Onderzoeksopzet

Inkomensondersteuning aan oudere minima

Rekenkamer Amsterdam

3 maart 2026



Onderzoeksopzet

Inkomensondersteuning aan oudere minima

Rekenkamer Amsterdam

3 maart 2026

DEFINITIEF

Deze onderzoeksopzet is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de opzet van het onderzoek *Inkomensondersteuning aan oudere minima*.

U kunt het digitale document raadplegen op de projectpagina.

Inhoudsopgave

Aanleiding 4

Context 6

1 Amsterdamse ouderen in minimahuishoudens 6
- 1.1 Kenmerken 6
- 1.2 Groei 7
- 1.3 Duur 7

2 Amsterdamse armoedebeleid 8
- 2.1 Ambities en doelen 8
- 2.2 Inkomensondersteunende regelingen voor ouderen 10
- 2.3 Organisatie en budget 11

3 Overige ontwikkelingen 12

Opzet onderzoek 13

4 Doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak 13
- 4.1 Doelstelling 13
- 4.2 Onderzoeksvragen 13
- 4.3 Aanpak 13

5 Definities en afbakening 16
- 5.1 Definities 17
- 5.2 Afbakening 18

6 Planning en onderzoeksteam 20
- 6.1 Planning 20
- 6.2 Onderzoeksteam 20

7 Slotopmerking 20

Eindnoten 21

Aanleiding

Het thema 'bestaanszekerheid' is vanaf 2023 in ons onderzoeksprogramma opgenomen. De relevantie van dit thema blijkt uit de investeringen die het college doet op het gebied van armoede en bestaanszekerheid.[1] Bestaanszekerheid is sinds 1983 als grondrecht opgenomen in de Grondwet (Artikel 20, Grondwet). Het is een breed begrip en kan gedefinieerd worden als: een bestaan met voldoende en voorspelbaar inkomen, een woning, toegang tot onderwijs en zorg, een buffer voor onverwachte uitgaven en ruimte voor sociale activiteiten. Dit is nodig om mee te kunnen doen in de samenleving. Om te bepalen of er sprake is van bestaans(on)zekerheid wordt het inkomen vaak als uitgangspunt genomen.[2]

Eerder publiceerden we binnen het thema bestaanszekerheid het onderzoek Werken met een arbeidsbeperking. Voor een tweede onderzoek binnen dit thema hebben we ervoor gekozen om te kijken naar het beleidsterrein armoedebestrijding.

Armoedebestrijding
Inkomenspolitiek is een taak van de landelijke overheid. De gemeente kan daarom niet structureel iets aan het inkomen van Amsterdammers doen. Wel kan de gemeente de effecten van een laag inkomen verzachten.[3]

De relevantie van onze focus op armoedebestrijding ligt onder meer in het belang dat het college, de raad en Amsterdammers hechten aan armoedebestrijding. Het college wil dat alle Amsterdammers de zekerheid hebben van een waardig bestaan.[4] Het bieden van kansen en verzachten van armoede van Amsterdammers met een laag inkomen maakt daar al verschillende collegeperiodes onderdeel van uit.[5] In de huidige raadsperiode (2022-2026) zette het college in op het continueren van bestaande minimamaatregelen en het vergroten van het bereik.[6] Voor dat laatste verhoogde het college onder meer de inkomensgrens voor inkomensondersteunende voorzieningen naar 130% van het sociaal minimum.

Op initiatief van de Amsterdamse gemeenteraad werd de inkomensgrens voor kindregelingen met ingang van schooljaar 2023/2024 verhoogd naar 150% van het sociaal minimum voor de duur van twee schooljaren.[7] Sinds 2020 zijn er door de raad vragen gesteld en moties ingediend over onder meer de complexiteit en inhoud van de regelingen en de dienstverlening door de gemeente.[8] Ook besteedde de raad aandacht aan verschillende groepen binnen de minimapopulatie zoals mensen met een beperking, chronisch zieken[9] en ouderen[10].

Amsterdammers uit ons eigen burgerpanel noemen armoede (samen met schulden) een van de belangrijkste onderzoeksthema's voor de komende periode.[a] Onder de leden van het panel is veel draagvlak voor het aanpakken van armoede en het beleid van de gemeente wordt relatief hoog gewaardeerd. Zorgen zijn er vooral over de vraag of het genoeg is wat de gemeente doet en of het beleid effectief genoeg is. Ook vragen mensen zich af of de juiste mensen bereikt worden en of er niet te veel bureaucratie en regeldruk bestaat.

Onderzoek naar oudere minima
Binnen het beleidsterrein armoedebestrijding kiezen we ervoor om ons onderzoek specifiek

[a] Dit blijkt uit onze enquête onder de leden van ons burgerpanel over de vraag waar wij de komende tijd onderzoek naar zouden moeten doen. De enquête werd ingevuld door 1.113 mensen, waarvan een kwart armoede en schulden een belangrijk onderzoeksthema noemde. Daarmee was dit, na afval, het vaakst genoemde thema. Bron: Rekenkamer Amsterdam, november 2025.

te richten op oudere minima en de inkomensondersteuning die zij vanuit de gemeente kunnen ontvangen. We hebben hiervoor een aantal redenen:

Pensioengerechtigden zijn in absoluut aantal de op een na grootste groep inwoners in Amsterdam die van weinig geld moeten rondkomen.[b] Bovendien steeg het aantal oudere minima in de afgelopen jaren, hebben zij een lage kans op uitstroom en worden zij – in vergelijking met de totale minimagroep – relatief vaak langdurig niet bereikt.[11]

De komende jaren zal het aantal oudere minima toenemen. Dat komt vooral door de verwachte toename van 65-plussers in de gemeente, waardoor zowel het aantal ouderen boven als onder de minimagrens stijgt.[12] Onderzoek en Statistiek (hierna: O&S) vroeg in de *Amsterdamse armoedemonitor 2023* aandacht voor Amsterdamse ouderen die onder de minimagrens leven en ook in de Amsterdamse gemeenteraad zien we aandacht voor deze groep.[13]

Tot slot signaleert het college vanaf 2027 een teruggang in het armoedebudget met € 8 miljoen, dat in 2028 oploopt naar € 16 miljoen. Als daarvoor geen aanvullende middelen beschikbaar komen, zal het volgens het college nodig zijn om keuzes te maken in het huidige pakket van gemeentelijke armoederegelingen.[14]

Deze zorgen over het toekomstige budget in combinatie met een stijgend aantal oudere minima en een groeiende aandacht voor ondersteuning van deze groep, maken het volgens ons relevant om te onderzoeken wat het college doet voor oudere minima en hoe effectief en toekomstbestendig dat is.

Leeswijzer
In hoofdstuk 1 tot en met 3 schetsen we de context van dit onderzoek. We geven daarin beknopt inzicht in kenmerken van Amsterdamse ouderen die leven onder de minimagrens, het Amsterdamse armoedebeleid en ontwikkelingen die mogelijk relevant zijn voor ons onderzoek. Vanaf hoofdstuk 4 gaan we in op de opzet van dit onderzoek en geven we inzicht in de doelstelling, vraagstelling en aanpak. De definities en afbakening die we hanteren in dit onderzoek staan uitgeschreven in hoofdstuk 5. We sluiten af met de planning, het onderzoeksteam en een slotopmerking.

[b] De grootste groep is Amsterdammers met een bijstandsuitkering. Bron: Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Amsterdamse Armoedemonitor 2024 en Brede Monitor Armoederegelingen juli 2025*, 20 oktober 2025.

Context

1 Amsterdamse ouderen in minimahuishoudens

Op 1 januari 2025 woonden in Amsterdam 129.935 personen van 66 jaar en ouder.[15] Dat is bijna 14% van de Amsterdammers. Het overgrote deel van deze groep[c] – maar niet iedereen – heeft de pensioengerechtigde leeftijd bereikt en ontvangt een AOW-uitkering.[d]

Armoedemonitor O&S
O&S geeft in de jaarlijkse armoedemonitor een uitgebreid overzicht van Amsterdamse huishoudens en inwoners die onder de minimagrens leven en daarbinnen ook van oudere Amsterdamse minima.[e] In de beschrijvende tekst hieronder putten we uit deze uitgebreide monitoren.

