



Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

IWI

Onderzoek

Armoedebestrijding (nvb)

Startdatum – 1 september 2009

Einddatum – 15 november 2010

Categorie

Toezicht en functioneren van sociale
zekerheid

Armoedebestrijding. Nota van bevindingen

Doel en vraagstelling

Om de inkomenspositie van de kwetsbaren te verbeteren heeft het kabinet veel maatregelen getroffen om armoede te bestrijden. In diverse onderzoeken gaat IWI na of deze voorzieningen de mensen hebben bereikt en wat de effecten hiervan zijn. In 2010 zal de inspectie hierover rapporteren.

Conclusie

Onderzoek is gedaan of gemeenten, UWV en SVB met de uitvoering van het armoedebeleid bijdragen aan het verbeteren van de inkomenspositie van mensen met een laag inkomen. Ook ging de inspectie na of armoedebestrijding mensen activeert om weer aan het werk te gaan. De doelgroep van het armoedebeleid beperkt zich niet tot mensen met alleen een WWB uitkering, ook AOW'ers, mensen met een WW- of AO-uitkering (al dan niet aangevuld met een uitkering volgens de toeslagenwet) op minimumniveau kunnen van dit beleid gebruik maken. Uit het onderzoek blijkt dat mensen in de bijstand beter bekend zijn met gemeentelijke regelingen dan mensen met een uitkering van UWV of SVB. Werkende armen zijn nog minder op de hoogte van gemeentelijke regelingen voor inkomensondersteuning
Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/delu6jqx>

Armoedebestrijding

Nota van bevindingen



Inspectie Werk en Inkomen
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Armoedebestrijding

Nota van bevindingen

Colofon

Programma
Nummer

Inkomenszekerheid
Nvb-Ink 10/05, augustus 2010

Inhoud

| | |
|----------|--|
| | Colofon—2 |
| 1 | Inleiding—5 |
| 1.1 | Aanleiding en doelstelling onderzoek—5 |
| 1.2 | Toezichtkader—7 |
| 1.3 | Centrale vragen en deelvragen—9 |
| 1.4 | Opzet van het onderzoek—10 |
| 1.5 | Leeswijzer en bevindingen op hoofdlijnen—10 |
| 2 | Armoedebestrijding—13 |
| 2.1 | Armoedebelief gemeenten—13 |
| 2.1.1 | Doelgroepen—14 |
| 2.1.2 | Ontwikkelingen in het beleid van de afgelopen drie jaren—14 |
| 2.1.3 | Conclusie beleid gemeenten—16 |
| 2.2 | Gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen—16 |
| 2.2.1 | Inkomensgrenzen—17 |
| 2.2.2 | Conclusie inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen van gemeenten—18 |
| 2.3 | Waarborgen sociaal minimum door UWV en SVB—18 |
| 2.3.1 | Toeslagenwet en de rol van UWV—18 |
| 2.3.2 | WWB65+ en de rol van SVB—20 |
| 2.3.3 | Conclusie waarborgen sociaal minimum UWV en WWB65+SVB—21 |
| 2.4 | Informatieverschaffing en bekendheid van gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen, toeslagen van de Belastingdienst en schuldhulpverlening—21 |
| 2.4.1 | Inzet van middelen door gemeenten om doelgroepen te bereiken—21 |
| 2.4.2 | Voorlichting en overige dienstverlening door gemeenten, UWV en SVB—22 |
| 2.4.3 | De bekendheid van de inkomensondersteunde regelingen en toeslagen—30 |
| 2.4.4 | Conclusie informatieverschaffing en bekendheid—33 |
| 2.5 | Verstrekkingen en gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen—34 |
| 2.5.1 | Gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen—37 |
| 2.5.2 | Conclusie gebruik regelingen—41 |
| 2.5.3 | Redenen van niet-gebruik—41 |
| 2.5.4 | Conclusie redenen niet gebruik—44 |
| 2.6 | Effecten op de inkomenspositie—45 |
| 2.6.1 | Mate van rondkomen—45 |
| 2.6.2 | Betalingsachterstanden—46 |
| 2.6.3 | Invloed van gemeentelijke voorzieningen en regelingen.—46 |
| 2.6.4 | Conclusie effecten op de inkomenspositie—47 |
| 2.7 | Effecten op de sociale participatie—48 |
| 2.7.1 | Culturele activiteiten—48 |
| 2.7.2 | Sociale contacten—48 |
| 2.7.3 | Mediagebruik—49 |
| 2.7.4 | Conclusie effecten op de sociale participatie—49 |
| 2.8 | Effecten op de afstand tot de arbeidsmarkt—49 |
| 2.8.1 | Groep van maatschappelijk geïsoleerde personen—51 |
| 3 | Financiële Prikkel—53 |
| 3.1 | Gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen—54 |
| 3.1.1 | Uitstroomprijs—54 |

- 3.1.2 Relatie tussen financiële regelingen en uitstroomcijfers uit de WWB—55
- 3.2 Effecten op de economische participatie—56
 - 3.2.1 Inzet prikkels—56
 - 3.2.2 Voorzieningengebruik—57
 - 3.2.3 Gevolgen van aanvaarden van werk—58
 - 3.2.4 Schulden—60
 - 3.2.5 Zelfredzaamheid en houding ten opzichte van werk—62
 - 3.2.6 Conclusie financiële prikkels—64

4 Samenvatting en conclusies—67

- 4.1 Armoedebestrijding—67
- 4.2 Financiële prikkels—68

Bijlage 1—71

Regelingen en voorzieningen van gemeenten ten behoeve van de armoedebestrijding—71

Bijlage 2—75

Toezichtkader armoedebestrijding—75

Bijlage 3—83

Opzet van het onderzoek—83

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling onderzoek

Zowel in Europees, als in nationaal verband heeft de bestrijding van armoede politieke prioriteit. Het belang dat aan dit onderwerp wordt toegekend, komt tot uitdrukking in de EG-afspraken om 2010 uit te roepen tot Europees jaar tegen de armoede. Achtereenvolgende kabinetten hebben werk gemaakt van de armoedebestrijding. Uitgangspunten op dat terrein zijn onder meer opgenomen in het Regeerakkoord Balkenende IV 'Samen werken, Samen leven' van februari 2007 en in het 'Nationaal Actieplan Armoedebestrijding en Participatiebevordering 2008-2010'.

De inspectie heeft haar toezicht de afgelopen jaren vooral gericht op de positie van kwetsbare groepen in het SUWI-domein. Op het terrein van inkomenszekerheid sluit zij hiermee aan bij het vigerende inkomensbeleid van het kabinet, dat zich vooral concentreert op de armste groepen in de samenleving. Het gaat daarbij om mensen met een inkomen op of net boven het sociaal minimum.

Het sociaal minimum (inclusief toeslagen) wordt geacht toereikend te zijn, om te kunnen voorzien in de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan. Er zijn echter omstandigheden waarin de financiële positie van betrokkenen onder druk komt te staan. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen en voor mensen die geconfronteerd worden met bijzondere uitgaven.

Armoedebeleid en armoedebestrijding in de praktijk houdt in dat mensen met een inkomen op minimumniveau in aanmerking kunnen komen voor aanvullende inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen. Daarbij kan het gaan om bijzondere bijstand, langdurigheidstoelage, kwijtschelden lokale lasten, etc.

Naast de ondersteuning vanuit de bijzondere bijstand hebben gemeenten de mogelijkheid om onder de noemer van minimabeleid inkomensondersteuning (bijvoorbeeld kwijtschelding van lokale belastingen) te bieden, participatievoorzieningen beschikbaar te stellen (bijvoorbeeld stadspassen) en hulp te verlenen bij het oplossen van schulden. Problematische schulden kunnen een belemmering zijn om actief op zoek te gaan naar werk.

De doelgroep van het armoedebeleid beperkt zich overigens niet tot de mensen met alleen een WWB uitkering, ook AOW'ers, mensen met een WW- of AO-uitkering (al dan niet aangevuld met een uitkering volgens de toeslagenwet) op minimumniveau kunnen van dit beleid gebruik maken. Daarnaast kunnen ook werkenden langere tijd op of onder het sociaal minimum verkeren. Al deze groepen kunnen zich tot de gemeente wenden voor extra ondersteuning; afhankelijk van het beleid van de gemeente wordt het inkomensniveau bepaald tot waarbij ondersteuning wordt verleend (bijvoorbeeld 120 procent WML).

Gemeenten, UWV en SVB zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van de minimumuitkeringen. Voor UWV gaat het daarbij om de toeslagen in het kader van de Toeslagenwet, voor de SVB om de uitvoering van de WWB 65+ regeling. Gemeenten hebben een belangrijke rol in de uitvoering van het armoedebeleid omdat zij dicht bij de burger staan; slechts door persoonlijk contact kan maatwerk worden geboden. Zij zijn verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de invulling

en deels voor de inhoud van het armoedebeleid. Gemeenten worden daarbij ondersteund door financiële middelen die het Kabinet beschikbaar stelt.

Om doelen te kunnen realiseren is het belangrijk dat de groepen waar het armoedebeleid van gemeenten zich op richt worden bereikt, zodat mensen gebruik kunnen maken van de inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen. Hiertoe behoren ook de cliënten van UWV en SVB die een inkomen hebben op minimumniveau. Omdat gemeenten niet iedereen in beeld hebben, kunnen UWV en SVB daarbij een rol spelen. Op zich hebben UWV en SVB geen wettelijke taak om hun cliënten te stimuleren gebruik te maken van inkomensondersteunende regelingen van gemeenten of toeslagen van de belastingdienst.

Het kabinet heeft in 2009 echter wel maatregelen genomen, die ook betrekking hebben op de rol van UWV en SVB bij het voorkomen en bestrijden van armoede. Dat betreft onder meer mogelijkheden om de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en UWV te vergemakkelijken en het beschikbaar stellen van middelen voor goede voorlichting en actieve verwijzing naar schuldhulpverlening op de Werkpleinen. Hiertoe heeft het kabinet voor 2010 maximaal 5 miljoen euro aan het UWV beschikbaar gesteld.

Deze maatregelen zijn bedoeld om de samenwerking tussen gemeenten en UWV en SVB te stimuleren en het niet-gebruik tegen te gaan. Er zijn geen specifieke eisen of normen gesteld waaraan de uitvoeringsorganisaties zouden moeten voldoen.

Omdat de SVB vanaf 1 januari 2010 verantwoordelijk is voor de verstrekking van de aanvullende bijstand aan personen die een onvolledige AOW-uitkering ontvangen verwacht het kabinet dat hiermee het niet-gebruik onder deze huishoudens wordt tegengegaan.

In het algemene deel van de Memorie van Toelichting bij de WWB wordt aangegeven, dat naast inkomensbescherming het bevorderen van arbeidsparticipatie een kernfunctie is van de sociale zekerheid. Het accepteren van betaald werk kan worden gehinderd, wanneer het inkomen door werkhervatting nauwelijks stijgt. Dit kan het geval zijn wanneer inkomensafhankelijke regelingen als gevolg van het aanvaarden van werk vervallen, de zogenoemde armoedeval. Om te bevorderen dat mensen uitstromen naar reguliere arbeid kunnen gemeenten verschillende (financiële) prikkels inzetten, zoals uitstroomprijs en strenge handhaving van de sollicitatieplicht.

De vraag is of de inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen voor mensen met een uitkering op het sociaal minimum, een stimulans, dan wel een hindernis zijn om betaald werk te zoeken en te aanvaarden. Het doel van het aanreiken van ondersteunende (en activerende) voorzieningen is om mensen de ruimte te geven om actiever te worden en daardoor de weg naar werk te verbeteren en een stap te zetten op de participatieladder.

Als gevolg van de huidige economische crisis is sprake (geweest) van toename van werkloosheid en het wegvallen van werkgelegenheid. In haar onderzoek is IWI nagegaan of gemeenten in hun beleid hiermee rekening houden. Uit de interviews, die medio 2009 hebben plaatsgevonden, komt naar voren, dat de onderzochte gemeenten in die periode nog geen gevolgen van de crisis ondervonden en het voorzieningenniveau niet hebben aangepast. Omdat in het begin van het onderzoek bleek dat bij de meeste van de onderzochte gemeenten er nog geen plan van aanpak lag om de gevolgen van de crisis aan te pakken zal hieraan in het vervolg van deze nota geen aandacht besteed worden.

1.2 Toezichtkader

Het toezichtkader 'armoedebestrijding' is gebaseerd op de doelen en uitgangspunten zoals die in wetgeving, memorie van toelichting, kamerbehandeling en beleidsnotities zijn opgenomen. Een uitgebreidere weergave van het toezichtkader is opgenomen als bijlage 2.

Het toezichtkader bevat de context waarbinnen het algemene armoedebeleid zich op landelijk niveau beweegt. Het gemeentelijk beleid bevat een nadere concretisering van het Rijksbeleid en kan per gemeente verschillen.

De inspectie heeft geen toetsingskader opgesteld omdat er in het beleid nauwelijks concrete normen zijn opgenomen.

De kern van de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid bestaat uit premie-inning, claimbeoordeling en het verstrekken van uitkeringen. Andere kerntaak is het voorkomen van uitval (preventie) en de toeleiding naar het arbeidsproces (re-integratie).

Het grote belang van een op uitstroom gerichte sociale zekerheid laat onverlet dat er goede balans moet bestaan tussen het bevorderen van arbeidsparticipatie en gerichte inkomensondersteuning.

Qua niveau wordt de bijstandsnorm geacht toereikend te zijn om te voorzien in de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan, dat wil zeggen het algemeen gangbare bestedingspatroon op minimumniveau. Van het normbedrag wordt men ook geacht te kunnen reserveren voor extra uitgaven.

Toch kan de financiële positie van mensen die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen onder druk komen te staan als er na verloop van tijd geen enkel perspectief is om door inkomen uit arbeid het inkomen te verhogen. Dat is ook de reden geweest om het niveau van de noodzakelijke bestaanskosten voor personen van 65 jaar of ouder hoger te stellen dan voor personen jonger dan 65 jaar.

Verder kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen, waardoor in het individuele geval de uitkeringsnorm niet volledig toereikend is om in bepaalde kosten te voorzien en waarbij het verstrekken van bijzondere bijstand aan de orde kan zijn. Vastgesteld moet worden dat die kosten ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn en daadwerkelijk zijn gemaakt. Er dient altijd een toetsing plaats te vinden aan de omstandigheden van het individuele geval. Ook mensen die geen bijstand ontvangen, kunnen voor bijzondere bijstand in aanmerking komen.

Zoals overeengekomen in het bestuursakkoord van 2007 'samen aan de slag' spreken SZW en VNG als gezamenlijke ambitie uit een extra impuls te geven aan het bestrijden van armoede en het terugdringen van het aantal huishoudens met problematische schulden.

In het Nationaal actieplan 2008-2010 zijn voor de bestrijding van armoede vier prioritaire doelstellingen geformuleerd. Hieruit zijn drie doelen van het beleid van het kabinet Balkende IV te destilleren:

- Een betaalde baan is de beste weg uit armoede;
- Inkomensondersteuning om financiële armoede te voorkomen;
- Verhindern dat armoede leidt tot sociaal isolement.

Verder benoemt het actieplan als belangrijk onderdeel van armoedebestrijding, dat kinderen gelijke kansen krijgen om hun talenten te ontplooiën, ongeacht het inkomen van hun ouders. Arme kinderen moeten ook mee kunnen doen. In 2008 en 2009 is jaarlijks 40 miljoen euro extra aan gemeenten beschikbaar gesteld voor de bestrijding van armoede bij gezinnen met kinderen met een laag inkomen. Ambitie

is om het aantal kinderen dat maatschappelijk niet meedoet om reden van armoede met de helft terug te brengen.

