeld (bijvoorbeeld via media) om de publieke opinie te beïnvloeden en bij te dragen aan algehele discoursverandering. Ten tweede staan de verhalen (en bewijslast) ten dienste van een gerichte lobby aan het adres van invloedrijke beleidsactoren<sup>31</sup>.

Om de geleerde lessen van geldschenk-experimenten zoals het Bouwdepot te vertalen naar landelijk beleid is veranderingsbereidheid van invloedrijke politici<sup>32</sup> en beleidsactoren een vereiste. Hoewel verscheidene beleidsactoren in ministeries zich bereid tonen om te willen leren van lokale geldschenk-experimenten, is hun ruimte om lessen te implementeren onderhevig aan de politieke wind die op dat moment waait. Zo bezien is de wens om lessen met geldschenken te kunnen implementeren in landelijk beleid en beleidsdenken mogelijk ook een kwestie van timing en een lange adem.

<sup>31</sup> Die ook weer onderhevig zijn aan druk vanuit publieke opinie.

<sup>32</sup> Hoewel bestuurders en beleidsambtenaren op zowel lokaal als landelijke een zekere mate van autonomie betrachten, zijn zij volgend aan de politiek als wetgevende macht.

## **In hoeverre zijn de gehanteerde strategieën, competenties, vaardigheden, randvoorwaarden en lessen toepasbaar op andere (soortgelijke) interventies?**

In de kern gaat dit rapport over de concrete handelingen en betekenisgevingsprocessen die nodig zijn om sociale innovatie mogelijk te maken. Op grote lijnen zijn de gehanteerde strategieën, competenties, vaardigheden, randvoorwaarden en lessen dan ook toepasbaar op andere interventies die sociale innovatie nastreven. Omdat de focus in dit onderzoek lag op verschillende aanpakken waarin geldschenken in vertrouwen expliciet gekoppeld was aan zorg en hulpverlening, zijn de bevindingen met name toepasbaar op interventies op deze terreinen. Voor interventies op andere terreinen kan dit rapport mogelijk wel gebruikt worden als raamwerk voor analyse. Zo kunnen bijvoorbeeld de noties van *policy entrepreneurship* en belangrijke *strategieën* voor beleidsverandering worden overgenomen in combinatie met een eigen analyse van relevante maatschappelijke ontwikkelingen, en lokale identiteiten als aangrijpingspunten voor succesvolle framing van de interventie.



## Aanbevelingen

Dit rapport maakt duidelijk dat het uitvoeren van experimenten met geldschenken in vertrouwen een belangrijke stap kan zijn in het proces naar gewenste systeemveranderingen, maar op zichzelf vaak niet voldoende is. In de volgende aanbevelingen bieden wij reflectie en richting aan wat dit betekent voor verschillende actoren, namelijk voor: Stichting het Bouwdepot en vertegenwoordigers van vergelijkbare geldschenk-aanpakken, gemeenten, en tot slot FNO en andere vermogensfondsen die zich inzetten om de kansen en het welzijn van mensen in kwetsbare situaties te vergroten.

### Het Bouwdepot en vergelijkbare geldschenkaanpakken

Om geldschenk-aanpakken zoals het Bouwdepot mogelijk te maken is hechte samenwerking met - en commitment van- gemeenteambtenaren en bestuurders een must. De kunst daarbij is om 'het verhaal' van je aanpak en proposities voor systeemverandering vorm te geven in gesprek met de gemeenteambtenaar en diens collega's, en om daarbij gebruik te maken van aangrijpingspunten in de lokale context. Door te begrijpen welke stappen verschillende beleidsactoren moeten doorlopen om binnen hun organisatie ruimte voor experimenten met geldschenk-aanpakken te maken, kan je hen beter helpen om de rol van pleitbezorger voor de aanpak goed te spelen. Denk daarbij aan de volgende stappen in de gemeentelijke beleidscyclus<sup>33</sup>:

1. Leg contact met een gemeente die ook op 'jouw manier' werkt of wil werken (met behoefte van doelgroep als uitgangspunt). Bepaal vervolgens op welk niveau en bij welke beleidsactor(en) in de volgende stappen je het gesprek start.
2. De ambtenaar kan overtuigd worden met een verhaal dat resoneert met zijn/haar perspectief en belangen.
3. De ambtenaar moet vervolgens collega's overtuigen met andere functies, belangen en perspectieven. Dat vraagt mogelijk om verschillende framing en argumentatie (Juridisch, financieel, bestaanszekerheid, wonen, gezondheid)
4. De beleidsambtenaar heeft een netwerk nodig om steun aan te ontlenen met daarin experts, praktijkpartners, mensen uit de doelgroep. Je kan haar/hem helpen om in verbinding te komen en door zelf in gesprek te gaan met deze potentiële medestanders en hun steun te vergaren.
5. De wethouder moet overtuigd worden en opdracht geven aan beleidsambtenaren voor het experiment (dan terug naar stap 3). Hierbij moet rekening worden gehouden met politieke kleur, interesses en waarden van de persoon. De wethouder heeft te weinig tijd om alle problemen aandacht te geven en doorgronden. Je kan haar/hem daarom helpen door:
  - a) Kennis te nemen en begrijpen van wat belangrijk is voor de wethouder,
  - b) Haar/hem niet te overladen met informatie maar helpen om zo simpel mogelijk te duiden hoe een beleidsprobleem te begrijpen, en hoe dat aansluit op wat voor hen belangrijk is,
  - c) Duidelijke oplossingen te presenteren
  - d) Zoveel mogelijk onzekerheid (risico) wegnemen met bewijslast en argumentatie
6. De wethouder moet het vervolgens kunnen 'verkopen' aan andere bestuurders en raadsleden en moet daarbij ideologische afstanden overbruggen. Daarbij kan het helpen om aan te sluiten op de 'couleur locale'; de verbindende lokale identiteit en daaraan gekoppelde waarden. Het is overigens ook mogelijk om juist bij raadsleden te beginnen die de opdracht geven aan de wethouder en zo de beleidscyclus opstarten.
7. De beleidsambtenaar en wethouder(s) moet(en) financiering vinden.
  - a) Dat kan door de aanpak aan bepaalde bestaande middelen te verbinden, met gevolg dat de framing van de aanpak wordt verlegd in aansluiting op de doelbestemming van die middelen,
  - b) Er kan ook aanspraak worden gemaakt op algemene middelen, maar dat vraagt meer inspanning en onderbouwing, omdat er dan concurrentie ontstaat met andere belangrijke doelen,
8. De gemeente opereert niet in een vacuüm, maar heeft zich te verhouden tot de landelijke overheid. Wethouders moeten het kunnen uitleggen wanneer wordt afgeweken van wet- en regelgeving en zich daarbij indekken tegen (gepercipieerde) risico's. Je kan hen helpen door onzekerheid te verkleinen en de hiervoor benodigde bewijslast en argumenten aan te dragen. Ook kan je in gesprek gaan over de maatschappelijke ontwikkelingen die gemeenten ruimte bieden om vanuit de autonomie of in de vorm van experimenten beleid te voeren. Tot slot kan je het gesprek voeren met landelijke politici en beleidsactoren om op dat niveau draagvlak te creëren voor lokale experimenten, en implementatie van geleerde lessen.

<sup>33</sup> Deze stappen verlopen niet noodzakelijk volgordelijk. In de praktijk is eerder als iteratieve cyclus. Het meest veelbelovend lijkt om het gesprek te starten met wethouders en/of raadsleden zodat zij vanuit een machtspositie de cyclus van beleidsvorming kunnen starten en vervolgens de beleidsambtenaren/-adviseurs kunnen steunen bij het benodigde 'loopwerk'.

Om een goede partner voor gemeenten te zijn is het belangrijk om te begrijpen dat geldschenkeperimenten voor hen op verschillende manieren van betekenis zijn. Dus niet alleen een manier om 'het goede' te doen, maar ook als tool bij het werken aan transities in gemeentelijk/landelijk beleid en beleidscultuur. Bepaal aan welke doelen je wilt bijdragen en ondersteun gemeenten bij het zetten van de benodigde stappen. Probeer bijvoorbeeld de verbinder te zijn tussen gemeenten, belangenvertegenwoordigers, kennisexperts, en invloedrijke beleidsactoren.