Een deel van de ouderen zit in een financieel kwetsbare positie. In 2023 leefden 24.800 66-plussers in Amsterdam in een minimahuishouden. Daarmee zijn oudere minima na mensen met een bijstandsuitkering[f] in Amsterdam de grootste groep die van weinig geld moet rondkomen.[16]

1.1 Kenmerken

Ouderen behoren ook vaker dan gemiddeld tot de minimahuishoudens. In 2023 leefde bijna 23% van de inwoners van 66 jaar en ouder onder de minimagrens.[17g]

Oudere minima wonen ongelijk verdeeld over de stad. In de stadsdelen West en Zuidoost is in 2023 het percentage oudere inwoners in een minimahuishouden het hoogst: ongeveer 30%.[h] In stadsgebied Weesp is het percentage oudere inwoners in een minimahuishouden het laagst (9%). Stadsdeel Nieuw-West telt in absolute zin de meeste ouderen die in een minimahuishouden leven[i].[18]

In Amsterdam wonen relatief veel ouderen alleen of ze hebben een migratieachtergrond. Deze twee kenmerken hangen sterk samen met een laag inkomen[19]:

- Alleenstaande Amsterdammers van 66 jaar of ouder behoren twee keer zo vaak tot de minimagroep als Amsterdammers uit dezelfde leeftijdscategorie die samenleven

[c] De sociale verzekeringsbank die de AOW-uitkeringen verstrekt geeft geen overzicht van het aantal AOW-ontvangers per gemeente. Daarom kozen we in navolging van O&S in de Amsterdamse armoedemonitor de voorgenoemde leeftijdsgrens van 66 jaar en ouder.
[d] Dit kan een volledige of gedeeltelijke AOW-uitkering zijn, afhankelijk van het aantal jaar dat iemand op volwassen leeftijd in Nederland heeft gewoond.
[e] Ook bevat elke armoedemonitor een uitgebreide beschrijving van gebruikte data en methode, evenals (vanaf de armoedemonitor 2023) een vergelijking tussen Amsterdamse methode om armoede te meten en de methode die vanaf oktober 2024 wordt gehanteerd door het CBS, CPB en Nibud.
[f] Dit waren in 2023 37.100 Amsterdammers.
[g] Ter vergelijking: in 2023 behoorde zo'n 16% van alle Amsterdamse huishoudens (ofwel 71.200 huishoudens) tot de minimahuishoudens. Bron: Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2024*, september 2025, p. 18.
[h] Gevolgd door Oost en Nieuw-West. In Weesp, Centrum en Zuid ligt het aandeel lager dan gemiddeld in de stad.
[i] Zo'n 4.800.

met een partner.[j] Dat komt doordat alleenwonenden doorgaans maar één inkomen hebben.

- Oudere inwoners met een migratieachtergrond zijn vaak in het buitenland geboren (eerste generatie migranten), waardoor zij vaker te maken hebben met een beperkte pensioenopbouw en een AOW-gat.[k] Ter illustratie: bijna twee derde van de ouderen met een Turkse of Marokkaanse migratieachtergrond maakt deel uit van de minimapopulatie. Dit aandeel is vijf keer zo hoog als onder ouderen zonder migratieachtergrond.[20]

1.2 Groei

Het aantal 66-plussers dat in Amsterdam in een minimahuishouden leeft, is de afgelopen jaren gestegen van 20.300 in 2015 naar 24.800 in 2023. Ook binnen de totale populatie van minimahuishoudens groeit het aandeel huishoudens van Amsterdammers van 66 jaar en ouder.

Tegelijkertijd nam wel het percentage minima onder oudere Amsterdammers de afgelopen jaren licht af. Van de hele groep Amsterdammers van 66 jaar en ouder schommelde het aandeel minima tussen 2015 en 2020 rond de 24%. Vanaf 2021 ligt dit aandeel rond de 22,5%.[l21]

De stijging van het aantal Amsterdamse minima van 66 jaar en ouder heeft te maken met de vergrijzing. Daardoor groeit het aantal inwoners van 66 jaar en ouder, zowel boven als onder de minimagrens. Het aantal ouderen in de gemeente zal naar verwachting toenemen, mede door een sterke groei van het aantal oudere inwoners met een migratieachtergrond.[22] De verwachting is dat daardoor ook de groei van het aantal oudere minima doorzet.[m]

1.3 Duur

Oudere minima leven vaak langdurig - dat wil zeggen drie jaar of meer - onder de inkomensgrens.[23][n] Als iemand eenmaal gepensioneerd is, verandert het inkomen (of vermogen) meestal niet meer. De kans op uitstroom uit de groep minima is in Amsterdam dan ook het laagst voor mensen die met pensioen zijn (8%, tegenover 17% gemiddeld en 37% voor mensen met werk in loondienst).[24]

[j] Alleenstaanden: 30%, paren: 16%.

[k] Als iemand zich op latere leeftijd in Nederland vestigt, heeft diegene geen volledige opbouw. AOW'ers onder het landelijk sociaal minimum hebben recht op aanvullende inkomensondersteuning (AIO), maar lang niet iedereen vindt de weg naar deze regeling. Tussen de 43 en 49%van de Amsterdamse ouderen ontving in 2017 geen AIO terwijl ze daar wel recht op hadden. Bron: Gemeente Amsterdam, *Evaluatie AIO in Amsterdam*, oktober 2020.

[l] 2021: 22,6%; 2022: 22,3%; 2023: 22,7%.

[m] Ook hier geldt: de verwachting is dat het aantal inwoners van 66 jaar en ouder in de stad zal groeien. Dat geldt zowel voor het aantal boven als voor het aantal onder de minimagrens.

[n] In 2023 leeft 80% van de oudere minima drie jaar of meer in een minimahuishouden, t.o.v. 63% gemiddeld van Amsterdamse minima.

2 Amsterdamse armoedebeleid

2.1 Ambities en doelen

Het Rijk is verantwoordelijk voor het garanderen van zeker, voldoende en voorspelbaar inkomen. Gemeenten kunnen een vangnet bieden voor inwoners die hiermee niet voldoende ondersteund worden om mee te doen in de samenleving.[25] Gemeenten kunnen binnen de kaders van verschillende wetten, zoals de Participatiewet en Gemeentewet, zelf minimaregelingen vormgeven en de inkomensgrens bepalen waaronder inwoners hiervoor in aanmerking komen. Zo kunnen zij lokaal armoedebeleid voeren.

In deze paragraaf schetsen we globaal de ambities en doelen van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam sinds 2018. Dat doen we op basis van de beleidsdocumenten die sindsdien verschenen zijn.

2.1.1 Meedoen aan de samenleving

Aan het begin van de collegeperiode 2018-2022 verlegde de gemeente binnen het armoedebeleid het accent van financiële ondersteuning naar armoedepreventie en verbetering van perspectief. Alle inwoners moesten gelijke kansen krijgen, ongeacht woonomgeving of financiële situatie.[26]

Het huidige college (2022-2026) bouwt hierop voort en stelt dat armoede behalve een individueel probleem ook een maatschappelijk probleem is.[27] Vanaf 2023 benadrukt het college dat landelijke maatregelen noodzakelijk zijn om de bestaanszekerheid van inwoners structureel te verbeteren, omdat het door het Rijk vastgestelde sociaal minimum ontoereikend is.[28] Zolang deze maatregelen uitblijven, ziet het college zich genoodzaakt met inkomensondersteunende regelingen gaten te dichten en pleisters te plakken. Daarmee wil het de toegang tot basisbenodigdheden verzekeren en de financiële stress van huishoudens verminderen.

Het college streeft er met het armoedebeleid naar om mensen met een laag inkomen een financieel vangnet te bieden en hen in staat te stellen om volwaardig mee te doen aan de samenleving.[29] Dat laatste betekent volgens het college dat ook Amsterdammers met een laag inkomen toegang hebben tot onder andere sociale, recreatieve, culturele en sportieve participatie, vervoer en gezondheidszorg.[30] Daarvoor wil het college (financiële) drempels die mensen ervaren zoveel mogelijk wegnemen door regelingen te bieden die zijn gericht op meedoen en kansengelijkheid.[31]

2.1.2 Oudere minima gezien als kwetsbare groep

Ouderen zijn geen specifieke doelgroep binnen het Amsterdamse armoedebeleid.[32] Het college richt zich in het bijzonder op gezinnen en jongeren. Daarbij worden alleenstaande ouders als extra kwetsbaar gezien, omdat ze moeten rondkomen van één inkomen en werk moeten combineren met zorgtaken.[33] Het college hanteert het principe van ongelijk investeren voor gelijke kansen; middelen worden daar ingezet waar de achterstanden het grootst zijn.[34]

Ook werkende minima zijn expliciet een doelgroep. Zij zijn vaak moeilijk te bereiken, hebben wisselende inkomsten en lopen risico op de armoedeval wanneer hun inkomen licht stijgt.[o][35]

Ouderen 'met een klein pensioen' zijn geen expliciete doelgroep, maar worden wel gesignaleerd als een kwetsbare groep. Ze hebben vaker langdurig (langer dan drie jaar) een laag inkomen en lopen daardoor een risico op schulden.[36]