Om armoede te bestrijden en schulden terug te dringen stuurt SZW aan op gerichte bijstand in natura voor gezinnen met kinderen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om computers, openbaar vervoerskaarten en deelname aan sportverenigingen.

Uit onderzoek van het SCP¹ blijkt dat veel huishoudens geen gebruik maken van landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen, terwijl zij daar wel recht op hebben. Er is een groot aantal voorzieningen waarmee nog steeds grote groepen mensen niet bekend zijn of om andere redenen geen gebruik van maken. Acties die op dit terrein in gang zijn gezet zijn onder te verdelen in vier categorieën: voorlichting, bestandskoppeling, ondersteuning en vereenvoudiging. Meer specifiek zijn er maatregelen gericht op de rol van UWV en SVB bij het voorkomen en bestrijden van armoede. Door de samenwerking tussen gemeenten, UWV en SVB te stimuleren, wordt beoogd het niet-gebruik verder tegen te gaan.

Op het snijvlak van re-integratie en inkomenswaarborg ligt de armoedeval. Volgens de notitie scenario's armoedevalbestrijding vormt de armoedeval een duidelijke hindernis bij het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Bijstandsgerechtigden die (weer) gaan werken zullen in de huidige situatie (aanmerkelijk) meer dan het minimumloon moeten gaan verdienen om er qua besteedbaar inkomen op vooruit te gaan.

Behalve de armoedeval belemmert ook een problematische schuld de (arbeids) participatie. Het is daarom van groot belang dat een problematische schuld zoveel mogelijk wordt voorkomen, dan wel opgelost. Uit het onderzoek 'huishoudens in de rode cijfers' van juli 2009 van Panteia blijkt, dat het aantal huishoudens dat op enig moment in de periode september 2007 t/m september 2008 problematische schulden had naar schatting 693.000 bedraagt, dit is 9,8 procent van het aantal huishoudens in Nederland. Problematische schuld is daarbij gedefinieerd als de situatie waarin het bedrag dat een huishouden maandelijks kwijt is aan aflossingen van schulden, hoger is dan de aflossingscapaciteit.

Met brief van 5 oktober 2009 aan de Tweede Kamer laat de staatssecretaris van SZW weten, dat de uitkomsten van het onderzoek voor het toenmalige kabinet aanleiding zijn geweest om het ingezette en voorgenomen armoedebeleid krachtig door te zetten. Het gaat dan onder meer om de onverkorte inzet op de bevordering van participatie, het voorkomen van overkreditering en schulden, het versterken van de inkomenspositie van kwetsbare groepen en het tegen gaan van niet gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen.

Aanvullend op landelijke regelingen hebben gemeenten de mogelijkheid om lokaal invulling te geven aan doelstellingen van het armoedebeleid. Gemeenten kunnen dat doen door de mogelijkheden die de WWB biedt om individuele en categoriale bijzondere bijstand te verstrekken. Een uitgangspunt van de bijzondere bijstand is dat daar waar de wetgever bewust heeft gekozen om bepaalde kosten niet te compenseren dit niet door de bijzondere bijstand alsnog moet worden vergoed. Ook categoriale inkomensondersteunende regelingen, die niet onder de noemer van de bijzondere bijstand vallen, zijn niet toegestaan. Wel toegestaan blijven de bestaande wettelijke vormen van categoriaal beleid, te weten categoriaal beleid gericht op ouderen, chronisch zieken en (recent ook) maatschappelijke participatie van kinderen, en het gemeentelijke minimabeleid, zoals: kwijschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, maatschappelijke participatie (stadspassen en dergelijke) en schuldhelpverlening.

¹ SCP: 'geld op de plank' van juni 2007.

Omdat gemeenten op lokaal niveau een eigen invulling kunnen geven aan wat onder armoede en armoedebestrijding wordt verstaan, bestaan er op dit gebied tussen gemeenten verschillen. Zo hanteren gemeenten verschillende inkomensgrenzen voor het bepalen van het recht op een inkomensondersteunende regeling. Ook kunnen gemeenten zelf bepalen welke instrumenten zij inzetten om te bevorderen dat inwoners gebruik maken van de regelingen. Dit betekent dat de normen waartegen beleid en uitvoering worden afgezet, per gemeente kunnen verschillen. Uitgaande van systeemtoezicht hanteert de inspectie een globaal toezichtkader en is er niet voor iedere gemeente afzonderlijk een toetsingskader opgesteld.

1.3 Centrale vragen en deelvragen

De doelstelling en het domein van de onderzoeken zijn hiervoor beschreven. Op basis van die beschrijving worden hierna de hoofd- en deelvragen van de onderzoeken weergegeven:

Hoofdvragen:

- a. Dragen gemeenten, UWV en SVB met de uitvoering van het armoedebeleid (nationaal en lokaal) bij aan het verbeteren van de inkomenspositie van mensen met lage inkomens, het terugdringen van (financiële) armoede en in hoeverre is het armoedebeleid activerend?
- b. Wat is het effect van het armoedebeleid en de financiële prikkels op de participatie (sociaal en economisch) van bijstandsccliënten?

De hoofdvragen zijn verder onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Hebben gemeenten beleid voor armoedebestrijding en zo ja, wat zijn de doelstellingen daarvan?
2. Welke inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen worden in het kader van armoedebestrijding door gemeenten ingezet?
3. Hoe is de voorlichting en overige dienstverlening door gemeenten, UWV en SVB ingericht over de mogelijkheid om gebruik te maken van inkomensondersteunende regelingen en schuldhulpverlening?
4. Hoe is de uitvoering van het armoedebeleid door gemeenten, UWV (toeslagenwet) en SVB (WWB 65+ regeling) ingericht?
5. Hoe is de bekendheid van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen bij mensen met een minimum inkomen?
6. Wat zijn de kosten van het armoedebeleid en welke resultaten, in de vorm van toekenning van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen worden bereikt en waardoor wordt dit beïnvloed?
7. Welke effecten heeft het gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen op de inkomenspositie van mensen met een minimum inkomen?
8. Draagt het gemeentelijke armoedebeleid bij aan het bereiken van sociale participatie en het voorkomen van sociaal isolement?
9. Welke prikkels hebben de gemeenten ter beschikking om uitstroom naar regulier werk te versnellen en hoe passen ze deze prikkels toe?
10. Welke prikkels leiden tot waarneembare economische participatie?

1.4 Opzet van het onderzoek

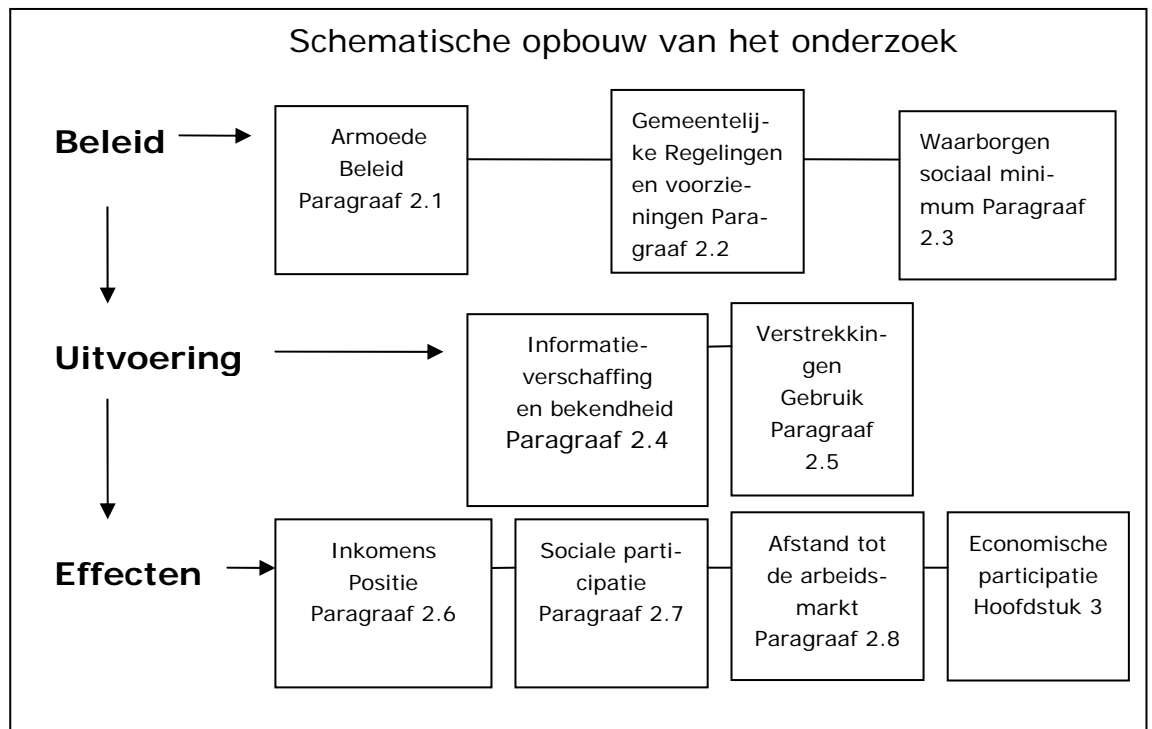
Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn drie afzonderlijke onderzoeken uitgevoerd:

- Het gemeentelijk beleid en uitvoering op het gebied van armoedebestrijding is geïnventariseerd door een internet enquête onder 150 gemeenten, waarvan 105 gemeenten hebben gereageerd.
- Het kwantitatieve beeld dat hieruit voortkomt is kwalitatief onderbouwd met behulp van een casestudie bij acht gemeenten. Ook bij UWV en SVB zijn casestudies uitgevoerd; bij de hoofdkantoren en een tweetal regionale vestigingen.
- Een omvangrijk onderdeel van het onderzoek bestaat verder uit een enquête onder de cliënten van gemeenten, UWV en SVB en een aantal werkende armen. In totaal gaat het hierbij om bijna 35.000 personen, waarvan 9.673 mensen hebben gereageerd. Uit deze enquête kan de betekenis van de inzet van de gemeenten, UWV en SVB worden geschat voor het inkomen en de participatie van de diverse groepen minima die binnen het onderzoek worden onderscheiden.

De resultaten van deze drie onderzoeken worden in samenhang gepresenteerd. Een verdere uitwerking van de opzet van het onderzoek treft u aan als bijlage 3.

1.5 Leeswijzer en bevindingen op hoofdlijnen

De opbouw van het onderzoek is hieronder in een schema weergegeven. Daarin zijn ook de paragrafen genoemd waarin de bevindingen van het onderzoek terug zijn te vinden.



Voor de indeling van deze nota van bevindingen zijn de hoofd- en deelvragen als uitgangspunt genomen. Nadat in dit hoofdstuk het onderwerp is ingeleid en het toe-

zichtkader en de onderzoekaankpak zijn weergegeven, staat in hoofdstuk twee onderzoeksvraag a, de uitvoering van het armoedebeleid, centraal.

In dat hoofdstuk wordt vastgesteld dat armoedebestrijding een belangrijk onderdeel is van het beleid van gemeenten. Daarna volgt een inventarisatie en uiteenzetting van de regelingen en voorzieningen die gemeenten, UWV en SVB kunnen inzetten om armoede te bestrijden. Voorbeelden zijn: bijzondere bijstand, kwijtschelding lokale lasten en toeslagen op grond van de Toeslagenwet.

Gemeentelijke regelingen zijn niet bekend bij alle mensen die daarvoor in aanmerking komen. Verder komt het voor dat mensen afzien van een aanvraag omdat zij de regeling te ingewikkeld vinden of omdat zij denken er geen recht op te hebben. Omdat het gebruik van regelingen en voorzieningen belangrijk is voor een effectieve armoedebestrijding is paragraaf 2.4 gewijd aan de informatieverschaffing en bekendheid van regelingen. Daarbij is de samenwerking tussen gemeenten, UWV en SVB een belangrijk item. Door die samenwerking krijgen gemeenten ook zicht op een deel van de mensen met een inkomen op minimumniveau die geen bijstanduitkering ontvangen.

Bij de respondenten zijn landelijke regelingen, zoals huur- en zorgtoeslag meer bekend dan gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen. De bekendheid van regelingen en voorzieningen houdt direct verband met het feitelijke gebruik daarvan. Zo blijkt uit de enquête dat mensen met een uitkering meer gebruik maken van regelingen en voorzieningen dan mensen zonder uitkering.

De inkomenspositie van mensen met een laag inkomen komt in paragraaf 2.6 aan bod. Uit het onderzoek blijkt dat het merendeel van de geënquêteerden moeite heeft om rond te komen. Wat daarbij opvalt, is dat respondenten aangeven dat (volgens hun waarneming) het gebruik van gemeentelijke regelingen maar beperkt invloed heeft op het verbeteren van hun inkomenspositie.

Hoofdstuk twee sluit af met de effecten van het armoedebeleid op de sociale participatie. Daarbij is onder meer gevraagd naar de frequentie waarmee uitgaansgelegenheden worden bezocht, de regelmaat waarmee familie en vrienden worden bezocht en of hobby's worden uitgeoefend. Uit de beantwoording blijkt, dat sociaal participeren, behalve met het inkomen, samenhangt met opleidingsniveau en de vraag of iemand zelfredzaam is. Verder laten de resultaten van de enquête zien, dat de sociale participatie afneemt naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt groter wordt.

Het onderzoek laat zien, dat de oorzaak van sociaal isolement meer moet worden gezocht in de persoonlijke levenssfeer dan in het al dan niet gebruik maken van aanvullende inkomensondersteuning.

Terugkerend naar hoofdvraag a, geldt dat gemeentelijk armoedebeleid volgens de geënquêteerden in geringe mate bijdraagt aan het verbeteren van hun inkomenspositie. Activering en het doorbreken van sociaal isolement zijn sterk afhankelijk van individuele kenmerken.

In hoofdstuk drie, dat alleen betrekking heeft op bijstandgerechtigden, komen de effecten van gemeentelijk armoedebeleid en financiële prikkels op de participatie (hoofdvraag b) aan de orde. Het accepteren van betaald werk kan gehinderd worden wanneer het inkomen na werkhervatting niet of nauwelijks stijgt.

Om te bevorderen dat bijstandgerechtigden uitstromen naar werk, kunnen gemeenten verschillende - financiële - prikkels inzetten. Daarvan wordt in paragraaf 3.1 een overzicht gegeven. Genoemd worden onder meer: uitstroompremies, tijdelijk behoud van voorzieningen, kwijtschelding van vorderingen en handhaven van de sollicitatieplicht.

Het blijkt dat de mate waarin gemeenten prikkels inzetten van elkaar verschilt. Handhaving van de sollicitatieplicht vindt in alle bij het onderzoek betrokken gemeenten plaats. Kwijtschelding van vorderingen als een bijstandsgerechtigde werk aanvaardt, vindt in 20 procent van de gemeenten plaats. Gaat het om het stimuleren van het zoeken naar werk, dan blijkt dat respondenten het effect van prikkels waarvan ze voordeel hebben, zoals de uitstroompremie, positiever beoordelen dan prikkels waarvan ze nadeel hebben, zoals sancties. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de consequenties voor het inkomen bij het aanvaarden van werk. Het merendeel van de niet uitgestroomde bijstandsccliënten verwacht na het vinden van werk makkelijker rond te kunnen komen. Slechts 5 procent ziet een zogenoemde armoedeval en 19 procent geeft aan te verwachten dat er aan hun inkomenspositie niets verandert. Bijstandsccliënten die zijn uitgestroomd naar werk zijn meer zelfredzaam dan mensen die niet zijn uitgestroomd. Zij hebben ook minder vaak betalingsachterstanden dan bijstandsgerechtigden die niet zijn uitgestroomd.