### Gemeenten

Maak expliciet met welke doelen experimenten worden uitgevoerd en zorg dat ook aan de benodigde randvoorwaarden wordt voldaan om deze doelen te bereiken. Het bewerkstelligen van cultuurverandering in de organisatie zal vanzelfsprekend meer inspanning vereisen dan 'het goede doen' voor een kleine groep inwoners. Om bredere verandering mogelijk te maken, zoals landelijke beleidsverandering, zal het nodig zijn om te investeren in het leersysteem tussen het Rijk en gemeenten. Dit leersysteem is op dit moment nog onvoldoende aanwezig, mede omdat het niet goed lukt om over verschillende beleidsterreinen heen te leren.

De door gemeenten gewenste verschuiving in rollen en bestuurlijke verhoudingen (bijvoorbeeld naar gemeenten als waakhonden en/of proeftuinen voor landelijk beleid) kan alleen worden gemaakt als gemeenten zich als waardig gesprekspartner opwerpen en zo ook gezien worden. Hierbij kan het helpen om de ervaringen en wensen uit verschillende gemeenten te verbinden, daarbij mogelijk gefaciliteerd door *bridging*-organisaties zoals de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG). Op dit moment wordt de VNG door verscheidene betrokkenen nog vooral gezien als partij voor eenzijdige belangenbehartiging van gemeenten. Voor gezamenlijk leren is dus een rolverbreiding nodig, of betrokkenheid van een mediërende partij met expertise op leersystemen zoals kennisinstituten. De uitwisselingen van ervaringen, perspectieven en belangenafwegingen van beleidsactoren op verschillende schaalniveaus zijn van cruciaal belang om vanuit afstemming te komen tot gedeelde kaders van betekenisgeving en om gezamenlijk leercycli te doorlopen (Berkes 2009). Dat zou ook kunnen helpen om de huidige veelal door wederzijds wantrouwen gekenmerkte relatie tussen het Rijk en gemeenten te doorbreken.

### FNO (en vergelijkbare vermogensfondsen)

Om geldschenken in vertrouwen voor gemeenten mogelijk te maken, kan het helpen om bij te dragen aan het verminderen van de juridische ambiguïteit. Dat kan door kennisoverdracht over bestaande ruimte in huidige wet- en regelgeving<sup>34</sup>, het laten afbakenen van de ruimte door juristen en rechters, en/of het lobbyen voor aanpassingen wet- en regelgeving. Ook kan FNO mogelijk als verbinder een rol spelen bij de totstandkoming van leersystemen tussen landelijke beleidsactoren, lokale beleidsmakers, Ngo's, en burgervertegenwoordigers. Die leersystemen zijn nodig om samen te verkennen hoe en wat er van experimenten geleerd kan worden, en met welke consequentie voor beleid en de manieren waarop beleid wordt ontwikkeld.

FNO ondersteunt veel maatschappelijke projecten die zich inzetten voor mensen in kwetsbare situaties in Nederland. De bevindingen uit dit rapport, zoals de aanbevelingen voor Het Bouwdepot en andere geldschenk-aanpakken, kunnen worden vertaald naar- en toegepast in- verschillende contexten waar deze projecten sociale innovatie nastreven. Ondersteun deze interventies ook bij het maken van de vertaalslag naar meer structurele en fundamentele veranderingen.

Veel goedbedoelde projecten komen in de praktijk niet voorbij de status van 'project/pilot/experiment'. Ze zijn daarom kwetsbaar en de impact blijft beperkt tot kleine schaal. Door fragmentatie in beleid en in projecten blijft de potentie om bij te dragen aan systeemverandering veelal beperkt. De complexe vraagstukken van deze tijd vragen daarentegen dat lessen uit verschillende aanpakken en beleidsexperimenten binnen een lerend systeem worden opgepakt, met betrokkenheid en steun van verschillende actoren (zoals de doelgroep, belangenorganisaties, uitvoerders, vermogensfondsen, kennisexperts, invloedrijke beleidsactoren en

<sup>34</sup> De juridische stukken in bijlage 2 & van Bram Nooitgedacht, en ook dit rapport kunnen worden gebruikt als leermiddel om de perceptie van juridische ruimte te vergroten en daarmee comfort te bieden om deze ruimte te gebruiken.

politici). Vermogensfondsen zoals FNO kunnen hieraan allereerst bijdragen door in hun selectie van te ondersteunen projecten rekening te houden met de potentiële lessen of bewijslast dat ieder project kan bijdragen ten aanzien van een bepaald overkoepelend doel of maatschappelijk vraagstuk. Vervolgens kunnen vermogensfondsen leersystemen faciliteren waarin verschillende betrokkenen zoals de doelgroep, uitvoerders en invloedrijke beleidsactoren samenkomen om vanuit wederzijds begrip van elkaars perspectieven en belangen, aan de slag te gaan met geleerde lessen. Het bepalen van de overkoepelende doelen/maatschappelijke vraagstukken hangt samen met de volgende aanbeveling.

FNO zet zich in voor en met mensen in een kwetsbare situatie zodat er betere kansen ontstaan op gezondheid, kwaliteit van leven en toekomstperspectief. De mensen zelf bepalen dus wat nodig is. De inzichten die hieruit volgen, kunnen bijdragen aan meer realistische mensbeelden en een kanteling van mensbeelden in beleid. Het verdient daarom de aanbeveling om expliciet te maken welke veranderingen in beleidsparadigma's gewenst zijn om ervoor te zorgen dat toekomstig beleid rond zorg en sociale zekerheid beter aansluit op de behoeften van mensen in kwetsbare situaties. Bijvoorbeeld op basis van het huidige FNO-onderzoek naar burgerperspectieven<sup>35</sup>. Door samen met de mensen om wie het gaat te werken aan verandering van fundamentele denkwijzen in beleid kan op termijn mogelijk voorbij worden gegaan aan de (noodzaak van) de Nederlandse projectencarrousel die in de praktijk nog vooral pleisters plakt op disfunctionele systemen. Concrete strategieën die hieraan (complementair) kunnen bijdragen zijn:

- Het veranderen van denkbeelden door uitwisseling van informatie en kennis. Bijvoorbeeld met onderzoeken en publicaties van denktanks en kennisinstituten.
- Het veranderen van de publieke opinie via (sociale) media. Bijvoorbeeld door invloedrijke opiniemakers of ervaringsdeskundigen als zichtbare pleitbezorgers te positioneren, of het werk van journalisten, documentairemakers te faciliteren en verspreiden.
- Contact leggen en afstemmen met gelijkgestemde personen in machtsposities over gewenste beleidsveranderingen.
- Druk uitoefenen op personen in machtsposities om verandering door te voeren. Bijvoorbeeld door het faciliteren van protesten en andere uitingen van activisme of door juridische acties.

Tezamen, kunnen deze aanbevelingen zorgen voor meer draagvlak en structurele inbedding van geldschenk-aanpakken in beleid.



<sup>35</sup> Met het onderzoek 'Beeld en Begrippen van Bestaans(on)zekerheid onder de loep' dat Fontys uitvoert samen met het Gezinspanel van het programma Samen Kansrijk en Gezond wordt bijvoorbeeld zichtbaar wat bestaansonzekerheid betekent voor gezinnen zelf, welke gangbare (mens)beelden en begrippen door hen als stigmatiserend worden ervaren en welke beter zouden passen.

