



Bereik van het armoedebeleid

Gemeente Nijkerk



Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

November 2011

Colofon

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer R. Kamphues (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer D.J. Jans (lid). De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw B. Meijboom en mevrouw I. Spoor.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Bestuurlijke samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Armoede(beleid)	11
1.3 Inkaderen onderzoek.....	13
1.4 Doel onderzoek en onderzoeksvraag	13
1.5 Onderzoeksaanpak.....	14
1.6 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2 Financiële instrumenten armoedebeleid	17
Hoofdstuk 3 Normenkader	19
Hoofdstuk 4 Bevindingen per norm	21
4.1. Norm 1 (voorbereiding van beleid)	21
4.2. Norm 2 (opstellen van beleid).....	23
4.3. Norm 3 (uitvoering van beleid)	28
4.4. Norm 4 (evaluatie van beleid)	41
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen	45
5.1. Inleiding.....	45
5.2. Conclusies.....	45
5.3. Aanbevelingen.....	51
Bestuurlijke reactie	53
Nawoord	55
Bijlage 1 selectiecriteria onderzoeksonderwerpen	57
Bijlage 2 Vergelijking minimumloon en sociaal minimum	59
Bijlage 3 Beleidsregels Bijzondere Bijstand	61
Bijlage 4 Overzicht regels per instrument	63
Bijlage 5 Tabellen Communicatie	65
Bijlage 6 Alternatieve maatregelen en tips van cliënten	67
Bijlage 7 Literatuur- en documentenlijst	69
Bijlage 8 Respondenten	71
Bijlage 9 Tips ter verbetering van het bereik	73

Voorwoord

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand heeft onderzoek gedaan naar het bereik van het armoedebeleid van de gemeente Nijkerk. Dit naar aanleiding van een verzoek vanuit de raadscommissie Algemeen Bestuur en Middelen van de gemeente Nijkerk in mei 2010. De vraag vanuit de raad is of de instrumenten van het minimabeleid de doelgroepen voldoende bereiken.

We hebben de gemeenteraad eind oktober 2010 – voordat we begonnen met de uitvoering van het onderzoek - de mogelijkheid gegeven om te reageren op het onderzoeksvoorstel. Naar aanleiding hiervan heeft één fractie aangegeven zich te kunnen vinden in de onderzoeksopzet. De overige fracties hebben niet gereageerd.

Voordat u het rapport gaat lezen, merken wij op dat armoede op verschillende manieren benaderd kan worden. Aan de ene kant kan armoede gezien worden als louter en alleen een financieel probleem, waarbij een gezin niet genoeg geld heeft om te voorzien in een bepaalde minimale levensbehoefte. Armoede kan anderzijds ook vanuit een breder perspectief benaderd worden, waarbij ook gekeken wordt naar factoren als maatschappelijke participatie, onderwijs en gezondheid.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie beperkt zich tot het armoedebeleid dat gericht is op het *vermindere*n of *verzachte*n van de financiële armoede bij de minima en de instrumenten die de gemeente Nijkerk in dit kader hanteert (Bijzondere Bijstand, Langdurigheidstoelage, Verordening Stimulering deelname sociaal- culturele en sportieve activiteiten en het lokale kwijtscheldingenbeleid). De instrumenten die gericht zijn op het *voorkome*n van armoede, zoals onderwijs, re-integratie en jeugdbeleid zijn buiten beschouwing gebleven. Ook gaat het onderzoek niet in op de maatschappelijke effecten van het minimabeleid.

Het onderzoek is uitgevoerd door de heer D. Jans (onderzoekscoördinator), mevrouw B. Meijboom (secretaris/onderzoeker) en ondergetekende. De overige leden van de rekenkamercommissie hebben het onderzoek begeleid. Zoals gebruikelijk hebben wij de onderzoeksbevindingen aan de organisatie voorgelegd. Eventuele 'foutjes' zijn daarna uit het rapport gehaald. Vervolgens is het rapport met conclusies en aanbevelingen voorgelegd aan het college. De bestuurlijke reactie van het college is aan het einde van dit rapport opgenomen.

Tot slot danken wij de ambtelijke organisatie, de cliëntenraad en de cliënten van de sociale dienst die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek.

Drs. J.P.P. van Dort cmc

November 2011

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding en onderzoeksvraag

Vanuit de raadscommissie Algemeen Bestuur en Middelen van de gemeente Nijkerk is in mei 2010 aangegeven dat men graag een onderzoek zou willen naar het bereik van het minimabeleid. De raad vraagt zich af of de instrumenten van het minimabeleid de doelgroepen voldoende bereiken.

Minimabeleid wordt ook wel armoedebeleid genoemd. In dit onderzoek worden de termen armoedebeleid en minimabeleid daarom door elkaar heen gebruikt.

Uit de literatuur blijkt dat armoede op verschillende manieren benaderd kan worden. Enerzijds kan armoede gezien worden als alleen een financieel probleem, waarbij een gezinsinkomen niet toereikend is om te voorzien in een bepaalde minimale levensbehoefte. Anderzijds kan armoede vanuit een breder perspectief benaderd worden op basis van meer dimensies. Hierbij wordt ook gekeken naar factoren als maatschappelijke participatie, onderwijs en gezondheid.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie beperkt zich tot het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van de financiële armoede bij de minima en de instrumenten die de gemeente Nijkerk in dit kader hanteert, namelijk Bijzondere Bijstand, Langdurigheidstoelage, Verordening Stimulering deelname sociaal- culturele en sportieve activiteiten (VSCSA) en het lokale kwijtscheldingenbeleid.

De instrumenten die gericht zijn op het *voorkomen* van armoede zoals onderwijs, re-integratie en jeugdbeleid zijn buiten beschouwing gebleven. Ook gaat het onderzoek niet in op de maatschappelijke effecten van het minimabeleid.

Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de doelstellingen, instrumenten, resultaten en informatievoorziening van het armoedebeleid van de gemeente Nijkerk dat gericht is op het verminderen of verzachten van de bestaande armoede in Nijkerk. Daarnaast wil de rekenkamercommissie de gemeenteraad inzicht geven in de (on)mogelijkheden van het bereiken van minima.

De **centrale onderzoeksvraag** luidt: *“Hoe effectief is de gemeente in het bereiken van de doelgroep van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van financiële armoede bij de minima.”* De onderzoeksvraag is opgedeeld in acht subvragen. Voor een overzicht van de subvragen verwijzen wij naar de paragraaf 1.4 van het onderzoeksrapport.

Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie relevante literatuur en documenten van de gemeente Nijkerk bestudeerd. Om de omvang en samenstelling van de doelgroep te benaderen is de Minimascan van Stimulansz geraadpleegd. Na de documentenstudie en bestudering van de

resultaten uit de Minimascan hebben wij interviewvragen geformuleerd. Er hebben interviews plaatsgevonden met betrokken ambtenaren, de portefeuillehouder en een vertegenwoordiger van de cliëntenraad. Daarnaast hebben twee groepsinterviews plaatsgevonden met in totaal acht cliënten van de sociale dienst van Nijkerk.

De onderzoeksbevindingen uit de documentenstudie en de interviews heeft de rekenkamercommissie vervolgens getoetst aan een normenkader dat vastgesteld is door de rekenkamercommissie. Dit normenkader is gebaseerd op de beleidscyclus, die voor elk beleidsterrein van toepassing is. De *beleidscyclus* is de manier waarop de gemeente haar beleid ontwikkelt, uitvoert en evalueert. De evaluatie biedt vervolgens weer input voor de beleidsontwikkeling voor een volgende periode.

Tijdens de verschillende fase van het onderzoek en de rapportage heeft de rekenkamercommissie gericht advies ingewonnen bij het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)¹.

Conclusies

Op basis van het door de gemeente aangeleverde materiaal kan de rekenkamercommissie geen onomstotelijk antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag:

Hoe effectief is de gemeente in het bereiken van de doelgroep van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van financiële armoede bij de minima?

Geconstateerd moet worden dat de gemeente geen zicht heeft op de omvang van de totale potentiële doelgroep van het armoedebeleid. De gemeente volgt voor het armoedebeleid het rijksbeleid en bij het opstellen van beleid heeft de gemeente aansluiting gezocht bij landelijke normen. Binnen de landelijke richtlijnen heeft de gemeente echter weinig eigen kaders en concrete en meetbare doelen gesteld, die een richtlijn kunnen bieden voor het opstellen en uitvoeren van beleid. De gemeente houdt ook niet bij of de algemene doelstellingen van het armoedebeleid gehaald worden en welke instrumenten hier wel/niet aan bijdragen. De gemeente geeft hiervoor als reden dat er niet genoeg capaciteit (personeel) beschikbaar is.

In de uitvoering van het minimabeleid zet de gemeente in op communicatie om bekendheid te geven aan de regelingen van het minimabeleid. De gemeente voert geen onderzoek of evaluatie uit naar het niet-gebruik van de mogelijke inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebeleid. De gemeentelijke evaluatie van het armoedebeleid is voornamelijk gericht op de financiën en niet zo zeer op het bereik. Wel houdt de gemeente bij hoeveel aanvragen er gedaan worden betreffende het minimabeleid. De gemeente koppelt deze gegevens echter niet aan prognoses m.b.t. de omvang van de doelgroep. Ook kijkt de gemeente niet welke communicatie in welke vorm op welk moment het effectiefst kan zijn in relatie tot de beoogde segmenten van de

¹ COELO is een onafhankelijk onderzoeksinstituut zonder winstoogmerk, verbonden aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en doet ondermeer onderzoek naar alle facetten van het minimabeleid.

doelgroep. De gemeente heeft hierdoor geen inzicht in het bereik van het armoedebeleid, noch in de effectiviteit van de ingezette communicatiemiddelen.

De rekenkamercommissie constateert dat de beschikbare gemeentelijke capaciteit (personeel) voor het vaststellen en uitvoeren van het minimabeleid op dit moment beperkt lijkt. De rekenkamercommissie is van mening dat Nijkerk het op het gebied van het armoedebeleid goed doet, gezien de beperkte beschikbare capaciteit en gezien de overwegend positieve reacties van de cliëntenraad en de cliënten van de sociale dienst.

Om toch enigszins inzicht te krijgen in het bereik van het armoedebeleid heeft de rekenkamercommissie op basis van een aantal aannames een prognose gedaan. Hierbij heeft de rekenkamercommissie cijfers over de omvang van de doelgroep uit de Minimascan van Stimulansz afgezet tegen het feitelijke aantal gebruikers per regelingen. Voor een overzicht van de aannames verwijzen wij naar Paragraaf 4.3. Op basis van de cijfers over het bereik die hieruit komen is echter nog geen uitspraak te doen over de effectiviteit van het bereik van het armoedebeleid. Hiervoor zullen de prognoses ook nog afgezet moeten worden tegen gemeentelijke doelstellingen hieromtrent. Deze heeft de gemeente echter niet geformuleerd.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies hebben wij aanbevelingen geformuleerd aan de raad. Als inleiding op de aanbevelingen wijzen wij de gemeenteraad op het volgende:

Als de gemeenteraad een antwoord wil op de vraag of de minima worden bereikt, dan zal de gemeenteraad eerst doelen hieromtrent moeten stellen. Uiteraard kan dit pas goed als de (segmenten) van de doelgroep in beeld zijn gebracht. Pas dan kan blijken of de gemeente Nijkerk het in deze op dit moment “goed” doet of dat de raad een extra inzet in deze nodig acht. Op dit moment komen er vanuit de cliëntenraad en de cliënten geen signalen dat het beleid c.q. de uitvoering in deze onvoldoende is.

Zodra er doelen gesteld zijn, kan gekeken worden hoe groot het bereik is en of de gestelde doelen gehaald worden. Als blijkt dat de doelen niet worden gehaald, dan is de keuze om de doelen bij te stellen of meer inspanningen te verrichten om de doelen alsnog te behalen. Hieraan is echter de inzet van extra middelen verbonden. Wellicht is ook winst te behalen door de communicatie beter overwogen in te zetten per doelgroep(segment).

Om het rapport zo volledig mogelijk te maken hebben wij naast de eigen studie en interviews aan bureau COELO gevraagd om actief voor ons te zoeken naar best practices en tips voor de gemeente Nijkerk om het gebruik van de regelingen voor minima te vergroten. Voor betreffende tips verwijzen wij u naar Bijlage 9.

Hieronder volgen de specifieke aanbevelingen per fase in de beleidscyclus.

VOORBEREIDING VAN BELEID

- 1) Draag het college op om bij de voorbereiding van armoedebeleid te zorgen voor een analyse van de omvang en samenstelling van de doelgroep(en)².
 - *NB De rekenkamercommissie merkt op dat het niet voldoende is als de gemeente hierbij alleen een inschatting maakt van het aantal gebruikers, bijvoorbeeld op basis van het daadwerkelijke aantal gebruikers in voorgaande jaren. Het aantal gebruikers is niet hetzelfde is als het aantal rechthebbenden. Om inzicht te krijgen in de totale doelgroep moet een analyse plaatsvinden van het aantal rechthebbenden.*

OPSTELLEN VAN BELEID

- 2) Als de raad betrokken wil zijn bij het (bereik van het) armoedebeleid, stel dan kaders hieromtrent. Draag het college vervolgens op om op basis van een analyse van de feitelijke situatie heldere en meetbare doelen te formuleren voor het armoedebeleid in het algemeen en bereik van het armoedebeleid in het bijzonder.

UITVOERING VAN BELEID

- 3) Draag het college op om te zorgen voor een consistente vertaling van de doelstellingen van (het bereik van) het armoedebeleid naar de uitvoering.
- 4) Draag het college op jaarlijks te monitoren of de beoogde doelen van het minimabeleid bereikt worden en welke instrumenten hier wel/niet aan bijdragen. Bepaal ook op welke manier en met welke frequentie de monitoring plaats moet vinden.
- 5) Als de raad voor het armoedebeleid een groter bereik wil, draag het college dan op om een communicatieplan te ontwikkelen dat hierop gericht is. Koppel hieraan de juiste capaciteit en financiële middelen. De rekenkamercommissie constateert dat de beschikbare capaciteit voor de vaststelling en uitvoering van het minimabeleid op dit moment beperkt lijkt.

EVALUATIE VAN BELEID

- 6) Controleer als raad of voldaan wordt aan de vastgestelde kaders. Draag het college op om regelmatig te evalueren of de doelstellingen van het armoedebeleid bereikt worden. Bepaal in welke vorm de evaluatie aan de raad gepresenteerd dient te worden. Stel het beleid naar aanleiding van de evaluatie(s) bij, indien nodig.

ALGEMEEN

- 7) Als de raad de hiervoor gedane aanbevelingen over wil nemen, draag het college dan op om de aanbevelingen systematisch op te nemen in een tijdpad. Dit om overzicht te behouden bij de uitvoering van de aanbevelingen.

² De gemeente kan hierbij gebruik maken van de prognoses naar aanleiding van de minimascan van Stimulansz.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In maart 2010 hebben gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. Om in 2010 nog in te kunnen spelen op de actualiteit en de behoefte van de nieuwe gemeenteraden heeft de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand in haar jaarplan 2010 ruimte gelaten voor een nadere invulling van het onderzoeksplan voor de tweede helft van 2010.

Vanuit de raadscommissie Algemeen Bestuur en Middelen van de gemeente Nijkerk is in mei 2010 aangegeven dat men graag een onderzoek zou willen naar het bereik van het minimabeleid. De vraag vanuit de raad is of de instrumenten van het minimabeleid de doelgroepen voldoende bereiken en of de doelgroepen de informatie van de gemeente goed tot zich kunnen nemen.

In haar vergadering van juni 2010 heeft de rekenkamercommissie vastgesteld dat het verzoek van de gemeenteraad voldoet aan de selectiecriteria voor onderzoeksonderwerpen van de rekenkamercommissie (zie bijlage 1 voor de beoordeling van het onderzoeksonderwerp op basis van de selectiecriteria). Daarna heeft de rekenkamercommissie besloten in te gaan op het verzoek van de gemeenteraad. Vervolgens heeft de gemeenteraad eind oktober 2010 de mogelijkheid gekregen om te reageren op het onderzoeksvoorstel. Naar aanleiding hiervan heeft één fractie aangegeven zich te kunnen vinden in de onderzoeksopzet. De overige fracties hebben niet gereageerd. Het onderzoek en de rapportage van de bevindingen heeft plaatsgevonden van november 2010 t/mei 2011.

Ter inleiding op het onderwerp volgt in paragraaf 1.2 eerst een uiteenzetting over armoede en armoedebeleid. In paragraaf 1.3 kaderen we het onderzoek in. Paragraaf 1.4 gaat in op het doel van het onderzoek en de onderzoeksvraag. De onderzoeksaanpak komt aan de orde in paragraaf 1.5.

1.2 Armoede(beleid)

Wat is armoede?

Uit de literatuur blijkt dat armoede op verschillende manieren benaderd kan worden. Enerzijds kan armoede gezien worden als alleen een financieel probleem, waarbij een gezinsinkomen niet toereikend is om te voorzien in een bepaalde minimale levensbehoefte. Anderzijds kan armoede vanuit een breder perspectief benaderd worden op basis van meer dimensies. Hierbij wordt ook gekeken naar factoren als maatschappelijke participatie, onderwijs en gezondheid.

Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau³ (SCP) is armoede niet eenduidig en met brede publieke en wetenschappelijke instemming te definiëren. “Om praktische redenen wordt armoede doorgaans beperkt tot financiële armoede en daarbij gedefinieerd als onvoldoende geld hebben voor een bepaald minimaal consumptieniveau. Door vast te stellen of het inkomen van huishoudens onder

³ *Sociaal Bestek, De beleidsmatige minima, Waar zit het risico op armoede, Wim Bos, Sociaal Cultureel Planbureau, april 2010.*

een gegeven inkomensgrens ligt, wordt echter voornamelijk bepaald of het huishouden een zeker *risico* op armoede loopt. Het kan immers zijn, dat het huishouden spaargeld achter de hand heeft.

Naast het al dan niet beschikken over een financiële reserve is ook de duur een belangrijke indicator van armoede. Het maakt veel uit of er slechts tijdelijk sprake is van een laag inkomen of dat deze weinig rooskleurige inkomenssituatie lange tijd achtereen bestaat. De doelgroep van het armoedebeleid wordt meestal vastgesteld ten opzichte van het sociaal minimum”.

Rol gemeente bij armoedebeleid

De rijksoverheid is de eerstverantwoordelijke voor het inkomensbeleid. Door middel van algemene regelingen biedt het Rijk inkomensondersteuning aan werklozen, arbeidsongeschikten en gepensioneerden. Niet iedereen wordt in voldoende mate geholpen door de algemene regelingen van het Rijk. Gemeenten pogen in die gevallen aanvullend maatwerk te bieden.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁴ wijst erop dat gemeenten een regiefunctie hebben bij de aanpak van armoedeproblemen. De gemeente moet zorgen voor een minimale inkomensondersteuning aan mensen met een uitkering of laag inkomen als zij met onverwachte en/of onvermijdelijke kosten te maken krijgen om zo armoede en schulden te voorkomen.

Armoedebeleid gemeente Nijkerk

De gemeente Nijkerk voert bij de bestrijding van armoede een tweesporenbeleid, zoals blijkt uit het Meerjarenplan 2009-2010, inclusief verslag 2007-2008, Wet Werk en Bijstand (april 2009)⁵. De gemeente zet in op dit tweesporenbeleid, omdat armoede een complex verschijnsel is. “Het hangt niet alleen samen met inkomen, maar ook met maatschappelijke participatie, opleidingsniveau, zelfredzaamheid en toekomstperspectief.” :

- Het eerste spoor richt zich vooral op het **voorkomen van armoede**. Er zal nog nadrukkelijker worden samengewerkt met partners op het gebied van re-integratie, vrijwilligerswerk, onderwijs en jeugdbeleid, volwasseneducatie, werk en inkomen, schuldhelpverlening, kinderopvang en binnen de gemeentelijke organisatie met de afdelingen Maatschappelijke en Ruimtelijke Ontwikkeling, de Publiekswinkel en Facilitaire Dienstverlening en Belastingen
- Het tweede spoor is vooral gericht op het **vermindere(n) of verzachte(n) van de financiële armoede** bij de minima. De regels die het college van B&W hierbij hanteert zijn neergelegd in de beleidsregels bijzondere bijstand en in de beleidsregel kostendeclaratie van sociaal-culturele en sportieve activiteiten. Tevens heeft de gemeente Nijkerk in een verordening regels vastgesteld betreffende langdurigheidstoelage⁶. Daarnaast beschikt de gemeente Nijkerk over lokaal kwijtscheldingsbeleid.

Met het tweesporenbeleid wil de gemeente bereiken dat de armoede in Nijkerk gaat dalen en meer mensen gaan participeren in de samenleving.

⁴ Zie www.gemeenteloket.minszw.nl.

⁵ Meerjarenplan 2009 – 2010 inclusief verslag 2007 – 2008 Wet Werk en Bijstand gemeente Nijkerk.