Voor de beantwoording van hoofdvraag b geldt, dat (financiële) prikkels in beperkte mate bijdragen aan het aanvaarden van werk door bijstandsgerechtigden. Het merendeel van de geënquêteerde bijstandsgerechtigden is zich niet bewust van de armoedeval. Sterker dan van het inkomen hangt participatie samen met zelfredzaamheid.

Een uitgebreider overzicht van de bevindingen van de inspectie is opgenomen in hoofdstuk vier.

2 Armoedebestrijding

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop gemeenten, UWV en SVB inhoud geven aan de armoedebestrijding. Voor de gemeenten heeft dat betrekking op het armoedebeleid, de wijze waarop ze trachten om het gebruik van inkomensondersteunende regelingen- en voorzieningen te bevorderen. De rol die UWV en SVB spelen voor wat betreft het waarborgen van het inkomen op het sociale minimum wordt beschreven in paragraaf 2.3 en over hun activiteiten om informatie te verschaffen over gemeentelijke regelingen wordt in paragraaf 2.4 gerapporteerd. De paragrafen 2.5 tot en met 2.8 geven de bevindingen weer over de verstrekkingen door gemeenten, het gebruik en de effecten van het gebruik van de inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen.

2.1 Armoedebeleid gemeenten

Gemeentelijk armoedebeleid heeft als doel het financieel ondersteunen van mensen met een (langdurig) laag inkomen en het bevorderen van maatschappelijke en economische participatie. De primaire vraag die in het onderzoek aan de gemeenten is voorgelegd is of zij armoedebestrijding hebben onderkend als specifiek doel van beleid.

Uit de internet enquête blijkt- al dan niet impliciet- dat dit voor alle responderende gemeenten het geval is. Er is in het gemeentelijke domein geen discussie over de vraag of armoedebeleid relevant is. Dit wordt bevestigd bij de casestudies die bij acht gemeenten zijn uitgevoerd (hierna genoemd: de geïnterviewde gemeenten).

In de internet enquête is aan de gemeenten een aantal thema's voorgelegd, met de vraag of een thema onderdeel uitmaakt van het formele armoedebeleid binnen de gemeente. Deze thema's zijn de concretisering van het armoedebeleid naar de uitvoeringspraktijk. Het beeld dat daaruit naar voren komt is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1

Overzicht van de thema's die binnen het gemeentelijke armoedebeleid worden onderscheiden in 2009 in percentages

| Aanwezigheid thema in gemeentelijk armoedebeleid | ja |
|--|-----------|
| Thema | |
| beleid - aanpak problematische schulden? | 95 |
| beleid - stimuleren maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen? | 94 |
| beleid - tegengaan niet-gebruik? | 93 |
| beleid - schuldpreventie? | 90 |
| beleid - voorkomen woningontruiming? | 81 |

Bij de geïnterviewde gemeenten zijn dezelfde thema's naar voren gekomen. Meer specifieke doelstellingen die in de interviews zijn genoemd, betreffen het financieel ondersteunen van huishoudens die dat nodig hebben, het voorkomen van sociaal isolement en het wegnemen van belemmeringen voor re-integratie. Uit de interviews blijkt verder dat een gemeente die meer nadruk legt op re-integratie, als middel om armoede te bestrijden, bewust minder aandacht (en geld) besteedt aan de verstrekking van aanvullende voorzieningen.

2.1.1 *Doelgroepen*

Uit de internet enquête (zie tabel 2, doelgroepen van het armoedebeleid) blijkt dat kinderen en 65-plussers in vrijwel alle gemeenten een doelgroep vormen. Gemeenten onderscheiden werkende armen in driekwart van de gevallen als doelgroep. Minder vaak geldt dit voor UWV-cliënten en allochtonen. Het is niet zo dat als een gemeente een bepaalde categorie cliënten niet als doelgroep heeft benoemd, individuen uit die categorie niet worden geholpen. Het beslissende criterium voor de toekenning van een voorziening of regeling is uiteindelijk de hoogte van het inkomen. In die zin kan iedereen die (langdurig) van een laag inkomen moet rondkomen bij de gemeente aankloppen voor ondersteuning.

Tabel 2

Doelgroepen van het armoedebeleid

| Doelgroep | percentage |
|-------------------------------|-------------------|
| Aandacht voor kinderen? | 99 |
| Aandacht voor 65-plussers? | 93 |
| Aandacht voor werkende armen? | 73 |
| Aandacht voor allochtonen? | 58 |
| Aandacht voor UWV-cliënten? | 56 |

Het landelijke beeld dat in tabel 2 is weergegeven is ook herkenbaar bij de geïnterviewde gemeenten.

2.1.2 *Ontwikkelingen in het beleid van de afgelopen drie jaren*

In het bestuursakkoord van 2007 hebben SZW en VNG afspraken gemaakt over een intensivering van het armoedebeleid. Om na te gaan of deze impuls weerslag heeft gekregen bij gemeenten heeft IWI in de internet enquête aan gemeente gevraagd om te vermelden welke veranderingen in het beleid zijn doorgevoerd. Deze wijzigingen zijn weergegeven in tabel 3. Daarin wordt de ontwikkeling van thema's en aandacht voor doelgroepen vermeld.

Tabel 3
Ontwikkelingen bij de thema's van het armoedebeleid over de periode 2006-2009

| beleidswijzigingen in armoede- bestrijding (%) | momenteel wel beleid | | | momenteel geen beleid | |
|---|-------------------------|----------|--------|-------------------------|-----------------------------|
| | verandering t.o.v. 2006 | | | verandering t.o.v. 2006 | |
| | meer | evenveel | minder | toen wel, nu niet | toen niet en nu nog niet |
| <i>doelgroepen</i> | | | | | |
| - aandacht voor kinderen | 90 | 7 | - | - | 3 |
| - aandacht voor 65 plussers | 51 | 37 | 3 | 2 | 7 |
| - aandacht voor werkende armen | 42 | 25 | 3 | 1 | 29 |
| - aandacht voor UWV-cliënten | 28 | 22 | 3 | 3 | 44 |
| - aandacht voor allochtonen | 21 | 33 | - | 1 | 45 |
| <i>stimuleren maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen</i> | | | | | |
| | 71 | 23 | - | - | 6 |
| <i>schuldpreventie</i> | | | | | |
| - aanpak problematische schulden | 68 | 26 | - | 1 | 5 |
| - budgetteringscursussen voor risicogroepen | 42 | 27 | - | 1 | 30 |
| - voorkomen woningontruiming | 41 | 36 | 2 | - | 21 |
| - preventie schuldhulpverlening op scholen | 34 | 14 | 1 | 4 | 47 |
| - anti-schuldconvenanten met bedrijven of organisaties | 28 | 6 | - | 3 | 63 |
| <i>tegengaan van niet-gebruik</i> | | | | | |
| - vereenvoudigen aanvraagprocedures | 75 | 18 | - | 1 | 6 |
| - intensieve samenwerking met maatschappelijke organisaties | 59 | 19 | - | 1 | 21 |
| - verbetering informatie aan maat- schappelijke organisaties | 55 | 21 | - | 1 | 23 |
| - betrokkenheid formulierenbrigades | 31 | 13 | 1 | 6 | 49 |
| - participatie in Rechetopbijstand.nl | 16 | 13 | - | 7 | 64 |
| - participatie in Berekenuwrecht.nl | 11 | 1 | - | 9 | 79 |

Volgens de gemeenten hebben alle thema's van het armoedebeleid meer aandacht gekregen in de afgelopen 3 jaar.

In de mate waarin meer verschuivingen in de aandacht voor het armoedebeleid hebben plaatsgevonden zijn verschillen zichtbaar. Het duidelijkst is dat bij de doelgroepen. In aflopende rangorde is er in de topdrie sprake van (toegenomen) aandacht voor kinderen, 65-plussers en werkende armen.

2.1.3

Conclusie beleid gemeenten

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten beleid hebben voor armoedebestrijding. Er bestaat weinig verschil tussen gemeenten waar het gaat om algemeen aanvaarde doelstellingen van het armoedebeleid. Armoedebestrijding is in alle gemeenten een specifiek doel en een belangrijk onderdeel van het beleid.

Het gaat hierbij om het financieel ondersteunen van mensen met een langdurig laag inkomen. Gemeenten willen tevens bereiken dat kwetsbare groepen worden gestimuleerd tot maatschappelijke- en mogelijk economische participatie en dat de belemmeringen om te kunnen participeren worden weggenomen.

Voor gemeenten is het belangrijk dat armoede wordt voorkomen door het verminderen van het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen. Bij armoedebestrijding is naast het verstrekken van de financiële ondersteuning de schuldhulpverlening een belangrijk thema in het beleid.

De thema's en doelgroepen die de centrale overheid belangrijk vindt, krijgen bij gemeenten meer beleidsmatige aandacht dan drie jaar geleden. Kinderen, 65-plussers en werkende armen zijn de belangrijke doelgroepen. Gemeenten willen met hun armoedebeleid niet alleen mensen met een WWB- uitkering bereiken. Zij richten zich ook op mensen met een andere uitkering of inkomen.

2.2

Gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen

Aan gemeenten is gevraagd welke inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen zij hebben getroffen waardoor mensen met een minimumuitkering een aanvulling kunnen krijgen op hun inkomen en gestimuleerd kunnen worden om te participeren.

Tabel 4

Regelingen en voorzieningen binnen het gemeentelijke armoedebeleid (% aanwezig)

| Regeling of voorziening | Percentage |
|---|-------------------|
| bijzondere bijstand | 100 |
| langdurigheidstoelage | 100 |
| kwijtschelding lokale lasten | 96 |
| aanvullende ziektekostenverzekering | 91 |
| voorzieningen met betrekking tot sociaal isolement kinderen | 83 |
| voorzieningen ontwikkeling kinderen | 81 |
| andere voorzieningen met betrekking tot sociaal isolement volwassenen | 74 |
| categoriale bijzondere bijstand | 73 |
| regeling aanschaf duurzame gebruiksgoederen | 62 |
| stadspas, kortingspas | 12 |
| uitstroompremies | 71 |
| voorzieningen samen met externe partijen | 30 |

Uit de tabel blijkt dat de meeste gemeenten dezelfde soort regelingen en voorzieningen inzetten voor de bestrijding van armoede. Het gebruik van de diverse voorzieningen is onder de gemeenten breed verspreid. Alleen de stadspas of kortingspas wordt landelijk minder vaak ingezet. De regeling duurzame gebruiksgoederen komt niet bij alle gemeenten voor. In de gemeenten waar deze regeling niet voorkomt kunnen vergelijkbare kosten via de bijzondere bijstand worden vergoed.

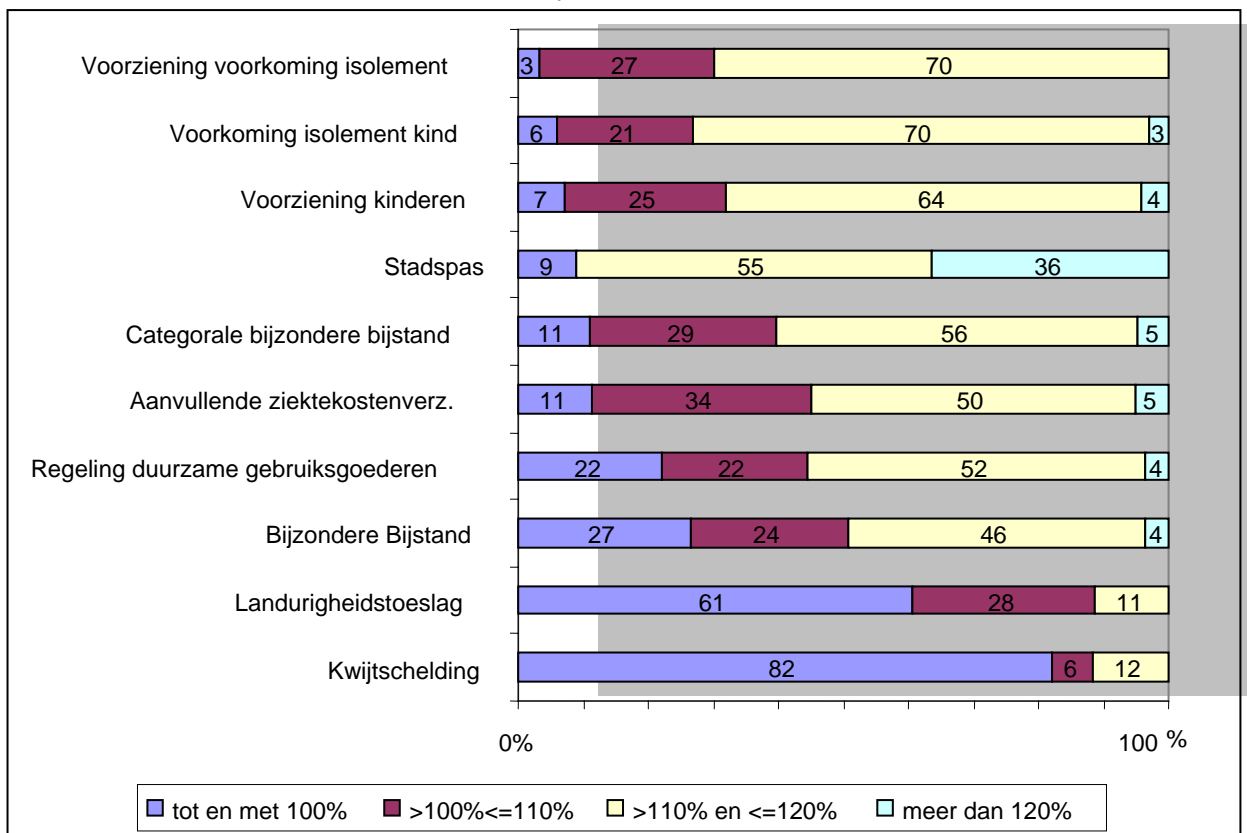
2.2.1 *Inkomensgrenzen*

De gemeenten stellen per regeling een inkomensgrens vast. Daarmee wordt bepaald welke inkomensgroep gebruik kan maken van de regeling. Ook inhoudelijk kunnen op het oog gelijke regelingen en voorzieningen per gemeente variëren in de 'opbrengst' voor de cliënt.

In de onderstaande figuur 1 staat vermeld welke inkomensgrenzen door de gemeenten worden gehanteerd. De inkomensgrens houdt in dat mensen met een inkomen op het sociale minimum en degenen met een inkomen tot aan de vastgestelde inkomensgrens een beroep kunnen doen op een regeling en voorziening.

Uit het overzicht blijkt dat de gehanteerde inkomensgrenzen verschillen tussen de gemeenten.

Deze figuur is opgesteld aan de hand van de internetenquête. In werkelijkheid worden er veel meer grenzen gehanteerd dan de 100, 110 en 120 procent die nu in de tabel zijn onderscheiden. Voor de overzichtelijkheid zijn de reacties van de gemeenten echter verdeeld in een beperkt aantal klassen.



Figuur 1
De door de gemeenten in 2009 gehanteerde inkomensgrenzen (in procenten van de bijstandsnorm) voor de toekenning van regelingen en voorzieningen die gemeenten inzetten voor de armoedebestrijding.

Uit de interviews is gebleken dat inkomensgrenzen van meer dan 100 procent van de bijstandsnorm soms worden gelegitimeerd met een beroep op de armoedeval. Erkend wordt daarbij wel dat weinig harde gegevens over armoedevaleffecten bekend zijn. Er is veel ruimte om subjectieve opvattingen in beslissingen te vertalen.