2.1.3 Vergroten van het bereik van regelingen

In 2018 kondigt het college aan het bereik van inkomensondersteunende regelingen te willen vergroten door de toegankelijkheid ervan te verbeteren en het aanvraagproces zo eenvoudig mogelijk te maken. [37] Het college benadrukt in de collegeperiode vanaf 2022 opnieuw dat het extra inzet op vergroten van het bereik van regelingen. Dat wil het doen door regelingen te vereenvoudigen en samen te voegen.[38] Een van de maatregelen is dat houders van de Stadspas sinds 2023 automatisch ook een aantal andere regelingen (ambtshalve) toegekend krijgen. Bij het vergroten van het bereik richt het college zich met name op werkende minima, laaggeletterden en Amsterdammers met een migratieachtergrond.[39] Het is aannemelijk dat onder die laatste twee groepen ook oudere minima vallen. Om ook 'moeilijk bereikbare' Amsterdammers in beeld te krijgen, wil de gemeente de samenwerking met partijen in de stad uitbreiden, zowel met formele als informele partners (bijvoorbeeld via vrijwilligers en buurtinitiatieven).[40]

2.1.4 Leefwereld centraal en ondersteuning op maat

Het college wil naast Amsterdammers staan die ondersteuning het hardst nodig hebben en hen benaderen vanuit vertrouwen.[41] Sinds 2019 streeft de gemeente ernaar in de inkomensondersteuning de leefwereld en behoeften van minima leidend te laten zijn, in plaats van de regelingen en processen van de gemeente. Het college betrok daartoe bij de ontwikkeling van de *Amsterdamse Agenda armoede en schulden* in 2019 ervaringsdeskundigen, zoals het Amsterdams Netwerk Ervaringsdeskundigen en de Participatieraad en gaf aan bij de uitvoering rekening te houden met het doenvermogen[p] van Amsterdammers. Zo kunnen inwoners die moeite hebben met de (digitale) aanvraag daarbij hulp krijgen.[42]

In 2023 borduurt het huidige college hierop voort. Het stelt dat het sociale stelsel zo complex is ingericht dat het een bron van stress is geworden voor mensen. Naast het vereenvoudigen van de processen wil het college deze systeemstress tegengaan door meer maatwerk te bieden.[43] Het past daartoe structureel de Amsterdamse Maatwerk Methode (AMM) toe in de ondersteuning aan inwoners. Ook streeft het college voor armoedebestrijding naar een integrale benadering met andere beleidsterreinen.[44]

[o] Inwoners die meer gaan werken, kunnen er met hun netto-inkomen op achteruit gaan als ze daardoor inkomensondersteunende regelingen kwijtraken.

[p] Het Rijk verstaat onder doenvermogen het vermogen om beleid, wet- en regelgeving te begrijpen en ernaar te handelen, in actie te komen en vol te houden, zelfs bij obstakels en tegenslagen. Bron: Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (KCBR), *Over doenvermogen en doenlijkheid | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving* (geraadpleegd op 5 februari 2026).

2.2 Inkomensondersteunende regelingen voor ouderen

2.2.1 Regelingen

De gemeente Amsterdam kent verschillende inkomensondersteunende regelingen waarop inwoners met een laag inkomen en weinig vermogen aanspraak kunnen maken.[45] Deze zijn in te delen in regelingen voor kinderen, volwassenen en ouderen, en voor bijzondere situaties.[46] Een klein deel van de regelingen is informeel en wordt door stichtingen uitgevoerd, die in meer of mindere mate gefinancierd worden door de gemeente. De Voedselbank is een voorbeeld hiervan.

Ouderen die tot de minima behoren komen in aanmerking voor vrijwel alle regelingen voor volwassenen, zoals de Stadspas[q], Regeling tegemoetkoming meerkosten (RTM) en de collectieve zorgverzekering. Uitzonderingen hierop zijn de Individuele Inkomenstoeslag en de regelingen gericht op werk en opleiding. Daarnaast is er een gemeentelijke regeling specifiek voor ouderen, waarbij zij de keuze hebben tussen Gratis openbaar vervoer voor Amsterdammers met een AOW-leeftijd of de Tegemoetkoming aanvullend OV voor AOW-ers (TAOV).[47]

Via de website Pak je Kans kunnen elf regelingen in één keer aangevraagd worden, waarvan vijf regelingen ook voor ouderen bedoeld zijn.[r]

2.2.2 Bereik

Het college informeert de raad over het bereik van inkomensondersteunende regelingen. Daarvoor gebruikt het de jaarlijkse armoedemonitor, met daarin bereikpercentages van de Stadspas, de ov-regelingen voor AOW'ers en de collectieve zorgverzekering[48] en de halfjaarlijkse Brede monitor armoederegelingen, met daarin het bereik van diverse regelingen (zoals de RTM) in absolute aantallen.[49]

Het college stelt dat oudere Amsterdammers in minimahuishoudens relatief vaak gebruikmaken van armoederegelingen[50]: in 2024 had 77% een Stadspas[s] en 57% de collectieve zorgverzekering[t]. Het bereik van het gratis ov of de TAOV voor AOW'ers lag in 2024 op 70%; een lichte toename ten opzichte van het jaar ervoor.[51]

Ouderen die recent zijn ingestroomd in de groep minimahuishoudens worden doorgaans minder goed bereikt dan ouderen die hier al langer toe behoren. Zo ligt het bereik van de Stadspas op 49% bij ouderen[u] die nog maar kort tot de minimahuishoudens horen (≤1 jaar). Voor ouderen die 3 jaar of langer tot de minimahuishoudens horen, is dat 83%.

[q] Onder de Stadspas vallen een aantal sub-regelingen voor volwassenen, zoals de gratis ID-kaart, sporten voor 55+'ers en een vergoeding voor dierenartskosten.

[r] Dit zijn de Stadspas, Gratis openbaar vervoer voor Amsterdammers met de AOW-leeftijd, Tegemoetkoming aanvullend OV voor AOW-ers, Regeling tegemoetkoming meerkosten en de collectieve zorgverzekering.

[s] Ten opzichte van 70% bereik onder het totaal van rechthebbende huishoudens.

[t] Ten opzichte van 49% bereik onder het totaal van rechthebbende huishoudens.

[u] Huishoudens waar AOW/pensioen de belangrijkste inkomensbron is.

Het bereik onder ouderen verschilt tussen de stadsdelen.[52] Zo was in 2024 het bereik van het gratis ov of de TAOV voor AOW'ers in Weesp (38%) en Centrum (64%) het laagst en in Oost en Zuidoost (beide 74%) het hoogst. [53v]

2.2.3 Niet-gebruik

Huishoudens met AOW (pensioen) als belangrijkste inkomstenbron maakten in 2022 zo'n 40% uit van de totale groep huishoudens die recht hebben op regelingen, maar hier langdurig geen gebruik van maken.[54] Ook over 2023 concludeert de armoedemonitor: "[...] mensen die leven van een pensioen [...] worden relatief vaak langdurig niet bereikt."[55]

In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen bewust niet-gebruik en onbewust niet-gebruik van inkomensregelingen.[56] Bij onbewust niet-gebruik zijn mensen niet op de hoogte van de regelingen of weten niet dat zij daar recht op hebben. Bij bewust niet-gebruik zijn er verschillende redenen waarom mensen ervoor kiezen geen regeling aan te vragen, zoals schaamte, wantrouwen en de angst geld terug te moeten betalen. Ook taalproblemen en een gebrek aan digitale vaardigheden kunnen een drempel vormen om een regeling aan te vragen.

2.3 Organisatie en budget

De afdeling Armoedebestrijding van de gemeente Amsterdam[w] bestaat uit verschillende teams. De teams Voorzieningen 1&2[x] en Stadspas zijn betrokken bij het beleid en de uitvoering van regelingen voor oudere minima. Ook het gemeentelijke Sociaal Loket heeft een rol in de uitvoering van regelingen.[57] De teams werken samen met de professionals van uitvoeringspartners in het sociaal domein zoals Buurtteam Amsterdam en de sociale basis. In de dienstverlening aan Amsterdammers zijn vertrouwen, een zo simpel mogelijke uitvoering, toegankelijke communicatie en aandacht voor de persoonlijke situatie belangrijk. Dit is in lijn met de uitgangspunten uit de Agenda Bestaanszekerheid.[58] De totale doelgroep van de afdeling Armoedebestrijding bestaat uit zo'n 120.000 Amsterdammers.[y]

In de gemeentelijke begroting stijgen de begrote lasten binnen het programmaonderdeel Armoede en schuldhulp tussen 2020 en 2026 van € 117 miljoen naar € 181 miljoen. Daarbinnen is het bedrag dat het college begroot voor armoedevoorzieningen[z] tot en met 2025 redelijk stabiel (rond de € 80 miljoen), en stijgt in de begroting van 2026 naar € 91,5 miljoen.[59]

Het college stelt dat het zich heeft ingespannen om voor 2025 en 2026 extra middelen voor armoedebestrijding vrij te maken zodat het budget op niveau is gebleven. Hierdoor kan het huidige pakket van gemeentelijke armoederegelingen worden gecontinueerd. Vanaf 2027 is

[v] Voor de Stadspas lag het bereik voor deze groep het hoogst in Oost en Zuidoost (80%) en het laagst in Weesp (52%). Voor de collectieve zorgverzekering lag het bereik voor deze groep het hoogst in Oost (62%) en het laagst in Weesp (27%).