⁶ Op grond van artikel 8 lid 1 onderdeel B van de WWB moet de gemeenteraad vanaf 1 januari 2009 bij verordening regels vastleggen met betrekking tot het verlenen van een langdurigheidstoelage. De langdurigheidstoelage is op grond van de nieuwe wetgeving een vorm van Bijzondere Bijstand en niet langer een op zichzelfstaande inkomensondersteunende maatregel.

1.3 Inkaderen onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamercommissie beperkt zich tot het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van de financiële armoede bij de minima en de instrumenten die de gemeente Nijkerk in dit kader hanteert (spoor 2 van het minimabeleid van de gemeente Nijkerk):

- Bijzondere Bijstand;
- Langdurigheidstoeslag;
- Verordening Stimulering deelname sociaal- culturele en sportieve activiteiten (VSCSA);
- Lokale kwijtscheldingenbeleid.

De instrumenten die gericht zijn op het *voorkomen* van armoede zoals onderwijs, re-integratie en jeugdbeleid zijn buiten beschouwing gebleven.

Overeenkomstig de vraag vanuit de gemeenteraad richt het onderzoek zich op het bereik van de financiële instrumenten van het minimabeleid. Het onderzoek gaat niet in op de maatschappelijke effecten van het minimabeleid.

Het onderzoek beperkt zicht tot de periode 2007 – 2010.

NB: Het armoedebeleid is gericht op de minima en wordt daarom ook wel minimabeleid genoemd. De termen armoedebeleid en minimabeleid worden in dit onderzoek door elkaar heen gebruikt.

1.4 Doel onderzoek en onderzoeksvraag

Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de doelstellingen, instrumenten, resultaten en informatievoorziening van het armoedebeleid van de gemeente Nijkerk dat gericht is op het verminderen of verzachten van de bestaande armoede in Nijkerk. Daarnaast wil de rekenkamercommissie de gemeenteraad inzicht geven in de (on)mogelijkheden van het bereiken van minima.

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie tevens bijdragen aan de doelstelling van de rekenkamercommissie om:

- de kaderstellende – en controlerende rol van de gemeenteraad te ondersteunen met de resultaten van haar onderzoeken;
- met haar rapporten leer- en verbeterprocessen te stimuleren waardoor de gemeente effectiever en efficiënter kan werken.

Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Hoe effectief is de gemeente in het bereiken van de doelgroep van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van financiële armoede bij de minima. “

Hiertoe hebben we de volgende subvragen geformuleerd:

- 1) Wat is de omvang en de samenstelling van de doelgroep(en)? In hoeverre heeft de gemeente hier zicht op?
- 2) Welke beleidskaders, doelstellingen en instrumenten heeft de gemeente Nijkerk in dit kader? En zijn deze helder en meetbaar?
- 3) Worden de doelstellingen bereikt? Met welke instrumenten wel/niet? Houdt de gemeente dit bij?
- 4) A. Wordt de doelgroep bereikt en maakt de doelgroep gebruik van de beschikbare regelingen? Wat is de omvang van het (niet-)gebruik van voorzieningen?
B. Is de informatievoorziening vanuit de gemeente in deze voldoende?
- 5) Wat zijn volgens de doelgroep en de intermediaire organisaties de positieve en negatieve effecten van het huidige minimabeleid in relatie tot de doelstellingen van de gemeente Nijkerk?
- 6) Zijn er volgens de intermediaire organisaties en de doelgroepen alternatieve maatregelen (binnen het huidige beschikbare budget) voor minima denkbaar?
- 7) Vindt er evaluatie plaats van doelstellingen en effecten?
- 8) Stelt de raad kaders en vervult de raad een controlerende rol in deze?

1.5 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie relevante literatuur en documenten van de gemeente Nijkerk bestudeerd. Om de omvang en samenstelling van de doelgroep te benaderen is de Minimascan⁷ van Stimulansz⁸ geraadpleegd. Na de documentenstudie en bestudering van de resultaten uit de Minimascan zijn interviewvragen geformuleerd. Er hebben interviews plaatsgevonden met betrokken ambtenaren, de portefeuillehouder en een vertegenwoordiger van de cliëntenraad. Daarnaast hebben twee groepsinterviews plaatsgevonden met in totaal acht cliënten van de sociale dienst van Nijkerk.

De onderzoeksbevindingen heeft de rekenkamercommissie getoetst aan een normenkader dat gebaseerd is op de beleidscyclus, die voor elk beleidsterrein van toepassing is. Tijdens de verschillende fase van het onderzoek en de rapportage heeft de rekenkamercommissie gericht advies ingewonnen bij het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)⁹.

⁷ De minimascan geeft een prognose van de omvang en samenstelling van de doelgroep van het gemeentelijke armoedebeleid bij verschillende inkomensgrenzen (als percentage van het sociaal minimum).

⁸ Stimulansz is een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk en is in 2001 opgericht door de Vereniging Nederlandse Gemeenten en Divosa. Stimulansz geeft Kennis en advies over sociale zekerheid, welzijn en gezondheid aan overheden, maatschappelijke organisaties, e.d. Dit doet zij door het ontwikkelen van heldere publieksinformatie, het aanbieden van instrumenten voor bedrijfsvoering en het geven van advies.

⁹ COELO is een onafhankelijk onderzoeksinstituut zonder winstoogmerk, verbonden aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en doet ondermeer onderzoek naar alle facetten van het minimabeleid.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de taak van de gemeente bij armoedebestrijding. In hoofdstuk 3 staat het normenkader omschreven wat de rekenkamercommissie gehanteerd heeft bij het onderzoek.

Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen per norm. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 Financiële instrumenten armoedebeleid

Bij financiële armoede gaat het volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (2010) om het hebben van onvoldoende geld voor een bepaald minimaal consumptieniveau. Vanuit de landelijke wetgeving hebben gemeenten de volgende taken die gericht zijn op het verminderen of verzachten van financiële armoede bij de minima:

- De uitvoering van de Bijzondere Bijstand (op basis van de Wet Werk en Bijstand). Bijzondere bijstand is een eenmalige uitkering voor alleenstaanden of gezinnen die zij kunnen aanvragen als ze noodzakelijke kosten hebben die ze niet van hun inkomen kunnen betalen. De bijzondere bijstand is onderverdeeld in de individuele bijzondere bijstand en de categoriale bijzondere bijstand (zie het kader hieronder voor een toelichting).
- Daarnaast heeft een gemeente de vrijheid om beleid op te stellen voor maatschappelijke participatie door de financiële drempels daarvoor te verlagen. Gemeenten hebben de vrijheid om de deelname aan sociaal- culturele en sportieve activiteiten te bevorderen. Deze kosten vallen niet onder de bijzondere bijstand: zij behoren in beginsel tot de algemene kosten van het bestaan. In financiële zin betekenen deze kosten echter een behoorlijke aanslag op het netto besteedbaar inkomen van het individu of het gezin. Mensen met een minimum inkomen moeten vaak afzien van deelname. Een gemeente kan beleid opstellen om de deelname te stimuleren. Ook kan de gemeente – naast de bijzondere bijstand – speciale regelingen opstellen voor wigtoed of de vergoeding van schoolkosten.
- Kwijtschelding van lokale heffingen: een gemeente kan voor mensen met een laag inkomen en vrijwel geen vermogen (eventueel automatisch) lokale heffingen kwijtschelden¹⁰. De Rijksoverheid heeft normen bepaald, wanneer mensen in aanmerking komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Ontvangers met een bijstandsuitkering krijgen automatisch kwijtschelding. Ontvangers die in de loop van het belastingjaar een bijstandsuitkering krijgen, krijgen een kwijtscheldingsformulier toegestuurd.

Toelichting Bijzondere Bijstand

Wet Werk en Bijstand (WWB)¹¹

De uitvoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) is een taak van de gemeente. In de WWB wordt onderscheid gemaakt tussen algemene bijstand en bijzondere bijstand.

Algemene bijstand is de bijstand ter voorziening in de algemene noodzakelijke kosten van bestaan. Het betreft hier een maandelijkse uitkering. **Bijzondere bijstand** wordt toegekend voor zover de alleenstaande of het gezin niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm.

¹⁰ op basis van artikel 255 Gemeentewet en Artikel 26 van de Invorderingswet 1990

¹¹ De uiteenzetting over de WWB en de vormen van Bijzondere Bijstand is afkomstig van www.gemeenteloket.szw.nl.

De WWB maakt het voor gemeenten mogelijk om, naast de algemene bijstand, bijzondere bijstand te verstrekken in de vorm van *individuele* bijzondere bijstand of *categoriale* bijzonder bijstand.

Individuele bijzondere bijstand

Deze vorm van bijzonder bijstand is bedoeld voor mensen met een laag inkomen, die weinig of geen eigen vermogen hebben en die door bijzondere omstandigheden bepaalde kosten hebben gemaakt die ze niet kunnen voldoen. De cliënt moet bij individuele bijzondere bijstand altijd kunnen aantonen dat de kosten noodzakelijk zijn en daadwerkelijk zijn gemaakt. De gemeente bepaalt zelf hoe zij dit invult, bijvoorbeeld door steekproefsgewijze controle, controle boven een bepaald bedrag of op basis van risicoprofielen. Het recht en de hoogte van de individuele bijzondere bijstand stemt de gemeente af op de individuele omstandigheden van de cliënt.

De gemeente legt de regels met betrekking tot de bijzondere bijstand vast in de gemeentelijke beleidsregels. In deze regels staat welke, uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende, kosten vergoed worden en tot welk bedrag. Het gaat om kosten die niet specifiek zijn voor een bepaalde groep, zoals woonkosten, aanschafkosten van duurzame gebruiksartikelen en medische kosten. De kwaliteit van de beleidsregels bepaalt in belangrijke mate de kwaliteit van de bijzondere bijstandsverlening. Goede beleidsregels zorgen ervoor dat de financiële ondersteuning daadwerkelijk terecht komt bij de mensen die het nodig hebben.

Categoriale bijzondere bijstand

Categoriale bijzondere bijstand wordt verleend, ongeacht of de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt. Behoort de cliënt tot de doelgroep, dan kan worden aangenomen dat de kosten zijn gemaakt. De cliënt hoeft niet aan te tonen dat deze kosten noodzakelijk zijn. De kosten moeten wel verband houden met de betreffende doelgroep. De doelgroepen aan wie de gemeente categoriale bijzondere bijstand kan verlenen zijn: mensen van 65 jaar en ouder; chronisch zieken en gehandicapten; ouders met schoolgaande kinderen. De bijzondere bijstand aan deze laatste groep moet in beginsel in natura worden verstrekt. Te denken valt aan pc-projecten, sportabonnementen of huiswerkbegeleiding.

De gemeente kan categoriale bijzondere bijstand verlenen in de vorm van een **collectieve aanvullende ziektekostenverzekering (CAZ)**. De gemeente mag – op grond van het gelijkheidsbeginsel - bij het afsluiten van een CAZ de doelgroep niet beperken tot alléén bijstandsgerechtigden. De gemeente kan zich bij het afbakenen van de doelgroep wél richten op de hoogte van het inkomen (bijvoorbeeld een percentage van het wettelijk minimumloon).

De **langdurigheidstoeslag** is een bijzondere vorm van categoriale bijzondere bijstand. Gemeenten verstrekken de toeslag aan mensen van 21 jaar tot 65 jaar die langere tijd op een minimuminkomen zijn aangewezen, geen of weinig eigen vermogen hebben en geen uitzicht hebben op inkomensverbetering. In een verordening legt de gemeente de regels vast ten aanzien van de hoogte van de langdurigheidstoeslag en de invulling van de begrippen langdurig en laag inkomen. Gemeenten beoordelen op aanvraag of er recht is op langdurigheidstoeslag. Langdurigheidstoeslag wordt voor één jaar toegekend en in één belastingvrij bedrag uitbetaald. Beoogd effect: ondersteuning bieden aan belanghebbenden die langdurig aangewezen zijn op een laag inkomen en geen uitzicht hebben op inkomensverbetering.

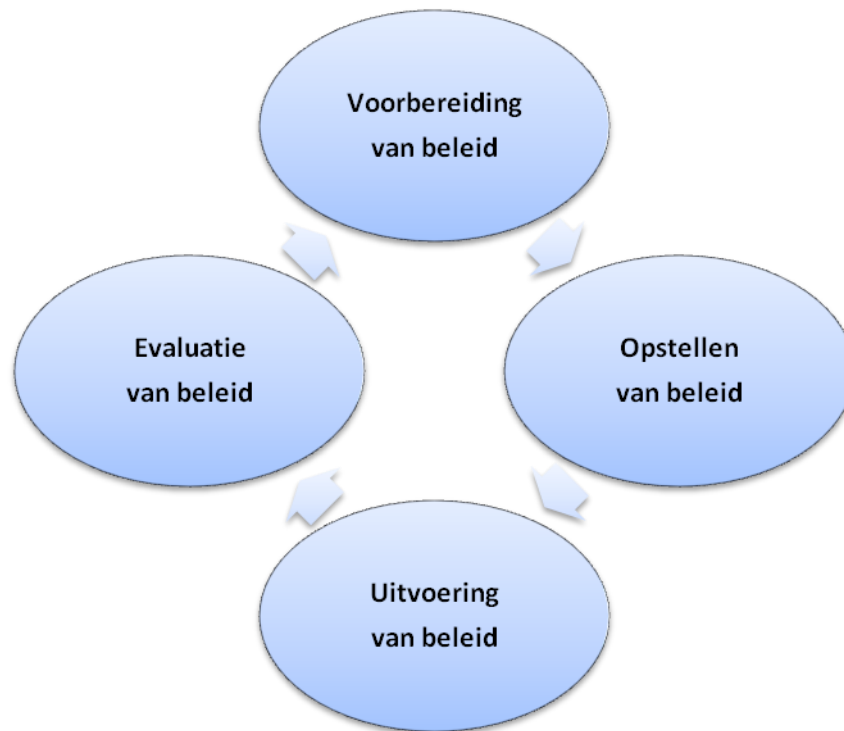
Hoofdstuk 3 Normenkader

Het onderzoek betreft het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima. De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Hoe effectief is de gemeente in het bereiken van de doelgroep van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van financiële armoede bij de minima?”

Ook is gekeken of de gebruikte instrumenten het beoogde effect hadden. Hierbij is gebruik gemaakt van een normenkader gebaseerd op de beleidscyclus, die voor elk gemeentelijk beleidsterrein van toepassing is.

Figuur 1 De beleidscyclus



De *beleidscyclus* is de manier waarop de gemeente haar beleid ontwikkelt, uitvoert en evalueert. De evaluatie biedt weer input voor de beleidsontwikkeling voor een volgende periode. Hierbij is een aantal vragen belangrijk. Wat is de feitelijke situatie? Wat willen wij bereiken en voor wie? Hoe zetten wij het beleid om naar de praktijk? Heeft het gevoerde beleid voldoende effect? Is bijsturing noodzakelijk? Op basis van de beleidscyclus hanteren we de onderstaande normen per subvraag.

NORMEN <i>op basis van de beleidscyclus</i>	ONDERZOEKSVRAGEN
Norm 1) VOORBEREIDING BELEID Er vindt een analyse plaats van de feitelijke omvang en samenstelling van de doelgroep(en).	1) Wat is de omvang en de samenstelling van de doelgroep(en) van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima? In hoeverre heeft de gemeente hier zicht op?
Norm 2) OPSTELLEN VAN BELEID Op basis van een analyse van de feitelijke situatie zijn heldere, meetbare doelen geformuleerd.	2) Welke beleidskaders, doelstellingen en instrumenten heeft de gemeente Nijkerk? En zijn deze helder en meetbaar?
Norm 3) UITVOERING VAN BELEID Er is een consistente vertaling van doelstellingen van het beleid naar de uitvoering. Het beoogde doel wordt bereikt en dit wordt gemonitord.	3) Worden de doelstellingen van het minimabeleid - dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima - bereikt? Met welke instrumenten wel/niet? Houdt de gemeente dit bij? 4) A. Wordt de doelgroep bereikt en maakt de doelgroep gebruik van de beschikbare regelingen? Wat is de omvang van het (niet-) gebruik van voorzieningen? B. Is de informatievoorziening vanuit de gemeente in deze voldoende? 5) Wat zijn volgens de doelgroep en de intermediaire organisaties de positieve en negatieve effecten van het huidige minimabeleid in relatie tot de doelstellingen van de gemeente Nijkerk? 6) Zijn er volgens de intermediaire organisaties en de doelgroepen alternatieve maatregelen (binnen het huidige beschikbare budget) voor minima denkbaar?
Norm 4) EVALUATIE VAN BELEID Er vindt een goede evaluatie plaats van het bereiken van de doelstellingen van het beleid en er worden lessen getrokken uit de evaluatie.	7) Vindt er evaluatie plaats van doelstellingen en effecten van het minimabeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima? 8) Stelt de raad kaders en vervult de raad een controlerende rol in deze?

Hoofdstuk 4 Bevindingen per norm

Dit hoofdstuk gaat in op de bevindingen per norm. Elke paragraaf begint met het vermelden van de betreffende norm en de bijbehorende onderzoeksvragen (in kaders). Daarna volgen per norm de onderzoeksbevindingen.

4.1. Norm 1 (voorbereiding van beleid)

NORM 1	ONDERZOEKSVRAAG
VOORBEREIDING BELEID Er vindt een analyse plaats van de feitelijke omvang en samenstelling van de doelgroep(en).	Wat is de omvang en de samenstelling van de doelgroep(en) van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima? In hoeverre heeft de gemeente hier zicht op? (vraag 1)

ONDERZOEKSBEVINDINGEN NORM 1

Hieronder gaan we per instrument kort in op de vraag of er bij de beleidsvoorbereiding een analyse plaatsgevonden heeft van de omvang en samenstelling van de doelgroep. Vervolgens geven we een prognose van de omvang en samenstelling van de doelgroep.

Bijzondere bijstand

Vanuit de organisatie is aangegeven dat er bij de beleidsvoorbereiding van de Bijzondere Bijstand geen analyse heeft plaatsgevonden van de omvang van de doelgroep. De organisatie geeft hiervoor als reden dat de gemeente sec de Wet Werk en Bijstand uitvoert en hierbij de wettelijk verplichte doelgroep hanteert. De omvang van de doelgroep is bij de beleidsontwikkeling niet leidend geweest.

Langdurigheidstoeslag

Van ambtelijke zijde wordt toegelicht dat er voor de Langdurigheidstoeslag bij de beleidsvoorbereiding geen analyse plaatsgevonden heeft van de omvang van de doelgroep. Als reden hiervoor stelt men dat het aantal te verwachten gebruikers van de Langdurigheidstoeslag al bekend was vanuit voorgaande jaren. De rekenkamercommissie merkt op dat het aantal gebruikers van de Langdurigheidstoeslag niet hetzelfde is als het aantal rechthebbenden. Om inzicht te krijgen in de totale doelgroep had een analyse van het aantal rechthebbenden plaats moeten vinden.

VSCSA

Uit de documentenstudie blijkt dat er voor de vaststelling van de Verordening Stimulering deelname sociaal- culturele en sportieve activiteiten (VSCSA) in september 2007 een analyse heeft plaatsgevonden van de omvang van de doelgroep. Dit heeft de gemeente gedaan op basis van de Kernkaart Werk en Bijstand van het Gemeenteloket¹². Op basis van betreffende aanname van de doelgroep en een verwacht deelnamepercentage is een raming gemaakt van het benodigde budget.

¹² Dit is een website van het Ministerie van SZA met een aantal kerngegevens betreffende de WWB van alle gemeenten.

Voor de vaststelling van de VSCSA concludeerde de gemeente Nijkerk in 2007 “dat er 700 lage inkomens zijn in Nijkerk, zijnde 1,8% van de Nijkerkse bevolking. Hiervan hebben in 2006 57 personen (8,1%) een beroep gedaan op de vergoeding van kosten voor sociaal en culturele activiteiten”. Niet vermeld wordt wat de gemeente verstaat onder een ‘laag inkomen’ en of hiermee bijvoorbeeld het sociale minimum bedoeld wordt.

Lokale Kwijtscheldingenbeleid

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat er voor het lokale kwijtscheldingenbeleid bij de beleidsvoorbereiding geen analyse plaatsgevonden heeft van de totale omvang en samenstelling van de doelgroep. De organisatie geeft hiervoor als reden dat de gemeente jaarlijks op basis van het daadwerkelijke gebruik van voorgaande jaren een inschatting maakt van het gebruik in het komende jaar. De grootte van de doelgroep kan per jaar fluctueren. Het gaat om de sociale minima. Dit kunnen huishoudens zijn met een uitkering van diverse verschillende instanties, maar ook huishoudens met een arbeidsloon op minimumniveau. In de kwijtscheldingsregeling gemeente Nijkerk 2010 (november 2009) staat dat de kosten van bestaan gesteld worden op 100% van de genormeerde bijstandsuitkering. Volgens een ambtelijke respondent is bij de regeling aansluiting gezocht bij de normen die landelijk gesteld zijn. De rekenkamercommissie merkt op dat het aantal gebruikers van het lokale kwijtscheldingenbeleid niet hetzelfde is als het aantal rechthebbenden. Om inzicht te krijgen in de totale doelgroep had een analyse van het aantal rechthebbenden plaats moeten vinden.