Een toelichting op de inhoud van de regelingen en voorzieningen die in figuur 1 zijn weergegeven met vermelding van de inkomensgrenzen is opgenomen in de bijlage 1 van deze nota.

2.2.2

Conclusie inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen van gemeenten

Om de doelstellingen van het armoedebeloid te realiseren zetten gemeenten diverse regelingen en voorzieningen in, die tot doel hebben om inkomensondersteuning te bieden en participatie te bevorderen.

Het verschil tussen de gemeenten blijkt vooral uit de inkomensgrenzen die zij per regeling of voorziening hanteren. De inkomensgrenzen variëren van 100 tot 130% van het sociale minimum. Doordat de inkomensgrenzen voor de meeste regelingen boven bijstandsniveau zijn gesteld kunnen zowel mensen met een bijstandsuitkering als mensen met een uitkering van UWV en SVB en 'werkende armen' gebruik maken van de regelingen van gemeenten.

Consequentie van de gehanteerde inkomensgrenzen is dat de hoogte van de vergoedingen verschilt per gemeente en ook verschilt wie wel en niet in aanmerking komt voor een vergoeding.

Een groot deel van de voorzieningen kan onder de noemer van de bijzondere bijstand worden verstrekt, waardoor individuele kosten kunnen worden vergoed. Bijzondere bijstand kan eveneens worden toegekend aan de doelgroepen die gemeenten op grond van hun beleid belangrijk vinden zoals ouderen en (schoolgaande) kinderen van mensen met een laag inkomen. Zij kunnen een vast bedrag of een verstrekking in natura krijgen van de gemeenten. Naast de bijzondere bijstand hebben gemeenten regelingen en voorzieningen die niet op de WWB zijn gebaseerd. Het betreft kwijtschelding van lokale lasten en participatieregelingen, zoals stadspas of kortingspas. Deze laatste voorziening is vooral te vinden bij grote gemeenten.

2.3

Waarborgen sociaal minimum door UWV en SVB

2.3.1

Toeslagenwet en de rol van UWV

Dit onderdeel beschrijft welk beleid UWV heeft ontwikkeld voor het bevorderen van het gebruik van de Toeslagenwet (TW), welke instrumenten daarvan onderdeel uitmaken en hoe dit beleid wordt uitgevoerd. Voor deze informatie is gebruik gemaakt van de handboeken van UWV en zijn gesprekken gevoerd met beleidsadviseurs (hoofdkantoor UWV), procesbegeleiders, arbeidsdeskundigen en werkcoaches (regiokantoren).

De TW is op 1 januari 1987 in werking getreden. Doel van de TW is om een uitkering uit hoofde van een andere sociale verzekeringswet, indien noodzakelijk, aan te vullen tot een sociaal minimum. Het is namelijk mogelijk dat de uitkering wat wel wordt genoemd de moederwet (bijvoorbeeld WW of WIA) lager is dan het sociale minimum.

De toeslag wordt op aanvraag van de UWV-klant toegekend. Dit betekent dat het initiatief tot het aanvragen van een toeslag bij de klant ligt. Op UWV rust echter de taak de klant hierover te informeren. Het informeren van de cliënt over het recht op toeslag kan op verschillende momenten plaatsvinden bij de aanvraag van een uitkering, bij toekenning van de uitkering maar ook lopende de uitkering als het gezinsin-

komen of de gezinssituatie wijzigt. Uit het onderzoek blijkt dat de wijze van informeren van de uitkeringsgerechtigden per wet enigszins verschilt.

Dit zijn de verschillende werkwijzen:

Personen die zich bij UWV melden voor een WW-uitkering kunnen deze digitaal of schriftelijk aanvragen. Op het digitale aanvraagformulier staan vragen over het recht op toeslag. Als de procesbegeleider van UWV de indruk heeft dat de klant recht heeft op een toeslag, dan stuurt hij deze een aanvraagformulier Toeslagenwet toe. In tegenstelling tot het digitale exemplaar, bevat de papieren versie van de aanvraag WW geen vragen die een indicatie kunnen geven voor een mogelijk recht op toeslag. Volgens UWV komt dit omdat het bij een digitale aanvraag veel eenvoudiger is om de klant door het aanvraagformulier te geleiden. Bij een papieren aanvraag zou de extra gevraagde informatie tot verwarring kunnen leiden.

Personen die een Wia-uitkering aanvragen krijgen informatie over de mogelijkheid een toeslag aan te vragen in de brochure die bij de aanvraag zit. Zij dienen vervolgens zelf een aanvraagformulier aan te vragen. In beide gevallen beoordeelt de procesbegeleider of de WW'er of Wia'er die de toeslag heeft aangevraagd, daar recht op heeft.

Bij toekenning van een WW-uitkering wordt er ook een brochure meegestuurd waarin naar de toeslag wordt verwezen. Bij toekenning van een Wia-uitkering staat in de toekenningsbeslissing een alinea over de mogelijkheid een toeslag aan te vragen.

Wanneer een Wajonger een uitkering aanvraagt bepaalt de procesbegeleider of er mogelijk recht is op een toeslag. In dat geval wordt bij de toekenningsbeslissing een aanvraagformulier en een brochure toeslag mee gestuurd.

Voor de WW geldt specifiek dat er gedurende de uitkerings situatie regelmatig contact is met de cliënt. UWV kent geen standaardprocedure om via deze contacten (veelal via de werkcoach) met de klant in gesprek te raken over aspecten van de TW. Ook bij de arbeidsongeschiktheidswetten is er geen standaardprocedure voor de arbeidsdeskundigen.

Verder kan een cliënt van UWV tijdens de uitkering een brochure over de TW van de website van het UWV downloaden. Als een ontvangen wijzigingsformulier of inkomstenverklaring daar aanleiding toe geeft, krijgt men een aanvraagformulier TW opgestuurd. Daarnaast kan via het Klantcontactcentrum, via de werkcoach (WW) of via de arbeidsdeskundige (Wajong of Wia/WAO) ook een aanvraag voor een toeslag worden ingediend.

Hieronder zijn de bevindingen uit de enquête onder UWV-cliënten over de TW opgenomen, aangezien de TW in de volgende hoofdstukken niet meer wordt behandeld.

Uit de cliënten enquête blijkt dat het percentage cliënten dat geen hulp of informatie heeft gekregen bij het aanvragen van een toeslag op grond van de TW ongeveer 15 procent van het aantal mensen betreft met een toeslag. WAO'ers roepen het vaakst de hulp van een andere organisatie dan UWV of gemeente in en WW'ers het minst vaak, Wajongers doen iets vaker dan de andere uitkeringsgerechtigden een beroep op familie of bekenden.

2.3.2

WWB65+ en de rol van SVB

In dit onderdeel is beschreven welk beleid SVB heeft ontwikkeld voor het bevorderen van het gebruik van WWB65+ door hun cliënten, welke instrumenten daarvan onderdeel uitmaken, en hoe dit beleid wordt uitgevoerd.

De SVB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de AOW, de nabestaandenuitkering Anw, de kinderbijslag en enkele andere regelingen. Met ingang van 1 januari 2010 voert SVB ook de WWB65+ uit. Voorheen was dit een taak voor de gemeenten. De SVB verstrekt deze uitkering onder de naam Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). Deze AIO is bedoeld voor personen van 65 jaar en ouder met een onvolledige AOW-uitkering, die onder het sociale minimum terecht zijn gekomen. In deze nota wordt verder gebruik gemaakt van de term WWB65+.

Bij de uitvoering van de WWB65+, is de primaire doelstelling van SVB en de gemeenten, om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Subsidiair dient het niet-gebruik van de WWB te worden teruggedrongen door het actief benaderen van 65 plussers met informatie over het recht op bijstand.²

Uit de gesprekken met de medewerkers van het hoofdkantoor van SVB blijkt dat SVB voor alle vestigingen een standaardprocedure heeft ontwikkeld voor de behandeling van aanvragen WWB65+³. Uit interviews met medewerkers van de twee regiokantoren van SVB blijkt dat zij deze standaardprocedure toepassen.

Deze procedure is als volgt:

- Op grond van een melding uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA) stuurt SVB een half jaar voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd een aanvraag AOW naar de potentiële klant.
- Op basis van de ontvangen informatie bekijkt SVB of er een volledig recht op een AOW-uitkering is. Als blijkt dat er geen volledig AOW-recht is opgebouwd stuurt SVB een aanvullende brief. Bij deze brief is een stroomschema gevoegd.
- De klant kan door het stroomschema te volgen inzicht krijgen of er een mogelijk recht op een aanvullende WWB-uitkering bestaat en dit kenbaar maken aan SVB.
- Vervolgens ontvangt de klant een aanvraagformulier voor de aanvullende bijstand. Als de gevraagde informatie ontvangen is, geeft SVB na toetsing een beschikking af. De klant ontvangt daarna naast zijn AOW-uitkering tegelijkertijd de aanvullende WWB-uitkering.
- SVB controleert of de aanvraag is terugontvangen. Is dit niet het geval, dan wordt mondeling of schriftelijk gerappelleerd. Incidenteel wordt ook een huisbezoek afgelegd.

De medewerkers van het hoofdkantoor van SVB hebben aangegeven dat in januari 2008 een eenmalige mailing is uitgegaan naar 65-plussers van wie uit een bestandskoppeling met gegevens van de Belastingdienst naar voren was gekomen dat zij waarschijnlijk een inkomen hadden dat lager is dan het sociaal minimum en eventueel recht hadden op een aanvullende bijstandsuitkering. Van de 27.000 mensen die zijn aangeschreven, hebben 1.200 mensen alsnog een aanvraag WWB65+ ingediend. In totaal zijn er 1.000 uitkeringen toegekend. Tijdens de gesprekken met het hoofdkantoor van SVB is aangegeven dat zij overwegen om in 2010 een dergelijke actie nogmaals uit te voeren.

² Uitvoeringsregeling 2009, betreffende de uitvoering van de WWB voor 65-plussers behorende bij de 'Regeling mandaatverstrekking, machtiging en volmachtverlening aan SVB'.

³ IWI onderzoek 'Rechten verzilveren'. Terugdringen van het niet gebruik van de aanvullende bijstand onder 65-plussers (N08/WWB65+, mei 2008).

2.3.3 *Conclusie waarborgen sociaal minimum UWV en WWB65+SVB*

UWV

Uitgangspunt van UWV is dat de klant die in aanmerking komt voor een toeslag op grond van de TW, de aanvraag daarvoor zelf verzorgt. De klant wordt daar bij het eerste contact op gewezen, mondeling, en door middel van enige passages in toelichtende brochures. Uit het onderzoek blijkt dat de wijze van informeren van de uitkeringsgerechtigden per wet enigszins verschilt.

Voor de WW geldt specifiek dat er gedurende de uitkeringssituatie regelmatig contact is met de cliënt. UWV kent geen standaardprocedure om via deze contacten (veelal via de werkcoach) met de klant in gesprek te raken over aspecten van de TW. Ook bij de arbeidsongeschiktheidswetten is er geen standaardprocedure voor de arbeidsdeskundigen.

SVB

De SVB heeft voor alle vestigingen een standaard procedure ontwikkeld voor de behandeling van aanvragen WWB65+.

Uit de interviews met de regiokantoren blijkt dat zij deze standaardprocedure volgen.

2.4 **Informatieverschaffing en bekendheid van gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen, toeslagen van de Belastingdienst en schuldhulpverlening**

Een substantiële groep mensen met een inkomen op of net het sociaal minimum maakt geen gebruik van landelijke en gemeentelijke inkomensregelingen en voorzieningen, terwijl zij daar in principe wel voor in aanmerking komen⁴

Gemeenten kunnen op basis van hun kennis over het gebruik van hun inkomensondersteunende regelingen maatregelen treffen om het gebruik te verhogen. Zij kunnen daarbij gebruik maken van de inzet en de kennis van andere organisaties zoals UWV en SVB. De wijze waarop gemeenten, UWV en SVB hiermee omgaan wordt hierna beschreven.

Ook wordt weergegeven wat cliënten vinden van de informatieverschaffing en de voorlichting en wordt gerapporteerd over de bekendheid van de inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen bij de geënquêteerde cliënten.

2.4.1 *Inzet van middelen door gemeenten om doelgroepen te bereiken*

De gemeenten gebruiken verschillende instrumenten om de diverse doelgroepen te bereiken die in aanmerking komen voor inkomensondersteunende regelingen.

De geïnterviewde gemeenten kunnen zich een beeld vormen van de doelgroepen waarvoor zij de verschillende aanvullende inkomensondersteunende regelingen hebben vastgesteld. Een aantal gemeenten geeft aan moeite te hebben met het bereiken van de groepen die niet beschikken over een bijstandsuitkering, en dus niet al in beschikbare bestanden aanwezig zijn. Voor het in beeld brengen van doelgroepen maken gemeenten gebruik van externe onderzoeksbureaus, zoals KWIZ en SGBO en van eigen gemeentelijke onderzoeksbureaus. KWIZ is een aantal keren genoemd als organisatie die behulpzaam kan zijn bij het vinden van de doelgroep werkende armen, en dan vooral van hun adressen zodat deze ook te benaderen is. In dat verband merken gemeenten op dat bestandskoppeling met gegevens van de Belastingdienst tot meer kennis over wie tot de doelgroep werkende armen behoren, kan leiden. Ook in de internet enquête bij de gemeenten is een dergelijke opmerking een enkele keer aangetroffen.

⁴ Onderzoek van SCP 'Geld op de Plank' 5 juni 2007.

Dat dit echter niet altijd het gewenste resultaat oplevert, is gebleken uit een pilot die is uitgevoerd door de Belastingdienst en 16 gemeenten/Intergemeentelijke Sociale Diensten. Hierbij werd getracht via gegevensuitwisseling beter zicht te krijgen op de doelgroep van de bijzondere bijstand. De gegevens na de bestandskoppeling waren te grofmazig en moesten rigoureuus worden bewerkt om een bestand over te houden dat bruikbaar was.⁵

De meeste van de acht geïnterviewde gemeenten hebben (lokale) armoedemonitors ontwikkeld om na te gaan in welke mate de doelgroep die de gemeente heeft aangewezen, gebruik maakt van de lokale regelingen.

2.4.2

Voorlichting en overige dienstverlening door gemeenten, UWV en SVB

Voorlichting gemeenten over gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen

Gemeenten zetten veel voorlichtingskanalen in. Vooral rekenhulpen en elektronisch aanvragen zijn populair. Voor de Stadspassen is er doorgaans een eigen website en een eigen magazine, waarin een overzicht wordt geboden over alle aanbiedingen waarvoor de pas kan worden gebruikt. Veel van de geïnterviewde gemeenten gebruiken formulierenbrigades, teams van vrijwilligers die langs gaan bij huishoudens met een minimum inkomen en bij potentiële niet-gebruikers afgaan om hun financiële situatie door te nemen en te kijken waar nog hulp geboden kan worden. Deze teams bestaan vaak uit 'ervaringsdeskundigen', mensen die zelf een uitkering hebben of in die situatie hebben gezeten. Soms nemen die teams ook het recht op belastingtoeslagen en andere rijksregelingen in hun voorlichting mee.

Uit de internet enquête blijkt dat 82 procent van de gemeenten gebruik maakt van specifieke folders over het armoedebeleid om cliënten te informeren over de mogelijkheden van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen. Ook stelt 67 procent van de gemeenten informatie beschikbaar op locaties waar specifieke doelgroepen te vinden zijn, zoals in scholen, kerken, moskeeën, en bejaardentehuizen. Ruim driekwart van de gemeenten geeft aan dat informatie over regelingen en voorzieningen aanwezig is op voor iedereen toegankelijke locaties (buiten het gemeentelijke apparaat) zoals bibliotheken. Vrijwel geen gemeente verstrekt schriftelijke informatie in het Turks of Marokkaans.