[w] Deze afdeling valt onder de directie Inkomen.

[x] De teams Voorzieningen spelen een essentiële rol in het bieden van hulp aan Amsterdammers met een laag inkomen. Zij voeren regie over de regelingen, toetsen aanvragen, zorgen voor uitvoering en onderhouden contact met samenwerkingspartners en intermediairs in het sociale domein. Het behouden en verhogen van het bereik van de doelgroep staat centraal.

[y] Dat is inclusief de doelgroep van de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, waar de afdeling ook verantwoordelijk voor is.

[z] Dit is de term die het college gebruikt in de begroting. Wij gebruiken de term inkomensondersteunende regelingen.

er sprake van een teruggang van het armoedebudget met € 8 miljoen door het wegvallen van tijdelijke middelen, dat in 2028 oploopt naar € 16 miljoen. Het college geeft aan dat als er in de nieuwe collegeperiode geen aanvullende middelen beschikbaar komen, het op termijn nodig zal zijn om keuzes te maken.[60]

3 Overige ontwikkelingen

De gemeenteraad heeft recent aandacht gevraagd voor het beter bereiken van oudere minima. Zo heeft de raad eind 2024 een motie aangenomen om de soms beperkte digitale vaardigheid van ouderen - die een belemmering kan zijn bij het aanvragen van inkomensondersteunende regelingen - te versterken. [61] En de motie om te onderzoeken of de vermogensgrens voor AOW-gerechtigden verhoogd kan worden, zodat zij kunnen sparen voor bijvoorbeeld hun uitvaart zonder het recht op de Stadspas te verliezen,[62] heeft ertoe geleid dat het college deze vermogensgrens per 1 januari 2026 heeft verhoogd.[63]

Landelijk biedt de wet Proactieve Dienstverlening SZW mogelijkheden. Als deze wet wordt aangenomen[aa], mogen UWV, SVB en gemeenten gegevens over inkomens met elkaar uitwisselen. Dat geeft de gemeente Amsterdam de mogelijkheid om rechthebbenden proactief te wijzen op inkomensondersteunende regelingen.[64]

Tot slot zien we dat het college zich op diverse beleidsterreinen voorbereidt op het groeiende aantal ouderen in de stad. Zo benoemt het college in verschillende richtinggevende documenten[65] en programma's[66] ouderen als een groep waarvoor het speciale aandacht heeft om hun een prettig en veilig bestaan te bieden, nu en in de toekomst. In het beleidskader sociale basis benadrukt het college de eigen inzet op vitaal en betekenisvol ouder worden.[67]

[aa] In september 2025 is het wetsvoorstel Proactieve Dienstverlening SZW ingediend bij de Tweede Kamer. Streefdatum voor inwerkingtreding is 1 juli 2026. De wet wil meer gegevensuitwisseling tussen SVB, UWV en gemeenten mogelijk maken, zodat inwoners die recht hebben op ondersteuning beter in beeld komen en proactief benaderd kunnen worden met bijvoorbeeld vooraf ingevulde aanvraagformulieren.

Opzet onderzoek

4 Doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak

4.1 Doelstelling

Met dit onderzoek willen we de gemeenteraad inzicht geven in de inkomensondersteuning aan oudere minima. Dat doen we door te onderzoeken in hoeverre het gemeentelijk beleid aansluit bij de realiteit van oudere minima. Daarnaast kijken we naar de uitvoering van het beleid en hoe dat ervaren wordt door ouderen en professionals.

Onderzoek vanuit verschillende perspectieven

Om onze onderzoeksdoelstelling te verwezenlijken kijken we zowel vanuit oudere minima als vanuit gemeentelijk perspectief naar de inkomensondersteunende regelingen voor oudere minima. We nemen daarvoor het dagelijks leven van oudere minima als startpunt. Vanuit daar gaan we na of het college met het beleid en de (uitvoering van) inkomensondersteunende regelingen datgene raakt wat van betekenis is voor deze groep. Om de uitvoering verder uit te diepen nemen we ook het perspectief van uitvoerende professionals mee.

4.2 Onderzoeksvragen

Onze hoofdvraag is:

Hoe dragen de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen eraan bij dat oudere minima kunnen meedoen in de samenleving?

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Wat betekent leven met weinig geld voor ouderen en hoe verhoudt het gemeentelijk armoedebeleid zich hiertoe?
2. Hoe is de uitvoering van inkomensondersteunende regelingen geregeld en in hoeverre realiseert het college daarbinnen de eigen uitvoeringsambities?
3. In hoeverre ervaren ouderen en professionals de inkomensondersteunende regelingen als passend en uitvoerbaar?

4.3 Aanpak

In dit onderzoek passen we elementen toe van waarderend onderzoeken. Dat gaat uit van het principe 'leren van het verleden, ontwikkelen op successen, krachten en gedeelde waardes'. Het heeft daarmee bewust aandacht voor het (h)erkennen van kwaliteiten en sterktes.[bb68] Waarderend onderzoeken draagt bij aan de beoogde accentverschuiving in onze onderzoeken van verantwoorden naar leren. Daarom blikken we in dit onderzoek niet alleen

[bb] Dat wil niet zeggen dat bevindingen in waarderend onderzoek niet kritisch kunnen zijn, of niet benoemen wat er niet goed gaat; de focus is echter bewust ontwikkelings- en oplossingsgericht.

terug, maar kijken we ook vooruit, waarbij we expliciet aandacht geven aan de betekenis van successen. Van daaruit willen we komen tot lessen voor de nabije toekomst.

We gebruiken meerdere methoden om onze deelvragen te beantwoorden. Hieronder geven we per onderzoeksvraag beknopt aan wat we gaan doen om de vraag te beantwoorden.

Deelvraag 1. Wat betekent leven met weinig geld voor ouderen en hoe verhoudt het gemeentelijk armoedebeleid zich hiertoe?
We starten dit onderzoek vanuit het perspectief van oudere minima. Vanuit die insteek willen we beter begrijpen hoe het leven van oudere minima eruitziet, wat de impact van hun financiële situatie op hun leven is en wat daarbinnen voor hen belangrijk is. Om te komen tot een beeld hiervan, maken we gebruik van (groep)sessies met ouderen zelf (zie kader). Dit vullen we aan met gesprekken met experts[cc] op het gebied van armoede en/of ouderen en literatuuronderzoek.

Door middel van gesprekken met de ambtelijke organisatie en documentonderzoek brengen we in beeld wat de gemeente Amsterdam wil en doet voor oudere minima vanuit het armoedebeleid.

Ons uitgangspunt bij de analyse is dat het huidige beleid en bijbehorende inkomensondersteunende regelingen zinvol dienen te zijn vanuit en aansluiting hebben met het perspectief van oudere minima.[dd] Door opgedane inzichten vanuit het ouderenperspectief en beleidsperspectief aan elkaar te spiegelen, brengen we in beeld hoe beide zich tot elkaar verhouden.[ee]

Groepssessies met oudere minima

In de sessies die we houden met oudere minima zelf vinden we het van groot belang om zoveel mogelijk rekening te houden met de (mogelijke) gevoeligheid van ons onderwerp van onderzoek. Dat doen we door onderzoeksmethoden in te zetten die oudere minima stap voor stap helpen om het onderwerp op een zorgvuldige en veilige manier bespreekbaar te maken. Binnen dit onderzoek is Photovoice daarvoor onze voorkeursmethode.[ff]

Photovoice is een participatieve onderzoeksmethode waarmee individuen of gemeenschappen hun ervaringen en realiteiten kunnen documenteren door middel van fotografie. Bij deze werkvorm vraag je mensen met wie je in gesprek wilt gaan of zij foto's willen maken over hun eigen leven en leefomgeving - gerelateerd aan het onderwerp van onderzoek. De foto's die de mensen maken, zijn het uitgangspunt voor een interview of groepsgesprek. Als onderzoeker kijk je als het ware 'door hun ogen' mee naar hun belevingen, behoeften en ervaringen en krijg je een dieper begrip van het onderwerp van onderzoek.[69]

[cc] Onder experts verstaan we mensen die vanuit hun (professionele) ervaring brede kennis hebben over ouderen en armoede. We denken bijvoorbeeld aan ervaringsdeskundigen, onderzoekers, belangenorganisaties, vrijwilligersorganisaties en (initiatiefnemers van) lokale initiatieven.
[dd] Binnen de bevoegdheden en ruimte die de gemeente heeft. De gemeente is in wat ze kan betekenen voor Amsterdamse minima gebonden aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid.
[ee] Omdat we nog onvoldoende zicht hebben op het perspectief van oudere minima stellen we geen gedetailleerde normen en toetspunten op.
[ff] In het geval het praktisch niet mogelijk blijkt om Photovoice in te zetten, dan zullen we andersoortige methoden inzetten die net zo zorgvuldig rekening houden met de eventuele kwetsbaarheid van de deelnemers.