Algemeen

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente alleen bij de beleidsvoorbereiding van de VSCSA een analyse gedaan heeft van de omvang van de doelgroep. Bij de beleidsvoorbereiding van de Bijzondere Bijstand, de Langdurigheidstoeslag en het Lokale Kwijtscheldingenbeleid heeft er geen analyse van de omvang en samenstelling van de doelgroep plaatsgevonden.

Als reden voor het achterwegen laten van een analyse wordt van ambtelijke zijde genoemd dat de gemeente bij het opstellen van beleid aansluiting gezocht heeft bij landelijk normen en dat de omvang van de doelgroep hierbij niet leidend was.

In algemene zin wordt vanuit de ambtelijke organisatie aangegeven dat het minimabeleid van toepassing is voor iedereen die aan de inkomens- en vermogensgrenzen voldoet. De gemeente benadrukt dat dit de specifieke doelgroepen zijn die zij onderscheidt

Prognose omvang en samenstelling aantal minima

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de gemeente - op verzoek van de rekenkamercommissie - bij Stimulansz prognoses opgevraagd van de omvang en samenstelling van de doelgroep van het minimabeleid van Nijkerk. Deze prognoses zijn gebaseerd op de Minimascan van Stimulansz (september 2010). Stimulansz rekent steeds met verschillende inkomensniveaus als percentage van het sociaal minimum. Het sociale minimum is gelijk aan de relevante bijstandsnorm. De hoogte ervan is afhankelijk van de situatie waarin iemand verkeerd en is om te rekenen als percentage van het wettelijk minimumloon. Voor een uitgebreide toelichting en berekening van het sociale minimum ten opzichte van het minimumloon verwijzen we naar bijlage 2.

Prognose aantal minima voor 2010 (op basis van Minimascan Stimulansz)	Aantal huishoudens in Nijkerk met een inkomen van % van het sociaal minimum						
	101%	105%	110%	120%	130%	140%	150%
Totaal aantal Nijkerk	599	790	999	1.394	1.807	2.321	2.718
Percentage Nijkerk	4%	5%	7%	9%	12%	15%	18%
Percentage Gelderland	5%	7%	8%	11%	15%	18%	22%
Percentage Nederland	6%	8%	10%	13%	16%	19%	23%

Prognose samenstelling minima voor 2010 (op basis van Minimascan Stimulansz)	Aantal huishoudens in Nijkerk met een inkomen van % van het sociaal minimum						
	101%	105%	110%	120%	130%	140%	150%
Zelfstandigen	131	141	141	162	172	212	232
Werknemers	111	141	192	263	364	475	606
Bijstand/WW	113	158	181	203	215	215	226
Arbeidsongeschikten	27	44	71	124	142	178	204
Pensioenontvangers	207	294	403	632	905	1.232	1.439
Niet ingedeeld	10	10	10	10	10	10	10
Totaal	599	790	999	1.394	1.807	2.321	2.718

De rekenkamercommissie merkt op dat de prognoses van de doelgroep van het minimabeleid eenvoudig en gratis op te vragen zijn voor gemeenten die een abonnement bij Stimulansz hebben.

4.2. Norm 2 (opstellen van beleid)

NORM 2	ONDERZOEKSVRAAG
OPSTELLEN VAN BELEID Op basis van een analyse van de feitelijke situatie zijn heldere, meetbare doelen geformuleerd.	Welke beleidskaders, doelstellingen en instrumenten heeft de gemeente Nijkerk) op het gebied van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima? En zijn deze helder en meetbaar? (vraag 2)

ONDERZOEKSBEVINDINGEN NORM 2

Hieronder gaan we eerst in op de doelen, beleidskaders en instrumenten van de gemeente Nijkerk voor het armoedebeleid. Daarna zetten we uiteen hoe het beleid tot stand gekomen is (algemeen en per instrument).

Doelen, beleidskaders en instrumenten van het armoedebeleid¹³

Gemeenten hebben een regiefunctie bij de aanpak van armoedeproblemen. Zij moeten zorgen voor een aanvullend minimabeleid: inkomensondersteuning aan mensen met een uitkering of laag inkomen als zij met onverwachte en/of onvermijdelijke kosten te maken krijgen om zo armoede en schulden te voorkomen.

¹³ De doelen en beleidskaders van het minimabeleid zijn opgenomen voor zover ze relevant zijn voor het beleid wat gericht is op het verzachten van de financiële armoede van de minima (spoor 2).

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de kaders van het beleid vastliggen in beleidsnota's, het coalitieakkoord, de programmabegroting en verordeningen. In het Meerjarenplan stelt de gemeente zo concreet mogelijke doelen binnen deze kaders vast. In de programmabegroting stelt de gemeente de doelen in globalere zin vast. Het meerjarenplan WWB wordt elke 2 jaar opgesteld. In dit plan worden doelen geformuleerd waar de afdeling Samenlevingszaken, team Werk Inkomen en Zorg voor staat. In het Meerjarenplan worden ook de nieuwste ontwikkelingen in beeld gebracht die het Rijk de gemeente opdraagt.

In het meerjarenplan stelt de gemeente dat "de uitvoering van de WWB een wettelijke taak is van de gemeente. De gemeente Nijkerk beschouwt deze taak in samenhang met andere middelen ter bevordering van de zelfredzaamheid, de zelfstandigheid en het welzijn van de inwoners. De doelstellingen en beleidskaders van de gemeente Nijkerk zijn geformuleerd binnen de kaders die gesteld zijn door de wet.

De rekenkamercommissie heeft gekeken welke algemene beleidskaders en doelstellingen de gemeente Nijkerk heeft die relevant zijn voor dit onderzoek. Gekeken is naar de door de gemeente aangedragen documenten:

- het coalitieakkoord 2010 – 2014 en het collegeprogramma 2010 - 2014.
- de programmabegroting 2010-2013 en
- het Meerjarenplan 2009-2010 Wet Werk en Bijstand.

Algemene doelen armoedebeleid per document			
Gestelde Doelen	Doel in Coalitieakkoord en Collegeprogramma 2010 - 2014	Doelen in Meerjarenplan Wet Werk en Bijstand	Doelen in Programmabegroting 2010 – 2013
Sociale rechtvaardigheid	Sociale rechtvaardigheid wordt genoemd als algemeen uitgangspunt. Ruimhartig sociaal voeren voor hen die dat echt nodig hebben.	Niet genoemd	Niet genoemd
Zelfstandigheid en zelfredzaamheid van alle inwoners.	Het beleid is erop gericht alle inwoners van de gemeente zo lang mogelijk zelfstandig deel te laten nemen in de samenleving.	De uitvoering van de WWB samen met andere middelen "dient ter bevordering van de zelfredzaamheid, de zelfstandigheid en het welzijn van de inwoners"	Niet genoemd
Armoede bestrijden	Armoede bestrijden door samenwerking van organisaties. Dit wil men bereiken door het opzetten van een samenwerkingsprotocol en een gezamenlijke website (in coalitieakkoord)	Met het tweesporenbeleid wil de gemeente bereiken de armoede in Nijkerk gaat dalen.	Niet genoemd

meer mensen participeren in de samenleving	Niet genoemd	Met het tweesporenbeleid wil de gemeente bereiken dat meer mensen participeren in de samenleving.	Niet genoemd
versterken van de huidige financiële instrumenten	Niet genoemd	Versterken van de huidige financiële instrumenten	Niet genoemd
het niet-gebruik van het minimabeleid zoveel mogelijk tegengaan;	Niet genoemd	Niet genoemd	het niet-gebruik van het minimabeleid zoveel mogelijk tegengaan;
Meer inwoners bereiken	Niet genoemd	Niet genoemd	Meer inwoners bereiken in het kader van de bijzondere bijstand door "herhaalde voorlichting en het periodiek benaderen van intermediairs".

De rekenkamercommissie constateert dat deze algemene doelen helder zijn, maar niet meetbaar. In het Meerjarenplan 2009-2010 zijn daarnaast diverse concrete, meetbare procedurele doelen opgenomen (zoals periode afhandeling van aanvragen en percentage toegekende aanvragen) en doelen betreffende de dienstverlening van het team Werk, Zorg en Inkomen (afdeling samenlevingszaken). De doelen hebben betrekking op de cliënten van de sociale dienst (en dus niet op de gehele doelgroep van het armoedebeleid). In onderstaande tabel staan de doelen die relevant zijn voor dit onderzoek.

Concrete doelen armoedebeleid naar aanleiding van het klanttevredenheidsonderzoek	Doelstelling 2009-2010
- Percentage klanten dat bekend is met de bijzondere bijstand	80%
- Percentage klanten dat de mogelijkheden van bijzondere bijstand goed vindt	80%
- Een aparte regeling in het leven roepen voor de vergoeding van kosten in verband met sociaal culturele en sportieve activiteiten voor minima	-
- Het oordeel van de klanten over de informatievoorziening	Cijfer 8
- De klanttevredenheid	cijfer 8
- De dienstverlening en de deskundigheid van de medewerkers	Cijfer 8

Deze concrete doelen zijn geformuleerd naar aanleiding van een Klanttevredenheidsonderzoek (KTO)¹⁴ dat eind 2006/begin 2007 uitgevoerd is onder alle klanten die in de voorafgaande twee jaar een uitkering voor levensonderhoud hebben ontvangen¹⁵. Er zijn ook huishoudens die geen uitkering aangevraagd hebben, maar die wel gebruik (mogen) maken van de regelingen voor minima (en dus tot de doelgroep van het armoedebeleid horen). Deze huishoudens worden niet meegenomen in het KTO.

¹⁴ Het KTO wordt elke twee jaar uitgevoerd door bureau Dimensus in opdracht van de gemeente Nijkerk.

¹⁵ Hierin zitten ook de klanten die slechts een gedeelte van die periode een uitkering hebben gehad.

De gemeente zet de volgende instrumenten in om de financiële armoede van de minima te verminderen:

- Bijzondere Bijstand;
- Langdurigheidstoeslag;
- VSCSA;
- het lokale kwijtscheldingsbeleid.

Opstellen van beleid

De gemeente heeft de mogelijkheid om per instrument beleidsregels te formuleren waaruit blijkt welke huishoudens onder welke voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor een financiële bijdrage (verstrekking) van de gemeente. Hierbij heeft de gemeente vrijheidsgraden, binnen de kaders die gesteld zijn door de wet. De gemeente heeft bijvoorbeeld de ruimte om te kiezen voor de hoogte van de bedragen, de inkomensgrenzen, de kwijtscheldingsnorm en de eigen bijdrage bij de bijzondere bijstand.

De geïnterviewde ambtenaren wijzen met betrekking tot het opstellen van beleid op het volgende:

- De gemeente heeft gestreefd naar eenvoud in de uitvoering voor de gemeente en de cliënten. Zo rekent men bij de Bijzondere Bijstand met het bruto minimumloon, omdat de Bijzondere Bijstand meestal wordt afgehandeld door medewerkers van de Publiekswinkel. Zij berekenen het bruto loon van cliënten. Dit is eenvoudig uit te rekenen en te vergelijken met het bruto minimumloon. Rekenen met het bruto minimumloon is ook eenvoudiger voor de cliënten. Men hoeft dan alleen het bruto maandloon te overleggen en geen andere bewijsstukken (dat zou bij netto wel moeten).
- De gemeente heeft rekening gehouden met de armoedeval. De insteek is om de armoedeval zo veel mogelijk te beperken door naast de Bijzondere Bijstand de mogelijkheid te bieden om gebruik te maken van de regeling voor VSCSA. Deze regeling is ook bij een inkomen hoger dan de bijstandsnorm van toepassing.

Bij het opstellen van beleid heeft de gemeente gebruik gemaakt van referentiegemeenten:

- Bij het opstellen van de VSCSA is onder andere gekeken wat de gemeente Barneveld en Leusden doen.
- Men maakt gebruik van Schulinc¹⁶ om gegevens van andere gemeente te raadplegen, zoals welke inkomensgrenzen en regelingen hanteren andere gemeenten?
- Voor het opstellen van het armoedebeleid is gekeken naar de sociale dienst van Amersfoort en ISD Veluwerand (Harderwijk, Ermelo en Zeewolde).

Bijzondere Bijstand

Voor de bijzondere bijstand voert de gemeente sec de Wet Werk en Bijstand uit. Vanuit de organisatie wordt ook benadrukt dat de gemeente bij de bijzondere bijstand juridisch een beperkte keus heeft ten aanzien van de doelgroep: alleen financiële criteria mogen gebruikt worden, geen

¹⁶ *Schulinc is een uitgever binnen het WoltersKluwer concern die juridische kennisproducten levert, vooral op het gebied van sociale zekerheidsrecht. Schulinc biedt naast praktische online handboeken, naslagwerken en nieuwsbrieven voor professionele gebruikers, ook informatieve websites voor de burger.*

andere kenmerken, met uitzondering van een paar wettelijk vastgelegde uitzonderingen (bijvoorbeeld ten aanzien van chronisch zieken. De regeling voor deze doelgroep heeft de gemeente na één jaar afgeschaft, omdat er weinig gebruik van werd gemaakt). Ook de kostensoorten zijn volgens de organisatie aan strenge regels gebonden, m.n. vanuit de jurisprudentie. Voor de bijzondere bijstand wijken de inkomensgrens en de inkomenscomponenten af van de landelijke normen, in voor de klant gunstige zin. Voor een overzicht van de beleidsregels van de gemeente Nijkerk voor de Bijzondere Bijstand zie bijlage 3.

Langdurigheidstoelage

Met ingang van 1 januari 2009 is de langdurigheidstoelage gedecentraliseerd van het Rijk naar gemeenten, omdat gemeenten het beste kunnen bepalen welke vorm van de langdurigheidstoelage optimaal aansluit bij het gemeentelijk beleid. De gemeente kan zelf het beleid en de uitvoering van de toelage regelen, bijvoorbeeld door de voorwaarden te verruimen. In een verordening legt de gemeente de regels vast ten aanzien van de hoogte van de langdurigheidstoelage en de invulling van de begrippen langdurig en laag inkomen. De gemeente heeft na de decentralisatie per 2009 het voorheen wettelijk verplichte beleid voortgezet.

De gemeente Nijkerk heeft haar beleid op dit gebied vastgelegd in de verordening Langdurigheidstoelage van de gemeente Nijkerk (januari 2009). Uit de documentenstudie en de interviews blijkt dat de gemeente voor de Langdurigheidstoelage binnen de kaders van de wet blijft en hierbij de meest gangbare richtlijnen hanteert. Met betrekking tot de hoogte van het begrip laag inkomen staat er in de verordening dat bewust niet gekozen is voor verhoging van het norminkomen boven het bijstandsniveau, omdat dit ongewenste armoedevaleffecten in zich heeft.

VSCSA

De VSCSA (Verordening stimulering deelname aan sociaal-culturele en sportieve activiteiten) biedt inwoners van de gemeente Nijkerk, die een minimuminkomen hebben, de mogelijkheid om kosten van sociaal-culturele en sportactiviteiten te declareren bij de gemeente, tot een maximum van € 150 per persoon (gezinlid) per kalenderjaar.

Uit een collegeadvies van september 2007 blijkt dat het in Nijkerk voorheen gebruikelijk was om een aantal kosten voor mensen met een minimuminkomen te vergoeden uit de Bijzondere Bijstand. Na overleg met de accountant bleek dat de kosten voor deelname aan sociaal-culturele activiteiten niet uit de WWB bekostigd mochten worden. Omdat de gemeenteraad de bevoegdheid heeft om buiten de WWB om een regeling in te stellen voor een vergoeding van dergelijke kosten voor mensen met een laag inkomen, is de VSCSA ingesteld. Een ambtelijke respondent benadrukt dat het streven was om een zo eenvoudig en laagdrempelig mogelijke regeling te maken.

Lokale kwijtschelding van belastingen

De Rijksoverheid heeft normen bepaald, wanneer mensen in aanmerking komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Vanuit de organisatie is aangegeven dat de gemeente Nijkerk de meest gangbare richtlijnen volgt.

Voor een overzicht van de regels die de gemeente Nijkerk hanteert om te bepalen of een huishouden in aanmerking komt voor een bijdrage (financiële verstrekking) verwijzen we naar bijlage 4.

4.3. Norm 3 (uitvoering van beleid)

NORM 3	ONDERZOEKSVRAGEN
<p>UITVOERING VAN BELEID Er is een consistente vertaling van doelstellingen van het beleid naar de uitvoering. Het beoogde doel wordt bereikt en dit wordt gemonitord.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Worden de doelstellingen van het minimabeleid - dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima - bereikt? Met welke instrumenten wel/niet? Houdt de gemeente dit bij? (vraag 3) - Wordt de doelgroep bereikt en maakt de doelgroep gebruik van de beschikbare regelingen? Wat is de omvang van het (niet-) gebruik van voorzieningen? (vraag 4a) Is de informatievoorziening vanuit de gemeente in deze voldoende? (vraag 4 b) - Wat zijn volgens de doelgroep en de intermediaire organisaties de positieve en negatieve effecten van het huidige minimabeleid in relatie tot de doelstellingen van de gemeente Nijkerk? (vraag 5) - Zijn er volgens de intermediaire organisaties en de doelgroepen alternatieve maatregelen (binnen het huidige beschikbare budget) voor minima denkbaar? (vraag 6)

ONDERZOEKSBEVINDINGEN NORM 3

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op:

- het behalen van de doelen van het armoedebeleid (algemene doelen en de doelstellingen n.a.v. het Klanttevredenheidsonderzoek);
- het bereik (gebruik) van de regelingen van het armoedebeleid;
- de informatievoorziening (communicatie) en de effectiviteit hiervan;
- de knelpunten van het minimabeleid;
- alternatieve maatregelen voor minima en het armoedebeleid van andere gemeenten.

Algemene doelen van het armoedebeleid

Uit de documentenstudie en de interviews komt naar voren dat de gemeente niet bijhoudt of de algemene doelstellingen van het armoedebeleid gehaald worden en welke instrumenten hier wel/niet aan bijdragen. Bij de bevindingen van NORM 2 (paragraaf 4.2) werd al geconstateerd dat de algemene doelstellingen van het armoedebeleid niet meetbaar zijn. Hierdoor is het ook niet mogelijk om bij te houden of de doelstellingen gehaald zijn.

De programmarekening 2010 gaat wel in op het bereik van inwoners met een minimuminkomen. Er staat dat "het streven was meer inwoners met een minimuminkomen te bereiken, door herhaalde voorlichting en het periodiek benaderen van intermediairs. Begin 2010 zijn intermediairs uitgenodigd voor een voorlichtingsbijeenkomst. Wegens gebrek aan opkomst is deze geannuleerd. Een mailing later in 2010 is niet doorgedaan als gevolg van extra, onverwachte werkzaamheden". De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente uitlegt waarom zij de voorgenoemde instrumenten niet inzet. De gemeente gaat niet in op het doelbereik zelf.

Vanuit de organisatie is aangegeven dat de gemeente geen onderzoek of evaluatie uitvoert naar het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebeleid. De gemeente geeft hiervoor als reden dat er niet genoeg capaciteit beschikbaar is. Het minimabeleid ligt bij één ambtenaar. Aan het benaderen van intermediairs wordt enkele tientallen uren per jaar

besteed. Het is volgens de ambtelijke respondent steeds een afweging waar tijd ingestopt wordt. De gemeente houdt wel bij hoeveel aanvragen er gedaan worden betreffende het minimabeleid.

Vanuit het bestuur wordt erop gewezen dat de gemeentelijke evaluatie van het financiële armoedebeleid voornamelijk gericht is op de financiën en niet zo zeer op het bereik. Ook wordt vanuit het bestuur aangegeven dat het een interessante vraag is of de inspanning die je aan de voorkant doet in het kader van het armoedebeleid, ook daadwerkelijk het gewenste effect heeft. Vanuit het bestuur wijst men erop dat dit echter lastig te bepalen is.

Een vertegenwoordiger van de cliëntenraad is van mening dat de financiële regelingen die de gemeente Nijkerk heeft voor de minima positief bijdragen aan het realiseren van de doelen van het minimabeleid. Betreffende vertegenwoordiger is van mening dat het minimabeleid van de gemeente Nijkerk geen negatieve effecten heeft.

Tijdens de groepsinterviews met de cliënten van de sociale dienst wordt opgemerkt:

- dat de Langdurigheidstoelage bijdraagt aan de genoemde doelen, omdat het gaat om een behoorlijk bedrag dat je vrij kunt besteden;
- dat bepaalde bijdragen vanuit de Bijzondere Bijstand soms niet hoog genoeg zijn, zoals de bijdrage voor een gasfornuis. Ook vindt men het bedrag van € 150,- per persoon per kalenderjaar voor deelname aan sociaal- en culturele activiteiten niet hoog genoeg.