De helft van de gemeenten werkt met vrijwillige formulierbrigades. Bijna 40 procent van de gemeenten maakt gebruik van professionele teams die huisbezoeken afleggen.

Een aanvraag indienen via de internetsite kan bij bijna 40 procent van de gemeenten. Iets meer dan de helft van de gemeenten biedt cliënten ook de mogelijkheid om op de site zelf het recht op een voorziening te bepalen.

Uit de cliëntenquête blijkt dat gemeentelijke informatiebronnen (vooral voorlichting van medewerker gemeente en folders) vaak zijn gebruikt. De gemeentelijke website wordt maar door 4 procent van de cliënten genoemd als voorlichtingsbron. De meeste hulp en informatie krijgen de cliënten van familie en kennissen (35 procent).

Ook is aan de cliënten gevraagd wat zij van de voorlichting vonden. De resultaten voor de minima onder de cliënten staan in de tabel 6 afgebeeld.

Personen met een WWB-uitkering hebben vaker voorlichting van de gemeente gekregen dan de andere groepen, die niet zo veel van elkaar verschillen. De Wajongers zijn de enige groep die in meerderheid aangeven geen voorlichting te hebben gehad.

⁵ Brief aan de Tweede Kamer d.d. 7-12-2009; Kamerstukken 24515; nr.170.

De kwaliteit van de voorlichting van de gemeente was volgens de ruime meerderheid redelijk tot zeer goed. Onder WW'ers is de tevredenheid over de voorlichting het laagst, onder WWB'ers en Anw'ers het hoogst.

Tabel 5

Oordeel over de algemene voorlichting van de gemeente met betrekking tot de inkomensondersteunende regelingen en toeslagen van de Belastingdienst.

| Oordeel over voorlichting | WWB | WW | WIA/WAO | Wa-jong | Anw | AOW | werkende armen |
|--|-----|-----|---------|---------|-----|-----|----------------|
| Geen voorlichting gekregen | 22% | 43% | 40% | 52% | 44% | 46% | 43% |
| Oordeel van degenen die wel voorlichting hebben gekregen | | | | | | | |
| Goed tot heel goed | 53% | 47% | 46% | 44% | 53% | 43% | 48% |
| Redelijk | 27% | 22% | 30% | 28% | 24% | 31% | 26% |
| Niet zo of helemaal niet goed | 20% | 31% | 24% | 29% | 22% | 26% | 26% |

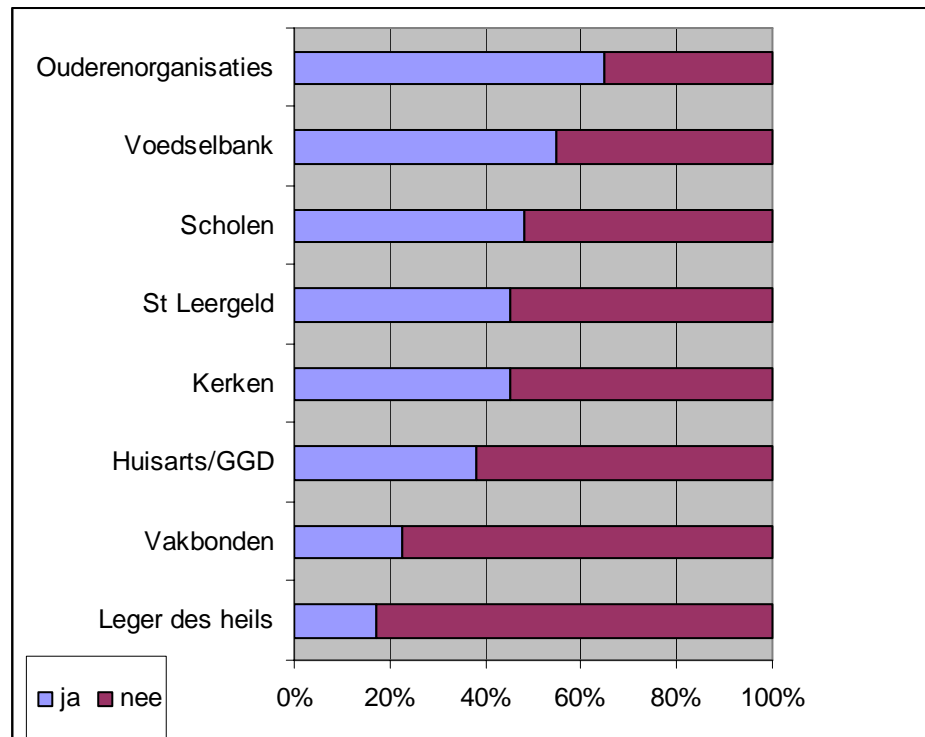
Samenwerking gemeenten

Aan de gemeenten is gevraagd met welke organisaties wordt samengewerkt om de armoede te bestrijden. Samenwerking kan bijvoorbeeld tot doel hebben om armoede te voorkomen, zoals samenwerking met scholen om ouders en kinderen te informeren over het bestaan van armoede en de gevolgen. Hierna wordt een beeld gegeven van de mate waarin gemeenten samenwerken met zowel maatschappelijke (semi) overheidsorganisaties.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties

In de interviews met de geïnterviewde gemeenten komt de samenwerking met ouderenorganisaties wat minder in beeld dan in de enquête. Kerken en voedselbank worden vaak genoemd, evenals de Stichting Leergeld. Ook sportfondsen zijn in trek als samenwerkingspartner. Los van de onderzochte gemeenten is documentenonderzoek verricht naar de inzet van de Stichting Leergeld. Daaruit bleek dat samenwerking met deze stichting specifieke voordelen kan opleveren voor de gemeente. Een particuliere stichting heeft meer ruimte om bepaalde categorieën kinderen te benaderen en kan regelingen gericht inzetten voor probleemsituaties dan de gemeente. Hierbij is als beletsel voor de gemeente genoemd, dat deze gebonden is aan beginselen van behoorlijk bestuur. Daardoor is er minder ruimte voor flexibiliteit. De Stichting Leergeld verschaft bijstand in natura.

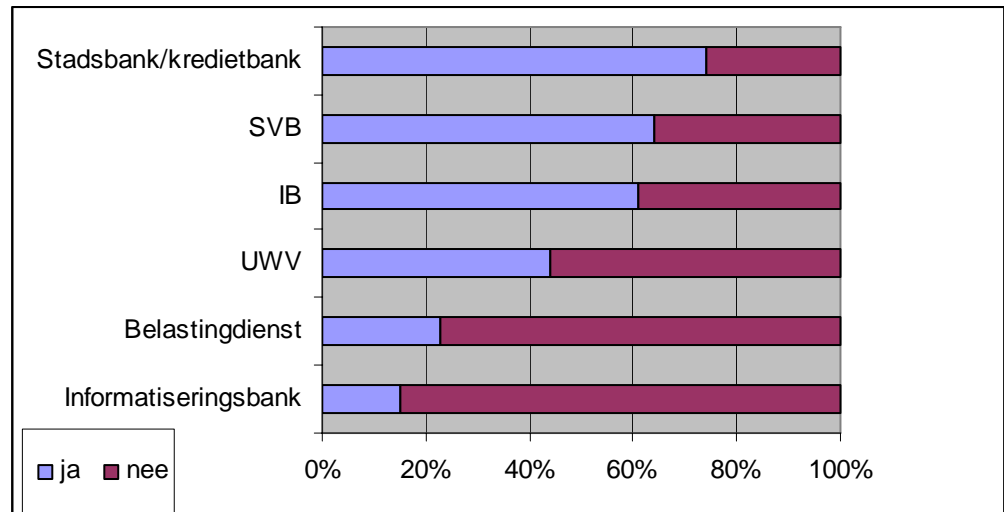
Op basis van de resultaten uit de internet enquête is figuur 2 weergegeven met welke maatschappelijke organisaties door gemeenten in het kader van het armoedebeleid wordt samengewerkt.



Figuur 2
 Mate waarin door de gemeenten wordt samengewerkt met niet-overheidsinstellingen

Samenwerking met andere (semi)overheidsinstellingen

Bij de geïnterviewde gemeenten is er sprake van enige vorm van samenwerking tussen gemeenten en UWV op het gebied van de armoedebestrijding. Bij de meeste gemeenten is de samenwerking met UWV incidenteel van aard en gaat het om voorlichting op de werkpleinen over inkomensondersteunende regelingen. Er wordt bijvoorbeeld aan een gemeenschappelijke balie van UWV en gemeenten voorlichting gegeven over inkomensondersteunende regelingen en verwijst UWV haar cliënten in geval van schulden naar de budgetwinkel. Gemeenten noemen de aansturing door het hoofdkantoor van UWV en de privacywetgeving als knelpunt.



Figuur 3

Mate waarin door de gemeenten wordt samengewerkt met andere semioverheidsinstellingen in percentages.

Uit de internet enquête blijkt dat 43 procent van de gemeenten samenwerkt met UWV in het kader van armoedebestrijding. De samenwerkingsgraad van gemeenten met SVB in het kader van armoedebestrijding ligt wat hoger dan bij UWV namelijk op 64 procent. Dat is ook ongeveer het percentage gemeenten dat met het Inlichtingenbureau samenwerkt. Voor de Volkskredietbank/Stadsbank ligt het percentage op 74. Samenwerking met de Belastingdienst vindt veel minder plaats (22 procent), evenals met de Informatiseringsbank (14 procent).

Andere maatregelen om het gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen te verhogen

In de internet enquête is gevraagd aan de gemeenten of zij maatregelen nemen om het voor potentiële rechthebbenden eenvoudiger te maken om gebruik te maken van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen, omdat aanvraagprocedures vaak de oorzaak zijn van niet-gebruik. Bij deze maatregelen kan men denken aan ambtshalve toekenning, koppeling van interne bestanden en het al dan niet aantonen van gemaakte kosten.

De enquête leverde de volgende gegevens op.

Voor uitkeringsgerechtigden die een WWB-uitkering ontvangen wordt door 34 procent van de gemeenten de inkomensondersteunende regelingen ambtshalve toegekend. Van de gemeenten die aan de internet enquête hebben meegedaan geeft 28 procent aan dat zij gebruik maken van gemeentelijke bestanden, om vervolgens ambtshalve regelingen en voorzieningen toe te kennen. Deze cijfers geven aan dat rechthebbenden voor een deel proactief benaderd worden door de gemeenten.

Voorts blijkt uit de internet enquête dat in 32 procent van de gemeenten er balies buiten de sociale dienst zijn geplaatst, om het vragen van informatie laagdrempelig te maken.

In 40 procent van de gemeenten is het mogelijk gemaakt sneller en efficiënter een aanvraag voor een voorziening in te dienen. Daarbij dient gedacht te worden aan het vereenvoudigen van het indienen van de aanvraag, aan het in principe binnen

vier weken toekennen en uitbetalen van een voorziening. Tevens wordt door gemeenten bij het te gelde maken van het recht op een voorziening zoveel mogelijk vermeden dat de feitelijke uitgaven door de aanvrager dienen te worden aange-toond.

Voorlichting door UWV over inkomensondersteunende regelingen gemeenten en de Belastingdienst

Uit de interviews met de medewerkers van het hoofdkantoor UWV is naar voren gekomen dat in de brochure 'Daarvan kan ik niet rondkomen', bedoeld voor mensen die informatie willen hebben over de Toeslagenwet, een korte verwijzing naar toeslagen en financiële bijdragen voor mensen met een laag inkomen die door de Belastingdienst en gemeenten worden verstrekt, is opgenomen. Deze brochure is te vinden op de site www.uwv.nl.

Verder is door de medewerkers van het hoofdkantoor van UWV aangegeven dat bij cliënten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering eenmalig bij de uitkeringspecificatie in juli 2009 een flyer is bijgesloten met informatie over de inkomensondersteunende regelingen van de gemeenten. Uit het onderzoek van IWI blijkt dat deze flyer geen informatie bevat over de toeslagen van de Belastingdienst. Deze flyer geeft informatie over de internetsite www.regelhulp.nl.⁶

Uit interviews met medewerkers van de regiokantoren van UWV die vooral de cliëntencontacten verzorgen (werkcoaches en arbeidsdeskundigen) blijkt, dat de prioriteit in hun werk ligt bij de re-integratie van de cliënt. De kennis, affiniteit en alertheid van de UWV functionaris bepaalt of een cliënt spontaan geïnformeerd wordt over het mogelijke recht op inkomensondersteunende regelingen van gemeenten en toeslagen van de Belastingdienst. Bovendien zijn de contactmomenten tussen de klant en de werkcoach/arbeidsdeskundige beperkt en soms afwezig, zoals bij arbeidsongeschikten.

De medewerkers van de regiokantoren van UWV hebben in de interviews aangegeven dat zij geen duidelijk beeld hebben in hoeverre cliënten op de hoogte zijn van en gebruik maken van inkomensondersteunende regelingen en toeslagen. Verder geven zij aan dat zij geen informatie beschikbaar hebben over het gebruik van de inkomensondersteunende regelingen en de toeslagen door de cliënten.

Uit de cliëntenenquête blijkt dat de huur- en zorgtoeslag bij meer dan 90 procent van minima onder de UWV-cliënten bekend zijn. De gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen zijn minder bekend. Het meest bekend zijn de kwijtschelding van lokale lasten en de stadspas en vergelijkbare regelingen. Die kennen 65 tot 80 procent van de UWV-cliënten met een minimuminkomen. De langdurigheidstoeslag is het minst bekend: die kent 30 procent van de WW'ers tot 50 procent van de arbeidsongeschikten. De bekendheid van de overige regelingen varieert tussen de 43 en 85 procent.

Tevens laat de cliëntenenquête zien dat bij het aanvragen van huur- en zorgtoeslag en gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen de voorlichting of hulp van UWV een bescheiden rol speelt. Cliënten van UWV krijgen onder andere hulp van de gemeente, van een andere organisatie dan gemeente of UWV of van familie of kennissen.

⁶ De site www.regelhulp.nl is in samenwerking tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV, Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) en gemeenten, tot stand gekomen.

Voorlichting UWV over schuldhulpverlening

Tijdens de interviews met medewerkers van het hoofdkantoor van UWV in 2009 is geconstateerd dat UWV ook nauwelijks beleid geformuleerd had om cliënten te informeren en/of adviseren over de schuldhulpverlening. Ook is uit de gesprekken gebleken dat zij geen duidelijk beeld hebben in hoeverre cliënten op de hoogte zijn van schuldhulpverlening door gemeenten.

Inmiddels is de situatie veranderd, aangezien UWV een belangrijke rol heeft gekregen bij de doorverwijzing op de Werkpleinen naar (gemeentelijke) schuldhulpverlening. Bij brief van 9 juli 2009 heeft de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Raad van Bestuur van UWV laten weten dat zij maximaal 5 miljoen euro aan UWV beschikbaar stelt om extra aandacht te kunnen besteden aan het voorkomen van problematische schuldensituaties.

Medio augustus 2009 heeft UWV de Staatssecretaris geïnformeerd over de wijze waarop UWV uitvoering wil gaan geven aan de door de Staatssecretaris opgedragen taak.

Uit informatie van medewerkers van het hoofdkantoor van UWV blijkt dat de voorgestelde activiteiten onder andere bestaan uit;

- het verstrekken van informatie met als thema ' ik kan moeilijk rondkomen' waarin de cliënt geïnformeerd wordt over schuldhulpverlening van gemeenten en toeslagen van de Belastingdienst.
- het aanvullen van de brochure ' Hiervan kan ik niet rondkomen' met informatie over schuldhulpverlening en aanvullende regelingen van gemeenten en toeslagen van de Belastingdienst.
- het nalopen van de www.uwv.nl of op voldoende plaatsen verwezen wordt naar de formulieren en brochures.
- uitbreiden van het project regelhulp door informatie over schuldhulpverlening toe te voegen.
- in het UWV magazine 'UWV perspectief' wordt periodiek informatie gepubliceerd over rondkomen.
- trainen van werkcoaches op het opvangen van signalen en het adequaat informeren en doorverwijzen.