Photovoice maakt het mogelijk dat mensen de kracht van, maar ook zorgen over, hun leven/leefomgeving kunnen vastleggen en bespreken. Door zo'n visuele werkvorm in te zetten, wordt het onderzoek minder talig gemaakt, wat mensen uit diverse doelgroepen (zoals ouderen met een migratieachtergrond) kan helpen om hun ervaringen te delen, juist ook waar het gaat om gevoelige onderwerpen.

Deelnemers gaan vervolgens aan de hand van de foto's met elkaar in gesprek.[gg] Daardoor ontstijgt de werkvorm het niveau van individuele ervaringen en kan ze dialoog en betekenisgeving stimuleren. In het huidige onderzoek willen we op die manier inzicht krijgen in zaken die spelen in de leefomgeving van deelnemers en kennis opdoen over hoe gemeentelijke structuren en systemen daarop inwerken.

Deelvraag 2. Hoe is de uitvoering van inkomensondersteunende regelingen geregeld en in hoeverre realiseert het college daarbinnen de eigen uitvoeringsambities?
In het streven van het college om minima een financieel vangnet te bieden en hen in staat te stellen om volwaardig mee te doen in de samenleving, staat het pakket van gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen centraal. Het college heeft al verschillende jaren de ambitie om verbeteringen in de uitvoering van deze regelingen aan te brengen. Belangrijk zijn daarin het verhogen van bereik, het vereenvoudigen van processen en het bieden van inkomensondersteuning op maat. In de uitvoering wil het college uitgaan van vertrouwen en de behoeften van minima centraal stellen. Ook streeft het ernaar om vanuit armoedebestrijding meer samen te werken met andere beleidsterreinen en formele en informele partijen in de stad.[70]

We gaan na hoe het college de uitvoering van de inkomensondersteunende regelingen voor oudere minima[71][hh] heeft geregeld, wat het college heeft gedaan om de uitvoering van deze regelingen te verbeteren, hoe dat heeft uitgepakt en of dat in lijn is met wat het college voor ogen had. Ook vinden we het belangrijk om te verkennen waardoor het lukt om de beoogde beleidsambities te realiseren, of niet.

Voor het beantwoorden van deze deelvraag gebruiken we voornamelijk interviews en gemeentelijke registraties. Groepsgesprekken met de ambtelijke organisatie en uitvoerders (bijvoorbeeld Buurtteam Amsterdam) gebruiken we voor duiding. Waar nodig ondersteunen we de dataverzameling met gemeentelijke documenten.

Deelvraag 3. In hoeverre ervaren ouderen en professionals de inkomensondersteunende regelingen als passend en uitvoerbaar?
Het college wil met de uitvoering van de regelingen aansluiten bij de behoeftes en het doenvermogen van inwoners. Bij oudere minima gaan we voor dat laatste na in hoeverre het vinden, aanvragen en gebruiken van de regelingen voor hen te doen is; wat gaat goed en waar lopen ze tegenaan? Dat doen we door met ouderen (en degenen die hen helpen) terug te blikken op hun klantreis. Hoe hebben zij deze ervaren?[ii] Vanuit deze gesprekken willen we

[gg] Om eventuele taalverschillen te overbruggen kunnen deelnemers elkaar helpen met vertalen, of kan er gebruik worden gemaakt van een tolk of vertaalapp.
[hh] Daarin nemen we de regelingen mee waarvan de uitvoering bij de directie Inkomen ligt én waarop oudere minima aanspraak kunnen maken. Hieronder vallen in ieder geval de Stadspas, Gratis OV / TAOV voor ouderen, de collectieve zorgverzekering en de Regeling tegemoetkoming meerkosten (RTM).
[ii] Daarbinnen zullen we in ieder geval - maar niet uitsluitend - aandacht besteden aan aspecten van toegankelijkheid van inkomensondersteunende regelingen: bereikbaarheid, bekendheid, complexiteit, en houding uitvoerders. Bron: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Hobbels op weg naar inkomensondersteuning, bijlage 3: Referentiekader*, 2018, pp. 34, 35.

ook een beeld krijgen van de elementen of condities die maken dat het lukt om de regelingen doenlijk te maken.

Ook bevragen we oudere minima (en degenen die hen helpen)[jj] over wat de regelingen voor hen betekenen en of ze passen bij hun behoeftes; maken zij wel of niet gebruik van alle beschikbare regelingen en welke beweegredenen hebben ze daarvoor? Nemen de regelingen de door hen ervaren belemmeringen om mee te doen in de samenleving weg en waardoor komt dat? Zijn er nog onverwachte effecten van de regelingen en waardoor komt dat?

Aanvullend onderzoeken we hoe passend en uitvoerbaar de inkomensondersteunende regelingen voor oudere minima[kk] volgens professionals zijn. Dat gaan we na bij professionals van de gemeente (bijvoorbeeld afdeling Armoedebestrijding en het Sociaal Loket), uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld Buurtteam Amsterdam) en andere organisaties die ouderen ondersteunen. Sluiten de regelingen aan bij de behoeftes zoals zij die in hun dagelijkse praktijk tegenkomen? Kunnen zij werken zoals beoogd, en waarom lukt dat wel of niet?[ll] Dat doen we voornamelijk door middel van interviews waarin we professionals vragen te reflecteren op hun uitvoeringspraktijk en in groepsgesprekken waarin deelnemers gezamenlijk duiding kunnen geven aan hun ervaringen. Waar relevant lopen we mee met uitvoeringactiviteiten, wonen we bijeenkomsten bij en bestuderen we door de gemeente en uitvoeringsorganisaties verzamelde registraties, uitgevoerde evaluaties en (voortgangs)rapportages.

Vanuit de opgedane inzichten analyseren we in hoeverre de gemeente met de (uitvoering van de) regelingen aansluit bij de behoeften en het doenvermogen van oudere minima en waardoor dat wel of niet lukt. In sessies met de ambtelijke organisatie gaan we na van welke successen, werkende elementen of condities de gemeente (nog meer) gebruik kan maken.

5 Definities en afbakening

Woorden doen ertoe. Daarom kiezen we in dit onderzoek op een bewuste manier hoe we schrijven over ouderen die leven van weinig geld en welke beelden we gebruiken. We doen ons best om in overleg met ervaringsdeskundigen te kiezen voor woord en beeld dat recht doet aan hun leven en wie zij zijn om daarmee stereotypering te voorkomen.

Kansfonds: beeldvorming bestaanszekerheid[72]

"Mensen die in armoede leven hebben geldzorgen en stress, maar dat betekent niet dat financiële problemen hen volledig definiëren. Misschien een verrassing voor velen, maar wie in armoede leeft heeft ook (behoefte aan en recht op) plezier. Aan lachen met vrienden, iets leuks doen met de kinderen, een avondje uitgaan. Laat die kant ook zien. In woord en beeld. Niet alleen omdat ze zichzelf dan herkennen in de beelden die

[jj] Mogelijk bieden inzichten vanuit de photovoice-methode bij deelvraag 1 ook inzichten of aanknopingspunten voor dit onderdeel van deelvraag 3. Als dat zo is, dan zullen we deze ook gebruiken in de beantwoording.

[kk] Daarin nemen we de regelingen mee waarvan de uitvoering bij de directie Inkomen ligt én waarop oudere minima aanspraak kunnen maken en dat ook met regelmaat doen. Hieronder vallen in ieder geval de Stadspas, Gratis OV / TAOV voor ouderen, de RTM en de collectieve zorgverzekering.