Met betrekking tot de doelstelling '**samenwerking met organisaties**' (uit het coalitieakkoord) wordt vanuit het bestuur toegelicht dat er een vangnetoverleg is voor alle instellingen in de regio (hulpverleners) waar inwoners mee te maken kunnen krijgen. Het vangnetoverleg is een ambtelijk overleg waarbij alle instellingen cliënten kunnen inbrengen. Vaak blijkt dat één persoon al bij meerdere instellingen bekend en besproken is. Daarnaast is er het Sociaal Beraad waaraan de wethouder deelneemt. Hieraan nemen diverse instellingen uit Nijkerk deel, zoals de kerken en het maatschappelijk werk. Het Sociaal Beraad gaat niet over individuele gevallen, maar over tendensen. Volgens de wethouder zijn de instellingen steeds meer open naar elkaar en zijn muurtjes steeds meer aan het afbreken. Ambtelijk wordt hieraan toegevoegd dat de gemeente Nijkerk regelmatig contact heeft met andere organisaties om regelingen onder de aandacht te brengen, zoals Sigma en de cliëntenraad (zie ook de bevindingen betreffende de communicatie, norm 3).

Tijdens de interviews wordt vanuit de cliëntenraad aangegeven dat de rol van de cliëntenraad de afgelopen jaren veranderd is. Volgens betreffende respondent zou de cliëntenraad een cliëntencommissie moeten worden voor de WIJ (Wet Investing In Jongeren) en de WWB (Wet Werk en Bijstand). De respondent vindt dat de cliëntenraad in deze nieuwe rol meer een formaliteit geworden is. De gemeente vraagt geen advies meer aan de cliëntenraad, maar legt alleen kant-en-klare adviezen voor waartegen de cliëntenraad alleen nog maar "ja" hoeft te zeggen. De gemeente werkt met een strakke planning, waarbij de cliëntenraad een korte tijd krijgt (bijvoorbeeld drie weken) om naar stukken te kijken. De respondent benadrukt dat het meestal gaat om goede stukken waarmee de cliëntenraad akkoord gaat.

De respondent heeft op deze manier niet het gevoel dat de cliëntenraad mee kan praten over het gemeentelijk beleid en regelingen, terwijl dat wel beter zou zijn. Hij ziet de taak van de cliëntenraad breder, de cliëntenraad moet niet alleen aan het einde betrokken worden, maar ook bij de eerste beleidsvorming. Volgens de respondent zou het goed zijn als de gemeenteraad zou nadenken over de functie en de positie van de cliëntenraad. Ook zou de raad moeten bepalen of de cliëntenraad adviseert aan het college en / of aan de gemeenteraad. Ook de rekenkamer deelt deze mening.

Doelstellingen n.a.v. Klanttevredenheidsonderzoek (KTO) uitgevoerd onder cliënten van de sociale dienst

In het Meerjarenplan WWB staan diverse doelen die geformuleerd zijn naar aanleiding van de resultaten van het KTO. De doelen worden elke twee jaar gemeten bij cliënten van de sociale dienst. De rekenkamercommissie is van mening dat de doelen helder en meetbaar geformuleerd zijn, maar voor het rekenkameronderzoek naar het bereik van het minimabeleid zijn ze beperkt bruikbaar, omdat ze alleen de cliënten van de sociale dienst betreffen en niet de hele doelgroep van het armoedebeleid.

Slechts een aantal doelen heeft raakvlakken met het onderzoek van de rekenkamercommissie. Deze staan in de tabellen hieronder. De gegevens zijn afkomstig uit het Meerjarenbeleidsplan 2009-2010 inclusief verslag 2007-2008 Wet Werk en Bijstand gemeente Nijkerk (doel 2008, resultaat 2008 en doel 2009-2010) en uit het KTO 2010 (resultaat 2010).

Doelen ten aanzien van dienstverlening van het team Werk, zorg en inkomen	Doel 2008	Resultaat 2008	Doel 2009 - 2010	Resultaat 2010
Met welk cijfer beoordelen klanten de informatievoorziening	8	7,8	8	7,7
Met welk cijfer beoordelen klanten de klantvriendelijkheid	8	8	8	7,8
Met welk cijfer beoordelen klanten de dienstverlening	8	7,9	8	7,7
Met welk cijfer beoordelen klanten de deskundigheid van de medewerkers	8	7,9	8	7,7

Beleid ten aanzien van dienstverlening op het gebied van armoede	Doel 2008	Resultaat 2008	Doel 2009 -2010	Resultaat 2010
Het percentage klanten dat bekend is met de bijzondere bijstand	80%	85%	80% ¹⁷	82%
Het percentage klanten dat de mogelijkheden van de bijzondere bijstand goed vindt	80%	69%	80%	79%

Gebruik per regeling

Uit de documentenstudie blijkt dat de gemeente Nijkerk gegevens bijhoudt betreffende het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de regelingen Bijzondere Bijstand, Langdurigheidstoelage en VSCSA en cumulatieve gegevens van deze drie regelingen. Ook houdt de gemeente bij hoeveel huishoudens kwijtschelding krijgen van lokale belastingen. De gegevens betreffen 2010.

Aantal huishoudens wat in 2010 gebruik gemaakt heeft van een regeling.			
	Geen uitkering	Met Uitkering	Totaal
Bijzondere bijstand (BB)	33	62	95
Langdurigheidstoelage (Ldt)	5	58	63
VSCSA	108	142	250
Lokale kwijtschelding	84	125	209

¹⁷ De doelstelling voor bekendheid in 2009-2010 (80%) voor de BB is lager dan het resultaat in 2008 (85%). Ambtelijk wordt toegelicht dat dit komt, omdat er eind 2008 veel gecommuniceerd is over de eenmalige kerstbonus. Naar aanleiding hiervan belden veel inwoners de gemeente. Als zij niet in aanmerking kwamen, attendeerden de medewerkers van het loket Maatschappelijke Ondersteuning (MO) hen op de VSCSA en de bijzondere bijstand. Daardoor kwam er ineens een toename en het gebruik van deze regelingen. Daarnaast is er in 2008 veel nieuw foldermateriaal ontwikkeld. De doelstelling voor 2009-2010 is gesteld op 80%, omdat dit volgens de gemeente reëel is.

Cumulatie van regelingen			
BB + Ldt + VSCSA	1	14	15
BB + Ldt	1	19	20
BB + VSCSA	12	36	48
Ldt + VSCSA	3	34	37
Cumulatiegegevens lokale kwijtschelding	Niet bekend bij de gemeente		

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente het feitelijke gebruik nauwkeurig bijhoudt. Deze gegevens worden echter niet gekoppeld aan een prognose van de omvang van de doelgroep.

Bereik van het minimabeleid en het niet-gebruik van voorzieningen

Bij de gemeente zijn geen gegevens bekend over het bereik van de doelgroep van het minimabeleid en het niet-gebruik van voorzieningen. Om toch enigszins inzicht te krijgen in het bereik heeft de rekenkamercommissie een prognose gedaan. De aannames van de rekenkamercommissie hierbij zijn expliciet. Indien men andere aannames relevanter vindt is de berekening van de rekenkamercommissie eenvoudig bij te stellen.

Een prognose van het totale niet-gebruik en het niet-gebruik per regeling is als volgt te berekenen:

$$\begin{aligned} & \textit{Prognose omvang niet-gebruik (per regeling)} = \\ & \textit{prognose omvang doelgroep} \\ & \textit{minus het daadwerkelijke gebruik (per regeling)}. \end{aligned}$$

Voor deze berekening kunnen de cijfers over de omvang van de doelgroep van de Minimascan (zie de bevindingen bij norm 1) afgezet worden tegen het feitelijke aantal gebruikers per regelingen (zoals blijkt uit bovenstaande tabel). Op deze manier kunnen we een inschatting maken van het bereik van de verschillende regelingen. De rekenkamercommissie heeft bureau COELO gevraagd een berekening te maken.

Een schatting van het bereik van het minimabeleid van de gemeente Nijkerk (door COELO)

Het aantal gebruikers per regeling is bij de gemeente bekend. Niet bekend is hoeveel huishoudens voor elke regeling in aanmerking komen. Het is daarom onduidelijk in welke mate de doelgroep van het minimabeleid daadwerkelijk wordt geholpen. Hiervan kan wel een schatting worden gemaakt. Omdat sommige gegevens niet bekend zijn moeten daarvoor enkele aannames worden gemaakt. Deze aannames zijn voorgelegd aan de ambtelijke organisatie.

Aanname 1) aantal huishoudens met sociaal minimum

Op basis van de Minimascan van Stimulansz is een schatting gemaakt van het aantal huishoudens in Nijkerk met een inkomen dat onder een bepaald percentage van het sociaal minimum (de relevante bijstandsnorm) ligt. Hieruit blijkt onder meer dat naar schatting 599 huishoudens een inkomen hebben van maximaal het sociaal minimum. Dit is de inkomensnorm die wordt gehanteerd voor drie van de vier regelingen die onder het minimabeleid vallen (bijzondere bijstand, langdurigheidstoelage en kwijtschelding van lokale lasten).¹⁸

NB

voor verstrekkingen uit de BB zoals als een bril, de witgoedregeling, e.d. geldt als norm een percentage van 100 – 120 % van het bruto wettelijk minimumloon, afhankelijk van de gezinssituatie. Voor het gemak is voor de gehele BB gerekend met het

¹⁸ *Bijzondere bijstand: voor verstrekkingen zoals bril, witgoedregeling e.d. gelden als norm percentages: 100 - 120% van het bruto wet min loon, afhankelijk van gezinssituatie. Dit laten wij buiten beschouwing. Dit leidt tot een voorzichtige raming van het aantal rechthebbenden.*

percentage van 100% van het sociale minimum / de bijstandsnorm. Als gerekend zou worden met 120% van het bruto wettelijk minimumloon, zou het aantal rechthebbenden veel groter zijn en het geschatte bereik dus veel kleiner.

Aanname 2) percentage huishoudens met langdurig een minimuminkomen¹⁹

Voor de langdurigheidstoets is niet alleen het aantal huishoudens tot het sociaal minimum relevant, maar ook het aantal dat ten minste drie jaar een inkomen tot dit niveau heeft ontvangen. Landelijk heeft ongeveer een derde van de minimumhuishoudens langdurig een minimuminkomen. We veronderstellen hetzelfde percentage voor Nijkerk. Tevens is in de berekening rekening gehouden met de inkomenstoets.

Aanname 3) gemiddeld percentage van het wettelijk minimumloon

Voor VSCSA (Verordening Stimulering deelname sociaal- culturele en sportieve activiteiten) geldt als inkomensnorm een percentage van het wettelijk minimumloon, afhankelijk van de samenstelling van de huishoudens. Gemiddeld ligt dit op 108% van het wettelijk minimumloon.²⁰ Dit komt overeen met 140% van het sociaal minimum. Volgens de minimascan hebben in Nijkerk 2.321 huishoudens een inkomen tot maximaal 140% van het sociaal minimum. (Bureau COELO gaat er vanuit dat als het bruto inkomen gelijk is aan het bruto minimumloon, dat het netto inkomen dan gelijk is aan het netto minimumloon).

Aanname 4) aantal minima met eigen vermogen

Voor de bijzondere bijstand en de kwijtschelding geldt naast de inkomenstoets een vermogenstoets. Over vermogens van minimahuishoudens hebben we geen informatie. We veronderstellen dat 50% van de huishoudens die aan de inkomenstoets voldoen over te veel vermogen beschikt.

NB

Vanuit ambtelijke zijde wordt opgemerkt dat dit percentage lager zou kunnen liggen, omdat de kostensoorten die in aanmerking komen voor de bijzondere bijstand beperkt zijn.

Aanname 5) percentage huishoudens dat in aanmerking komt voor bijzondere bijstand

Verder veronderstellen we dat 50% van de huishoudens die aan de inkomenstoets en aan de vermogenstoets voor de bijzondere bijstand voldoen kosten maken die in aanmerking komen voor vergoeding via Bijzondere bijstand.

Aanname 6) percentage huishoudens dat in staat is tot deelname aan de VSCSA

Ten slotte veronderstellen we dat 100% van de huishoudens die aan de inkomensnorm van de VSCSA voldoen in staat is tot deelname aan sociaal-culturele of sportieve activiteiten.

NB

Van ambtelijke zijde wordt opgemerkt dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen “in staat zijn” en “willen”. De rekenkamercommissie is het hiermee eens, maar benadrukt dat ook degene die niet willen rechthebbend zijn.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is een schatting te maken van het aantal potentiële rechthebbenden en van het bereik per regeling. Dit staat in de volgende tabel.

¹⁹ De gemeente wijst erop dat men alleen in aanmerking kan komen voor langdurigheidstoets als men “geen uitzicht heeft op een inkomensverbetering”. De gemeente beschikt echter niet over gegevens betreffende het aantal afwijzingen i.v.m. zicht op inkomensverbetering. Bureau COELO wijst erop dat als het inkomen van personen al drie jaar niet hoger is dan bijstandsniveau, dat de kans dan niet groot is dat ze het jaar erna alsnog zicht hebben op een inkomensverbetering. Deze voorwaarden zal hierdoor waarschijnlijk niet veel invloed hebben op de schatting van het bereik van de langdurigheidstoetslag. De voorwaarden “geen zicht op inkomensverbetering” is daarom niet meegenomen bij de aannames.

²⁰ Berekend op basis van landelijke aantallen minimahuishoudens van verschillende samenstelling (bron: CBS).

Tabel Schatting van het bereik per regeling door COELO

	Aantal feitelijke gebruikers	Schatting aantal potentiële rechthebbenden	Schatting bereik (= percentage gebruikers van het aantal geschatte rechthebbenden)
Bijzondere bijstand	95 ²¹	150	63%
VSCSA	209	2.321	9%
Langdurigheidstoeslag	63	200	32%
Kwijtschelding	250	300	83%

Van ambtelijke zijde is men van mening dat de aannames van bureau COELO (opgesteld in opdracht van de rekenkamercommissie) discutabel zijn en elke uitkomst die daarop gebaseerd is dus ook. Men is van mening dat het zuiverder zou zijn om te erkennen dat er te weinig gegevens bekend zijn om betekenisvolle cijfermatige conclusies te trekken. De rekenkamercommissie wijst erop dat zij deze gegevens heeft laten berekenen bij afwezigheid van inzicht en gegevens over het bereik van het minimabeleid van de gemeente Nijkerk. De achterliggende systematiek biedt de gemeenteraad inzicht in de (on)mogelijkheid om het bereik van het minimabeleid te berekenen. Tevens biedt de systematiek een vertrekpunt en een basis voor de organisatie om zelf het bereik te berekenen, uitgaand van verschillende aannames en veronderstellingen.

Uitgaande van de veronderstellingen hierboven is het geschatte bereik voor geen enkele regeling 100%. Dat valt ook niet te verwachten. Het geschatte bereik van de kwijtschelding is vrij hoog (83%). De rekenkamercommissie denkt dat een dergelijk bereik niet gemakkelijk te verbeteren is.

Het meest opvallend is het geschatte bereik van de VSCSA van 9%. Dit is aanzienlijk lager dan het geschatte bereik van de andere regelingen. Bureau COELO wijst erop dat dit lage bereik mogelijk ligt aan de vooronderstelling dat 100% van de huishoudens die aan de inkomensnorm van de VSCSA voldoen in staat is tot deelname aan sociaal-culturele of sportieve activiteiten. Stellen we dit percentage op 50%, dan verdubbelt het geschatte bereik tot 18%. Dat is verhoudingsgewijs nog steeds laag.

Vanuit de cliëntenraad worden de volgende punten genoemd die mogelijk bijdragen aan het niet-gebruik van de regelingen:

- Sommige minima weten niet van het bestaan van de regelingen, zoals de WAJONG – gerechtigden (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) en ouderen. Volgens de cliëntenraad benadert de gemeente deze groepen niet specifiek. In de toekomst komen de gegevens van WAJONG – gerechtigden echter wel in het bestand van de sociale dienst. De gemeente benadert de cliënten van de sociale dienst standaard.
- Voor veel minima is het een drempel om een aanvraag in te dienen.
- Veel minima denken dat ze veel formulieren moeten invullen. Volgens de cliëntenraad is dat tegenwoordig echter niet meer zo is.

²¹ De gemeente Nijkerk telt het aantal gebruikers van de Collectieve Zorgverzekering voor minima niet mee.

Gebruik per regeling door cliënten van de sociale dienst

Eind 2010 - begin 2011 is er wederom een Klanttevredenheidsonderzoek (KTO) 2010 uitgevoerd onder cliënten van de Sociale Dienst. Het betreft in totaal 432 cliënten waarvan er 138 hebben deelgenomen aan het KTO²². Op basis van het KTO kunnen geen uitspraken gedaan worden over het bereik van de doelgroep, omdat het KTO alleen uitgevoerd wordt onder cliënten die al een maandelijkse uitkering voor levensonderhoud ontvangen. In het KTO 2010 is aan de respondenten gevraagd of zij wel eens gebruik hebben gemaakt van de verschillende regelingen.

Gebruik per regeling (uit KTO 2010, uitgevoerd onder cliënten van de sociale dienst)

	Bijzondere Bijstand	VSCSA	Langdurigheids-toeslag	Kwijtschelding belastingen
Percentage respondenten dat wel eens gebruik gemaakt heeft van de regeling	49%	55%	21%	52%

Redenen niet-gebruik per regeling (uit KTO 2010, uitgevoerd onder cliënten van de sociale dienst)

	Als reden voor het niet gebruik noemen de respondenten
Bijzondere bijstand:	De meeste cliënten (80%) die er geen gebruik van hebben gemaakt hebben aangegeven dat ze deze bijstand niet nodig hebben (gehad), sommige cliënten (10%) komen er niet voor in aanmerking en een enkeling weet niet hoe men deze bijstand moet aanvragen.
VSCSA	Staat niet in het rapport. Vanuit de organisatie wordt als verklaring gegeven dat dit wel gevraagd is aan de respondenten, maar dat er onvoldoende response was.
Langdurigheidstoeslag	Degenen die hier geen gebruik van hebben gemaakt, geven veelal aan dat ze hier niet voor in aanmerking komen of dat ze de regeling niet nodig hebben. Een enkeling weet niet wat de regeling inhoudt en/of hoe men deze kan krijgen.
Kwijtschelding belastingen	Degenen die geen beroep hebben gedaan op deze regeling geven veelal aan dat ze hier niet voor in aanmerking komen, dat ze het niet nodig hebben of dat ze er nog mee bezig zijn. Een enkeling weet niet hoe men een beroep op de regeling kan doen.

Tijdens de groepsinterviews heeft de rekenkamercommissie aan de cliënten van de sociale dienst gevraagd wat mogelijke oorzaak zijn voor het niet-gebruik. De cliënten die deelgenomen hebben aan het groepsinterview hebben ook meegedaan aan het KTO²³.

²² Het totale cliëntenbestand bedraagt 432. Van 132 cliënten was geen telefoonnummer beschikbaar. Zij hebben de mogelijkheid gekregen om de vragenlijst via internet via een persoonlijke inlogcode in te vullen. Van 300 cliënten was wel een telefoonnummer beschikbaar, maar hiervan konden 92 cliënten niet bereikt worden, voornamelijk omdat het telefoonnummer niet klopte of omdat de telefoon was afgesloten. Uiteindelijk zijn 134 enquêtes telefonisch afgenomen en 4 zijn via internet ingevuld.

²³ De gegevens van deze cliënten heeft de rekenkamercommissie gekregen van het externe onderzoeksbureau dat het KTO uitgevoerd heeft. Tijdens het KTO is aan de respondenten gevraagd wie wilde meewerken aan een groepsinterview van de rekenkamercommissie.

Tijdens het groepsinterview noemden de cliënten de volgende oorzaken voor niet-gebruik:

- Mensen weten soms niet hoe ze aanvraagformulieren moeten invullen. Er zou meer hulp geboden moeten worden.
- Sommige mensen ervaren een drempel om een aanvraag te doen (ze schamen zich ervoor).
- Het is veel gedoe om in aanmerking te komen voor een financiële bijdrage vanuit de Bijzondere Bijstand (veel rompslomp). Soms moeten mensen meerdere keren op en neer naar een winkel en de gemeente om af te stemmen hoe de betaling zal plaatsvinden. Niet iedereen durft dit en veel mensen schamen zich.
- Het duurt soms erg lang voordat men het geld van de gemeente krijgt. Soms kan men daar niet op wachten (bijvoorbeeld bij een wasmachine, deze heb je snel nodig). De gemeente zou de mensen er meer op moeten attenderen dat ze hierover afspraken met de gemeente kunnen maken.
- De mensen vinden het moeilijk om alle documenten aan de gemeenten te geven (de gemeente vraagt veel documenten) en
- Voor sommige mensen is het een drempel om naar het gemeentehuis te gaan.