# 7 Bijlagen

## Bijlage 1: Couleur lokale als kaders van betekenis voor geldschenkaanpakken

### Kerkelijke zorgzaamheid: liefdadigheid & Gemeenschap

Deze couleur locale zien we in een stad waarin de kerk al vanaf de middeleeuwen een grote rol heeft gespeeld bij de zorg voor inwoners. Bijvoorbeeld bij de totstandkoming van armenzorg. In lijn met deze traditie is in deze stad het nemen van veel zorg-gerelateerde verantwoordelijkheden nog altijd charitatief gedreven. De gemeente heeft nauwe banden met het sterk ontwikkelde maatschappelijk middenveld. De gemeente neemt een bescheiden positie in en ziet voor zichzelf vooral de taak om **onderlinge zorgzaamheid** vanuit de gemeenschap te faciliteren. Geldschenken is niet iets om je mee te profileren, maar eerder een onzelfzuchtige handeling om ervoor te **zorgen dat deelnemers het leven weer op de rit kunnen krijgen**. De gemeente zoekt hierbij de ruimte op, ook als het noodzakelijk is om wat buiten de lijntjes te kleuren, maar doet dat niet om een punt te maken naar de centrale overheid en de confrontatie aan te gaan.

*"En als je helemaal teruggaat in de historie, [plaats] is een stad die ook van oorsprong veel mensen heeft gehad die voor elkaar hebben gezorgd. Dat kwam bijna vanuit de Middeleeuwen met de kerken en kloosters, ja, veel mensen die iets voor elkaar doen. Dus er is altijd heel veel voor elkaar gezorgd in de stad, maar door mensen onderling. Dus bij vraagstukken als armoedebeleid kijken we hier naar maatschappelijke organisaties. (...) Als we hier iets doen, willen we het ook gewoon inbedden in die samenleving, die sociale structuur, die maatschappij die we met elkaar zijn. (...) Wij doen hier alleen maar aan mee, omdat dit mogelijk mensen helpt. En niet om omwille van marketing. Zeker op het armoedebeleid, zit ik meer op de vraag 'kunnen we nou mensen echt helpen?'. En daar zit dan ook een beetje frustratie, dat je denkt ja, weet je, ga je nou [naam geldschenken-aanpak] doen omdat jij zo nodig tegen Mark Rutte wilt zeggen joh, je snapt het niet. Of ben je met de mensen bezig?" -Wethouder*

### Ondernemerschap en ondernemend belang

Dit is de couleur locale van een stad die is gebouwd en draait op ondernemerschap. Grote werkgevers hebben lange tijd een belangrijke rol gespeeld bij de zorg en huisvesting van werknemers en voorzieningen in de stad. De gemeente heeft nog altijd nauwe banden met grote ondernemingen die hun verantwoordelijkheid willen nemen als het gaat om het welbevinden van inwoners en de gebouwde omgeving in de stad. Dat doen zij deels uit **verantwoordelijkheidsgevoel**, maar ook vanwege het **welbegrepen eigenbelang** voor het vestigingsklimaat. Geworteld in de traditie van het ondernemend denken wordt er veel waarde gehecht aan **kansengelijkheid**. Inwoners van deze stad moeten de kans hebben om zich vanuit eigen motivatie te ontwikkelen en iets van hun leven te maken. Geldschenken aan dak- en thuisloze jongeren wordt dan ook gezien als een sociale investering, als kostenpreventie, en als middel voor de gemeentelijke organisatie om te innoveren:

*"Ik doe dit omdat ik vind dat wij een morele verplichting hebben naar jongeren die zijn vastgelopen in een systeem wat hun blijkbaar niet de ruimte aan heeft gegeven om zich te*

*ontwikkelen, ondanks alle goede bedoelingen van iedereen. (...) jongeren die op die leeftijd al vastlopen, zij gooien eigenlijk hun hele leven weg. Want dat kan je van tevoren al uitrekenen, die zit voor de rest van z'n leven in de uitkering, met een hoop zorg en een hoop gedoe, en ups en downs. Als je in jongeren investeert, en je weet ze echt te bereiken, echt de ruimte te geven om zich te ontwikkelen, en ze zijn ertoe gemotiveerd, en dat zie je bij [naam geldschenken-aanpak] heel erg, doordat ze hun eigen keuzes maken zijn ze echt heel gemotiveerd. Dan kun je ook een heel mens redden, die weer iets van z'n leven kan maken. (...) En daar staat dan achter, de gedachte dat deze mensen anders ook op andere vormen van zorg beroep zouden doen, en ook uitkeringen zouden ontvangen, en dat wij door deze aanpak mensen sneller in beweging kunnen krijgen, om een structurele verbetering van de situatie te brengen. Dat is een beetje het MKBA denken van, dit levert [uiteindelijk besparing op] (...) Wij vonden het ook eerlijk gezegd wel interessant omdat het best wel schuurde, want zo moet je het volgens ons wel zoeken als je echt wilt vernieuwen. Plus dan had je ook echt een beetje een boegbeeld van je transformatie agenda. Dus dat was voor ons eigenlijk heel aantrekkelijk." -Wethouder*

### Rechtenbenadering geworteld in solidariteit

Deze couleur locale komt voor uit een stad die zich van origine sterk identificeert met links gedachtengoed. Daardoor hebben -in tegenstelling tot andere gemeenten waar veel privatisering heeft plaatsgevonden- gemeentelijke diensten nog altijd een vooraanstaande rol in de organisatie en uitvoering van beheer van de stad, de zorg en de hulpverlening. Op grond van een **solidariteit** onder inwoners waar niet veel woorden aan te pas komen is er veel draagvlak voor ondersteuning van inwoners die het minder goed treffen. **De gemeente voelt zich verantwoordelijk om tekortkomingen in het landelijke systeem van sociale zekerheid en armoedebestrijding te ondervangen.** Hierbij wordt geregeld creatief omgegaan met de ruimte die bestaande wetgeving en landelijk beleid al dan niet biedt. Men probeert daarbij om 'onder de radar' te blijven. Er is heerst een weerzin tegen de in wetgeving ingebedde notie van reciprociteit bij sociale zekerheid, en hulp en ondersteuning wordt dan ook niet gezien als iets waar ontvangers dankbaar voor moeten zijn, maar **als invulling van een fundamenteel recht op een fatsoenlijk leven.**

Het werken met de geldschenken-aanpak heeft een gelaagde betekenis. Ten eerste is het een manier om inwoners in het recht op bestaanszekerheid te voorzien. Ten tweede is het een middel dat kan bijdragen aan de gewenste kanteling in mensbeeld in de gemeentelijke organisatie en interne cultuurverandering. Tot slot wordt het gezien als middel om huidige stelsel van inkomensvoorzieningen ter discussie te stellen die burgers overvraagt, en te weinig biedt om van te leven. Hier wordt echt stelling genomen tegen de rijksoverheid.

*Wij zijn van origine gewoon een linkse gemeente (...). Dat is de geschiedenis van deze stad; een sterke gemeente die vindt dat ze zelf ook dingen moet doen. Dat hoort bij de identiteit van [plaatsnaam]. Als ik in de gemeenteraad vanavond zeg, die mensen met een uitkering moeten we eens even flink aanpakken, nou ik denk dat ik de volgende dag geen baan meer heb eerlijk gezegd. Dus daar zit, ja, dat is sterk onderdeel van de identiteit hier. Ik vind het toch wel interessant, want het maakt wel dat je vanuit een bepaalde waarde dit soort beleid insteekt. Het gaat mij om*

rechten. Ik heb er de broertje dood aan als mensen het gevoel hebben dat, en dat kom ik regelmatig tegen, maar dan draait mijn maag altijd om, als iemand het gevoel heeft van, ik moet me bij de gemeente m'n hand op houden. En ik weet dat dat zo is, want als je een bijstandsuitkering hebt dan zit je vaak in die positie. Mensen voelen dat wel degelijk zo, maar we zullen er alles aan doen om dat weg te nemen, laat ik het zo zeggen, dat is het uitgangspunt. Dus het gaat om rechten, het gaat hier niet om goedigheid, het is niet dat ik toevallig zo'n ruimhartig persoon ben dat het allemaal maar moet kunnen. En dat is ook hoe de discussies in het college ook gaan. (...) [Alleen], neoliberalisme is ook hier aan mensen [in de uitvoering] niet voorbijgegaan, dus die hebben dat mensbeeld van 'je bent een profiteur, of wat dan ook', dat zit gewoon in de harten van mensen. Ik wil dat er graag uit krijgen, en ik wil dat er op een andere manier met mensen wordt omgegaan." -Wethouder