Uit de informatie van medewerkers van het hoofdkantoor UWV blijkt dat het streven is om de activiteiten op het terrein van communicatie en voorlichting in de loop van 2010 uit te voeren.

Wanneer cliënten van UWV betalingsachterstanden krijgen, kunnen zij bij de gemeente aankloppen voor hulp. Uit de cliëntenenquête blijkt dat lang niet alle UWV cliënten daarvan op de hoogte zijn. Ruim een derde van de personen met een WW- of WAO/Wia-uitkering die kampt met betalingsachterstanden en geen hulp heeft gevraagd aan de gemeente, was er niet van op de hoogte dat zij voor hulp bij de gemeente konden aankloppen. Personen met een Wajong-uitkering en betalingsachterstanden blijken iets beter op de hoogte te zijn: een kwart van deze groep heeft geen hulp aan de gemeente gevraagd omdat zij niet wisten dat dit mogelijk was.

Samenwerking UWV met gemeenten of andere organisaties

De werkcoaches van UWV geven aan dat er geen sprake is van een gestructureerd contact met gemeenten of andere instanties op het gebied van armoedebestrijding. De werkcoaches geven aan dat de mate van samenwerking tussen UWV werkbedrijf en gemeenten per werkplein verschillend is. De contacten beperken zich tot vooral incidentele overleggen met bijstandsconsulenten van de verschillende gemeenten

over lopende re-integratietrajecten in samenhang met beëindiging van de WW-uitkering. De contacten gaan vrijwel nooit over inkomensondersteunende regelingen. De incidentele contacten tussen UWV en gemeenten verlopen over het algemeen goed.

Ook uit de gesprekken met de beleidsadviseurs, arbeidsdeskundigen en procesbegeleiders van UWV blijkt dat er geen sprake is van structureel contact met gemeenten of andere instanties op het gebied van armoedebestrijding. Uit de gesprekken blijkt dat het van de medewerker afhangt of en hoeveel informatie/advies er gegeven wordt over inkomensondersteunende regelingen.

De voorlichting door SVB over gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen, toeslagen van de Belastingdienst en schuldhulpverlening

De medewerkers van het hoofdkantoor van SVB hebben in de interviews benadrukt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het armoedebeleid. Zij hebben aangegeven dat het geen taak is voor SVB. Voor de werkwijze van SVB verwijzen de medewerkers van SVB naar de uitvoeringsregeling 2009.⁷

IWI heeft geconstateerd dat in de uitvoeringsregeling 2009 is aangegeven dat: 'de uitvoering van de bijzondere bijstand bij de gemeente blijft en dat SVB de cliënt bij toekenning van de WWB wijst op de mogelijkheid om bijzondere bijstand en andere gemeentelijke inkomensondersteunde regelingen aan te vragen bij de gemeente. De gemeente stelt hiertoe zijn publieksvoorlichtingsmateriaal beschikbaar aan SVB.'⁸

Uit de gesprekken met de medewerkers van het hoofdkantoor van SVB blijkt dat de SVB de cliënt schriftelijk informeert met diverse folders en reguliere uitgaven.

Iedere nieuwe AOW'er, die mogelijk recht heeft op een aanvullende WWB-uitkering, krijgt de folder 'Bijstand WWB, extra inkomen voor 65-plussers' toegezonden. In deze folder wordt gewezen op de vrijstelling van gemeentebelastingen en het verkrijgen van bijzondere bijstand bij de gemeente als bijvoorbeeld de koelkast of de wasmachine kapot is gegaan en betrokkene geen nieuwe kan aanschaffen vanwege te lage inkomsten. IWI heeft geconstateerd dat de folder niets vermeldt over andere inkomensondersteunende regelingen (zoals langdurigheidstoeslag of een toeslag voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen).

Uit de gesprekken met medewerkers van het hoofdkantoor van SVB blijkt dat nieuwe AOW'ers bij de toekenningsbeschikking AOW de folder van de Belastingdienst: '65 jaar. Wat gaat er veranderen? De belastingzaken op een rij', krijgen toegezonden. In deze folder worden de belangrijkste vragen en antwoorden gegeven op situaties waar 65-plussers tegenaan kunnen lopen bij de overgang naar de AOW.

De medewerkers van het hoofdkantoor van SVB hebben aangegeven dat cliënten met een Anw- en een AOW-uitkering geïnformeerd worden over inkomensondersteunende regelingen van gemeenten en toeslagen van de Belastingdienst door middel van het blad 'Uw AOW/Anw' dat cliënten tweejaarlijks ontvangen. In dit blad komen onderwerpen aan de orde als 'Laag inkomen? Laat geen geld liggen', waar gewezen wordt op de onverwachte extra uitgaven, bijvoorbeeld voor een bril of vervanging van een belangrijk huishoudelijk apparaat. Tevens wordt verwezen naar de Belastingdienst voor de mogelijkheid van een huurtoeslag en/of zorgtoeslag en de mogelijkheid om belastinggeld terug te krijgen.

⁷ De uitvoeringsregeling is door SVB vastgesteld en bevat gedetailleerde en praktische afspraken over de overdracht van gemeenten van de WWB65+ aan SVB.

⁸ Idem voetnoot 2.

IWI heeft geconstateerd via de website van SVB⁹ dat de geboden informatie in diverse talen kan worden geraadpleegd, te weten: Engels, Duits, Frans, Spaans en Turks. Ook de folders 'WWB65+' en 'Geld terug van de Belastingdienst' zijn in die talen te raadplegen.

De medewerkers van de regiokantoren van SVB geven aan dat voorlichting over schuldhulpverlening zich beperkt tot doorverwijzing naar gemeenten. Als SVB in incidentele gevallen ziet dat iemand in financiële moeilijkheden verkeert, dan neemt SVB zelf contact op met de gemeente.

De medewerkers van de regiokantoren van SVB hebben de indruk dat cliënten in onvoldoende mate op de hoogte zijn van het bestaan en de mogelijkheden van inkomensondersteunde regelingen en schuldhulpverlening. Zij hebben geen goed beeld over de omvang van het niet-gebruik van de inkomensondersteunende regelingen en schuldhulpverlening door de cliënten van SVB.

Uit de cliëntenenquête blijkt dat de overgrote meerderheid (meer dan 95 procent) van de mensen met een minimuminkomen onder SVB-clieënten de huurtoeslag en de zorgtoeslag kent. De gemeentelijke regelingen zijn minder bekend. Opvallend is dat de toeslag voor chronisch zieken, gehandicapten of ouderen bij de AOW'ers één van de minst bekende regelingen is: 40 procent kent deze regeling. Onder personen met een Anw-uitkering is dat een stuk hoger: driekwart van deze groep kent deze regeling.

Ook blijkt uit de cliëntenenquête dat SVB-clieënten met betalingsachterstanden niet altijd op de hoogte zijn van het feit dat zij hulp kunnen vragen aan de gemeente. 17 procent van de AOW'ers en 25 procent van de personen met een Anw-uitkering en betalingsachterstanden die geen hulp aan de gemeente heeft gevraagd, wist niet dat dit kon.

Samenwerking SVB met gemeenten of andere organisaties

In de gesprekken met medewerkers van het hoofdkantoor van SVB is naar voren gekomen dat bij de uitvoering van WWB65+ met de gemeenten wordt samengewerkt op het gebied van voorlichting en overige dienstverlening van inkomensondersteunende regelingen. Er is voor gekozen om decentraal afspraken te maken over de wijze waarop met voorlichting en dienstverlening op het gebied van inkomensondersteunende regelingen wordt omgegaan. De medewerkers van de regiokantoren van SVB geven aan dat in de samenwerking met gemeenten geen sprake is van onoverkomelijke knelpunten.

Ook hebben de medewerkers van het hoofdkantoor van SVB aangegeven dat via het Inlichtingenbureau de aanvullende WWB-uitkeringen maandelijks ter kennis aan de gemeenten worden gebracht. De SVB levert bestanden aan het Inlichtingenbureau. Gemeenten kunnen hiervan gebruik maken en eventueel cliënten benaderen voor het aanvragen van aanvullende regelingen.

Uit de interviews met medewerkers van het hoofdkantoor van SVB blijkt dat er met de Belastingdienst incidenteel overleg is. Zij geven aan dat bij de regiokantoren van SVB deze contacten veelal betrekking hebben op individuele cliënten

⁹ www.svb.nl met verwijzingen naar AOW en Anw.

Voorlichting volgens cliënten SVB en UWV

In onderstaand tabel is aangegeven op welke wijze de cliënten van UWV en SVB over de aanvullende inkomensondersteunende regelingen kennis hebben genomen. De voorlichtende rol van de gemeente blijkt belangrijker te zijn dan die van UWV en SVB.

Tabel 6

Specificatie van de wijze waarop cliënten kennis hebben genomen van gemeentelijke inkomensondersteunde regelingen en de toeslagen van de Belastingdienst

| | WW | Wia/AOW | WAJONG | Anw | AOW |
|----------------------------------|-----|---------|--------|-----|-----|
| Medewerker UWV/SVB | 10% | 5% | 4% | 2% | 0% |
| Folder UWV/SVB | 5% | 6% | 5% | 3% | 4% |
| Website UWV/SVB | 5% | 2% | 2% | 2% | 2% |
| Brief UWV/SVB | 2% | 4% | 5% | 0% | 0% |
| Informatieblad UWV/SVB | 1% | 4% | 2% | 3% | 2% |
| Totaal UWV ¹⁰ /SVB | 20% | 16% | 14% | 8% | 4% |
| Informatie/voorlichting gemeente | 29% | 35% | 19% | 26% | 23% |
| Formulierenbrigade | 2% | 3% | 1% | 1% | 0% |
| Sociaal raadsman | 7% | 11% | 6% | 8% | 4% |
| BEREKENUWRECHT.NL | 2% | 1% | 1% | 1% | 0% |
| Krant/huis-aan-huisblad | 8% | 17% | 4% | 13% | 18% |
| Familie/kennissen | 36% | 42% | 44% | 36% | 25% |

2.4.3

De bekendheid van de inkomensondersteunde regelingen en toeslagen

Een belangrijke doelstelling van het onderzoek is om vast te stellen in welke mate de cliënten die een beroep kunnen doen op de inkomensondersteunende regelingen en toeslagen hiermee bekend zijn. Met andere woorden welke resultaten leveren het beleid en de uitvoering van de gemeenten volgens de personen die gereageerd hebben op de cliëntenenquête op. Zoveel mogelijk worden hierbij verklaringen gegeven aan de hand van kenmerken van de verschillende groepen cliënten uit de enquête.

De diverse cliënten van gemeenten, UWV en SVB met een uitkering op of rond het sociaal minimum, worden vanaf nu in onderlinge samenhang behandeld. In tabel 7 staan de percentages van de diverse groepen met een uitkering op of rond het sociale minimum die aangegeven hebben in welke mate zij bekend zijn met een bepaalde voorziening of regeling. Naast de uitkeringsgerechtigden worden hierbij ook de werkende armen gepresenteerd. Omdat met de stijging van het inkomen de kans dat gebruik kan worden gemaakt van een voorziening afneemt, en dit weer effect kan hebben op de bekendheid met de voorziening, zijn voor de vergelijking niet alle respondenten uit de enquête meegenomen. Personen met een bijstandsuitkering behoren altijd tot de groep met het laagste inkomen op of rond het sociaal minimum en worden als complete groep gepresenteerd, maar voor de andere groepen zijn alleen respondenten met een inkomen op huishoudniveau tot 900 euro (alleen-

¹⁰ Is geen totaal telling, cliënten konden meerdere mogelijkheden aangeven.

staanden), 1.250 euro (alleenstaande ouders) en 1.350 euro (echtparen) opgenomen.

Tabel 7

Bekendheid met regelingen en voorzieningen onder diverse groepen laagste minima in 2009 in percentages

| | Bijstand | Werkend | WW | Wia/WAO | Wajong | Anw | AOW |
|---------------------------------|-----------------|----------------|-----------|----------------|---------------|------------|------------|
| Huurtoeslag | 100 | 98 | 100 | 98 | 98 | 100 | 98 |
| Zorgtoeslag | 99 | 98 | 97 | 98 | 100 | 97 | 100 |
| Langdurigheidstoeslag | 77 | 24 | 36 | 56 | 49 | 46 | 40 |
| Bijz. Bijstand chronisch zieken | 78 | 87 | 84 | 67 | 58 | 80 | 49 |
| Kwijtschelding lokale lasten | 90 | 74 | 77 | 87 | 78 | 86 | 72 |
| Stadspas e.d. | 81 | 66 | 75 | 77 | 77 | 81 | 74 |
| Bijzondere bijstand | 80 | 51 | 51 | 69 | 63 | 59 | 65 |
| Ziektekostenverzekering | 85 | 55 | 52 | 68 | 61 | 60 | 62 |
| Kinderregeling, ouders | 76 | 48 | 66 | 78 | 86 | - | - |
| Aantal huishoudens | 989 | 270 | 266 | 213 | 273 | 270 | 63 |

De landelijke toeslagen zijn bij alle categorieën met een inkomen op of rond het sociale minimum bekend. De verschillen tussen deze categorieën zijn erg klein. Uit de tabel blijkt dat werkenden over het algemeen het minst op de hoogte zijn van de verschillende regelingen. Dit duidt erop dat voorlichting aan uitkeringsgerechtigden positief effect heeft.

De gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen blijven qua bekendheid behoudend achter ten opzichte van de landelijke toeslagen. Van de gemeentelijke regelingen is bij de respondenten de kwijtscheldingsregeling voor lokale lasten het bekendst.

Uit tabel 7 blijkt dat de bijstandsccliënten beter op de hoogte zijn van de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen dan andere uitkeringsgerechtigden of werkende armen. Voor een deel is dit verklaarbaar, omdat sommige voorzieningen (zoals de langdurigheidstoeslag) gekoppeld waren aan de WWB. Maar ook andere voorzieningen zoals de toeslag voor chronische gehandicapten zijn bij de bijstandsccliënten beter bekend dan onder bijvoorbeeld de Wia/WAO en Wajongpopulatie.

De bijzondere bijstand is onder de bijstandsccliënten de minst bekende regeling, onder de andere groepen is de bekendheid nog kleiner. Werkenden en WW'ers zijn het minst vaak op de hoogte, maar zullen er in de meeste gevallen ook geen aanspraak op kunnen maken. Bij de andere categorieën is de bekendheid groter, maar is er ook meer kans dat zij er recht op zouden hebben.

De cliëntenenquête levert ook informatie over de persoonlijke kenmerken en omstandigheden waarin de respondenten verkeren. De inspectie heeft aan de hand van logistische regressies onderzocht welke groepen met welke kenmerken beter of minder goed op de hoogte zijn van de verschillende landelijke en gemeentelijke

inkomensondersteunende voorzieningen en regelingen. De samenvatting van deze analyses leidt tot de onderstaande tabel. In deze tabel zijn de uitkomsten voor alle respondenten weergegeven, dus niet uitsluitend de respondenten met de laagste inkomens zoals in tabel 7 het geval was.