Het valt de rekenkamercommissie op dat de cliënten van de sociale dienst (in het KTO) als reden van niet-gebruik van de Bijzondere Bijstand, de Langdurigheidstoeslag en de kwijtschelding van belastingen noemen dat ze niet in aanmerking komen voor een bijdrage vanuit deze regelingen, terwijl de respondenten dit tijdens de groepsinterviews helemaal niet noemden. Zowel in het KTO als tijdens de groepsinterviews noemt men als reden voor niet-gebruik dat men niet weet hoe een bijdrage aangevraagd moet worden.

Vergelijking niet- gebruik cliënten Sociale dienst en totale doelgroep

In onderstaande tabel heeft de rekenkamercommissie de percentages uit het KTO gelegd naast de percentages die bureau COELO berekend heeft op basis van een aantal veronderstellingen m.b.t. de doelgroep:

	Bereik cliënten sociale dienst (uit KTO)	Globale inschatting bereik doelgroep (COELO)	Opmerking rekenkamercommissie
Bijzondere bijstand	49%	63%	Het bereik onder de gehele doelgroep lijkt op basis van de prognose groter dan het bereik onder cliënten van de sociale dienst.
VSCSA	55%	9%	Het bereik onder de totale doelgroep lijkt aanzienlijk lager dan het bereik onder de cliënten van de sociale dienst.
Langdurigheidstoeslag	21%	32%	Het bereik onder de gehele doelgroep lijkt op basis van de prognose groter dan het bereik onder cliënten van de sociale dienst.
Kwijtschelding	52%	83%	Het bereik onder de gehele doelgroep lijkt op basis van de prognose groter dan het bereik onder cliënten van de sociale dienst. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de kwijtschelding van belastingen vaak automatisch verleend wordt. Veel mensen zullen dus niet weten dat zij kwijtschelding krijgen. Dit kan het percentage wat naar voren komt uit het KTO naar beneden hebben vertekend.

Informatievoorziening (communicatie) gemeente

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente niet beschikt over een communicatieplan wat gericht is op het bereiken van minima. Vanuit de organisatie wijst men erop dat de activiteiten van de gemeente op het gebied van communicatie verwerkt zijn in het Meerjarenplan. Vanuit ambtelijke zijde is toegelicht dat de gemeente het niet-gebruik van de regelingen van de armoedebestrijding probeert tegen te gaan door de inzet van de volgende middelen:

- Inwoners die een uitkering aanvragen krijgen meteen een informatiemap met hierin alle regelingen en informatie over het minimabeleid. De mensen tekenen voor ontvangst.
- Elke drie maanden staat er informatie over de VSCSA in de krant (op de gemeentepagina).
- Informatie over de regelingen staat op de website van de gemeente.
- De gemeente heeft eind 2008 en begin 2009 en eind 2009 brieven en folders verstuurd naar intermediairs (steeds verschillende groepen) om de regelingen voor Bijzondere Bijstand en de VSCSA onder de aandacht te brengen en om ze uit te nodigen voor een bijeenkomst.
- Maart 2009 vond een eerste bijeenkomst voor intermediairs plaats. Er werd een presentatie gegeven over het minimabeleid. De bijeenkomst werd matig bezocht, vooral de kerken zijn hier naartoe gekomen. Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat het veel tijd heeft gekost, maar dat het weinig heeft opgeleverd. Begin 2010 werd een tweede bijeenkomst georganiseerd. Omdat de gemeente hiervoor maar één aanmelding ontving, ging deze bijeenkomst niet door.
- De gemeente verspreid nieuwsbrieven naar de cliënten die bij de afdeling WIZ bekend zijn. De frequentie van de uitgifte is afhankelijk van de beschikbaarheid van nieuws. Er is een nieuwsbrief uitgekomen in maart 2009, oktober 2009 en december 2010. De nieuwsbrief van december 2010 ging in op de mogelijkheden om in aanmerking te komen voor Bijzondere Bijstand en de regeling VSCSA.

Van ambtelijke zijde wordt toegelicht dat men bij de keuze voor communicatiemiddelen heeft gekeken wat er al was aan communicatiemiddelen. Daarnaast is gebruik gemaakt van het gezonde verstand. Betreffende respondent geeft aan dat hierbij rekening gehouden is met de doelgroep en waar men de doelgroep denkt te bereiken.

Effectiviteit informatievoorziening (communicatie)

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de effectiviteit van de communicatiemiddelen niet gemeten wordt. Wel zijn er in het KTO van 2010 vragen opgenomen over de verschillende communicatiemiddelen. De vragenlijst gaat alleen naar de cliënten die een uitkering voor levensonderhoud ontvangen. De resultaten worden verwerkt in het Meerjarenplan en –verslag WWB.

In het KTO komt naar voren dat de meeste contacten met de sociale dienst een persoonlijk karakter hebben: meer dan de helft van de cliënten zegt hiervoor meestal een bezoek te brengen aan de sociale dienst. Het overige contact heeft vooral telefonisch (20%) plaatsgevonden, er is duidelijk minder sprake van alleen schriftelijk of e-mailcontact (6%).

- Het merendeel (87%) van de cliënten die aan de **balie** zijn geweest, zegt dat men door de medewerker van de sociale dienst meestal of bijna altijd goed is geholpen en dat de vragen naar behoren zijn beantwoord.

- Negen van de tien cliënten zijn (zeer) tevreden over het **telefonische contact** met de sociale diens. Men is (zeer) tevreden over:
 - de deskundigheid van de medewerkers (98%);
 - over de manier waarop men te woord werd gestaan (96%);
 - over de vriendelijkheid van de medewerkers (95%) en
 - over het doorverbinden met de juiste persoon (90%).
- De cliënten vinden de **schriftelijke informatie** die ze van de sociale dienst krijgen over het algemeen (86%) duidelijk. Eén op de zeven respondenten vindt de brieven echter niet duidelijk, vooral omdat de inhoud niet duidelijk is of de brief moeilijk te begrijpen is vanwege het taalgebruik. Sommige cliënten (respondenten) kunnen niet lezen of hebben moeite met de Nederlandse taal. Enkele respondenten vinden de toon van de brieven niet goed of zijn het met de inhoud niet eens en geven dit als argument voor onduidelijkheid van de brief

Uit het KTO komt naar voren dat de bekendheid van de cliënten van de sociale dienst groot is voor de regelingen voor kwijtschelding van belastingen (79%), de VSCSA (85%), en de bijzondere bijstand(82%). De bekendheid met de langdurigheidstoelage is aanzienlijk lager (38%). Voor de Bijzondere Bijstand, De VSCSA en de Langdurigheidstoelage wisten deze cliënten vooral via de informatiemap voor gemeenten van het bestaan van de betreffende regeling. Ook de folder van de gemeente scoort hoog. Deze folder maakt onderdeel uit van de informatiemap. Over de mogelijkheid tot kwijtschelding van belastingen weten de cliënten vooral door de folder van de gemeente en via de website. De website wordt voor alle vier de regelingen weinig gebruikt. Zie bijlage 5 met tabellen over communicatie voor een overzicht van de wijze waarop de cliënten op de hoogte gebracht zijn van de regelingen.

Vanuit de cliëntenraad wordt aangegeven dat de gemeente de communicatie richting de minima over de regelingen goed oppakt en dat de gemeente voldoende doet om de minima te bereiken. Als tips ter verbetering van de communicatie noemt een vertegenwoordiger van de cliëntenraad:

- het leggen van contacten met scholen en decanen en hen informeren over de mogelijkheden;
- het inschakelen van intermediairs voor allochtone minima;
- het benaderen van ouderenbonden.

Tijdens de groepsinterviews noemen de cliënten van de sociale dienst de volgende tips ter verbetering van de communicatie:

- informatie over de regelingen op de gemeente pagina in de krant uitgebreider en frequenter plaatsen. Hier zou ook opgenomen moeten worden wat wel/niet vergoed wordt;
- vereenvoudigen van het taalgebruik van de communicatiemiddelen, ook van de informatie op de gemeentepagina;
- het vertalen van folders in andere talen (doet de gemeente Amsterdam);
- het inschakelen van scholen en huisartsen als intermediairs.

De rekenkamercommissie merkt op dat de gemeente bij haar communicatie al inzet op het bereiken van intermediairs, zoals onderwijsinstellingen, kerken, organisaties voor ouderen, e.d. (zie hiervoor bij informatievoorziening gemeente).

Communicatie andere gemeenten

Uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (aug. 2010) onder 150 gemeenten (response van 105 gemeenten) blijkt dat “gemeenten zich inspannen om de doelgroepen van hun beleid te bereiken en voor te lichten over de diverse inkomens- en armoederegelingen. Om mensen over hun rechten te informeren zetten zij verschillende voorlichtingskanalen in. De meeste gemeenten volgen hierbij dezelfde methoden. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van rekenhulpen en de mogelijkheid voor elektronische aanvraag. Veel gemeenten zetten formulierenbrigades in.” Van ambtelijke zijde geeft men aan dat de gemeente Nijkerk ook formulierenbrigades inzet.

Als onderdeel van het onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een enquête uitgevoerd onder cliënten van gemeenten, UWV en SVB en een aantal werkende armen²⁴. Hieruit blijkt dat “de respondenten vaak gebruik maken van gemeentelijke informatiebronnen (vooral de voorlichting door medewerkers van de gemeenten en folders). De websites van gemeenten worden maar door 4 procent van de cliënten genoemd als voorlichtingsbron. De meeste hulp en informatie krijgen cliënten van familie en kennissen (35%). Ook blijkt uit het onderzoek dat personen met een WWB-uitkering vaker voorlichting van de gemeenten hebben gekregen dan andere groepen, zoals mensen met een uitkering van UWV en SVB en werkenden met een laag inkomen. De kwaliteit van de voorlichting was volgens de ruime meerderheid van de geënquêteerden redelijk tot zeer goed.”

De rekenkamercommissie vindt het opvallend dat uit het onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat cliënten de meeste hulp en informatie krijgen van familie en kennissen (35%). In het KTO van de gemeente Nijkerk scoren de sociale contacten als informatiebron ook relatief hoog (14% voor de bijzondere bijstand, 13% voor de VSCSA, 10% voor de langdurigheidstoelage en 32% voor de kwijtschelding van belastingen). Wellicht kan het verschil verklaard worden uit het feit dat de doelgroep van het onderzoek van het ministerie breder is dan de doelgroep van het KTO van de gemeente. De cliënten van de sociale dienst van de gemeente Nijkerk ontvangen een informatiemap en gebruiken deze veelvuldig als informatiebron. Andere minima ontvangen deze informatiemap niet en zullen wellicht meer gebruik maken van hun sociale netwerk.

Knelpunten minimabeleid in relatie tot de doelstellingen

In het KTO is de cliënten uitgelegd dat bijzondere bijstand bedoeld is om mensen met de minste financiële draagkracht te helpen en dat de gemeente daarbij kijkt naar de persoonlijke situatie van de aanvrager. Daarna is gevraagd wat men van dit beleid vindt. Het merendeel (79%) van de cliënten vindt het goed dat de mogelijkheid van bijzondere bijstand bestaat. Slechts 7% vindt dit niet goed. Er zit nauwelijks verschil tussen cliënten die zelf al eens bijzondere bijstand hebben aangevraagd en cliënten die hier nog geen gebruik van hebben gemaakt.

²⁴ In totaal gaat het hierbij om bijna 35.000 personen (de netto respons bedroeg 9.673).

De cliënten die de regeling goed vinden, brengen veelal naar voren dat het belangrijk is en/of terecht/eerlijk is dat er iets extra's bestaat voor mensen die het echt nodig hebben. Ook wordt aangegeven dat het belangrijk is om naar de individuele situatie van aanvragers te kijken om te voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt. Als men de mogelijkheid van bijzondere bijstand niet goed vindt, komt dat enerzijds omdat men vindt dat het onvoldoende is, anderzijds omdat men niet weet hoe het werkt en wanneer men er aanspraak op kan maken. In het KTO is niet het oordeel van de respondenten betreffende de VSCSA, de Langdurigheidstoelage en de Kwijtschelding van belastingen opgenomen.

Tijdens de groepsinterviews met de cliënten van de sociale dienst worden de volgende knelpunten van het minimabeleid genoemd:

- Het is lastig dat kosten soms voorgeschoten moeten worden, terwijl de minima niet het geld hiervoor hebben.
- Mensen met een chronische ziekte hebben veel kosten tegelijk: tandarts, medicijnen, eigen risico. Dit is te veel ineens.
- Sommige kosten worden niet vergoed door de gemeente (zoals podotherapeutische zooltjes. Niet elke verzekering vergoedt deze volledig.)
- De respondenten ervaren veel gedoe met het invullen van aanvraagformulieren bij de bijzondere bijstand en het bestellen van spullen in een winkel.

Alternatieve maatregelen (binnen het huidige beschikbare budget) voor minima

Tijdens het KTO en de interviews is aan de respondenten gevraagd of er in hun ogen alternatieve maatregelen voor minima denkbaar zijn (binnen het beschikbare budget).

De vertegenwoordiger van de cliëntenraad geeft aan dat hij tevreden is over de inhoud van de regelingen van het gemeentelijke minimabeleid en over de procedure die de gemeente Nijkerk volgt. Een aanpassing van de bestaande regelingen is volgens deze vertegenwoordiger niet nodig.

De cliënten van de sociale dienst noemen in het KTO en de groepsinterviews diverse alternatieven, zoals het opzetten van een vrijwilligersbank (en daaraan gekoppeld een vergoeding voor het vrijwilligers werk), het verbeteren van de communicatie en het vergroten van de financiële bijdrage. Zie bijlage 6 voor een overzicht van alle alternatieve maatregelen en tips van de cliënten van de sociale dienst.

De rekenkamercommissie is van mening dat het goed zou zijn als de gemeente zou overwegen welke genoemde maatregelen en tips bruikbaar en uitvoerbaar zijn. Voor extra activiteiten zijn echter ook extra middelen (tijd en geld) nodig.

Armoedebeleid andere gemeenten

De rekenkamercommissie heeft in de literatuur gekeken naar onderzoek naar het minimabeleid van andere gemeenten. In dit kader is een recent onderzoek van onderzoeksbureau Necker van Naem interessant. Dit bureau deed onderzoek naar het de effectiviteit en efficiency van het armoedebeleid (2010). Hiertoe analyseerde dit bureau 12 recente rekenkameronderzoeken naar armoedebeleid. Uit

het onderzoek komen de volgende knelpunten naar voren die de realisatie van doelen in de weg staan.

- Onvoldoende zicht op de doelgroep;
- Onvoldoende zicht op de aansluiting van maatregelen bij de behoeften van de doelgroep;
- Onvoldoende zicht op mate waarin de maatregelen bijdragen aan de beoogde doelen.

Necker van Naem wijst erop dat gemeenten de doelgroep voor het armoedebeleid vaak niet helder in beeld hebben. Over het algemeen hanteren gemeenten een minimuminkomen als grens die varieert van 105-120% van de bijstandnorm. Uit het onderzoek blijkt ook dat gemeenten inwoners die in de bijstand zitten - en daarom al cliënt zijn bij de Sociale Dienst – goed bereiken. Zij worden actief gewezen op de bestaande minimaregelingen. Maar dat geldt niet voor het overige deel van de doelgroep zoals ouderen, chronisch zieken of alleenstaande moeders. Ook de 'stille armen' blijven vaak buiten beeld. Necker van Naem wijst erop dat er inwoners zijn die weliswaar een inkomen hebben boven het bijstandsniveau, maar desondanks te weinig besteedbaar inkomen overhouden (vanwege hoge hypotheeklasten of andere financiële verplichtingen). Deze inwoners zijn zich meestal niet bewust van het bestaan van allerlei regelingen of hebben er formeel geen recht op. Volgens Necker van Naem ondernemen de meeste gemeenten relatief weinig actie om deze mensen in beeld te krijgen of te ondersteunen. De communicatie vanuit de gemeente naar deze ondoorzichtige doelgroep is vooralsnog onvoldoende om deze te bereiken.

Uit onderzoek van Necker van Naem blijkt "dat gemeenten onvoldoende inzicht hebben in wat de juiste 'match' is tussen vraag en aanbod van de voorzieningen die onderdeel uitmaken van hun eigen armoedebeleid. Het blijkt dat gemeenten de mate waarin de uitvoering van maatregelen leidt tot de gehanteerde doelstelling vaak niet monitoren." Volgens Necker van Naem is "kennis over de uitwerking van maatregelen veelvuldig aanwezig bij hulpverlenende instanties. Op dit moment blijkt uit de analyse dat samenwerking met ketenpartners voornamelijk op het niveau van uitvoering plaatsvindt. Door deze samenwerking op bestuurlijk niveau meer invulling te geven, kunnen ketenpartners een bijdrage leveren aan het versterken van de match tussen vraag en aanbod," aldus het onderzoek van Necker van Naem.

De rekenkamer constateert dat bij de gemeente Nijkerk dezelfde knelpunten spelen: de gemeente heeft onvoldoende zicht op de doelgroep. Ook is er onvoldoende zicht op de mate waarin de maatregelen bijdragen aan de beoogde doelen. De gemeente houdt niet bij of de algemene doelstellingen van het armoedebeleid gehaald worden en welke instrumenten hieraan bijdragen. De rekenkamercommissie is van mening dat bij de gemeente Nijkerk kennis over de uitwerking van maatregelen aanwezig is bij hulpverlenende instanties, zoals de cliëntenraad. De cliëntenraad is van mening dat zij in de uitvoering bij de gemeente echter meer een formaliteit geworden is. Volgens de cliëntenraad mag zij alleen nog maar reageren op kant- en klare adviezen van de gemeente, waartegen zij ja of nee kan zeggen. De gemeente is het hier niet mee eens en wijst op het reglement van de Cliëntenraad waarin staat dat zij "het college op verzoek of uit eigen beweging adviseert".

4.4. Norm 4 (evaluatie van beleid)

NORM 4	ONDERZOEKSVRAAG
EVALUATIE VAN BELEID Er vindt een goede evaluatie plaats van het bereiken van de doelstellingen van het beleid en er worden lessen getrokken uit de evaluatie.	- Vindt er evaluatie plaats van doelstellingen en effecten van het minimabeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima? (vraag 7) - Stelt de raad kaders en vervult de raad een controlerende rol in deze? (vraag 8)

ONDERZOEKSBEVINDINGEN NORM 4

In deze paragraaf gaan we eerst in op de evaluatie van doelstellingen en beleid. Daarna gaan we in op de kaderstellende – en controlerende rol van de raad.

Evaluatie

Zoals uit het voorgaande al naar voren kwam wordt vanuit de organisatie aangegeven dat de gemeente geen onderzoek of evaluatie uitvoert naar het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebelief. De reden hiervoor is dat er niet genoeg capaciteit beschikbaar is. Het minimabeleid ligt bij één ambtenaar. Aan het benaderen van intermediairs wordt enkele tientallen uren per jaar besteed. Het is steeds een afweging waar tijd ingestopt wordt.

De geïnterviewde ambtenaren geven aan dat de doelstellingen uit het Meerjarenplan WWB die gebaseerd zijn op het KTO en elke twee jaar gemeten worden. Op basis hiervan worden doelstellingen bijgesteld. Met het KTO wordt onder andere gemeten welke klanten met een uitkering voor levensonderhoud wel/niet bekend zijn met de regelingen voor minima. Ook wijst de organisatie op een evaluatie van de VSCSA en een evaluatie van de Collectieve Zorgverzekering voor Minima.

Evaluatie VSCSA

De VSCSA is in 2009 geëvalueerd, omdat de raad daarom vroeg. Deze evaluatie²⁵ geeft een overzicht van:

- het aantal aanvragen, aantal toekenningen en afwijzingen per type huishouden;
- de totale kosten voor de gemeente Nijkerk per activiteit (sport, culturele en maatschappelijke activiteiten en vorming)
- de communicatie over de regeling;
- de hoogte van het budget binnen de bijzondere bijstand;
- de hoogte van de bijdrage.

De evaluatie gaat niet in op de omvang en het (niet-)bereik van de doelgroep.

Naar aanleiding van de evaluatie zijn de volgende conclusies getrokken:

- 1) De bijdrage voorziet duidelijk in een behoefte. Gezien de overschrijding van het budget, het open einde van de regeling, voorlichtingsactiviteiten in 2009 en de verslechterde economische situatie ligt het niet in de rede de bijdrage te wijzigen.

²⁵ Evaluatie verordening stimulerend deelname sociaal-culturele en sportieve activiteiten, 2009

- 2) Een bijdrage voor fietsen, voor abonnementen voor krant/leesmap/internet/tijdschrift en voor computers scoren goed.
- 3) Voorlichting is van essentieel belang om het minimabeleid onder de aandacht te brengen en zodoende de deelname een sociaal-culturele en sportieve activiteiten te bevorderen.
- 4) De totale kosten van declaraties liggen hoger dan het geraamde budget. Een voorstel voor bijstelling van het budget zal worden gedaan in de eerstvolgende bestuursrapportage via de managementrapportage.
- 5) Enkele wijzigingen invoeren in de Beleidsregel kostendeclaratie van sociaal-culturele en sportieve activiteiten is wenselijk. Dit is een bevoegdheid van het College.