### Welvarende weldadigheid

Deze couleur locale komt voort uit een stad die vanaf de middeleeuwen is gebouwd op handel, bedrijvigheid en de daarbij komende welvaart. Sociaaleconomisch gaat het in de stad nog altijd uitstekend en de inwoners en bestuurders zijn daar bijzonder trots op. Vanuit deze trots en welvaart is er in de stad een traditie om mensen te ondersteunen die hulp behoeven. Dat is niet alleen om vanuit compassie en om het goede te doen, maar ook om te laten zien dat de stad zich zorgzaamheid kan permitteren. In deze stad krijgt de geldschenken-aanpak dan ook enerzijds betekenis als middel om concrete impact te maken en kansgelijkheid te vergroten, en anderzijds als middel **om de gedeelde identiteit van welvarende weldadigheid en daarbij horende gevoelens van trots te bestendigen**. Er is in de gemeenteraad dan ook weinig discussie over de noodzaak om de zorgplicht voor bijvoorbeeld jongeren te vervullen, ook als dat betekent dat hiermee de participatiewet wordt overschreven. Ten aanzien van het Rijk is de gemeente zorgvuldig eigenwijs. Men zoekt niet naar conflict en dat hoeft ook niet aangezien het mantra in de gemeente is om 'in de geest van de wet' de ruimte te zoeken om te doen wat nodig is.

"Kijk, wij hebben een geschiedenis, van zorgen... Tijdens de eerste wereldoorlog hebben we bijvoorbeeld 15.000 Belgen opgevangen. Die historische context maakt dat we een soort van zorgzame open houding aannemen van, 'kijk ons nou helpen'. En ondanks dat het niet een heel erg christelijke gemeente is, die vaak vanuit die insteek naastenliefde willen laten zien, is het hier heel erg het mantra van wij helpen mensen die ons nodig hebben. Laat ons maar helpen, als best city of Europe. Dat is het mantra bij helpen. [Plaats] is een hele trotse stad, en daarom ook van 'look at me, I'm helping, heeft iedereen het gezien, dat ik help?'. En je ziet wel dat bijna tot in alle kringen. Ik bedoel, ook bij de VVD die altijd wel een beetje zijn van 'ja, sociaal domein: moeten mensen het zelf doen', Dat is hier, je wordt gewoon beïnvloed door de gedeelde waarde dat we mensen vooruit moeten helpen. Kansgelijkheid is een ding, echt wel [plaatsnaam]se cultuur. (...) Ik denk dat er altijd genoeg basis is om ondersteuning te bieden. En dan gaat het misschien niet helemaal volgens de voorgeschreven wet, maar misschien wel in de geest van die wet. Laat ik het zo zeggen: 'de wet en de praktijk past niet altijd op elkaar'." -Wethouder

## Boetedoening en herstel van vertrouwen inwoners

Deze couleur locale zien we in een jonge stad met grootstedelijke vraagstukken, grote diversiteit en inkomensverschillen. Vanuit de bewoners is er weinig vertrouwen in de overheid en de opkomst bij de lokale verkiezingen is dan ook laag. Tijdens de toeslagenaffaire zijn er in de deze stad uitzonderlijk veel inwoners gedupeerd. Deze ontwikkelingen hebben veel impact op gemeentelijk bestuurders die zich er ongemakkelijk bij voelen om onderdeel te zijn van het systeem wat inwoners leed heeft berokkend. Voor de gemeente geeft dit aanleiding tot nederigheid over het eigen functioneren en de rol als overheid. Hieruit volgt dat men zoekende is naar een fundamentele kanteling in hoe de gemeente (in beleid) burgers benadert. Bijvoorbeeld door niet langer tegen bewoners vertellen hoe zij hun leven moeten leiden en allerlei eisen te stellen, maar door ***dienstbaar te zijn en een rechtvaardig systeem op te tuigen dat inwoners faciliteert om zelf de regie over hun leven te voeren***. De geldschenkenaanpak krijgt betekenis als onderdeel van de hersteloperatie en ter ondersteuning van gewenste cultuurverandering in de in de gemeente. De eventuele betekenis voor het Rijk en landelijk beleid is ondergeschikt aan de lokale betekenis.

*Nadat ik veel van die gedupeerden gesproken had, en van schaamte onder de tafel lag toen ik hoorde hoe mijn overheid zich had gedragen, hoe die regels en systemen als wapen tegen zijn eigen inwoners had gebruikt, voelde ik me niet senang om tegen diezelfde mensen te zeggen: "joh, ik heb overleg met mijn collega's maar we doen niks. Je moet daar of daar of weet ik veel zijn..." Bij de daders. (...) Als we in [naam stad] van de Toeslagenschandaal willen leren hoe het nooit meer moet... dan moet je die eigen regie van mensen, van je inwoners, centraal stellen. En als je dat doet, word je heel nederig over je eigen functie als overheid. En dan ga je eens informeren bij mensen die bij Werk & Inkomen van jou afhankelijk zijn. Mensen die bij de WMO van jou afhankelijk zijn, mensen die bij Schuld hulpverlening van jou afhankelijk zijn, bij het armoedebeleid. En mantelzorgondersteuning, ja die blijken eigenlijk allemaal dezelfde ervaringen te hebben als de Toeslagenouders. (...) Dus ik wil een ander systeem, een beter systeem, een eerlijker systeem. Maar ik wil wel regels, ik wil wel een systeem. Nou daarom doen we [naam geldschenken-aanpak]. Dat is ons antwoord. Want hierin zit regie bij de mensen zelf. En de mensen zelf vertrouwen dat ze zelf wel de oplossingen kunnen verzinnen, om te bestendigen en daarin verstandige keuzes te maken, en zo niet vragen ze het wel. (..) ik heb hier ook helemaal geen publiciteit over gezocht ofzo. Want ik dacht, dan moet ik allemaal, dan gaat het daarover. Maar dat zijn interne spellen, politiek gedoe, daar worden de inwoners niks wijzer van. Dit gaat een bouwsteen zijn in een beter systeem opleveren, als het werkt. En dan gaan we het gewoon doen, nou ja dan zie ik wel of de rijksoverheid gaat ingrijpen, ik weet helemaal niet wat er dan gebeurt, dat zien we dan wel weer." -Wethouder*

## Benadeelde stad in opstand

Deze stad heeft in de 20<sup>e</sup> eeuw het verdwijnen van industrie en werkgelegenheid geleid tot armoede, leegloop en verschraving van voorzieningen. Aan deze ontwikkeling lagen beleidskeuzes van landelijke politiek ten grondslag. Hierdoor ontbreekt het in deze stad aan gevoel van eigenrichting en controle over het eigen lot. Ook heerst een gevoel van verlatenheid en boosheid. Tegelijkertijd heeft het ervaren noodlot ook aangezet tot creativiteit en draagt het bij aan een sterk eigenzinnige identiteit van de stad en de inwoners. Een constante in deze stad is dat van zowel politiek links als rechts veel aandacht en zorg is voor minder bedeelden in de stad, mede omdat de sociale afstand tussen inwoners beperkt is.

In deze stad was er niet zozeer steun voor geldschenken in vertrouwen omdat de raadleden begaan waren met de doelgroep, maar wél vanwege de boodschap die ermee werd gegeven aan het Rijk. Op de eerste plaats kreeg de geldschenken-aanpak, vanuit de historisch gewortelde identiteit als benadeelde stad, betekenis als ***een vorm van verzet en een uiting van gedurfde ongehoorzaamheid***. De perceptie dat met de geldschenken-aanpak de door de centrale overheid opgelegde wet werd overtreden maakte dit juist mogelijk<sup>36</sup>. Op de tweede plaats had experimenteren met geldschenkenaanpak als doel om ***een vuist te maken naar het huidige sociaaleconomische beleid van de rijksoverheid en een bijdrage te leveren aan de nationale discussie over bestaanszekerheid***.