[ll] Niet per se in processtappen, maar juist in hoe men wil werken; welke waarden en uitgangspunten streeft men na (zoals maatwerk, uitgaan van vertrouwen, uitgaan van behoeften) in de uitvoering. In hoeverre ervaren professionals dat het hen lukt om zo te werken, en waardoor komt het dat dat lukt?

over hen worden opgeroepen, maar zodat iedereen ziet dat iemand in armoede niet mag stoppen met leven en recht heeft op een normaal bestaan."

We richten ons binnen dit onderzoek ook op het gemeentelijk beleid. Daarom ontkomen we er niet altijd aan om onze waarnemingen en bevindingen te beschrijven in termen die in het beleid en de uitvoering van de gemeente Amsterdam worden gebruikt.

5.1 Definities

Veelgebruikte termen in beleid, die we ook in dit onderzoek zullen gebruiken, en hun definities zijn:

Oudere/pensioengerechtigde
Degene die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Dat is de leeftijd zoals bedoeld in artikel 7a lid 1 Algemene Ouderdomswet (AOW).[73] O&S hanteert in de armoedemonitor 2024 de grens 66 jaar en ouder.

Sociaal minimum
Het sociaal minimum is het bedrag dat iemand minimaal nodig heeft om van te leven. De rijksoverheid bepaalt elk half jaar opnieuw wat het sociaal minimum is. De bedragen zijn niet voor iedereen hetzelfde maar verschillen per huishoudtype/leefsituatie en leeftijd.[74] Aan de hand van het sociaal minimum bepaalt de overheid de hoogte van de bijstandsuitkering en - voor ouderen - het AOW-pensioen. Beide zijn meestal ongeveer even hoog als het sociaal minimum.[75]

Minima en minimahuishoudens
Beleidsdefinitie: De Amsterdamse beleidsmatige grens voor een minimuminkomen is afgeleid van het wettelijk minimumloon. De hoogte van dit bruto normbedrag is afhankelijk van de huishoudsamenstelling en de bron van het inkomen. Voor een stel is het normbedrag gelijk aan 130% van het wettelijk minimumloon bij een 36-urige werkweek. De normbedragen voor overige huishoudtypen zijn hiervan afgeleid. De hoogte van het wettelijk minimumloon wordt bepaald door de landelijke overheid. De hoogte van de bijstandsuitkering en de AOW zijn hieraan gekoppeld.[76]

Naast het inkomen telt ook het vermogen mee om te bepalen of een huishouden tot de minimahuishoudens behoort. Hierbij geldt de vermogensgrens voor de bijstand. Voor mensen met een eigen huis geldt een maximale overwaarde. Hoeveel inkomen en vermogen iemand in de gemeente Amsterdam mag hebben om over 2025 tot een minimahuishouden gerekend te worden, geeft de gemeente hier weer. Kernbedragen die van belang zijn voor het huidige onderzoek hebben we samengevat in tabel 1.

Tabel 1 - Inkomen en vermogen voor minimahuishoudens onder AOW-gerechtigden[77]

Uw woonsituatie	Uw fiscaal jaarinkomen 2025	Maximaal vermogen 2025 AOW'er
U woont samen met uw partner (en kinderen)	€ 38.070,-	€ 20.540,-
U woont alleen met uw (pleeg)kind(eren) jonger dan 18 jaar	€ 34.263,-	€ 20.540,-
U woont alleen	€ 27.926,-	€ 10.270.-

Rekendefinitie O&S: In de Amsterdamse armoedemonitor definieert O&S de groep minimahuishoudens als volgt: huishoudens met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum[mm] en een vermogen tot de bijstandsnorm.[78]

Deze definitie wijkt iets af van de gemeentelijke beleidsdefinitie, maar vormt gegeven de beschikbare data het best beschikbare alternatief voor de gemeentelijke inkomensgrens.[79]

Landelijke armoedecijfers

De Amsterdamse beleidsdefinitie en rekendefinitie verschillen van de landelijke armoedegrens die in 2024 werd geïntroduceerd door CBS, SCP en Nibud. De grens voor een laag inkomen wordt op een andere manier vastgesteld en de hoogte van de grensbedragen is anders. De cijfers die voortkomen uit de landelijke armoedegrens dienen bovendien een ander doel: vaststellen hoeveel mensen zich financieel gezien beneden een absolute ondergrens bevinden. Op basis van de landelijke armoedegrens is het aantal Amsterdamse huishoudens onder die grens een stuk lager dan het aantal Amsterdamse huishoudens onder de Amsterdamse minimagrens.[80]

Keuze rekenkamer: Het doel van ons onderzoek is om na te gaan wat de gemeente doet voor Amsterdamse oudere minima en wat zij daaraan hebben. In lijn daarmee kiezen we er in dit onderzoek voor om de Amsterdamse beleidsdefinitie (en rekendefinitie) aan te houden; die geeft immers het kader waarbinnen Amsterdamse ouderen recht hebben op inkomensondersteunende regelingen (en bijbehorende monitorinformatie die daarover beschikbaar is). Het doel van dit onderzoek is niet om exact te weten hoeveel Amsterdamse ouderen zich financieel onder een absolute ondergrens bevinden, daarom vinden we het hanteren van de landelijke definitie minder passend.

Algemene Ouderdomswet (AOW)
De AOW (Algemene Ouderdomswet) is een basispensioen voor mensen met de AOW-leeftijd. De rijksoverheid past de hoogte van de AOW-uitkering elk half jaar aan.[81]

De hoogte van de AOW-uitkering volgt het minimumloon, maar hangt ook af van iemands persoonlijke situatie. Een alleenwonende krijgt 70% van het minimumloon; een samenwonende krijgt 50% van het minimumloon. Als iemand pas later in Nederland is komen wonen of een aantal jaar in het buitenland heeft gewoond, dan is de AOW-uitkering lager. Voor elk jaar waarin iemand niet in Nederland heeft gewoond, ontvangt diegene 2% minder AOW.

Voor ouderen die geen volledige AOW-uitkering hebben opgebouwd en wiens inkomen lager is dan het sociaal minimum, is er de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). Dit is een bijstandsuitkering. Het recht op en de hoogte van de AIO is mede afhankelijk van het vermogen, de overwaarde op een eventuele eigen koopwoning[82] en andere inkomsten.[83]

Bezien vanuit de Amsterdamse beleidsdefinitie vallen Amsterdammers met een volledige AOW (en een klein pensioen) binnen de groep Amsterdammers in een minimahuishouden (zo lang ze niet meer vermogen dan de bijstandsnorm hebben).

5.2 Afbakening

We richten ons in dit onderzoek op ouderen in de pensioengerechtigde leeftijd die zelfstandig wonen[nn] in de gemeente Amsterdam en rondkomen van weinig geld. Vanuit

[mm] Vanaf 1 januari 2023. Daarvoor was het - ook binnen de beleidsdefinitie - 120% van het sociaal minimum.
[nn] Niet in een instelling.

beleidsperspectief gaat het om ouderen die volgens de beleidsdefinitie en -regels behoren tot een minimahuishouden.

We richten ons op de formele inkomensondersteunende regelingen die de gemeente vanuit de directie Inkomen biedt aan minima en waarop oudere minima aanspraak kunnen maken. Hieronder vallen in ieder geval de Stadspas (inclusief daaronder vallende sub-regelingen zoals sporten voor 55+), Gratis OV/ TAOV voor ouderen, de collectieve zorgverzekering en de Regeling tegemoetkoming meerkosten (RTM).[84]

We hopen zowel gebruik als niet-gebruik van de inkomensondersteunende regelingen te kunnen belichten. Dit omdat beide perspectieven waardevolle inzichten kunnen geven in de mate waarin regelingen zelf en de uitvoerings-/aanvraagprocessen aansluiten op de behoeften en het doenvermogen van oudere minima. Onder niet-gebruik verstaan we ook dat oudere minima niet van alle regelingen gebruikmaken waar ze recht op hebben, maar bijvoorbeeld van een of twee.

We richten ons op de laatste twee collegeperiodes (2018 - 2022 en 2022 - 2026), met nadruk op de laatste. Daarbinnen zijn we ons ervan bewust dat het college van 2020 tot en met 2023 alle zeilen heeft bijgezet om (mede) uitvoering te geven aan eigen en rijksbrede maatregelen om de gevolgen van corona en de energiecrisis voor alle Amsterdammers het hoofd te bieden. Deze brede inzet voor alle Amsterdammers valt buiten de scope van ons onderzoek.

Gesprekken voeren we - naast ouderen en hun naasten - met de ambtelijke organisatie en samenwerkingspartners van de gemeente. Dit kan gaan om formele organisaties maar ook vrijwilligersorganisaties, zolang ze direct betrokken zijn bij de uitvoering of de doelgroep van de door ons geselecteerde inkomensondersteunende regelingen.