De rekenkamercommissie constateert dat de evaluatie vooral gericht is op de financiële kant van het beleid (aantal aanvragen, aantal toekenningen, hoogte van de bijdrage en kosten). De evaluatie gaat niet in op het bereiken van de doelstellingen van het minimabeleid.

Evaluatie Collectieve Zorgverzekering voor minima

In 2010 heeft het externe bureau BS&F een evaluatie uitgevoerd van de Collectieve Zorgverzekering voor Minima (CZM)²⁶. De collectieve zorgverzekering is een vorm van Categorieale Bijzondere Bijstand. In de evaluatie worden de effecten over 2009 van de CZM in de gemeente Nijkerk weergegeven. De evaluatie geeft onder andere een overzicht van:

- het aantal inwoners, wanbetalers en onverzekerden in Nijkerk in 2008, 2009 en 2010. De cijfers zijn afkomstig van het CBS;
- de omvang van de deelname aan de CZM in de periode van 2007 - 2010: aantal deelnemers en deelnamegraad (%). Voor het berekenen van de deelnamegraad is gebruik gemaakt van de gegevens van de miniscan van Stimulansz. Volgens deze evaluatie maken er in 2010 in totaal 240 deelnemers gebruik van de CSM (van de in totaal 1800 rechthebbenden). Dit komt neer op een deelnamegraad (= bereik) van 13%.

Uit de evaluatie blijkt niet wat de gemeente ermee gedaan heeft en of het beleid bijgesteld is naar aanleiding van de evaluatie. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt toegelicht dat n.a.v. de evaluatie het voornemen was om bij de voorlichting over het minimabeleid extra aandacht te schenken aan de CZM. Door onverwachte taken in 2010 is dat nog niet gerealiseerd. Vanuit de organisatie wijst men er ook op dat de gemeente de eerste jaren na aanvang van de CZM telkens aan het eind van het jaar extra voorlichtingsactiviteiten ondernomen heeft. Dat leverde weinig tot geen nieuwe klanten op. Het beginbestand is volgens de gemeente nauwelijks gegroeid.

Kaderstellende rol van de raad

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de kaders van het beleid vastliggen in beleidsnota's, het coalitieakkoord, de programmabegroting en verordeningen. In het Meerjarenplan stelt de gemeente zo concreet mogelijke doelen binnen deze kaders vast. In de programmabegroting stelt de gemeente de doelen in globalere zin vast.

²⁶ De Evaluatie Collectieve Zorgverzekering voor Minima 2009 (september 2010)

Het Meerjarenplan WWB wordt elke 2 jaar opgesteld. In dit plan worden doelen geformuleerd waar de afdeling Samenlevingszaken, team Werk Inkomen en Zorg voor staat. Daarnaast worden de nieuwste ontwikkelingen die het Rijk de gemeente opdraagt in beeld gebracht. De opzet van het Meerjarenplan is om invulling te geven aan de sturende en controlerende rol van de raad op het terrein van werk en inkomen en om beter inzicht te krijgen in de resultaten van het uitgezette beleid.

De doelen uit het Meerjarenplan WWB sluiten aan bij het uitgangspunt dat opgenomen is in het coalitieakkoord en het collegeprogramma 2010-2014, namelijk 'sociale rechtvaardigheid'. Genoemd wordt dat het beleid erop gericht is om alle inwoners van de gemeente zo lang mogelijk zelfstandig te laten deelnemen in de samenleving en een ruimhartig sociaal beleid te voeren voor hen die dat echt nodig hebben. Zie de bevindingen bij norm 2 (paragraaf 4.2) voor een overzicht van de algemene kaders en doelstellingen uit het Meerjarenplan WWB.

In het Meerjarenplan staan daarnaast diverse concrete doelen gesteld die gericht zijn op de cliënten van de sociale dienst. Dit betreft een deel van de totale doelgroep van het armoedebeleid. Zoals al bleek uit het vorige hoofdstuk zijn de meeste doelen niet relevant voor het onderzoek van de rekenkamercommissie. Zie de bevindingen bij norm 2 (paragraaf 4.2) voor een overzicht van de doelen die wel relevant zijn voor dit onderzoek.

Programma 4 van de programmabegroting 2010 – 2013 gaat onder ander in op Werk en Bijstand en verwijst naar het Meerjarenplan Werk en Bijstand. In de programmabegroting staat dat de inzet gericht is op het tegengaan van het niet-gebruik van het minimabeleid. De gemeente Nijkerk wil in het kader van werk en bijstand meer inwoners bereiken door "herhaalde voorlichting en het periodiek benaderen van intermediairs". Er zijn echter geen concrete doelstellingen aangekoppeld. Dit kan ook niet, omdat de gemeente niet beschikt over cijfers betreffende het niet-gebruik van het minimabeleid door de volledige doelgroep.

Vanuit het bestuur wordt aangegeven dat de rol van de raad op het gebied van het armoedebeleid (spoor 2) op dit moment vooral gericht is op de financiën uit de begroting. Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat de raad ook kaders stelt en controleert door vragen te stellen, ook over regelingen.

Controlerende rol van de raad

Het Meerjarenverslag Werk en Bijstand is geïntegreerd opgenomen in het Meerjarenplan Werk en Bijstand. Zo dient dit document om invulling te geven aan de controlerende rol van de raad op het terrein van werk en inkomen. In het Meerjarenverslag worden de relevante resultaten opgenomen naar aanleiding van het KTO. Het Meerjarenverslag verschijnt elke twee jaar. De resultaten van het KTO hebben alleen betrekking op cliënten van de sociale dienst. Het Meerjarenverslag geeft geen inzicht in de resultaten van het armoedebeleid betreffende de gehele doelgroep (alle rechthebbenden) van het armoedebeleid. Ook geeft het Meerjarenverslag geen inzicht in het bereik van het armoedebeleid bij de gehele doelgroep.

Vanuit de ambtelijke organisatie wijst men erop dat de raad daarnaast geïnformeerd wordt door middel van de jaarrekening en het jaarverslag. Uit de documentenstudie blijkt dat de jaarverslagen en jaarrekeningen van 2008, 2009 en 2010 niet ingaan op het bereik van het armoedebeleid.

In de opeenvolgende jaarverslagen / jaarrekeningen van 2008, 2009 en 2010 (programma 7) staan steeds wel de volgende algemene doelen / effecten genoemd:

- het volwaardig functioneren van kwetsbare burgers in de samenleving (beoogd maatschappelijk effect);
- sociale activering: de actieve deelname aan de samenleving van mensen die kwetsbaar zijn en hen daarbij aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid (Kwalitatieve doelstelling).

Daarnaast informeert het jaarverslag 2008 de raad over de VSCSA en de eenmalige kerstbonus voor minima en de communicatie hieromtrent:

- “ In het najaar van 2008 is een project gestart om de deelname aan sociaal-culturele en sportieve activiteiten te stimuleren.” Ook wordt vermeld dat er in december 2008 een eenmalige Kerstbonus voor minima verstrekt.
- “Zowel voor de verordening stimulering deelname aan sociaal-culturele en sportieve activiteiten als over andere onderdelen van het gemeentelijk armoedebeleid is in het najaar van 2008 op basis van een communicatieplan een publiciteitsoffensief gestart dat nog doorloopt tot in 2009. In december kwam daar een eenmalige “Kerstbonus” voor de minima bij als gevolg van de motie Tang/Spekman. De extra publiciteit heeft geleid tot een grotere bekendheid van ons armoedebeleid. Gevolg is met name een groot beroep op de vergoeding van sociaal-culturele en sportieve activiteiten.”

In het jaarverslag 2009 en 2010 staat verder niets over het armoedebeleid of over de ingezette instrumenten. Het jaarverslag 2010 gaat wel kort in op de inzet van enkele communicatiemiddelen om meer inwoners te bereiken.

Om zijn controlerende rol te vervullen, stelt de raad ook vragen. In 2009 is bijvoorbeeld de VSCSA geëvalueerd, omdat de raad daarom vroeg. Daarnaast is vanuit de raadscommissie Algemeen Bestuur en Middelen in mei 2010 aangegeven dat men graag een onderzoek zou willen naar het bereik van het minimabeleid. De vraag vanuit de raad is of de instrumenten van het minimabeleid de doelgroep voldoende bereiken en of de doelgroepen de informatie van de gemeente goed tot zich kunnen nemen. Mocht blijken dat de doelgroep niet voldoende bereikt wordt, dan moet gekeken worden wat hieraan gedaan kan worden. Deze vraag vanuit de raad is mede aanleiding voor dit rekenkameronderzoek.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

Op verzoek van de gemeenteraad van Nijkerk heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar het bereik van het armoedebeleid. De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Hoe effectief is de gemeente in het bereiken van de doelgroep van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van financiële armoede bij de minima. “

De onderzoeksvraag is opgedeeld in acht subvragen.

Voor een inleiding op het onderzoek verwijzen wij u naar hoofdstuk 1 van dit rapport. Hier zijn de onderzoeksvraag en de subvragen geformuleerd. Ook gaat dit hoofdstuk in op het doel van het onderzoek, de inkadering en de onderzoeksopzet. Hoofdstuk 2 gaat in op de taak van de gemeente bij armoedebestrijding. In hoofdstuk 3 staat het normenkader omschreven dat de rekenkamercommissie gehanteerd heeft bij het onderzoek. Het normenkader is gebaseerd op de beleidscyclus, die voor elk gemeentelijk beleidsterrein van toepassing is. Hoofdstuk 4 bevat de bevindingen per norm.

We sluiten de rapportage af met de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek. Paragraaf 5.2. gaat in op de conclusies per onderzoeksvraag. We noemen steeds eerst de betreffende norm uit de beleidscyclus. Daarna volgen de vragen waarop deze norm van toepassing is. Per vraag formuleren we het antwoord als conclusie naar aanleiding van de bevindingen. We eindigen paragraaf 5.2 met de conclusies naar aanleiding van de centrale onderzoeksvraag. In paragraaf 5.3 doen we op basis van de conclusies zeven aanbevelingen aan de gemeenteraad.

5.2. Conclusies

NORM 1
VOORBEREIDING BELEID
Er vindt een analyse plaats van de feitelijke omvang en samenstelling van de doelgroep(en).

Vraag 1

Wat is de omvang en de samenstelling van de doelgroep(en) van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima? In hoeverre heeft de gemeente hier zicht op?

Conclusie

De gemeente heeft geen zicht op de potentiële omvang van de totale doelgroep van het armoedebeleid. Alleen bij de VSCSA heeft de gemeente bij de beleidsvoorbereiding een analyse gedaan van de mogelijke omvang van de doelgroep. Bij de beleidsvoorbereiding van de Bijzondere Bijstand, de Langdurigheidstoelage en het Lokale Kwijtscheldingenbeleid niet.

De gemeente heeft bij het opstellen van beleid aansluiting gezocht bij landelijk normen, de omvang van de doelgroep was hierbij niet leidend. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het minimabeleid van toepassing is voor iedereen die aan de inkomens- en vermogensgrenzen voldoet.

Omdat de gemeente bij aanvang van het onderzoek niet beschikte over een inschatting van de omvang en samenstelling van de doelgroep, heeft de gemeente deze gegevens – op verzoek van de rekenkamercommissie – opgevraagd bij Stimulansz. Voor een overzicht van deze gegevens verwijzen we naar paragraaf 4.1.

NORM 2
OPSTELLEN VAN BELEID
Op basis van een analyse van de feitelijke situatie zijn heldere, meetbare doelen geformuleerd.

Vraag 2

Welke beleidskaders, doelstellingen en instrumenten heeft de gemeente Nijkerk op het gebied van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima? En zijn deze helder en meetbaar?

Conclusie

Gemeenten hebben een regiefunctie bij de aanpak van armoedeproblemen. Zij moeten zorgen voor een aanvullend minimabeleid: inkomensondersteuning aan mensen met een uitkering of laag inkomen als zij met onverwachte en/of onvermijdelijke kosten te maken krijgen om zo armoede en schulden te voorkomen. De kaders van het beleid van de gemeente liggen vast in beleidsnota's, het coalitieakkoord, de programmabegroting en verordeningen. De gemeente stelt hierin algemene doelen als "*armoede bestrijden*", "*sociale rechtvaardigheid*" en "*het niet gebruik van het minimabeleid zo veel mogelijk tegengaan*". De rekenkamercommissie constateert dat deze algemene doelen van de gemeente Nijkerk helder zijn, maar niet meetbaar.

In het Meerjarenplan 2009-2010 zijn wel diverse concrete, meetbare doelen opgenomen betreffende procedures en de dienstverlening van het team Werk, Zorg en Inkomen (afdeling samenlevingszaken). De doelen hebben betrekking op de cliënten van de sociale dienst en dus niet op de gehele doelgroep van het armoedebeleid.

De instrumenten die de gemeente inzet om de financiële armoede van de minima te verminderen zijn: Bijzondere Bijstand, Langdurigheidstoeslag, de VSCSA en het lokale kwijtscheldingsbeleid.

NORM 3
UITVOERING VAN BELEID
Er is een consistente vertaling van doelstellingen van het beleid naar de uitvoering. Het beoogde doel wordt bereikt en dit wordt gemonitord.

Vraag 3

Worden de doelstellingen van het minimabeleid - dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima - bereikt? Met welke instrumenten wel/niet? Houdt de gemeente dit bij?

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente niet bijhoudt of de algemene doelen van het armoedebeleid gehaald worden en welke instrumenten hier wel/niet aan bijdragen. Dit is volgens de rekenkamercommissie ook niet mogelijk, omdat de doelen niet meetbaar geformuleerd zijn. De gemeentelijke evaluatie van het armoedebeleid is voornamelijk gericht is op de financiën en niet zo zeer op het bereik en/of gewenste meetbare effecten. De gemeente houdt bij hoeveel aanvragen er gedaan worden betreffende het minimabeleid en wat de kosten zijn die hieraan verbonden zijn. De rekenkamercommissie wijst erop dat de gemeente voor de uitvoering van het minimabeleid een beperkte capaciteit beschikbaar heeft.

In het Meerjarenplan WWB staan wel diverse doelen die geformuleerd zijn naar aanleiding van de resultaten van Klant Tevredenheids Onderzoek (KTO). Deze doelen worden elke twee jaar gemeten. De rekenkamercommissie is van mening dat de doelen helder en meetbaar geformuleerd zijn, maar voor het rekenkameronderzoek naar het bereik van het minimabeleid zijn ze beperkt bruikbaar, omdat ze alleen de cliënten van de sociale dienst betreffen en niet de hele doelgroep van het armoedebeleid. Juist als het gaat om het bereik van het armoedebeleid is het interessant om te weten wat de mening is van de minima die de gemeente nog niet bereikt. Deze minima blijven bij het KTO helemaal buiten beschouwing.

Vraag 4a

Wordt de doelgroep bereikt en maakt de doelgroep gebruik van de beschikbare regelingen? Wat is de omvang van het (niet-) gebruik van voorzieningen?

Conclusie

Bij de gemeente zijn geen gegevens bekend over het bereik van de doelgroep van het minimabeleid en het niet-gebruik van voorzieningen. De gemeente houdt wel nauwkeurig bij wat het feitelijke gebruik is van de beschikbare regelingen. Deze gegevens worden echter niet gekoppeld aan een inschatting van de potentiële omvang van de doelgroep.

Inschatting bereik

Om toch enigszins inzicht te krijgen in het bereik heeft de rekenkamercommissie een inschatting gedaan. Hierbij heeft de rekenkamercommissie cijfers over de omvang van de doelgroep uit de Minimascan van Stimulansz afgezet tegen het feitelijke aantal gebruikers per regelingen. De rekenkamercommissie heeft bureau COELO gevraagd een berekening te maken op basis van een aantal aannames. Voor een overzicht van de aannames verwijzen wij naar Paragraaf 4.3.

Conclusie bij inschatting bereik op basis van aannames van de rekenkamercommissie

Het geschatte bereik is voor geen enkele regeling 100%. Dat valt ook niet te verwachten. Het geschatte bereik van de **kwijtschelding van belastingen** is vrij hoog (83%). De rekenkamercommissie denkt dat een dergelijk bereik niet gemakkelijk te verbeteren is. Het geschatte bereik van de **VSCSA** is 9%. Dit is veel lager dan het geschatte bereik van de andere regelingen. Mogelijk ligt dit aan de vooronderstelling dat 100% van de huishoudens die aan de inkomensnorm van de VSCSA voldoen in staat is tot deelname aan sociaal-culturele of sportieve activiteiten. Stellen we dit percentage op

50%, dan verdubbelt het geschatte bereik tot 18%. Dat is verhoudingsgewijs nog steeds laag. Het geschatte bereik van de **bijzondere bijstand** is 63% en van de **Langdurigheidstoeslag** 32%.

NB De rekenkamercommissie benadrukt dat de genoemde percentages gebaseerd zijn op veronderstellingen. Omdat de gemeente op dit moment zelf echter geen gegevens m.b.t. het bereik kan leveren, zijn de gegevens van de rekenkamercommissie het best benaderbaar. De gemeente kan zelf aannames doen en op basis daarvan een benadering van het bereik opstellen.

Vraag 4b

Is de informatievoorziening vanuit de gemeente in deze voldoende?

Conclusie

Niet helder is of de informatievoorziening vanuit de gemeente voldoende is. De effectiviteit van de gemeentelijke communicatiemiddelen wordt door de gemeente niet gemeten.

Uit het onderzoek blijkt wel dat de gemeente diverse communicatiemiddelen inzet om het niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan, zoals een informatiemap voor mensen die een uitkering ontvangen, informatie op de gemeentepagina en de gemeentelijke website, nieuwsbrieven en folders. Ook zijn brieven gestuurd naar intermediairs om de regelingen onder de aandacht te brengen. In maart 2009 heeft daarnaast een bijeenkomst plaatsgevonden voor intermediairs. De bijeenkomst werd matig bezocht. De gemeente heeft hier veel tijd in gestoken, maar het heeft weinig opgeleverd. Begin 2010 werd een tweede bijeenkomst georganiseerd. Omdat de gemeente hiervoor maar één aanmelding ontving, ging deze bijeenkomst niet door.

De gemeente heeft niet vooraf of achteraf bepaald welke communicatie op welk moment en in welke vorm het effectiefst verondersteld kan worden.

Vraag 5

Wat zijn volgens de doelgroep en de intermediaire organisaties de positieve en negatieve effecten van het huidige minimabeleid in relatie tot de doelstellingen van de gemeente Nijkerk?

Conclusie

Bij de gemeente zijn geen gegevens bekend over de totale potentiële doelgroep van het minimabeleid, wel beschikt de gemeente over gegevens van cliënten van de sociale dienst. Het merendeel (79%) van de cliënten vindt het goed dat de mogelijkheid van bijzondere bijstand bestaat. Men vindt het goed dat er iets extra's bestaat voor mensen die het echt nodig hebben. Ook wordt aangegeven dat het belangrijk is om naar de individuele situatie van aanvragers te kijken om te voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt. De cliëntenraad is van mening dat de financiële regelingen van de gemeente Nijkerk positief bijdragen aan de doelen van het minimabeleid.

Knelpunten / aandachtspunten van het minimabeleid volgens cliënten

- Het is lastig dat kosten soms voorgesloten moeten worden. Het duurt soms erg lang voordat men het geld van de gemeente krijgt. Soms kan men daar niet op wachten (bijvoorbeeld bij een wasmachine, deze heb je snel nodig).
- Sommige kosten worden niet vergoed door de gemeente.

- Men ervaart veel gedoe bij het invullen van aanvraagformulieren: men vindt dat het om veel formulieren gaat en dat het moeilijk is om ze in te vullen. Ook vindt men het moeilijk om alle documenten aan de gemeenten te geven.
- Sommige minima weten niet van het bestaan van de regelingen.
- Men ervaart een drempel om een aanvraag in te dienen (hierbij speelt ook schaamte mee) of om naar het gemeentehuis te gaan. .
- Men vindt het veel gedoe om in aanmerking te komen voor een financiële bijdrage vanuit de Bijzondere Bijstand. Soms moeten mensen meerdere keren op en neer naar een winkel en de gemeente om af te stemmen hoe de betaling zal plaatsvinden. Niet iedereen durft dit en veel mensen schamen zich.

Vraag 6

Zijn er volgens de intermediaire organisaties en de doelgroepen alternatieve maatregelen (binnen het huidige beschikbare budget) voor minima denkbaar?