*"Laten zien dat [naam stad] durft. Dat is hier een hele belangrijke. [naam stad] heeft een ontzettend last van een soort Calimero-gevoel. Dus het idee dat wij iets doen wat eigenlijk een beetje op het randje is van wat mag, van waar anderen naar kijken van "Ow fuck ze doen het gewoon!". Daar houdt men hier van. Kijk wij voelen ons echt in de steek gelaten door Den Haag. [Naam stad] is een stad die van oudsher, zal maar zeggen 80% van afhankelijk is van [werkgevende industrie]. En de [werkgevende industrie] wordt gezien als Den Haag. Dus het feit dat die ervoor hebben gezorgd met hun jarenlange bezuinigingen dat hier scholen dicht gingen, dat buurthuizen moesten worden gesloten dat we 10.000 minder inwoners hadden opeens, althans, opeens, maar "zo". Dat maakt dat men hier, als ik zeg dat we Den Haag ermee irriteren, dan heb ik mijn argument al bijna te pakken. Dat heeft overigens, de flipside daarvan is dat dit een stad met weinig zelfvertrouwen want je gaat niet over je eigen lot, anderen beschikken over of het hier wel of niet een succes is. Echt het gevoel: "het is ons gewoon afgepakt en we konden er niks aan doen". En de weg omhoog kunnen we ook niet zelf vinden." -Wethouder*

---

<sup>36</sup> Dat geldschenken-aanpakken spanning opleveren met het Rijk hoeft dus niet per se een probleem te zijn.

## Bijlage 2: Fiscale onderbouwing bij geldschenken in vertrouwen (FNO)

### WHITEPAPER SCHENKEN BIJ BESTAANSONZEKERHEID

#### Inzichten en adviezen over de verschillende kansen en barrières in het kader van de wettelijke bepalingen

##### Geld geven in vertrouwen

Veel mensen in een financieel kwetsbare positie geven aan dat er een heel duidelijke relatie is tussen armoede, geldzorgen en ervaren gezondheid. En verschillende onderzoeken bevestigen dit.

De afgelopen jaren zijn een aantal initiatieven opgestart in Nederland die erop gericht zijn om mensen met een onzeker bestaan te ondersteunen. Deze ondersteuning kan op allerlei manieren en/of terreinen plaatsvinden. Een van de manieren is een tijdelijke financiële ondersteuning: gedurende een periode ontvangen geselecteerde deelnemers een maandelijks geldbedrag zonder dat daar enige tegenprestatie tegenover staat.

Er wordt met andere woorden “geld gegeven in vertrouwen”, in het vertrouwen dat de deelnemers vervolgens zelfstandig een volgende stap kunnen zetten die bijdraagt aan hun bestaanszekerheid. Collectief Kapitaal, het Bouwdepot en Kansfonds zijn hierin de voorlopers in Nederland. Zij durven buiten de gebaande paden te lopen en laten zien dat gewoon geld geven werkt. Binnen het netwerk van FNO vinden ze elkaar en leren ze van elkaars kennis en ervaring. Deze organisaties worden in hun missie ondersteund door Samen Kansrijk en Gezond en GeestKracht (twee programma's van FNO).

In deze whitepaper delen we de belangrijkste inzichten en barrières in het kader van de wettelijke bepalingen rondom geld geven in vertrouwen. We willen de geleerde lessen en inzichten graag breed verspreiden, om de beweging extra kracht bij te zetten. Deel deze whitepaper dus vooral met stakeholders en geïnteresseerden en laat het ons weten als er (nieuwe) inzichten zijn die aangevuld kunnen worden.

##### Barrières

Het draagvlak voor geld geven in vertrouwen groeit, maar het blijkt in de wet nog niet goed geregeld. Want als bovengenoemde organisaties geld geven in vertrouwen (in welke vorm dan ook) lopen ze tegen een aantal wettelijke bepalingen aan. Zo kan de belastingadviseur oordelen dat de ontvanger over het gegeven geld belasting moet bepalen, en/of het recht op toeslagen verliest. Daarmee wordt het doel - meer bestaanszekerheid - ondermijnd.

Omdat deze initiatieven tegen dezelfde onbedoelde neveneffecten van de belasting- en schenkwet aanlopen hebben Samen Kansrijk en Gezond en GeestKracht deze partijen bij elkaar gebracht in een netwerk, om kennis en ervaringen te delen. Binnen dit netwerk zijn

de knelpunten in kaart gebracht en samen met een belastingadviseur onder de aandacht gebracht van de inspectie van de Belastingdienst.

## Geleerde lessen

Gezien de bewezen effectiviteit van geld geven in vertrouwen hebben alle betrokken organisaties de wens om de verschillende geleerde lessen rondom de belastingwet en de schenkwet actief te delen met geïnteresseerden. Het doel is hierbij dat zoveel mogelijk initiatieven goed geïnformeerd zijn over de kansen en uitdagingen rondom 'geld geven in vertrouwen' en er zo goed mogelijk kan worden aangesloten bij de mensen om wie het gaat.

In deze whitepaper zijn verschillende scenario's uitgewerkt over de manier waarop het geld geven aan bewoners mogelijk wordt door deze organisaties, in het kader van de belastingdienst. De uitwerking is gebaseerd op de relevante wettelijke bepalingen in de Successiewet 1956 en de Wet Inkomstenbelasting 2001.

*Deze whitepaper deelt de belangrijkste inzichten, maar biedt geen garanties of een gestandaardiseerde aanpak. De inzichten zijn nuttig om zelf af te stemmen welke route er bewandeld kan worden om geld geven in vertrouwen in een andere situatie mogelijk te maken.*

## SCHENKEN BIJ BESTAANSONZEKERHEID

De afgelopen jaren is een aantal initiatieven opgestart die erop gericht zijn om mensen wier bestaan onzeker is, te ondersteunen. Deze ondersteuning kan op allerlei manieren e/o terreinen plaatsvinden. Eén van de manieren is een tijdelijk financiële ondersteuning: gedurende een periode ontvangen geselecteerde deelnemers een vast maandelijks geldbedrag zonder dat daar enige tegenprestatie tegenover staat. Er wordt met andere woorden “gewoon geld gegeven”, in het vertrouwen dat de deelnemers aldus zelfstandig een volgende stap kunnen zetten welke bijdraagt aan hun bestaanszekerheid.

Gewoon geld geven zonder tegenprestatie te eisen e/o te verwachten, is in het spraakgebruik, maar ook juridisch en fiscaal gewoon een schenking. Nu deze schenkingen in termijnen worden uitbetaald, lijken deze voor de buitenstaander erg op inkomen (de deelnemers zullen de schenking waarschijnlijk zelf ook als inkomen ervaren).

Nu kennen we in Nederland voor schenkingen de schenkbelasting en voor inkomen de . Het is dan de vraag of de betrokken deelnemers van de “gewoon geld geef” projecten hier ook mee te maken krijgen.

Er wordt hieronder kort een 4-tal scenario's uitgewerkt:

1. Een fonds of stichting zonder ANBI status geeft het geld;
2. een fonds of stichting met ANBI status geeft het geld;
3. een gemeente geeft het geld, de (ANBI- ;
4. een natuurlijk persoon geeft het geld.

De uitwerking is gebaseerd op de relevante wettelijke bepalingen in de Successiewet 1956 en de Wet Inkomstenbelasting 2001. Deze zijn beschreven en toegelicht in bijlage 1 – 3. In bijlage 4 wordt kort ingegaan op de toeslagen. Bijlage 5 geeft een opsomming van de informatie en documentatie die de Belastingdienst kan opvragen bij de beoordeling van verzoeken om vooroverleg. Bijlage 6 geeft een overzicht van de huidige stand van zaken t.a.v. goedkeuringen door en vooroverleg met de Belastingdienst. In bijlage 7 wordt de gewenste externe en interne communicatie beschreven. Onder bijlage 8 is een tweetal goedkeuringen door de Belastingdienst t.a.v. de schenk- en inkomstenbelasting en bijlage 9 laat een beslisboom schenkbelasting zien.