De ervaringen van oudere minima (en professionals) met de gemeentelijke informele inkomensondersteuning[oo] en inkomensondersteunende regelingen vanuit het Rijk (zoals de AIO) laten we in dit onderzoek buiten beschouwing. Alleen daar waar de gemeente de informele inkomensondersteuning of inkomensondersteuning van het Rijk gebruikt om het gebruik van of leren over de eigen formele inkomensondersteunende regelingen te stimuleren, betrekken we deze vanuit die insteek in het onderzoek.

In dit onderzoek richten we ons op de regelingen waarmee de gemeente inkomensondersteuning biedt aan oudere minima. We toetsen in dit onderzoek geen directe (kwantitatieve) causale verbanden tussen deze regelingen en een daadwerkelijke toe- of afname van de mate waarin oude minima volwaardig meedoen in de samenleving. Dit omdat deze overkoepelende doelstelling van het college door veel meer factoren wordt beïnvloed dan alleen gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen, waaronder de landelijke inkomenspolitiek. Wel onderzoeken we in welke mate het aannemelijk is dat de regelingen van de gemeente die gericht zijn op het ondersteunen van de financiële situatie van oudere minima, bijdragen aan het wegnemen van financiële belemmeringen en - in het verlengde daarvan - de mogelijkheid voor oudere minima om volwaardig mee te doen.

[oo] Informele inkomensondersteuning wordt niet door de gemeente aangeboden, maar door stichtingen en andere particuliere initiatieven. De gemeente kan daarbij wel opdrachtgever of subsidiegever zijn. Voorbeelden zijn de Voedselbank en Noodfonds Amsterdam.

6 Planning en onderzoeksteam

6.1 Planning

De uitvoering van het onderzoek start op 3 maart 2026. We streven ernaar het onderzoek in het eerste kwartaal van 2027 te publiceren. De doorlooptijd van dit onderzoek is mede afhankelijk van de afspraken die we met de gemeente kunnen maken over het aanleveren van informatie en het voeren van gesprekken en het organiseren van de (groeps)gesprekken met oudere minima en externe partijen.

6.2 Onderzoeksteam

Functie	Naam
Directeur	Annelies Daalder
Projectleider	Carolien de Blok
Onderzoekers	Rinske Bijl
	Nynke Poortinga
	Maarten van den Ende
	Kimberly Lansdorf (stagiaire tot juli 2026)

7 Slotopmerking

Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Naast het kennisnemen van openbare documenten, hebben wij enkele oriënterende gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente en met experts op de onderwerpen ouderen en armoede.

Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. In ons onderzoeksrapport worden alle opmerkingen en bedenkingen meegenomen die wij naar aanleiding van de bevindingen van belang vinden in het licht van de onderzoeksvragen. Ook als deze geen onderdeel uitmaken van deze onderzoeksopzet.

Eindnoten

[1] Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord, Coalitieakkoord 2022-2026*, mei 2022, pp. 22-25; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2023*, 22 september 2022, pp. 148-159.
[2] Website: Bestaanszekerheid | Divosa, geraadpleegd op 16 februari 2026; Website: Voldoende inkomen - Nibud, geraadpleegd op 16 februari 2026; Commissie Sociaal Minimum, *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport 1*, 30 juni 2023.
[3] Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Eerste voortgangsbrief Agenda Bestaanszekerheid voor Iedereen, en afdoen motie 718 Boomsma over 'Aansluiting zoeken bij de landelijke Commissie Sociaal Minimum'*, 10 december 2024.
[4] Gemeente Amsterdam, *Agenda Bestaanszekerheid voor Iedereen*, 7 november 2023; Gemeente Amsterdam, *Eerste voortgangsbrief Agenda Bestaanszekerheid voor iedereen*, 10 december 2024.
[5] Rekenkamer Amsterdam, *Armoedebeleid en de impact op kinderen*, 7 november 2017; Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag 2024*, 8 april 2025; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, november 2025.
[6] Gemeente Amsterdam, *Coalitieakkoord 2022 – 2026 Amsterdams akkoord*, mei 2022, p. 22.
[7] Gemeente Amsterdam, Amendement 494 van de leden Martens, Hoogtanders, Bouhassani, Yemane en Wehkamp, *Verhoging inkomensgrens minimavoorzieningen voor kinderen naar 150%.* Aangenomen tijdens de begrotingsbespreking 2023 op 9 november 2022.
[8] Gemeente Amsterdam, Schriftelijke vragen van het lid Havelaar *Totaalbeeld armoederegelingen*, 10 april 2025; Gemeente Amsterdam, Motie 437 accent van de leden Kabamba en Veldhuyzen *Overzichtelijke weergave van armoederegelingen*, 13 november 2024; Gemeente Amsterdam, Motie 121 van de leden Simons, Bloemberg-Issa, Ceder, El Ksaihi *Vergroten van het bereik van de armoedevoorzieningen*, 22 januari 2020; Gemeente Amsterdam, Schriftelijke vragen van het lid Kreuger *Amsterdammer niet de dupe van bezuinigingen*, 15 juli 2020; Gemeente Amsterdam, Motie 653 van de leden Yemane, Khan, Bouhassani, Broersen, Ahmadi, Wehkamp, Alberts en Emmerik *Het toetsen op besteedbaar inkomen bij aanspraak op armoederegelingen*, 8 februari 2023; Gemeente Amsterdam, Schriftelijke vragen van het lid Broersen *De weg naar armoedevoorzieningen*, 20 februari 2023; Gemeente Amsterdam, Motie 083 van het lid Alberts *De krant voor iedereen*, 18 februari 2024; Gemeente Amsterdam, Schriftelijke vragen van de leden A.L. Bakker en Bloemberg-Issa *Korting op dolfijnenleed via Amsterdamse Stadspas*, 20 februari 2020; Gemeente Amsterdam, Motie 527 van de leden Moeskops, Minderhoud, Van der Veen, Broersen en Kabamba *Nachtcultuur opnemen in de stadspas*, 20 september 2023.
[9] Gemeente Amsterdam, Motie van de leden Simons, Bloemberg-Issa, Ceder, El Ksaihi *Het vergroten van het bereik van de armoedevoorzieningen onder mensen met een beperking en chronisch zieken*, 23 januari 2020 (aangenomen).
[10] Gemeente Amsterdam, Beantwoording schriftelijke vragen *Armoede onder ouderen*, 3 maart 2020.
[11] Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2024*, september 2025; Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2023*, herziene versie, juli 2025, p. 38; Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2022*, oktober 2023, p. 31.
[12] Website: Armoedemonitor 2022 | Website Onderzoek en Statistiek.

[13] Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse Armoedemonitor 2023, herziene versie,* juli 2025, p. 24; Gemeente Amsterdam, Motie 496 accent van lid Kabamba *Versterking van digitale toegankelijkheid voor diverse ouderen*, 13 november 2024 (aangenomen); Gemeente Amsterdam, Motie 084 van de leden Bouhassani, Yemane en Veldhuyzen *Geef meer oudere minima toegang tot de stadspas*, 13 december 2024 (aangenomen).
[14] Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Amsterdamse Armoedemonitor 2024 en Brede Monitor Armoederegelingen juli 2025*, 20 oktober 2025.
[15] Gemeente Amsterdam, *BBGA latest and greatest-30012016.xlsx*, 30 januari 2026.
[16] Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Amsterdamse Armoedemonitor 2024 en Brede Monitor Armoederegelingen juli 2025*, 20 oktober 2025.
[17] Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2024*, september 2025, p. 18.
[18] Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2024*, september 2025, p. 25.
[19] Onderzoek en Statistiek, *Meer oudere Amsterdammers met een laag inkomen: hoe komt dat?* 7 april 2025; Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2024*, september 2025, pp. 24, 25.
[20] Onderzoek en Statistiek, *Dataset Armoede, Armoedemonitor 2024 - achtergrondtabellen minimahuishoudens..xlsx*, oktober 2025.
[21] Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2024*, september 2025, p. 24.
[22] Onderzoek en Statistiek, *Meer oudere Amsterdammers met een laag inkomen: hoe komt dat?* 7 april 2025; Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2024*, september 2025, pp. 24, 25.
[23] Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2024*, september 2025, pp. 30, 31.
[24] Gemeente Amsterdam, *Amsterdamse agenda armoede en schulden 2019 – 2022*, p. 18.
[25] Website: Armoede | Divosa, geraadpleegd op 13 februari 2026.
[26] Gemeente Amsterdam, *Uitgangspuntenbrief Armoedebestrijding en Schuldhulpverlening*, 16 oktober 2018.
[27] Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord Coalitieakkoord 2022-2026,* 2022.
[28] Gemeente Amsterdam, *Raadsbrief Onderzoek Gezin en Geld*, 11 juli 2023, p. 1; Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Beleidsbrief Armoede en Schulden 2023 - 2026*, 10 oktober 2023.
[29] Gemeente Amsterdam, Raadsvoordracht Vaststellen beleidsbrief Armoede en schulden 2023 - 2026, p. 2.
[30] Gemeente Amsterdam, *Uitgangspuntenbrief Armoedebestrijding en Schuldhulpverlening*, 16 oktober 2018, p. 7.
[31] Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Beleidsbrief Armoede en Schulden 2023 - 2026*, 10 oktober 2023, pp. 4, 9.
[32] Interview ambtelijke organisatie, 16 december 2025.
[33] Gemeente Amsterdam, *Amsterdamse Agenda armoede en schulden 2019-2022*, 2019; Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Armoede en Schulden 2023-2026*, 10 oktober 2023.
[34] Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord Coalitieakkoord* 2022-2026, 2022, p. 8.
[35] Gemeente Amsterdam, *Amsterdamse agenda Armoede en Schuldhulpverlening*, 2019, p. 23; Gemeente Amsterdam, *Uitgangspuntenbrief Armoede en Schuldhulpverlening*, 16 oktober 2018.
[36] Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Armoede en Schulden 2023-2026*, 10 oktober 2023, p. 3.