Conclusie

De cliënten van de sociale dienst noemen enkele alternatieven, zoals het opzetten van een vrijwilligersbank (en daaraan gekoppeld een vergoeding voor het vrijwilligers werk) en het verbeteren van de communicatie. De cliëntenraad is tevreden over de inhoud van de regelingen van het gemeentelijke minimabeleid en over de procedure die de gemeente Nijkerk volgt, een aanpassing is niet nodig.

NORM 4

EVALUATIE VAN BELEID

Er vindt een goede evaluatie plaats van het bereiken van de doelstellingen van het beleid en er worden lessen getrokken uit de evaluatie.

vraag 7

Vindt er evaluatie plaats van doelstellingen en effecten van het minimabeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van armoede bij de minima?

Conclusie

De gemeente voert geen onderzoek of evaluatie uit naar het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebeleid. De gemeente geeft hiervoor als reden dat er niet genoeg capaciteit beschikbaar is.

Wel worden de doelstellingen uit het Meerjarenplan WWB elke twee jaar gemeten. Deze doelstellingen zijn gebaseerd op het KTO. Op basis hiervan worden doelstellingen in het volgende Meerjarenplan bijgesteld. Met het KTO wordt onder andere gemeten welke klanten met een uitkering voor levensonderhoud wel/niet bekend zijn met de regelingen voor minima.

In 2009 is daarnaast de VSCSA geëvalueerd, omdat de raad daarom vroeg. Deze evaluatie is vooral gericht op de financiële kant van het beleid (aantal aanvragen, aantal toekenningen, hoogte van de bijdrage en kosten). De evaluatie gaat niet in op het bereiken van de doelstellingen van het minimabeleid. Ook gaat de evaluatie niet in op de omvang en het (niet-)bereik van de doelgroep. In 2010 heeft een extern bureau voor de gemeente Nijkerk een evaluatie uitgevoerd van de Collectieve Zorgverzekering voor Minima (CZM). Dit is een vorm van Categoriale Bijzondere Bijstand. Volgens deze evaluatie is het bereik van de CZM 13%.

vraag 8

Stelt de raad kaders en vervult de raad een controlerende rol in deze?

Conclusie

De centrale onderzoeksvraag is gericht op de effectiviteit van de gemeente in het bereiken van de doelgroep van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van financiële armoede bij de minima. Naar aanleiding van de bevindingen uit hoofdstuk 4 kunnen we concluderen dat de raad geen kaders stelt in deze. De rol van de raad op het gebied van het armoedebeleid is op dit moment vooral gericht op de financiën uit de begroting.

Tevens ontbreken er gegevens over de effecten van het beleid. Door het gebrek aan kaders en gegevens over effecten kan de raad haar controlerende rol niet uitoefenen – als zij dit wil - en is het niet mogelijk om beleid bij te sturen als dat nodig is.

Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Hoe effectief is de gemeente in het bereiken van de doelgroep van het armoedebeleid dat gericht is op het verminderen of verzachten van financiële armoede bij de minima. “

Conclusie

Op basis van het onderzoek kan de rekenkamercommissie niet onomstotelijk vaststellen in hoeverre de gemeente effectief is in het bereiken van de doelgroep van het armoedebeleid. De gemeente volgt voor het armoedebeleid het rijksbeleid en bij het opstellen van beleid heeft de gemeente aansluiting gezocht bij landelijke normen. Binnen de landelijke richtlijnen heeft de gemeente echter weinig eigen kaders en concrete en meetbare doelen gesteld.

In de uitvoering van het minimabeleid zet de gemeente in op communicatie om bekendheid te geven aan de regelingen van het minimabeleid. Ook houdt de gemeente het daadwerkelijke aantal gebruikers per regeling bij. De gemeente koppelt deze gegevens echter niet aan een inschatting m.b.t. de omvang van de doelgroep. Ook kijkt de gemeente niet welke communicatie in welke vorm op welk moment het effectiefst kan zijn in relatie tot de beoogde segmenten van de doelgroep. De gemeente heeft hierdoor geen inzicht in het bereik van het armoedebeleid, noch in de effectiviteit van de ingezette communicatiemiddelen.

De rekenkamercommissie is van mening dat Nijkerk het op het gebied van het armoedebeleid goed doet, gezien de beperkte beschikbare capaciteit en gezien de overwegend positieve reacties van de cliëntenraad en de cliënten van de sociale dienst.

5.3. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies hebben wij aanbevelingen geformuleerd aan de raad. Als inleiding op de aanbevelingen wijzen wij de gemeenteraad op het volgende:

Als de gemeenteraad een antwoord wil op de vraag of de minima worden bereikt, dan zal de gemeenteraad eerst doelen hieromtrent moeten stellen. Uiteraard kan dit pas goed als de (segmenten) van de doelgroep in beeld zijn gebracht. Pas dan kan blijken of de gemeente Nijkerk het in deze op dit moment “goed” doet of dat de raad een extra inzet in deze nodig acht. Op dit moment komen er vanuit de cliëntenraad en de cliënten geen signalen dat het beleid c.q. de uitvoering in deze onvoldoende is.

Zodra er doelen gesteld zijn, kan gekeken worden hoe groot het bereik is en of de gestelde doelen gehaald worden. Als blijkt dat de doelen niet worden gehaald, dan is de keuze om de doelen bij te stellen of meer inspanningen te verrichten om de doelen alsnog te behalen. Hieraan is echter de inzet van extra middelen verbonden. Wellicht is ook winst te behalen door de communicatie beter overwogen in te zetten per doelgroep(segment).

Om het rapport zo volledig mogelijk te maken hebben wij naast de eigen studie en interviews aan bureau COELO gevraagd om actief voor ons te zoeken naar best practices en tips voor de gemeente Nijkerk om het gebruik van de regelingen voor minima te vergroten. Voor betreffende tips verwijzen wij u naar Bijlage 9.

Hieronder volgen de specifieke aanbevelingen per fase in de beleidscyclus.

VOORBEREIDING VAN BELEID

- 1) Draag het college op om bij de voorbereiding van armoedebeleid te zorgen voor een analyse van de omvang en samenstelling van de doelgroep(en)²⁷.
 - *NB De rekenkamercommissie merkt op dat het niet voldoende is als de gemeente hierbij alleen een inschatting maakt van het aantal gebruikers, bijvoorbeeld op basis van het daadwerkelijke aantal gebruikers in voorgaande jaren. Het aantal gebruikers is niet hetzelfde als het aantal rechthebbenden. Om inzicht te krijgen in de totale doelgroep moet een analyse plaatsvinden van het aantal rechthebbenden.*

OPSTELLEN VAN BELEID

- 2) Als de raad betrokken wil zijn bij het (bereik van het) armoedebeleid, stel dan kaders hieromtrent. Draag het college vervolgens op om op basis van een analyse van de feitelijke situatie heldere en meetbare doelen te formuleren voor het armoedebeleid in het algemeen en bereik van het armoedebeleid in het bijzonder.

²⁷ De gemeente kan hierbij gebruik maken van de prognoses naar aanleiding van de minimascan van Stimulansz.

UITVOERING VAN BELEID

- 3) Draag het college op om te zorgen voor een consistente vertaling van de doelstellingen van (het bereik van) het armoedebeleid naar de uitvoering.
- 4) Draag het college op jaarlijks te monitoren of de beoogde doelen van het minimabeleid bereikt worden en welke instrumenten hier wel/niet aan bijdragen. Bepaal ook op welke manier en met welke frequentie de monitoring plaats moet vinden.
- 5) Als de raad voor het armoedebeleid een groter bereik wil, draag het college dan op om een communicatieplan te ontwikkelen dat hierop gericht is. Koppel hieraan de juiste capaciteit en financiële middelen. De rekenkamercommissie constateert dat de beschikbare capaciteit voor de vaststelling en uitvoering van het minimabeleid op dit moment beperkt lijkt.

EVALUATIE VAN BELEID

- 6) Controleer als raad of voldaan wordt aan de vastgestelde kaders. Draag het college op om regelmatig te evalueren of de doelstellingen van het armoedebeleid bereikt worden. Bepaal in welke vorm de evaluatie aan de raad gepresenteerd dient te worden. Stel het beleid naar aanleiding van de evaluatie(s) bij, indien nodig.

ALGEMEEN

- 7) Als de raad de hiervoor gedane aanbevelingen over wil nemen, draag het college dan op om de aanbevelingen systematisch op te nemen in een tijdpad. Dit om overzicht te behouden bij de uitvoering van de aanbevelingen.

Bestuurlijke reactie

De onderzoeksrapportage met conclusies en aanbevelingen is voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Naar aanleiding hiervan hebben wij de volgende reactie gekregen van het college:

“Op 29 augustus 2011 hebben wij uw rapport “Bereik van het armoedebeleid Gemeente Nijkerk” ontvangen met het verzoek om een bestuurlijke reactie. Met deze brief geven wij u onze reactie.

Algemeen

Bij de ontwikkeling van ons armoede- of minimabeleid staat het verminderen of tegengaan van armoede voorop. Armoede kan leiden tot verminderde participatie in de samenleving en tot het ontstaan van schulden. Signalen vanuit de samenleving zijn daarbij belangrijke indicatoren.

Uw rapport maakt enerzijds duidelijk dat het Nijkerks minimabeleid aan de behoefte voldoet. Bij de kwijschelding van belastingen en de bijzondere bijstand is het bereik van de doelgroep ook redelijk tot goed te noemen. Cliënten en cliëntenraad zijn uitgesproken tevreden. Voor wat betreft het ontstaan van schulden zien we, dat het aantal meldingen bij ons meldpunt schuldhulpverlening weliswaar vanaf 2010 in geringe mate stijgt, maar dat de kredietcrisis daarvan de belangrijkste oorzaak is en dat het absolute aantal klein is. Daarbij is het goed om te weten, dat ons meldpunt signalen krijgt bij een dreigende afsluiting van energie en bij huurschuld en dan actie onderneemt naar de schuldenaar.

Anderzijds maakt uw rapport duidelijk dat er een naar schatting substantiële groep is die geen gebruik maakt van ons minimabeleid, met name niet van de langdurigheidstoelage en de verordening "stimulering deelname aan sociaal-culturele en sportieve activiteiten"(VSCSA). En juist deze laatste regeling is heel laagdrempelig en cliëntvriendelijk. Ondanks de in 2009 en 2010 extra ingezette publiciteit is deze groep nauwelijks bereikt.

Wij denken dat ontwikkelingen vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) kunnen bijdragen aan het meer bereiken van de doelgroepen. U kunt hierbij denken aan de inzet van ouderenadviseurs, de formulierenbrigade en het realiseren van een digitale sociale kaart. De Kanteling, een project op het gebied van de Wmo kan ons inziens hierin een rol spelen.

U merkt in uw rapport op dat de landelijke knelpunten ook voor Nijkerk gelden (pagina 36/37). Het tegengaan van het niet-gebruik van minimabeleid is al sinds jaar en dag op landelijke schaal een knelpunt. Gemeenten worstelen hierbij met de vraag hoe de doelgroep beter te bereiken en welke inspanning van overheidszijde hierbij nog redelijk geacht kan worden.

Wij hebben overigens ook de indruk, dat een deel van de doelgroep er (helaas) voor kiest om geen gebruik te maken van de gemeentelijke voorzieningen omdat zij vindt dat zij “het zelf moet redden” en zich gestigmatiseerd voelen als zij een beroep op het armoedebeleid zouden doen.

Uw conclusies

De conclusie bij norm 1 dat de omvang van de doelgroep niet vooraf bezien is, is juist. Hierbij dient wel bedacht te worden dat de omvang van de doelgroep van belang is voor het bereik van de doelgroep, niet voor de inhoud van het beleid. U vermeldt ook terecht dat bij het opstellen van beleid de omvang van de doelgroep niet leidend was. Het beleid is gemaakt voor iedereen die aan de inkomens- en vermogens-eisen voldoet. Ook de conclusie bij norm 2, het formuleren van heldere en meetbare doelen, is herkenbaar. De doelen in de diverse stukken zijn wel helder, maar alleen in het Meerjarenplan zijn ze ook meetbaar geformuleerd.

De conclusies bij norm 3 en 4 vloeien logischerwijs voort uit de conclusies bij norm 1 en 2. Immers, als de omvang van de doelgroep niet ingeschat is, kan ook het bereik niet beoordeeld worden. En als doelen niet meetbaar geformuleerd zijn, kunnen zij ook niet gemonitord worden. Dit geldt ook voor de effectiviteit van de informatievoorziening en voor onderzoek naar en evaluatie van beleid.

Wij onderschrijven uw opmerking dat het juist interessant is om de mening te weten van degenen die de gemeente nog niet bereikt.

De voorzet die u geeft om de omvang van de doelgroep in te schatten, kan zeker nuttig zijn.

Uw aanbevelingen

U doet zeven aanbevelingen om het bereik van de doelgroep te vergroten en om de doelstellingen helderder en meetbaar te maken. Wij nemen deze aanbevelingen ter harte. U merkt terecht op dat de beschikbare capaciteit voor de vaststelling en uitvoering van het minimale beleid beperkt lijkt.

Een aantal van de tips die u in bijlage 9 noemt, zijn al op ons beleid van toepassing. Dit geldt met name voor vereenvoudiging van formulieren, een geautomatiseerde kwijtscheldingstoets gemeentelijke belastingen, interacties tussen gemeentelijke afdelingen en de formulierenbrigade. De overige tips kunnen een rol spelen bij de vorming van nieuw beleid.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Nijkerk

De secretaris,
mevrouw mr. M.D. Haalstra

De burgemeester,
de heer mr. drs. G.D. Renkema”

Nawoord

De rekenkamercommissie bedankt het college van burgemeester en wethouders voor haar reactie op het onderzoek.

Het is goed om te horen dat u de conclusies uit de rapportage onderschrijft en dat u de door de rekenkamercommissie ontwikkelde methodiek voor het inschatten van de omvang van de doelgroep nuttig acht.

In uw reactie geeft u aan dat de doelen van het armoedebeleid in het Meerjarenplan meetbaar geformuleerd zijn. De rekenkamercommissie is het met u eens dat deze doelen meetbaar zijn. De rekenkamercommissie benadrukt echter wel dat de genoemde doelen betrekking hebben op de cliënten van de sociale dienst en niet op de gehele doelgroep van het armoedebeleid. Het rekenkameronderzoek is gericht op het bereik van het armoedebeleid en betreft daarmee de hele potentiële doelgroep van het armoedebeleid. De doelen uit het Meerjarenplan zijn voor het rekenkameronderzoek daarom beperkt bruikbaar.

Wij zijn blij dat u de aanbevelingen die voortvloeien uit de conclusies ter harte neemt. Mogelijk kunnen de tips uit bijlage 9 bijdragen aan een verbetering van het bereik van het armoedebeleid.

Bijlage 1 selectiecriteria onderzoeksonderwerpen

In onderstaande tabel staan de selectiecriteria voor onderzoeksonderwerpen van de rekenkamercommissie.

Beoordelingscriteria onderzoeksonderwerp

Relevantie: Is er sprake van een groot maatschappelijk, organisatorisch, bestuurlijk en/of financieel belang?	Het onderzoek richt zich op het bereik van het minimabeleid van de gemeente Nijkerk en dient hiermee een maatschappelijk en een financieel belang.
Risico's: Is er sprake van risico's voor de doelmatigheid, rechtmatigheid of doeltreffendheid?	Het risico van het minimabeleid is dat de doelgroepen niet voldoende bereikt worden. In het onderzoek kijken we hoe effectief de gemeente is in het bereiken van de doelgroep. Ook kijken we of de gebruikte instrumenten het beoogde effect hebben.
Toegevoegde waarde: Is het onderwerp niet onlangs onderzocht door anderen? En worden er structurele leereffecten verwacht?	In Nijkerk is het onderwerp is nog niet door anderen onderzocht. Het onderzoek is gericht op het formuleren van structurele leereffecten.
Capaciteit: Is de rekenkamercommissie in het bijzonder geschikt om onderzoek te doen naar het onderwerp op basis van haar bevoegdheden, kennis of vaardigheden?	De rekenkamercommissie beschikt over de capaciteit om dit onderzoek te doen: benodigde kennis, bevoegdheden en vaardigheden zijn aanwezig. Een extern bureau geeft indien nodig een second opinion.
Subsidiariteit: Kan de onderzoeksvraag op een andere, meer eenvoudige manier worden beantwoord?	Binnen de gemeente lagen nog geen evaluaties gericht op het bereik van de doelgroepen van het minimabeleid en ook het college heeft geen evaluatie gepland. Waar mogelijk zal de rekenkamercommissie bij dit onderzoek gebruik maken van aanwezige (onderzoek)gegevens van de gemeente Nijkerk.
Variatie: Is er voldoende variatie in de onderwerpen die de rekenkamercommissie in één jaar en over de jaren heen onderzoekt? Ook dient er onderscheid te worden gemaakt in onderzoek naar de bedrijfsvoering en beleidsonderzoek.	De rekenkamercommissie heeft nog geen onderzoek gedaan naar het minimabeleid. Beleidsonderzoek krijgt wat meer aandacht ten opzichte van de vele onderzoeken naar de bedrijfsvoering binnen de gemeenten.

Bijlage 2 Vergelijking minimumloon en sociaal minimum

Vergelijking minimumloon en sociaal minimum²⁸

Stimulansz hanteert voor **Sociaal minimum** de volgende definitie: het **wettelijk bestaansminimum**, zoals dat in de politieke besluitvorming is vastgelegd. Om te kunnen beoordelen of het inkomen van een huishouden onder het minimum valt, moet aan de hand van de regelgeving worden vastgesteld welke norm voor het betreffende huishouden van toepassing is. De norm voor eenoudergezin met twee kinderen bedraagt bijvoorbeeld 90% van de **bijstandsuitkering** van een echtpaar, aangevuld met de (leeftijdsafhankelijke) kinderbijslag. Bij 65-plussers is het bedrag aan AOW-pensioen als norm gekozen.

Bureau COELO wijst erop dat de relevante bijstandsnorm (die afhangt van de samenstelling van het huishouden) gelijk is aan het sociaal minimum. Dat is weer gekoppeld aan het (netto) wettelijk minimumloon, maar is daaraan niet gelijk.

Het sociaal minimum in procenten van het netto wettelijk minimumloon (wml) (stand 2010):

- bedrag voor eenpersoonshuishouden is 71% van netto wettelijk minimumloon
- bedrag voor een paar met of zonder kinderen is 90% van het nette wettelijk minimumloon
- bedrag alleenstaande ouder is 79% van het nette wettelijk minimumloon.

Toelichting:

- Voor paren wordt het verschil tussen sociaal minimum en wettelijk minimumloon vooral verklaard door het bestaan van heffingskortingen waarvoor alleen werkenden in aanmerking komen. De belangrijkste hiervan is de arbeidskorting.
- Bij alleenstaande ouders speelt verder nog dat het sociaal minimum voor deze groep 90% bedraagt van het bedrag voor paren (dat weer aan het wette minimumloon gekoppeld is). Voor eenpersoonshuishoudens is dat 70%.

COELO wijst erop dat de ontwikkeling van het sociaal minimum wel gekoppeld is aan de ontwikkeling van het (netto) minimumloon, maar dat het kabinet het verschil tussen sociaal minimum en wettelijk minimumloon geleidelijk verder zal vergroten. In de berekening van het sociaal minimum wordt niet langer met tweemaal de algemene heffingskorting gerekend, maar eenmaal. Hierdoor daalt het sociaal minimum (en dus de bijstandsuitkeringen) volgens COELO uiteindelijk met ongeveer € 2000 op jaarbasis.

²⁸ Deze vergelijking tussen het sociaal minimum en het netto wettelijk minimumloon is afkomstig van bureau COELO.

Bijlage 3 Beleidsregels Bijzondere Bijstand

De gemeente Nijkerk hanteert de volgende regels voor het berekenen van verstrekkingen voor Bijzondere Bijstand.

Beleidsregels Bijzondere bijstand²⁹

Voor verstrekkingen die gerelateerd zijn aan de algemene bijstand en aan landelijke voorliggende voorzieningen (zoals woonkostentoeslag, aanvullende uitkering van jongeren van 18-21 jaar, toeslag voormalige alleenstaande ouder) gelden in Nijkerk de volgende regels (gebaseerd op de Beleidsregels bijzondere bijstand Nijkerk 2008):

1. Voor de vaststelling van de draagkracht wordt in aanmerking genomen:
 - a. 100% van het vermogen dat uitstijgt boven de van toepassing zijnde vermogensgrens van artikel 34 WWB, waarbij de overwaarde in de eigen woning (artikel 34 lid 2d WWB) buiten beschouwing wordt gelaten;
 - b. 100% van het inkomen boven de van toepassing zijnde bijstandsnorm.
2. Geen draagkrachtberekening wordt toegepast voor bijstandsgerechtigden met een uitkering voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan op grond van de WWB.
3. Geen bijzondere bijstand wordt verstrekt bij een inkomen boven 200% van het bruto wettelijk minimumloon.