Bij onderstaande uitwerking gaan wij ervan uit dat er sprake is van schenkingen<sup>1</sup>, alsmede dat de deelnemers niet tot enige tegenprestatie verplicht zijn. Ook gaan wij ervan uit dat de deelnemers een vast bedrag geschonken krijgen (toegezegd), welk bedrag in (maandelijke) termijnen wordt uitbetaald.

### 1. Een fonds of stichting zonder ANBI status geeft het geld

Schenkbelasting: Ja

Inkomstenbelasting: Neen

### 2. Een fonds of stichting met ANBI status geeft het geld

Schenkbelasting: Neen

Inkomstenbelasting: Neen

---

<sup>1</sup> Boven de wettelijk vrijgestelde bedragen.

3. Een gemeente<sup>2</sup> geeft het geld, de (ANBI-)stichting voert uit

Schenkbelasting: Neen

Inkomstenbelasting: Neen

4. Een natuurlijk persoon geeft het geld

Schenkbelasting: Ja

Inkomstenbelasting: Neen

Schematisch ziet e.e.a. er als volgt uit:

Wie geeft geld?	Schenkbelasting	Inkomstenbelasting
Fonds of stichting zonder ANBI status	Ja	Neen
Fonds of stichting mét ANBI status	Neen	Neen
Gemeente, de (ANBI-) stichting voert uit	Neen	Neen
Natuurlijk persoon	Ja	Neen

Schenken door ANBI's, die in overeenstemming zijn met de doelstelling, zijn uitdrukkelijk vrijgesteld van schenkbelasting. Dit verklaart ook waarom de Belastingdienst bij de behandeling van verzoeken om vooroverleg/goedkeuring ter zake zijn pijlen met name richt op de inkomstenbelasting.

Adviespunten

In de communicatie naar buiten toe (richting o.a. Tweede Kamer, pers, gemeentes, website, Belastingdienst en overige uitvoeringsinstellingen) moet telkens worden benadrukt dat er sprake is van schenkingen door een ANBI<sup>3</sup> en dat de deelnemers niet tot enige tegenprestatie verplicht zijn.<sup>4</sup> Let op: ook het vrijwillig meewerken aan een onderzoek kan als tegenprestatie worden aangemerkt.

Ook moet worden gemeld dat de deelnemers een vast bedrag ontvangen dat in termijnen wordt uitbetaald.<sup>5</sup> Er mag namelijk geen sprake zijn van onzekerheid over de hoogte van de termijnen en de duur van de uitkeringen.

E.e.a. dient vervolgens ook intern zo te worden gecommuniceerd en vastgelegd/overeengekomen.

Tot slot dient de praktische uitvoering van de diverse projecten aan te sluiten bij deze externe en interne communicatie.

---

<sup>2</sup> Een gemeente is van rechtswege een ANBI.

<sup>3</sup> Geen schenkbelasting ex artikel 33, lid 10 SW.

<sup>4</sup> Geen RUOW ex artikel 3.90 Wet IB.

<sup>5</sup> Geen periodieke uitkering ex artikel 3.100 e.v. Wet IB.

## BIJLAGE 1

### SCHENKBELASTING

Artikel 33 van de Successiewet 1956 bepaalt o.a.

“Van schenkbelasting is vrijgesteld, hetgeen wordt verkregen:

2° (...) van de Staat, een provincie, (...) of gemeente;

4° door een algemeen nut beogende instelling, (...);

10° van een algemeen nut beogende instelling, voor zover de uitkeringen geheel of nagenoeg geheel het karakter hebben van te zijn geschied in het algemeen belang (...).”

Op grond van sub 10 zijn uitkeringen die door een door de Belastingdienst aangewezen ANBI worden gedaan in het kader van het goede doel vrijgesteld van schenkbelasting. Met de uitkering moet geheel of nagenoeg geheel (voor tenminste 90%) het algemeen belang zijn gediend. In combinatie met de vrijstelling van sub 4 wordt over gelden die bestemd zijn voor het goede doel geen schenkbelasting geheven.

Het verkrijgen van de ANBI-status veronderstelt dat de instelling o.a. volledig gericht is op het algemeen nut én dat de instelling met nagenoeg geheel van al haar activiteiten het algemeen belang dient.

M.a.w.: alle schenkingen van aangewezen ANBI's zijn vrijgesteld, mits deze maar in overeenstemming zijn met de doelstelling van de instelling.

Er hoeft géén aangifte schenkbelasting te worden gedaan.

In het (theoretische) geval dat de belastingdienst toch verzoekt om een aangifte schenkbelasting, moet er een beroep worden gedaan op de bijzondere vrijstelling.

## BIJLAGE 2

### INKOMSTENBELASTING

De in het kader van “geld geven in vertrouwen” mogelijk relevante inkomensbronnen in de Wet Inkomstenbelasting 2001 (Wet IB) zijn:

- A. Resultaat uit overige werkzaamheden (RUOW);
- B. periodieke uitkeringen.

#### A. RUOW

Artikel 3.90 Wet Inkomstenbelasting 2001 bepaalt o.a.

“Belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden is het gezamenlijke bedrag van het resultaat uit een of meer werkzaamheden (...).”

Het belastbaar RUOW is de restcategorie van inkomen uit (o.a.) werk. Vereist is dat de belastingplichtige werkzaamheden in het economische verkeer verricht, hoe gering van omvang ook. Tevens moet door de belastingplichtige met betrekking tot deze werkzaamheden voordeel zijn beoogd en verwacht.

Er moet derhalve sprake zijn van een tegenprestatie in de vorm van (enige) arbeid; als deze ontbreekt, is er geen sprake van RUOW.

#### B. Periodieke uitkeringen.

Artikel 3.100 Wet Inkomstenbelasting 2001 bepaalt o.a.

“Belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen zijn:

- a. de aangewezen periodieke uitkeringen en verstrekkingen(...).”

Vervolgens bepaalt artikel 3.101 Wet Inkomstenbelasting 2001 o.a.

“1. Aangewezen periodieke uitkeringen en verstrekkingen zijn de periodieke uitkeringen en verstrekkingen die:

- d. niet in rechte vorderbaar zijn en worden ontvangen van een rechtspersoon.”

De (meest) gangbare omschrijving van een periodieke uitkering luidt: een periodieke uitkering (...) is een uitkering (...) welke een onderdeel is of kan zijn van een *reeks van uitkeringen (...)* waarvan het totale beloop *afhankelijk is van een toekomstige onzekere gebeurtenis*, zulks beoordeeld vanuit de schuldenaar en naar het moment waarop de uitkeringen of verstrekkingen een aanvang nemen, een en ander voor zover de uitkeringen en verstrekkingen niet een onderdeel vormen van een complex van rechten en verplichtingen die bij voortdoring tegenover elkaar staan.

Er dient derhalve sprake te zijn van:

- Periodiciteit

Een uitkering is eerst een periodieke uitkering indien zij een onderdeel is van een reeks van uitkeringen, d.w.z. wanneer er meer dan één uitkering is *voorzien*. Of sprake is van

periodiciteit wordt getoetst aan het ontstaan van het recht op uitkeringen, niet aan de uitbetaling daarvan. Meer concreet: er is geen sprake van een periodieke uitkering indien een kapitaal wordt toegezegd, dat wordt uitbetaald in termijnen.\*

- Onzekerheid

De onzekerheid kan betreffen: (i) de omvang van de uitkeringen en (ii) de duur van de uitkeringen (dat wil zeggen de vraag of de desbetreffende uitkering of verstrekking plaats zal vinden).

Aldus kunnen de uitkeringen met een inkomenskarakter (de periodieke uitkeringen) worden onderscheiden van de veelal onbelaste uitkeringen met een kapitaalskarakter. Dit sluit aan bij \* onder "periodiciteit" hier boven.

M.a.w.: een uitkering is een periodieke uitkering indien er sprake is van periodiciteit en onzekerheid.