Tabel 8

Factoren die van invloed zijn op de bekendheid van landelijke toeslagen en gemeentelijke regelingen en voorzieningen

| | Beter op de hoogte | Minder goed op de hoogte |
|---|---|---|
| <i>Langdurigheidstoeslag</i> | <i>Bijstandsccliënten, laag inkomen, lid vereniging, lang in uitkering, allochtoon, zonder betalingsachterstanden</i> | <i>Werkende armen, AOW, Anw, jongeren</i> |
| <i>Categoriale bijzondere bijstand chronisch zieken</i> | <i>Bijstandsccliënten, vrouw, zelfredzaam</i> | <i>AOW</i> |
| <i>Kwijtschelding</i> | <i>Laag inkomen, lid vereniging, lang in uitkering</i> | <i>WW, AOW, werkende armen, jongeren</i> |
| <i>Stadspas</i> | <i>Bijstandsccliënten, lang in uitkering, lid vereniging, beter opgeleid, zonder betalingsachterstanden</i> | <i>AOW, mannen, nu een baan, jongeren, burgers van een gemeente zonder stadspas</i> |
| <i>Bijzondere bijstand</i> | <i>Bijstandsccliënten, Wajong, laag inkomen, lang in uitkering, lid vereniging, zelfredzaam, beter opgeleid</i> | <i>WW, werkende armen, Wia/WAO,</i> |
| <i>Ziektekostenregeling</i> | <i>Bijstandsccliënten, lang in uitkering, lid vereniging, zelfredzaam, zonder betalingsachterstanden</i> | <i>Allochtoon</i> |
| <i>Regeling voor kinderen</i> | <i>Mensen met kinderen, Bijstandsccliënten, zelfredzaam, laag opgeleid</i> | <i>Jongeren</i> |
| <i>Alle regelingen</i> | <i>Bijstandsccliënten, laag inkomen, lang in uitkering, lid vereniging, zelfredzaam, beter opgeleid</i> | |

Aangezien nu alle lage inkomens zijn vergeleken, en niet alleen de laagste inkomens is het niet vreemd dat vooral de bijstandsccliënten vaker hebben geantwoord dat zij op de hoogte zijn van het bestaan van een inkomensondersteunende regeling of voorziening. Alleen de groep bijstandsccliënten zal te allen tijde onder de inkomensgrenzen blijven die de gemeenten toepassen bij de beoordeling van een aanvraag voor een inkomensondersteunende regeling of voorziening. Uit het overzicht blijkt voorts dat de bekendheid van een regeling toeneemt naarmate de respondent langer in de uitkering zit. Een trend is verder dat respondenten die zich zelfredzaam achten, of lid zijn van een vereniging, beter op de hoogte zijn dan gemiddeld. Ook respondenten met de laagste inkomens blijken in sommige gevallen beter geïnformeerd dan andere inkomens.

Uit de enquête blijkt verder dat er geen grote verschillen zijn waar te nemen tussen allochtonen en autochtonen.

Het beeld van de respondenten die juist minder bekend zijn met de regelingen is niet zo uitgesproken, maar toch vallen hierbij wel de AOW'ers, werkende armen en de jongeren op.

2.4.4

Conclusie informatieverschaffing en bekendheid

Gemeenten

Gemeenten plegen inspanningen om de doelgroepen van hun beleid te bereiken. Zij hebben meer moeite met het bereiken van de mensen die niet beschikken over een uitkering van de gemeente. De meeste gemeenten zetten dezelfde soort instrumenten in om voorlichting aan hun inwoners te geven over landelijke toeslagen en gemeentelijke inkomensondersteunde regelingen en voorzieningen. Zij besteden gericht aandacht aan kinderen, ouderen en schuldhulpverlening en werken samen met maatschappelijke organisaties die eveneens hulp bieden aan mensen met een laag inkomen of die specifieke kennis hebben van de doelgroep. Uit de cliëntenenquête bij de bijstandsccliënten blijkt dat gemeentelijke informatiebronnen (vooral voorlichting van medewerker van de gemeente en folders) hoog scoren. Ook blijkt uit de cliëntenenquête dat als men voorlichting krijgt, men daar meestal redelijk tevreden over is.

Samenwerking met UWV en SVB is voor gemeenten belangrijk om zicht te krijgen op het aantal mensen met een minimumuitkering en vroegtijdig signalen te krijgen over schulden. Iets meer dan de helft van de gemeenten, die meegedaan hebben aan de internet enquête, geeft aan met deze instanties samen te werken. Uit de gesprekken met de geïnterviewde gemeenten blijkt dat de samenwerking incidenteel van aard is en het vooral gaat om voorlichting op de Werkpleinen over inkomensondersteunende regelingen.

Het wegnemen van belemmeringen bij het gebruik van voorzieningen zoals ambts-halve toekenning en automatische kwijtschelding van belastingen wordt door een klein deel van de gemeenten toegepast.

UWV

Cliënten worden incidenteel geïnformeerd en/of geadviseerd over een mogelijk recht op toeslagen van de Belastingdienst en inkomensondersteunende regelingen van gemeenten. De beschikbaarheid van de informatie in brochures en via het internet is er wel, maar de brochures zijn niet altijd op de werkpleinen zichtbaar aanwezig.

Uit de interviews met de medewerkers van UWV is naar voren gekomen dat er nauwelijks beleid was op het gebied van voorlichting en overige dienstverlening over schuldhulpverlening. Inmiddels zijn door UWV diverse maatregelen genomen. De verwachting is dat in de loop van 2010 de activiteiten ter verbetering van de voorlichting en overige dienstverlening over schuldhulpverlening zullen zijn afgerond.

Ook blijkt uit de interviews met medewerkers van UWV dat er weinig wordt samengewerkt met gemeenten. UWV geeft aan dat het afhangt van de werkwijze van medewerkers op de werkpleinen. Met andere organisaties wordt volgens UWV niet samengewerkt.

Wanneer cliënten van UWV betalingsachterstanden krijgen, kunnen zij bij de gemeente aankloppen voor hulp. Uit de cliëntenenquête blijkt dat lang niet alle UWV cliënten daarvan op de hoogte zijn. Ruim een derde van de personen met een WW- of WAO/Wia-uitkering die betalingsachterstanden heeft en geen hulp heeft gevraagd aan de gemeente, was er niet van op de hoogte dat zij voor hulp bij de gemeente konden aankloppen.

SVB

De SVB geeft vooral schriftelijke voorlichting over inkomensondersteunende regelingen van gemeenten en de toeslagen van de Belastingdienst. De voorlichting over

schuldhulpverlening beperkt zich tot doorverwijzing naar gemeenten en rijk. Medewerkers van het hoofdkantoor van SVB geven aan dat bij de uitvoering van WWB65+ met gemeenten wordt samengewerkt op het gebied van voorlichting en overige dienstverlening van inkomensondersteunende regelingen. Zij geven aan dat met de Belastingdienst incidenteel overleg is.

Uit de cliëntenquête blijkt dat SVB-cliënten met betalingsachterstanden niet altijd op de hoogte zijn van het feit dat zij hulp kunnen vragen aan de gemeente. 17 procent van de AOW'ers en 25 procent van de personen met een Anw-uitkering die geen hulp aan de gemeente heeft gevraagd, wist niet dat dit kon.

Bekendheid alle cliënten

Uit de enquête -die is uitgezet onder mensen met een uitkering van gemeenten, UWV en SVB en onder werkende armen- blijkt dat de respondenten hebben aangegeven dat zij op de hoogte zijn van het bestaan van landelijke regelingen, zoals de huur en zorgtoeslag. Personen met een uitkering van UWV en SVB en werkende armen zijn minder goed op de hoogte met de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen dan de respondenten die een uitkering van de gemeente ontvangen.

Van de gemeentelijke regelingen weet men met name dat gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid om kwijtschelding van lokale lasten te krijgen. Bijzondere bijstand is het minst bekend. Vooral jongeren, AOW'ers en werkende minima hebben geantwoord dat zij niet goed op de hoogte te zijn van de mogelijkheden. Voorzieningen blijken beter bekend te zijn bij mensen in de bijstand die langer een uitkering ontvangen, zelfredzaamheid zijn en lid zijn van een vereniging.

2.5 Verstrekkingen en gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen

In paragraaf 2.1 tot en met 2.4 zijn het beleid en de uitvoering van de bij het armoedebeleid betrokken organisaties van de keten van werk en inkomen beschreven. Bijzondere aandacht is geschonken aan de informatieverschaffing om het gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen te bevorderen. Bekend is immers¹¹ dat het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen substantieel is. De mate waarin de inspanningen van de organisaties leiden tot bekendheid van de armoederegelingen en voorzieningen bij de mensen die er gebruik van zouden kunnen maken is eveneens in beeld gebracht.

In deze paragraaf wordt eerst een beeld gegeven van de kosten van het armoedebeleid voor de gemeenten. Daarna wordt op basis van de gegevens van de cliënten enquête een overzicht gegeven van het gebruik van de voorzieningen en regelingen. De vraag is hoe groot het gebruik van regelingen en voorzieningen is bij de diverse groepen. Als laatste worden de redenen weergegeven waarom cliënten geen gebruik maken van de regelingen.

Kosten armoedebeleid

Een van de doelen van het onderzoek was om een beeld te krijgen van de uitgaven van gemeenten aan het armoedebeleid. In de internet enquête is de gemeenten gevraagd om voor de meest voorkomende regelingen¹² op te geven welk bedrag daarvoor in 2008 is uitgeven. Het gaat hierbij om de kosten verbonden aan de regelingen en voorzieningen en niet om de uitvoeringskosten die daarmee verband houden.

¹¹ Onderzoek van SCP naar armoede en niet gebruik: 'Geld op de plank' 5 juni 2007.

¹² Zie paragraaf 2.2 tabel 4 regelingen en voorzieningen binnen het gemeentelijke armoedebeleid.

Het aantal voorzieningen en de totale uitgaven van de gemeenten

Ongeveer een derde van de gemeenten heeft een opgave verzorgd van de bedragen die gemoeid gaan met een bepaalde inkomensondersteunende voorziening en regeling. De optelling van deze bedragen wordt verder opgevat als de totale uitgaven ten behoeve van het armoedebeleid voor die gemeenten. De inspectie heeft gevraagd naar alle bekende en belangrijke inkomensondersteunende voorzieningen en regelingen. Niet uit te sluiten valt echter dat een gemeente toch nog aanvullend beleid heeft waarvan in de enquête geen opgave is gevraagd. Een consequentie daarvan is dat wat in deze nota onder de kosten van het armoedebeleid wordt verstaan, niet per definitie helemaal gelijk hoeft te zijn aan wat een individuele gemeente in zijn begroting aan kosten opvoert. Voor de conclusies die in deze nota worden getrokken is dat echter niet bezwaarlijk, er worden geen gemeenten onderling vergeleken. De opgave van de gemeenten geeft een indicatie van de hoogte van de bedragen die met de belangrijkste regelingen en voorzieningen zijn gemoeid en de verhouding van deze posten ten opzichte van elkaar.

Om een zinvolle vergelijking te kunnen maken van de kosten van het armoedebeleid, is het noodzakelijk om de bedragen die gemeenten hebben opgegeven te corrigeren voor de omvang van de gemeente. In de analyse van de gegevens is de omvang van de gemeente op praktische gronden gedefinieerd als de omvang van het lopende bijstandsbestand (het aantal ontvangers van algemene bijstand over 2008). Vervolgens is gekeken of er een verband is tussen deze omvang en het totale bedrag dat door een gemeente in 2008 is uitgegeven aan het armoedebeleid. Uit de analyse van de gegevens blijkt dat het verband tussen het aantal bijstandsccliënten en het totale bedrag dat aan armoedebeleid is uitgegeven zeer sterk is. Anders gezegd: uit de omvang van het WWB bestand kan met een grote mate van nauwkeurigheid worden voorspeld hoe groot de omvang is van de uitgaven aan armoedebeleid.

Uit de analyse blijkt verder dat de gemeenten voor elke bijstandsccliënt die aanspraak maakt op gemeentelijke regelingen, binnen de gemeente een bedrag van gemiddeld 2.200 euro uitgeven ten behoeve van het armoedebeleid.

Omgerekend voor alle gemeenten betekent dit dat de gemeenten over 2008 circa 2200 maal 259.000 WWB- cliënten (aantal ultimo 2008) = 570 miljoen euro hebben uitgegeven ten behoeve van de armoedebestrijding.

De gemiddeld toegekende bedragen per inkomensondersteunende voorziening/regeling

Van de gemeenten die gegevens hebben aangeleverd over de bedragen die zij uitgeven aan een inkomensondersteunende voorziening of regeling en van de aantallen cliënten die van zo'n voorziening of regeling gebruik maken, valt te berekenen wat het gemiddelde bedrag is dat wordt uitgekeerd. Onderstaand is een tabel opgenomen waarin per voorziening dit gemiddelde bedrag is weergegeven. Hierbij is overigens geschoond voor evident of waarschijnlijk onjuiste opgaven.

Tabel 9
Het gemiddelde bedrag per geval per voorziening of regeling in 2008

| | Aantal gemeenten | Gemiddeld bedrag | Std. Deviatie ¹³ |
|---|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Kosten premiebeleid per geval | 35 | 932 | 810 |
| Kosten regeling duurzame gebruiksgoederen per geval | 32 | 854 | 708 |
| Kosten regeling met niet-gemeentelijke partijen per geval | 8 | 816 | 1.393 |
| Kosten bijzondere bijstand per geval | 58 | 660 | 387 |
| Kosten LDT per geval | 66 | 421 | 86 |
| Kosten kwijtschelding per geval | 45 | 352 | 198 |
| Kosten voorziening ontwikkeling kind per geval ¹⁴ | 43 | 287 | 180 |
| Kosten categoriale bijstand per geval ¹⁵ | 47 | 280 | 135 |
| Kosten voorkomen sociaal isolement kind per geval ¹⁶ | 40 | 223 | 160 |
| Kosten andere voorzieningen sociaal isolement per geval | 50 | 207 | 143 |
| Kosten aanvullende ziektekostenverzekering per geval | 47 | 134 | 63 |
| Kosten stadspas per geval | 8 | 61 | 36 |

Uit het overzicht blijkt dat de meeste kosten per geval worden gemaakt voor de premieregelingen in geval van werkhervatting. De standaarddeviatie is hier relatief fors, omdat er grote verschillen zijn in de bedragen die de gemeenten hiervoor beschikbaar stellen. Als puur naar de spreiding wordt gekeken dan valt op dat deze het geringst is bij de langdurigheidstoeslag. Dat wil zeggen dat veel gemeenten hiervoor een bedrag uitkeren van rond de 420 euro.