Voor verstrekkingen op grond van de bijzondere bijstand (o.a. collectieve aanvullende ziektekostenverzekering, bril, reiskosten ziekenbezoek en witgoedregeling) gelden in Nijkerk de volgende regels:

1. voor de vaststelling van de draagkracht wordt in aanmerking genomen:
 - a. 100% van het vermogen dat uitstijgt boven de van toepassing zijnde vermogensgrens³⁰ (artikel 34 WWB), waarbij de overwaarde in de eigen woning (artikel 34 lid 2d WWB) buiten beschouwing wordt gelaten;
 - b. voor gehuwden en alleenstaande ouders 15% van het inkomen boven de inkomensgrens van 120% van het bruto wettelijk minimumloon;
 - c. voor alleenstaanden 15% van het inkomen boven de inkomensgrens van 100% van het bruto wettelijk minimumloon.
2. Geen draagkrachtberekening wordt toegepast voor bijstandsgerechtigden met een uitkering voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan op grond van de WWB.
3. Geen bijzondere bijstand wordt verstrekt bij een inkomen boven 200% van het bruto wettelijk minimumloon.

²⁹ Collegebesluit, Beleidsregels Bijzondere Bijstand Nijkerk 2008, d.d. 2 juni 2008

³⁰ Op basis van artikel 34 van de WWB geldt een vermogensgrens: **a.** voor een alleenstaande: € 4.975,- (per 1 januari 2010: € 5.480,-), **b.** voor een alleenstaande ouder: € 9950,- (per 1 januari 2010: € 10.960,-), **c.** voor de gehuwden tezamen: € 9950,- (per 1 januari 2010: € 10.960,-).

Bijlage 4 Overzicht regels per instrument

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de regels die de gemeente Nijkerk hanteert om te bepalen of een huishouden in aanmerking komt voor een bijdrage (financiële verstrekking).

	Voorwaard voor bijdrage	Bijdrage is gekoppeld aan de bijstandsnorm	Bijdrage is gekoppeld aan het Wettelijk minimumloon
Bijzondere Bijstand	Vermogenstoets	Voor verstrekkingen die gerelateerd zijn aan de algemene bijstand en landelijke voorzieningen geldt een inkomensgrens van 100% van de bijstandsnorm	Voor verstrekkingen zoals bril, witgoedregeling e.d. gelden als norm percentages: 100 - 120% van het bruto wet min loon, afhankelijk van gezinssituatie.
Langdurigheids-toeslag	Persoon hebben drie jaar een inkomen wat niet hoger is de bijstandsnorm ³¹	Grens is gesteld op 101% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm	nee
Kwijtschelding belastingen	Vermogenstoets	De kosten voor bestaan zijn gesteld op 100% van de bijstandsnorm ³² .	nee
VSCSA	Geen vermogenstoets	nee	Afh. van de gezinssamenstelling geldt een norm van 100% - 120% van het van toepassing zijnde bruto wet min loon ³³ .

³¹ Deze periode van drie jaar sluit aan bij de wettelijke aanpassing van de leeftijdsgrens voor de doelgroep. Eveneens sluit het aan bij de aflossingstermijn van drie jaar voor WWB-leningen en schuldhulpverlening.

De gemeente wijst erop dat men alleen in aanmerking kan komen voor langdurigheidstoeslag als men "geen uitzicht heeft op een inkomensverbetering". Bureau COELO wijst erop dat als het inkomen van personen al drie jaar niet hoger is dan bijstandsniveau, dat de kans dan niet groot is dat ze het jaar erna alsnog zicht hebben op een inkomensverbetering.

³² *Uit de verordening Langdurigheidstoeslag (2009) blijkt dat de grens voor 'laag' gesteld is op 101% van de bijstandsnorm, waardoor marginale verschillen met 100% van de norm door afronding of berekeningsystematiek worden ondervangen. Dit is in overeenstemming met jurisprudentie.*

³³ *Op basis van de Verordening stimulering deelname aan sociaal-culturele en sportieve activiteiten, d.d. 18 oktober 2007 gelden voor de volgende norminkomens:*

- a) *Voor een meerpersoons huishouden: 120% van het bruto wettelijk minimumloon.*
- b) *Voor een éénpersoons huishouden: 100% van het van toepassing zijnde bruto wettelijk minimumloon.*
- c) *Voor een bewoner van een verzorgingshuis: 120% van de toepasselijke bruto AOW-uitkering.*

Bijlage 5 Tabellen Communicatie

Onderstaande gegevens betreffen de informatievoorziening van de gemeente Nijkerk en zijn afkomstig uit het KTO 2010.

Tabel Bekendheid met de verschillende regelingen (uit KTO 2010)

	Bijzondere Bijstand	VSCSA	Langdurigheids-toeslag	Kwijtschelding belastingen
Percentage respondenten dat bekend is met de regeling	82%	85%	38%	79%

Tabel Wijze waarop men op de hoogte is gebracht van de regelingen (uit KTO 2010)

Wijze waarop men op de hoogte is gebracht van de regeling (in % van de respondenten die bekend zijn met de regeling)	Bijzondere Bijstand	VSCSA	Langdurigheids-toeslag	Kwijtschelding gemeente belastingen
Informatiemap voor cliënten	32%	29%	37%	5%
Consulent / klantmanager	19%	21%	17%	-
Folder van de gemeente	19%	20%	21%	33% (bijlage belastinggids)
Via via (sociaal netwerk)	14%	13%	10%	32%
(contactpersoon) gemeente	10%	7%	5%	14%
Website	3%	3%	0%	5%
Andere bron	3%	7%	10%	10%

Bijlage 6 Alternatieve maatregelen en tips van cliënten

Tips cliënten sociale dienst

Tijdens de groepsinterviews noemen de cliënten van de sociale dienst de volgende tips ter verbetering en die bij kunnen dragen aan een vermindering van de armoede:

- het inschakelen van de voedselbank en huisartsen als intermediairs. Zij zouden een uitleg moeten krijgen over de verschillende regelingen en mogelijkheden. Bij huisartsen en de voedselbank kunnen ook folders neergelegd worden;
- hulp bij het invullen van de aanvraagformulieren;
- afspraken maken met detaillisten dat de gemeente de factuur ter hoogte van het normbedrag rechtstreeks betaalt, zodat de cliënt het geld niet hoeft voor te schieten;
- het bedrag van €150,- voor deelname aan sociaal- en culturele activiteiten niet genoeg is om een heel jaar te sporten, terwijl dat juist voor kinderen belangrijk is. Dit zou volgens de respondenten opgelost kunnen worden door een onderscheid te maken tussen alleenstaanden en gezinnen met kinderen. De bijdrage per kind zou omhoog moeten;
- het opzetten van een vrijwilligersbank. Minima zouden verplicht moeten worden om vrijwilligerswerk te doen, via de vrijwilligersbank. Ze ontvangen hier een vergoeding voor, die niet gekort wordt op de uitkering;
- het invoeren van een bonnenboekje voor minima, met bonnen waarmee je gratis of met korting dingen kunt doen of kopen.

Andere maatregelen (uit KTO 2010)

In het KTO is toegelicht dat de gemeente Nijkerk met het armoedebeleid wil bereiken dat de armoede gaat dalen en dat meer mensen participeren in de samenleving. De cliënten is de vraag voorgelegd of er nog andere maatregelen denkbaar zijn om dit te bereiken. Op deze vraag hebben 37 respondenten een antwoord gegeven. Het gaat daarbij om verschillende suggesties. Het meest genoemd is:

- dat mensen met een uitkering vrijwilligerswerk zouden moeten gaan doen (19 keer, 13% van alle cliënten).

Andere suggesties zijn:

- betere controle op fraude;
- bij de eerste gesprekken goede analyse maken door deskundig personeel;
- voedselpakketten / voedselbank (2x);
- communicatie naar burgers verbeteren (3x);
- abonnee worden op een tijdschrift;
- meer bijstand verlenen;
- financiële hulp aan gezinnen met een groot aantal kinderen;
- meer flexibel zijn in wetten en regelingen, meer inlevingsvermogen tonen;
- mensen die een baan aangeboden krijgen hebben recht om nee te zeggen als ze een baan niet willen;
- op tijd helpen;
- onderscheid als je jongens of meisjes hebt; meiden zijn duurder;
- onkosten zoveel mogelijk beperken;
- naast financiële middelen ook sociale middelen inzetten, zoals gratis sportschool e.d.

Extra kosten die vergoed zouden moeten worden (uit KTO 2010)

In het KTO is gevraagd voor welke kosten - die nu niet worden vergoed - de sociale dienst extra bijstand zou moeten verlenen. Op deze vraag hebben 48 cliënten een antwoord gegeven. Een deel van hen kan geen (7) of geen concrete kosten (10) noemen. Daarnaast zijn medische kosten (8 keer genoemd), onderwijskosten (5 keer), kosten voor sport of cultuur (6 keer) meermalen genoemd en de kosten voor huishoudelijke apparaten, reiskosten en kosten voor de auto een enkele keer.

Tips en suggesties voor verbetering van de dienstverlening (uit KTO 2010)

In totaal hebben 24 cliënten tips en suggesties meegegeven voor de sociale dienst. De tips en suggesties sluiten deels aan op al eerder gemaakte opmerkingen.

Tips die meerdere keren naar voren zijn gebracht:

- meer en duidelijkere informatie over de mogelijkheden die er zijn (5 keer);
- meer rekening houden met de persoonlijke situatie / meer inlevingsvermogen (3 keer);
- te dreigende houding: teveel nadruk op negatieve sancties (3 keer);
- klantvriendelijker personeel (2 keer);
- ruimere openingstijden (2 keer).

Tips die slechts één enkele keer naar voren zijn gebracht:

- meer privacy aan de balie;
- niet allemaal losse brieven na elkaar sturen, maar combineren;
- niet eerlijk dat de regels tussen gemeenten verschillen;
- waarom moet iedere maand een wijzigingsformulier worden ingestuurd, beter om dit alleen te doen als er iets verandert;
- er moet altijd iemand zijn die kan helpen met het invullen van formulieren;
- deskundiger personeel;
- betere samenwerking tussen de gemeente en het UWV;
- vaste contactpersoon.

Bijlage 7 Literatuur- en documentenlijst

Algemene literatuur

- Minima-effectrapportage ISD Noordoost, gemeenten Delfzijl, Loppersum en Appingedam, *De invloed van gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van inwoners met lage inkomens, augustus 2009.*
- Effectiever minimabeleid in Amersfoort, uitgave van het Verwey-Jonker Instituut, in opdracht van de gemeente Amersfoort, Utrecht 2007
- Rekenkamerbrief uitgaven minimabeleid, Rekenkamercommissie Amersfoort, oktober 2006
- Minimabeleid de maat genomen, *Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk minimabeleid*, Rekenkamercommissie Leiden, maart 2010
- Hoe effectief is het minimabeleid? *Een onderzoek naar instrumenten, bereik en effecten van het minimabeleid in Andijk, Drechterland, Enkhuizen en Wervershoof*, uitgevoerd door SGB0, september 2008.
- *Onderzoek minimabeleid*, rekenkamercommissie Waterland, mei 2009.
- Nieuwsbrief de lokale rekenkamer februari 2011.
- Onderzoek armoedebestrijding, inspectie Werk en Inkomen Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, november 2010.
- Nieuwsbrief VNG, februari 2011.
- www.delokalerekenkamer.nl.
- www.rijksoverheid.nl
- www.rechttopminimavoorzieningen.nl

Documenten gemeente Nijkerk

- Verslag van de vergadering van de raadscommissie Algemeen Bestuur & Middelen, 19 mei 2010.
- Programmabegroting 2010-2013
- Programmarekening 2009
- Programmarekening 2010
- Coalitieakkoord 2010-2014, "Helder als glas"
- Collegeprogramma 2010-2014, "Helder als glas"
- Meerjarenplan 2009-2010, inclusief verslag 2007-2008, Wet Werk en Bijstand, gemeente Nijkerk.
- Raadsbesluit, Verordening langdurigheidstoelage, d.d. 26 feb 2009 en gewijzigd op 28 jan 2010
- Verordening langdurigheidstoelage, 5 januari 2009
- Notitie Schuldhulpverlening, september 2008
- Verordening stimulering deelname aan sociaal-culturele en sportieve activiteiten, d.d. 18 oktober 2007
- Collegebesluit, Beleidsregels kostendeclaratie van sociaal-culturele en sportieve activiteiten 2009, februari 2009
- Collegebesluit, Beleidsregels Bijzondere Bijstand Nijkerk 2008, juni 2008
- Evaluatie verordening stimulering deelname sociaal-culturele en sportieve activiteiten
- Evaluatie Collectieve Zorgverzekering voor Minima 2009, september 2010
- Advertentietekst gemeentepagina, regeling Bijdrage sociaal-culturele en sportieve activiteiten;
- Raadsbesluit Kwijtscheldingsregeling gemeente Nijkerk, november 2009.

Bijlage 8 Respondenten

Algemeen

- Wethouder (van Financiën, Bedrijfsvoering, Publiekswinkel, Toerisme, recreatie en cultuur, Volksgezondheid, WMO en Ouderenbeleid, Sociale zaken, Welzijn en Sport)
- Teamleider werk, inkomen en zorg
- Manager afdeling samenlevingszaken
- Adviseur werk, inkomen, zorg
- Adviseur re-integratie (voormalig adviseur werk en inkomen)
- Vertegenwoordiger van de cliëntenraad

Groepsinterview met cliënten

- Groep 1: drie cliënten van de Sociale dienst
- Groep 2: vijf cliënten van de Sociale dienst

Bijlage 9 Tips ter verbetering van het bereik

Inleiding

De rekenkamercommissie heeft bureau COELO gevraagd te komen met adviezen en tips voor de gemeente Nijkerk om het gebruik van de regelingen voor minima te vergroten. Naar aanleiding hiervan heeft bureau COELO diverse internetbronnen oriënterend onderzocht.

Als uitgangspunt heeft COELO het Plusprogramma gemeentelijk minimabeleid van de gemeente Barneveld uit 2009 genomen. Hierin wordt vrij systematisch een concreet beleid besproken waarmee een soortgelijke probleemstelling wordt aangepakt. Vanwege de nabije ligging en gelijke orde van grootte van de gemeente zullen veel van de besproken maatregelen volgens COELO ook in Nijkerk toegepast (kunnen) worden.

Hieronder gaan we eerst in op de maatregelen die genoemd worden in het Plusprogramma van de gemeente Barneveld. Daarna noemen we aanvullende benaderingen van andere gemeenten. Tot slot vermelden we een aantal aanknopingspunten.

Plusprogramma gemeentelijk minimabeleid, gemeente Barneveld, 2009

Dit programma gaat specifiek in op het gemeentelijk minimabeleid van de gemeente Barneveld en geeft een aantal concrete maatregelen:

- Aanvraag bijzondere bijstand. Om dit proces minder een drempel te laten vormen stelt men voor de formulieren zo veel mogelijk te vereenvoudigen. Daarnaast wil men ook digitale aanvragen mogelijk maken.
- Dienstverlening verbeteren. Dit kan worden gedaan door een snelbalie voor bijzondere bijstand in te richten en een snelle ingang voor intermediairs mogelijk te maken.
- Vereenvoudigen beleidsregels. Hierbij denkt men aan het verlenen van bijzondere bijstand op basis van een proforma nota, waardoor de cliënt niet meer hoeft voor te schieten en waar mogelijk direct door de gemeente aan de leveranciers wordt betaald. Ook wil men draagkrachtregels vereenvoudigen en kijken naar het zoveel mogelijk verminderen van de benodigde bewijsstukken.
- Samenwerking en kennisverbreding. Hier gaat het om het verbeteren van de effectiviteit van het maatschappelijk middenveld en dan vooral op het gebied van onderlinge samenwerking en samenwerking met de gemeente. Voor de gemeente wordt een coördinerende - en structurerende rol beoogd.
- Bestandskoppeling. Door gebruik te maken van de informatie van het inlichtingenbureau, door gemeentelijke bestanden zoveel mogelijk te koppelen en door een geautomatiseerde kwijtscheldingstoets in te voeren moet het bereik verder verhoogd worden.
- Communicatie. Men kiest ervoor expliciet een communicatieplan op te stellen en uit te voeren. Concrete producten kunnen dan zijn: een 'minimawegwijzer' met meerdere regelingen, een folder en internet.

Mogelijke aanvullingen uit andere gemeenten

Hoewel het bovenstaande Plusprogramma in grote lijnen een compleet beleid neerzet, zijn er ook in andere gemeenten andere benaderingen van de problematiek gevonden:

- **Actieve benadering:** In onder andere in *Katwijk* is ervoor gekozen om de doelgroep ook actief te benaderen. Dit kan via wijkcentra, maar er kan ook worden gedacht aan het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten op verzoek, bijvoorbeeld van kerken of moskeeën, bejaardentehuizen et cetera. Nauw verwant hieraan is het periodiek houden van gesprekken met cliënten, eventueel ook bij uitstroom uit regelingen.
- **In kaart brengen van de doelgroep:** Door het in kaart brengen van de doelgroep en de samenstelling ervan, kan een differentiatie van de aanpak (bijvoorbeeld communicatie) worden toegepast. Zo richt men zich in *Almere* specifiek op ouderen (minder vaardig op internet) en burgers met allochtone achtergrond (grotere kans op taalproblemen).
- **Stadspas:** Een stadspas (een pas voor korting op diverse activiteiten binnen de gemeente) is een middel om maatschappelijke participatie van de doelgroep te vergroten en tevens een beeld op te bouwen van de doelgroep. Dit wordt in *Alkmaar* maar ook in veel andere gemeenten ingezet. Er kan voor worden gekozen om de pas alleen aan minima te verstrekken of tegen een sterk gereduceerd tarief. De vraag is wel of dit voor een gemeente als Nijkerk uit kan. De gemeente *Dongen* heeft er bijvoorbeeld van afgezien, omdat het opzetten van een pas te duur was. Wellicht is samenwerken met andere gemeenten op dit vlak nog een optie.
- **Interactie binnen gemeente:** In *Alkmaar* en *Den Helder* heeft men stappen genomen om de interactie tussen diverse afdelingen binnen de gemeente te bevorderen. Hierbij valt te denken aan WMO- of reïntegratie-klantmanagers die ook actief gaan voorlichten over minimaregelingen.
- **Communicatie via bestaande websites:** Voor wat betreft regelingen voor chronisch zieken bestaat er de mogelijkheid om de gemeente een abonnement te laten nemen op www.regelhulp.nl. De kosten zijn ca. 7000 eenmalig + 1000 per jaar.
- **Persoonsgebonden budget:** In *Drechtsteden* wordt gebruik gemaakt van het Persoonsgebonden MinimaBudget (PMB). Hiermee wordt een aantal regelingen gecombineerd: de langdurigheidstoeslag, de verborgen kostenregeling voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen, het participatiefonds ouderen en de vergoedingsregeling voor indirecte studiekosten. Op termijn moet dit een besparing opleveren, voornamelijk door administratieve lasten te verlagen. Dit wordt ingesteld per 2012, dus er zijn nog geen ervaringen. Een zorgvuldig toekenningsbeleid is wel vereist, omdat niet van alle cliënten een even grote zelfredzaamheid kan worden verwacht.
- **Steekproefcontrole in plaats van declaratie:** In *Dongen* is geopperd om uitbetalingen uit het Minimafonds (ter bevordering van deelname aan maatschappelijke activiteiten) vooruit en volledig te doen en achteraf steekproefsgewijs te controleren. Dit in plaats van het geven van voorschotten en eisen van declaraties. Dit resulteert in een vermindering van de administratieve lasten en een verlaging van drempel, hoewel misbruik natuurlijk loert. Dit zogenaamde *participatiebudget* is voorgesteld nadat bleek dat bijna alle gebruikers van de regeling voor het volledige bedrag en bovendien correct bleken te declareren.
- **Formulierenbrigade:** In veel gemeenten (bijvoorbeeld *Almere*) zijn formulierenbrigades opgezet, die hulp bieden bij het invullen van formulieren voor diverse regelingen.

Verdere aanknopingspunten:

- De VNG heeft met het SGBO een minicongres georganiseerd over best-practices op het gebied van armoedebeleid. De daar gepresenteerde kennis is niet openbaar beschikbaar, maar wellicht wel op aanvraag.
- FNV kent een Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg, voor het laatst gepubliceerd in 2009. Hier wordt onder andere het bereik van diverse regelingen in verschillende gemeenten vergeleken. Het rapport is vrij beknopt, maar wellicht dat onderliggende gegevens op aanvraag beschikbaar zijn.
- Het SCP heeft een rapport gepubliceerd in 2007 genaamd Geld op de Plank. Dit is een vrij uitgebreid onderzoek over Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.
- Op de website Schuldpreventiewijzer.nl is een rapport gepubliceerd en zijn diverse praktijkplannen te vinden die deels gelieerd zijn aan het minimabeleid van gemeenten. De meesten hiervan zullen in deze bijlage (in vergelijkbare vorm) zijn opgenomen. Deze bijlage is echter niet uitputtend.