Indien je de periodiciteit wegneemt, door een kapitaal toe te zeggen welke vervolgens in termijnen wordt betaald, én de eventuele onzekerheid wegneemt (in geval van overlijden toch uitbetalen, maar dan aan de erfgenamen), dan heeft de uitkering geen (belast) inkomenskarakter maar een (vrijgesteld) kapitaalskarakter.

## BIJLAGE 3

### SAMENLOOP SCHENKBELASTING EN INKOMSTENBELASTING

Artikel 33 van de Successiewet 1956 bepaalt o.a.

“Van schenkbelasting is vrijgesteld, hetgeen wordt verkregen:

9° door iemand te wiens laste over die verkrijging inkomstenbelasting of een voorheffing van die belasting wordt geheven (...)”.

De vrijstelling beoogt dubbele belasting te voorkomen van schenkbelasting en geheven inkomstenbelasting. Voor deze vrijstelling is vereist dat over de verkrijging als zodanig inkomstenbelasting of een voorheffing daarvan is of zal worden geheven ten laste van de verkrijger.

De vrijstelling van sub 9 is derhalve i.c. alleen relevant indien er inkomstenbelasting is verschuldigd over de schenkingen door de instelling. Alsdan is er geen schenkbelasting verschuldigd.

## BIJLAGE 4

### TOESLAGEN

Het verzamelinkomen is het totale belastbare inkomen waarover inkomstenbelasting is verschuldigd. Tot dit inkomen behoren o.a. RUOW en periodieke uitkeringen.

Het verzamelinkomen is ook het "toetsingsinkomen" voor de diverse toeslagen. Nu de schenkingen niet kwalificeren als (verzamel)inkomen, behoren deze ook niet tot het toetsingsinkomen en hebben deze geen invloed op de gerechtigheid tot en hoogte van eventuele toeslagen.

## BIJLAGE 5

### BEOORDELING DOOR DE BELASTINGDIENST VAN "GELD GEVEN IN VERTROUWEN"

Bij de behandeling van verzoeken om vooroverleg en de beoordeling of de schenkingen in de schenk- of inkomstenbelasting moeten worden betrokken, zal de Belastingdienst zich mede baseren op de volgende documenten/informatie van de betrokken stichtingen:

- De statuten;
- de ANBI-inschrijving;
- de website;
- het beleidsplan;
- actueel verslag van de uitgeoefende activiteiten;
- de jaarrekening(en);
- contracten met de deelnemers;
- communicatie met deelnemers en andere betrokkenen;
- verwerking van de schenkingen in de financiële administratie;
- aangifte schenkbelasting en beroep op de vrijstelling ex artikel 33, lid 10 SW.

## BIJLAGE 6

### EXTERNE EN INTERNE COMMUNICATIE

In de communicatie naar buiten toe (richting o.a. Tweede Kamer, pers, gemeentes, website, Belastingdienst en overige uitvoeringsinstellingen) moet telkens worden benadrukt dat er sprake is van schenkingen<sup>6</sup> en dat de deelnemers niet tot enige tegenprestatie verplicht zijn.<sup>7</sup>

Ook moet worden gemeld dat de deelnemers een vast bedrag ontvangen dat in termijnen wordt uitbetaald.<sup>8</sup>

E.e.a. dient vervolgens ook intern zo te worden gecommuniceerd en vastgelegd/overeengekomen.

Tot slot dient de praktische uitvoering van de diverse projecten aan te sluiten bij deze externe en interne communicatie.

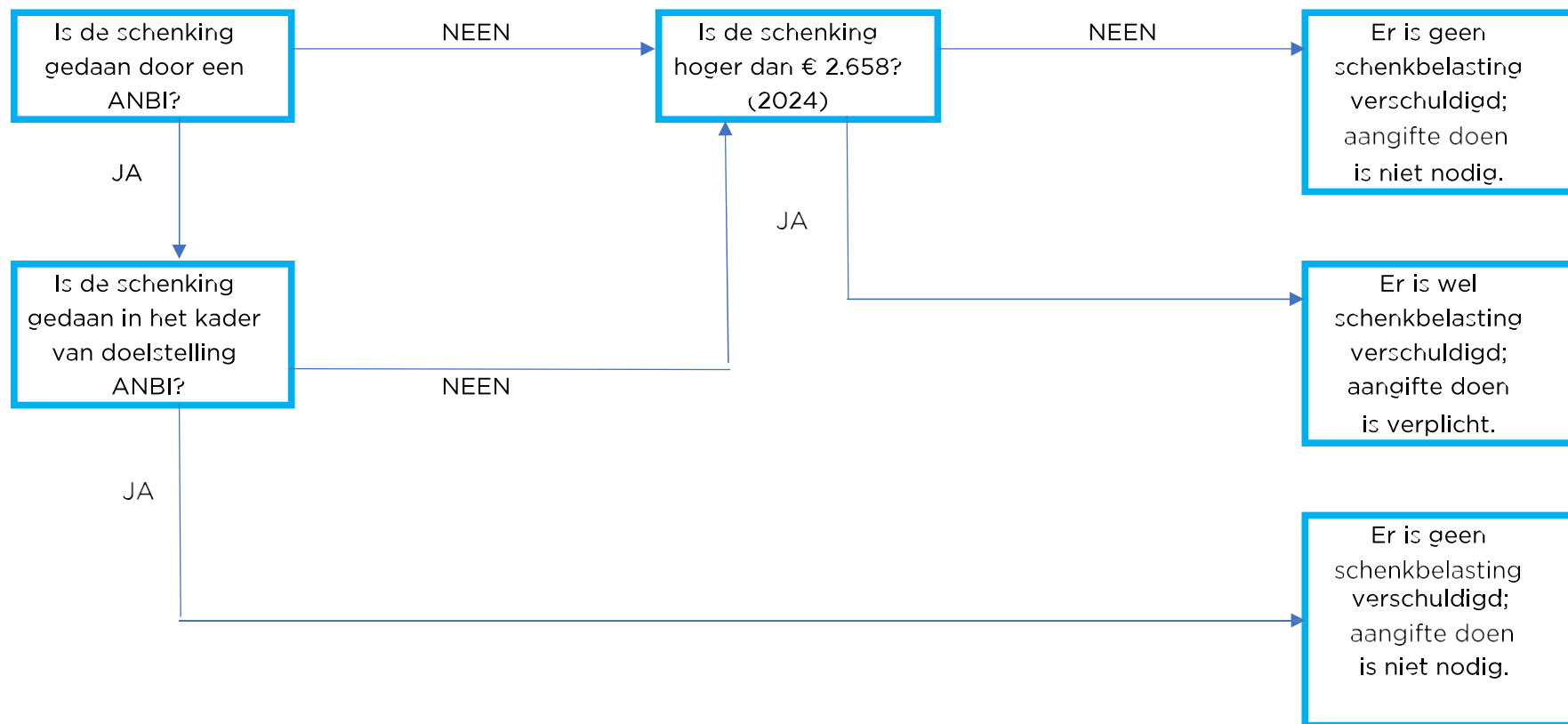
---

<sup>6</sup> Geen schenkbelasting ex artikel 33, lid 10 SW.

<sup>7</sup> Geen RUOW ex artikel 3.90 Wet IB.

<sup>8</sup> Geen periodieke uitkering ex artikel 3.100 e.v. Wet IB.

BIJLAGE 7 Beslisboom Schenkbelasting en/of aangifteplicht



# Literatuur

Berg, J., & Mul, D. (2022). *Pilot 'Resocialisatiebudget' Den Helder: "Geld is niet alles, maar alles is geld."*. Bureau Berg onderzoek.

Berkes, F. (2009). Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of environmental management*, 90(5), 1692-1702.

Binnenlands bestuur. (2012) *Lokale inkomenspolitiek*. Online: [www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/lokale-inkomenspolitiek](http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/lokale-inkomenspolitiek)

Blijleven, W., Koning, F. D., Sarwary, S., Feijten, P., Mangnus, A., & Willems, R. (2023). *Mensbeelden achter beleid*. Sociaal Cultureel Planbureau.