[37] Gemeente Amsterdam, *Uitgangspuntenbrief Armoedebestrijding en Schuldhulpverlening*, oktober 2018.
[38] Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord 2022-2026*, mei 2022; Gemeente Amsterdam, A*genda Bestaanszekerheid voor* Iedereen*,* 2023*.*
[39] Gemeente Amsterdam, *Uitgangspuntenbrief Armoedebestrijding en schuldhulpverlening*, 16 oktober 2018, Gemeente Amsterdam, *Amsterdamse Agenda armoede en schulden 2019-2022*, 2019, p. 71.
[40] Gemeente Amsterdam, *Amsterdams Akkoord 2022-2026*, mei 2022, p. 22.
[41] Gemeente Amsterdam, *Agenda Bestaanszekerheid voor iedereen*, november 2023, pp. 4, 12.
[42] Gemeente Amsterdam, *Stad met uitzicht: Amsterdamse Agenda armoede en schulden 2019-2022*, 2019, pp. 20, 40.
[43] Gemeente Amsterdam, *Agenda Bestaanszekerheid voor iedereen*, 2023, p. 28.
[44] Gemeente Amsterdam, *Raadsinformatiebrief Beleidsbrief Armoede en Schulden 2023*, pp. 4, 11; Gemeente Amsterdam, *Agenda bestaanszekerheid voor Iedereen*, 2023, p. 22.
[45] Website: Regelingen bij laag inkomen | Gemeente Amsterdam, geraadpleegd 30 januari 2026.
[46] Gemeente Amsterdam, *Infographic overzichtelijke weergave armoederegelingen*, november 2025.
[47] Website: De regelingen op alfabet | Gemeente Amsterdam, geraadpleegd op 5 januari 2026.
[48] Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse Armoedemonitor 2024*, september 2025.
[49] Gemeente Amsterdam, *Brede monitor armoederegelingen tot en met juli 2025*, 12 september 2025.
[50] Gemeente Amsterdam, *Raadsinformatiebrief Amsterdamse Armoedemonitor 2024 en Brede Monitor Armoederegelingen juli 2025*, 20 oktober 2025.
[51] Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse Armoedemonitor 2024*, september 2025.
[52] Onderzoek en Statistiek, *Dataset Armoede, Armoedemonitor 2024 - Bereik Stadspas naar bron van inkomen en stadsdelen/GGW gebieden.xlsx*, februari 2025.
[53] Gemeente Amsterdam, *Amsterdamse Armoedemonitor 2024*, september 2025.
[54] Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2022*, oktober 2023, p. 31.
[55] Onderzoek en Statistiek, *Amsterdamse armoedemonitor 2023*, herziene versie, januari 2025, p. 38.
[56] Custers, A., *Armoede in een rijk land*, lectorale rede Hogeschool van Amsterdam, 4 april 2023.
[57] Website: Sociaal Loket | Gemeente Amsterdam, geraadpleegd op 13 februari 2026.
[58] Interview ambtelijke organisatie, 16 december 2025.
[59] Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, november 2025.
[60] Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Amsterdamse Armoedemonitor 2024 en Brede Monitor Armoederegelingen juli 2025*, 20 oktober 2025; Gemeente Amsterdam, *Begroting 2026*, november 2025.
[61] Gemeente Amsterdam, Motie 496 accent van lid Kabamba *Versterking van digitale toegankelijkheid voor diverse ouderen*, 13 november 2024 (aangenomen).
[62] Gemeente Amsterdam, Motie 084 van de leden Bouhassani, Yemane en Veldhuyzen *Geef meer oudere minima toegang tot de stadspas*, 13 december 2024 (aangenomen).
[63] Interview ambtelijke organisatie, 16 december 2025.
[64] Interview ambtelijke organisatie, 16 december 2025.

[65] Gemeente Amsterdam, *Coalitieprogramma Amsterdams akkoord 2022 - 2026*, 2022, pp. 18, 19, 54, 55; Gemeente Amsterdam, *Omgevingsvisie 2050*, 25 mei 2021, p. 161; Gemeente Amsterdam*, Themastudie Ruimte voor Zorg*, 27 april 2018, p. 27.
[66] Gemeente Amsterdam, *Programma Ouderen in Amsterdam 2024 - 2029*, januari 2025; Amsterdam Vitaal en Gezond, website Amsterdam Vitaal & Gezond, geraadpleegd op 9 februari 2026; Gemeente Amsterdam, *Uitvoeringsagenda ouderenvesting 2024-2027*, april 2024.
[67] Gemeente Amsterdam, *Beleidskader Sociale Basis Amsterdam 2025-2030*, 24 januari 2024, p. 13.
[68] Website: Wiki: Waarderend Onderzoeken — Vereniging van Rekenkamers, geraadpleegd op 30 januari 2026.
[69] Wang, C. en M.A. Burris, Photovoice: concept, methodology, and use for participatory needs assessment, *Health Education & Behavior*, 1997, pp. 369-387.
[70] Gemeente Amsterdam, *Amsterdamse agenda armoede en schulden 2019 – 2022*, 2019; Gemeente Amsterdam, Raadsinformatiebrief *Armoede en Schulden 2023-2026*, 10 oktober 2023; Gemeente Amsterdam, *Agenda Bestaanszekerheid voor iedereen*, november 2023.
[71] Gemeente Amsterdam, *Snelle check voor intermediairs*, januari 2025; Gemeente Amsterdam, *Heeft u weinig geld? Er zijn regelingen die u kunnen helpen*, november 2025.
[72] Kansfonds, *Beeldvorming bestaanszekerheid, een handleiding voor journalisten en beleidsmakers*, ongedateerd, p. 6.
[73] Gemeente Amsterdam, *Beleidsregels Vervoersvoorzieningen voor minimaouderen*, 19 oktober 2023; Gemeente Amsterdam, *Beleidsregels Stadspas*, 22 november 2023.
[74] Website: Wat is het sociaal minimum en wat als mijn uitkering lager is? | Rijksoverheid.nl, geraadpleegd op 30 januari 2026.
[75] Website: Sociaal minimum | CBS, geraadpleegd op 30 januari 2026.
[76] Gemeente Amsterdam Onderzoek en Statistiek, *Armoedemonitor 2024*, september 2025, p. 5.
[77] Website: Wat is een laag inkomen en weinig vermogen | Gemeente Amsterdam, geraadpleegd op 30 januari 2026.
[78] Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, *Armoedemonitor 2024*, september 2025, p. 4.
[79] Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, *Armoedemonitor 2024*, september 2025, pp. 4, 5.
[80] Gemeente Amsterdam, Onderzoek en Statistiek, *Armoedemonitor 2024*, september 2025, p. 6.
[81] Website: Hoe hoog is mijn AOW? | Rijksoverheid.nl; Wetten en regels | Over de SVB | SVB, geraadpleegd op 5 februari 2026.
[82] Website: Koopwoning | AIO | SVB, geraadpleegd op 9 februari 2026.
[83] Website: Wetten en regels | Over de SVB | SVB; Hoe kan ik mijn AOW-uitkering aanvullen? | Rijksoverheid.nl, geraadpleegd op 30 januari 2026.
[84] Gemeente Amsterdam, *Snelle check voor intermediairs*, januari 2025; Gemeente Amsterdam, *Heeft u weinig geld? Er zijn regelingen die u kunnen helpen*, november 2025.