Bovens, M., Keizer, A. G., & Tiemeijer, W. (2017). Weten is nog geen doen: een realistisch perspectief op redzaamheid. *WRR Rapporten aan de Regering*, (97).

Brandsen, T., Evers, A., Cattacin, S., & Zimmer, A. (2016). The good, the bad and the ugly in social innovation. *Social innovations in the urban context*, 303-310.

Brown, R. R., Farrelly, M. A., & Loorbach, D. A. (2013). Actors working the institutions in sustainability transitions: The case of Melbourne's stormwater management. *Global Environmental Change*, 23(4), 701-718.

Bussemaker, M., Dannenberg, H. J. E., Zwaard, W., & Kok, D. C. D. H. (2021). Machtige mensbeelden: kiezen voor menswaardig bestaan. *Machtige mensbeelden: kiezen voor menswaardig bestaan*, (8).

Cairney, P. (2021). Three habits of successful policy entrepreneurs. In *Practical Lessons from Policy Theories* (pp. 13-34). Policy Press.

Calnitsky, D. (2016). "More normal than welfare": the Mincome experiment, stigma, and community experience. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 53(1), 26-71.

Calnitsky, D., & Gonalons-Pons, P. (2021). The impact of an experimental guaranteed income on crime and violence. *Social Problems*, 68(3), 778-798.

Capano, G., & Galanti, M. T. (2021). From policy entrepreneurs to policy entrepreneurship: Actors and actions in public policy innovation. *Policy & Politics*, 49(3), 321-342.

Cebeon. (2023). *Maatschappelijke kosten en Baten. Het Bouwdepot*. Online: <https://hetbouwdepot.nl/wp-content/uploads/2023/10/23806-Basis-MKBA-Bouwdepot-eindrapport.pdf>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). *Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd*. Online: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85533NED?dl=8EE9C>

Daigneault, P. M. (2014). Three paradigms of social assistance. *Sage Open*, 4(4), 2158244014559020.

Deppermann, A. (2013). Positioning in narrative interaction. In *Narrative inquiry. A forum for theoretical, empirical, and methodological work on narrative* (Vol. 23, No. 1, pp. 1-15). Benjamins.

Dorst, K. (2015). *Frame innovation: Create new thinking by design*. MIT press.

Ferdosi, M., McDowell, T., Lewchuk, W., & Ross, S. (2020). Southern Ontario's basic income experience.

Granovetter, M. (1983). The strength of weak ties: A network theory revisited. *Sociological theory*, 201-233.

Hay, C. (1999). Crisis and the structural transformation of the state: interrogating the process of change. *The British journal of politics & international relations*, 1(3), 317-344.

Hemerijck, A. (2012). *Changing welfare states*. OUP Oxford.

Hill-Dixon, A., Davis, H., Patel, G., & Boelman, V. (2020). *The voices of basic minimum income. A report evaluating experiences of a B-MINCOME trial in Barcelona*.

Hoefer, R. (2023). The Advocacy Coalition Framework—a Must-Know for Macro Social Work Policy Practice, Research, and Education. *Journal of Policy Practice and Research*, 4(1), 1-4.

Hough, J., & Rice, B. (2010). *Providing personalised support to rough sleepers. An evaluation of the City of London pilot*. Joseph Rowntree Foundation: York.

Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M., & Ylikännö, M. (2019). *The basic income experiment 2017–2018 in Finland: Preliminary results*.

Klerk, M. D., Eggink, E., Echtelt, P. V., Kromhout, M., & van den Berg, E. (2022). *Uitdagingen in het sociaal domein*. Sociaal Cultureel Planbureau

Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Boston: Little, Brown.

Kirchner, L., Sabes, R., Todeschini, F., Blanco, I., Fernandex, C., Yanes, S., & Julia, A. (2019). *Report on the Preliminary Results of the B-MINCOME Project (2017-2018)*. Barcelona City Council, Barcelona.

Kodish, S. R., Gittelsohn, J., Oddo, V. M., & Jones-Smith, J. C. (2016). Impacts of casinos on key pathways to health: qualitative findings from American Indian gaming communities in California. *BMC Public Health*, 16(1), 1-12.

Kromhout, M., Feijten, P., Voogd-Hamelink, M. D., & Echtelt, P. V. (2020). *Sociaal domein op koers?. Sociaal Cultureel Planbureau*.

Mintrom, M. (2019). So you want to be a policy entrepreneur?. *Policy design and practice*, 2(4), 307-323.

Moenandar, S. J., Beerends-Pavlovic, S., Van den Berg, B., & Coughlan, G. (2022). A Brave New Internet: Hacking the Narrative of Mark Zuckerberg's 2021 Introduction of the Metaverse. *Narrative Works*, 11, 125-148.

Morisson, A., & Petridou, E. (2023). Policy entrepreneurs, entrepreneurial strategies, and institutional contexts in Interreg Europe. Science and public policy, scad014.

Nair, S., & Howlett, M. (2016). Meaning and power in the design and development of policy experiments. *Futures*, 76, 67-74.

Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, V. P. (2020). Ongekend onrecht. *Den Haag, TK*, 35, 510.

Oosterlynck, S., & Novy, A. (Eds.). (2019). *Local social innovation to combat poverty and exclusion: A critical appraisal*. Policy Press.

Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen. (2023). *Groningers boven gas*. Online: [www.tweedekamer.nl/Groningen/rapport](http://www.tweedekamer.nl/Groningen/rapport)

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening. (2024). *Blind voor mens en recht*.

Raad van State. (2021). *Voorlichting Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen*. No.W04.20.0440/I/Vo

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. (2024). *Van overleven naar bloeien: bestaansonzekerheid voorkomen en verminderen*. Online: [www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2024/02/15/van-overleven-naar-bloeien](http://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2024/02/15/van-overleven-naar-bloeien)

Slagboom, M. N. (2023) *Turning the tide: countering syndemic vulnerability in a Dutch fishermen community*. Dissertatie, Universiteit Leiden.

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2023). *Sociale en Culturele Ontwikkelingen, Stand van Nederland 2023*. Online: [www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/04/14/sociale-en-culturele-ontwikkelingen-2023](http://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2023/04/14/sociale-en-culturele-ontwikkelingen-2023)

Solnit, R. (2010). *Hope in the dark: The untold history of people power*. Canongate Books.

Stachowiak, S. (2013). *Pathways for change: 10 theories to inform advocacy and policy change efforts*. Center for Evaluation Innovation. Online: [https://www.orsimpact.com/DirectoryAttachments/132018\\_13248\\_359\\_Center\\_Pathways\\_FINAL.pdf](https://www.orsimpact.com/DirectoryAttachments/132018_13248_359_Center_Pathways_FINAL.pdf)

Stimulanz (2019). Notitie monitor pilot gemeente Den Helder.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*, Tweede kamer der Staten Generaal. Online: [www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/tcu](http://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/tcu)

Van den Hende, H. (2022). Het moeras van de verzorgingsstad. *Sociale vraagstukken*. Online: [www.socialevraagstukken.nl/het-moeras-van-de-verzorgingsstad/](http://www.socialevraagstukken.nl/het-moeras-van-de-verzorgingsstad/)

Van Steenberghe, F., Lemmers, D., Buchel, S. (2023). *Rust in het hoofd. De waarde van financiële stabiliteit voor gemarginaliseerde jongvolwassenen*. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Verlaat, T. L. L., de Kruijk, M., Rosenkranz, S., Groot, L. F. M., & Sanders, M. W. J. L. (2020). *Onderzoek Weten wat werkt: samen werken aan een betere bijstand*. Eindrapport.

Wilson, N., & McDaid, S. (2021). The mental health effects of a Universal Basic Income: A synthesis of the evidence from previous pilots. *Social science & medicine*, 287, 114374.

**Erasmus University Rotterdam**

**Erasmus School of Health Policy & Management**

Bayle Building

Burgemeester Oudlaan 50

3062 PA Rotterdam, The Netherlands

T +31 10 408 8555

E [communicatie@eshpm.eur.nl](mailto:communicatie@eshpm.eur.nl)

W [www.eur.nl/eshpm](http://www.eur.nl/eshpm)