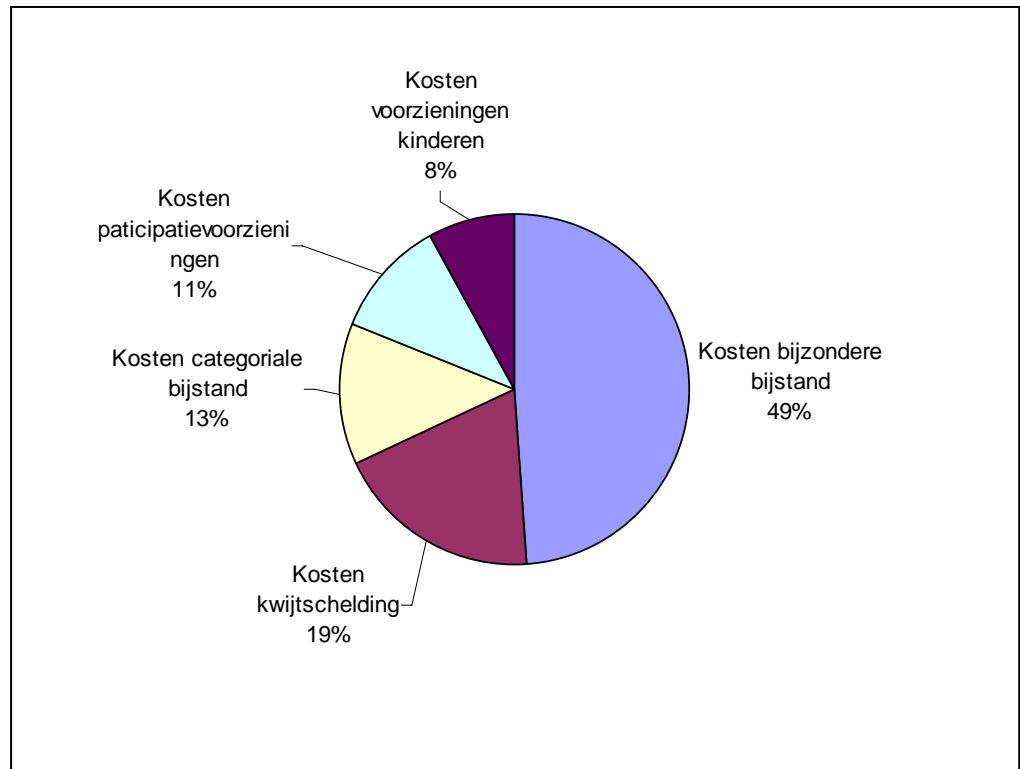
De kosten per geval geven vooral het belang van de regeling aan voor de cliënt die van de regeling of voorziening gebruik maakt. De financiële betekenis van een regeling of voorziening voor het armoedebeleid en de uitgaven van de gemeente wordt echter niet alleen bepaald door de uitgekeerde bedragen, maar ook door de aantallen cliënten die gebruik maken van een regeling.

¹³ De standaard deviatie is een spreidingsmaat. Hoe groter deze is ten opzichte van het gemiddelde, hoe meer de gemiddelde bedragen van gemeenten uiteenlopen.

¹⁴ Schoolkosten, internet.

¹⁵ Categoriale bijzondere bijstand voor ouderen, chronisch zieken en kinderen.

¹⁶ Financiering vrijetijdsactiviteiten.



Figuur 4

Het relatieve aandeel van de onderdelen van het armoedebeleid in de totale uitgaven armoedebeleid in 2008

De verhouding tussen de totale bedragen die er per gemeente worden besteed aan een afzonderlijke inkomensondersteunende regeling of voorziening is weergegeven in het bovenstaande diagram. Deze zijn gebaseerd op de bedragen en het aantal gemeenten, die in tabel 9 zijn vermeld.

Voor de overzichtelijkheid zijn de voorzieningen en regelingen hierbij gegroepeerd naar een vijftal categorieën. De bijzondere bijstand drukt een zwaar stempel op de totale uitgaven voor het armoedebeleid. Haast 50 procent van de totale uitgaven is aan deze regeling besteed. Het gewicht van de bijzondere bijstand neemt nog eens substantieel toe, als de categoriale bijzondere bijstand erbij wordt genomen. Een belangrijke kostenpost is verder de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Niet alle gemeenten rekenen overigens de kosten daarvan toe aan het armoedebeleid.

2.5.1

Gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen

In paragraaf 2.4 is in tabel 7 weergegeven in hoeverre mensen, die op grond van hun inkomen behoren tot de laagste minima, op de hoogte zijn van regelingen en voorzieningen die bedoeld zijn om armoede te bestrijden.

Naar analogie van de tabel over bekendheid wordt in onderstaande tabel 10 het gebruik ervan gepresenteerd. Hierbij zijn voor de juiste vergelijking dezelfde inkomensgrenzen gehanteerd. Dat wil zeggen dat de tabel uitsluitend betrekking heeft op de respondenten die behoren tot de laagste minima.

Tabel 10

Voorzieningen gebruik onder diverse groepen laagste minima, 2009 weergegeven in percentages

| Regeling | Bijstand | Werkend | WW | Wia/ | Wa-WAO | Anw jong | AOW |
|------------------------------|----------|---------|-----|------|--------|----------|-----|
| Huurtoeslag | 80 | 64 | 63 | 75 | 37 | 71 | 46 |
| Zorgtoeslag | 96 | 87 | 91 | 94 | 93 | 96 | 94 |
| Langdurigheids-toeslag | 52 | 4 | 3 | 23 | 14 | 22 | 13 |
| Toeslag chronisch zieken | 10 | 2 | 1 | 27 | 20 | 11 | 13 |
| Kwijtschelding lokale lasten | 64 | 13 | 27 | 47 | 24 | 43 | 19 |
| Stadspas e.d | 57 | 26 | 37 | 46 | 38 | 42 | 25 |
| Bijzondere bijstand | 24 | 3 | 5 | 12 | 5 | 10 | 16 |
| Ziektekostenverzekering | 53 | 11 | 14 | 29 | 19 | 25 | 18 |
| Kinderregeling | 17 | 14 | 7 | 7 | 2 | - | - |
| Kinderregeling, ouders | 41 | 22 | 27 | 29 | 16 | - | - |
| Aantal huishoudens | 989 | 270 | 266 | 213 | 273 | 270 | 63 |

Getracht is om tot selectie te komen van uitsluitend respondenten die behoren tot de laagste minima, gedifferentieerd naar leefvorm. Daardoor valt het effect van de inkomensgrenzen die worden gehanteerd voor de toekenning van een aanvullende regeling grotendeels weg. Niet uit te sluiten valt echter dat de bandbreedte voor de selectie iets te ruim is genomen, hetgeen betekent dat het gebruik in werkelijkheid iets hoger is dan hier aangegeven. Daarnaast is het natuurlijk zo dat niet iedereen recht heeft op alle voorzieningen (bijvoorbeeld de regelingen voor kinderen, chronisch zieken, langdurigheidstoeslag). In sommige gevallen hebben niet alle gemeenten de betreffende voorziening (bijvoorbeeld stadspas).

Voor de huurtoeslag en zorgtoeslag geldt de beperkende werking van de inkomensgrenzen in ieder geval niet. De inkomensgrenzen voor het recht op deze toeslagen zijn zodanig dat zij weinig invloed hebben op het percentage gebruikers. Volgens de respondenten is ook de onbekendheid met deze toeslagen zo gering dat daar eveneens geen verklaring voor eventuele verschillen is te vinden. Bij de zorgtoeslag zijn er dan ook nauwelijks verschillen in het (hoge) gebruik waarneembaar. Bij de huurtoeslag zijn die verschillen er echter wel. Deze kunnen worden gekoppeld aan een aantal specifieke kenmerken. De lage score van Wajong'ers kan worden gerelateerd aan een bovengemiddeld verblijf in institutionele woonvormen.

Voor de beschouwing van de gemeentelijke voorzieningen en regelingen kan een beperkt aantal groepen worden geformeerd. Op de eerste plaats de bijstandsccliënten die als groep hebben geantwoord dat zij verreweg het meeste gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen maken. Op enige afstand volgt een groep met vooral WAO/Wia- en Wajong-clieënten, Anw'ers en in mindere mate

AOW'ers. Hekkenluiters zijn in dit geval de werkende armen en in iets mindere mate WW'ers.

Voor de langdurigheidstoelage kwamen -tot voor kort- werkenden niet in aanmerking. Het heel lage percentage dat blijkt uit de antwoorden van de werkenden en reactie van de WW'ers sluit daarbij aan.

De toeslag voor chronische zieken, gehandicapten en soms ook voor ouderen wordt volgens de opgave het meest gebruikt door arbeidsongeschikten.

Voor de kwijtschelding van lokale lasten geldt op grond van rijksvoorschriften in principe een strikte grens van 100 procent van het sociale minimum. Bovendien geldt een lager vermogenscriterium dan voor de WWB. Het is verklaarbaar dat het gebruikspercentage dat is afgeleid uit de antwoorden van de WWB'ers hoger is dan onder de andere categorieën. In het bijzonder onder de werkenden, AOW'ers en WW'ers is het gebruikscijfer lager.

Stadspassen en andere participatievoorzieningen kennen onder alle categorieën nogal wat gebruikers, zij het meer onder bijstandsccliënten (ruim 50 procent) dan onder de anderen (ongeveer 40 procent).

Voor bijzondere bijstand is het gebruik onder bijstandsccliënten minstens een factor twee hoger dan voor de andere categorieën. Het niet-gebruik onder andere groepen is groot.

Het afsluiten van een ziektekostenverzekering via de gemeente loopt voor alle categorieën uitkeringsgerechtigden met uitzondering van de bijstandsccliënten uiteen van 15 tot 27 procent. De werkende armen blijven met 9 procent achter.

Ten slotte de inkomensondersteunende regelingen voor kinderen. Hiervoor geldt dat het gebruik onder de bijstandsccliënten laag is, vergeleken met andere regelingen.

Voor het gebruik van voorzieningen zijn eveneens logistische regressies uitgevoerd die meer zicht moeten bieden op allerlei achtergrondfactoren die een rol spelen in het gebruik. Een samenvatting daarvan is opgenomen in tabel 11. Het gaat om alle respondenten, en niet alleen om de laagste minima.

Tabel 11

Factoren die van invloed zijn op het gebruik van landelijke regelingen en gemeentelijke regelingen en voorzieningen

| | Meer gebruik dan gemiddeld | Minder gebruik dan gemiddeld |
|-----------------------|--|---|
| Huurtoeslag | minimum inkomen, eenoudergezin, vooral met thuiswonende kinderen, allochtoon, lang in uitkering | WW, Wia/WAO, Wajong, werkende arme, jongeren |
| Zorgtoeslag | minimum inkomen, vrouw, lang in uitkering, geen betalingsachterstanden | WW, Wia/WAO, Wajong, Anw |
| Langdurigheidstoelage | Minimum inkomen, (eenoudergezin) gezin, vrouw, lang in uitkering, allochtoon, geen betalingsachterstanden, gemeenten met een hoge inkomensgrens voor LDT | WW, Wia/WAO, Wajong, AOW, werkende arme, nu een baan, jongere |

| | Meer gebruik dan gemiddeld | Minder gebruik dan gemiddeld |
|--|--|--|
| <i>Categoriale bijzondere bijstand chronisch zieken</i> | <i>Wia/WAO, WAJONG, AOW, alleenstaand, geen betaalingsachterstanden</i> | <i>WW, werkende armen, Anw, zelfredzaam</i> |
| <i>Kwijtschelding (alle gemeenten zelfde inkomensgrens)</i> | <i>Minimum inkomen, bijstandsccliënten, (eenouder) gezin, vooral met kinderen, lang in uitkering</i> | <i>Ex-bijstandsccliënten die nu een betaalde baan hebben</i> |
| <i>Stadspas en dergelijke</i> | <i>Bijstandsccliënten, minimum inkomen, (eenouder) gezin, vrouw, lid vereniging, lang in uitkering, gemeenten met hoge inkomensgrens voor dit soort voorziening, gemeenten met gratis stadspas</i> | <i>Gemeenten zonder stadspas</i> |
| <i>Bijzondere bijstand</i> | <i>Bijstandsccliënten, minimum inkomen, met kinderen, vrouw</i> | <i>Geen betalingsachterstand, nu een baan</i> |
| <i>Ziektekostenregeling</i> | <i>Bijstandsccliënten, minimum inkomen, (vrouw,) lang in uitkering, lid vereniging, geen betaalachterstanden, gemeenten met 'gemiddelde' inkomensgrens</i> | <i>Jongeren, nu een baan</i> |
| <i>Regeling voor kinderen (alleen ouders, geen AOW, Anw)</i> | <i>Bijstandsccliënten, vrouw, volledig gezin, lid vereniging, gemeenten met hoge inkomensgrens voor dit type regeling</i> | <i>Ouderen</i> |
| <i>Alle lokale regelingen</i> | <i>minimum inkomen, bijstandsccliënten met kinderen, vrouw, lang in uitkering, allochtoon,</i> | <i>Ex-bijstandsccliënten, jongeren</i> |

In de onderste regel van de voorgaande tabel is een samenvatting gepresenteerd van de kenmerkende factoren van respondenten die meer of minder dan gemiddeld gebruik maken van lokale inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen. Voor een deel van deze kenmerken is de verklaring voor het voorzieningengebruik evident. Lage inkomens, en dus in ieder geval mensen met een WWB-uitkering, komen eerder in aanmerking voor een lokale inkomensondersteunende regeling of voorziening omdat ze onder de inkomensgrens blijven die voor de toekenning van zo'n voorziening wordt gehanteerd. Ze hebben aangegeven dat zij beter op de hoogte zijn van deze regelingen en voorzieningen. Dat laatste geldt ook voor personen die langer in de uitkering zitten (zie de paragraaf over bekendheid), terwijl uitkeringsduur tot voor kort medebepalend was voor het recht op sommige inkomensondersteunende voorzieningen (zoals langdurigheidstoelage). Nadat eerder was vastgesteld dat de antwoorden in de enquête van allochtonen en autochtonen weinig van elkaar afwijken als het gaat om de bekendheid van de regelingen, kan nu worden vastgesteld dat bij het gebruik van een aantal van de lokale regelingen de allochtonen oververtegenwoordigd zijn. Groepen die minder gebruik maken van lokale regelingen zijn jongeren, en mensen die recent de WWB hebben verlaten.

2.5.2 *Conclusie gebruik regelingen*

Uit de cliënten enquête blijkt dat de respondenten van alle uitkeringsgroepen en mensen met een inkomen boven het minimum hebben geantwoord dat zij vaak gebruik maken van centrale regelingen (toeslagen). Voor de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen is dat anders. Uit de antwoorden van mensen met een WWB uitkering van de gemeente blijkt dat zij beter op de hoogte zijn en meer gebruik maken van deze regelingen en voorzieningen dan de respondenten die een uitkering ontvangen van UWV en SVB en die tot de doelgroep behoren. De werkende armen maken het minste gebruik. De groep die heeft aangegeven dat het gebruik groter is blijkt langer een uitkering te ontvangen. Allochtonen behoren ook tot die groep. Uit de reacties van jongeren en mensen die pas zijn uitgestroomd uit de uitkering blijkt dat zij het minst een beroep doen op de inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen.

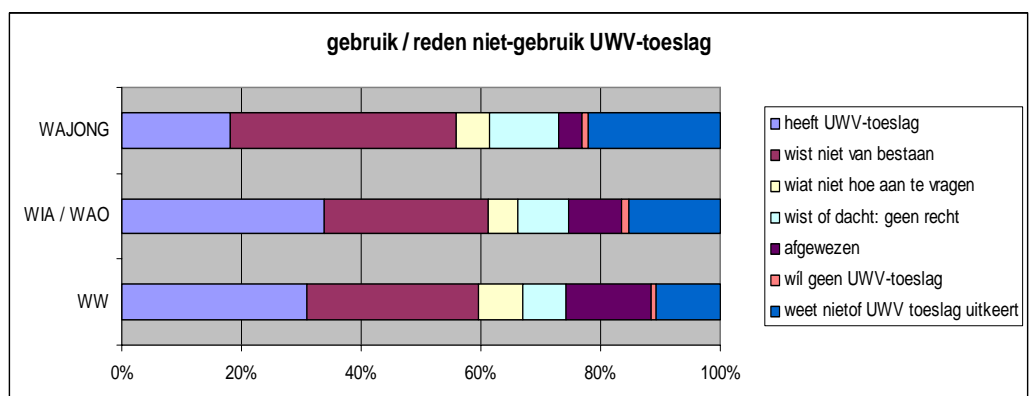
2.5.3 *Redenen van niet-gebruik*

Wanneer mensen geen gebruik maken van een inkomensondersteunende regeling, dan kunnen daar een aantal redenen voor zijn:

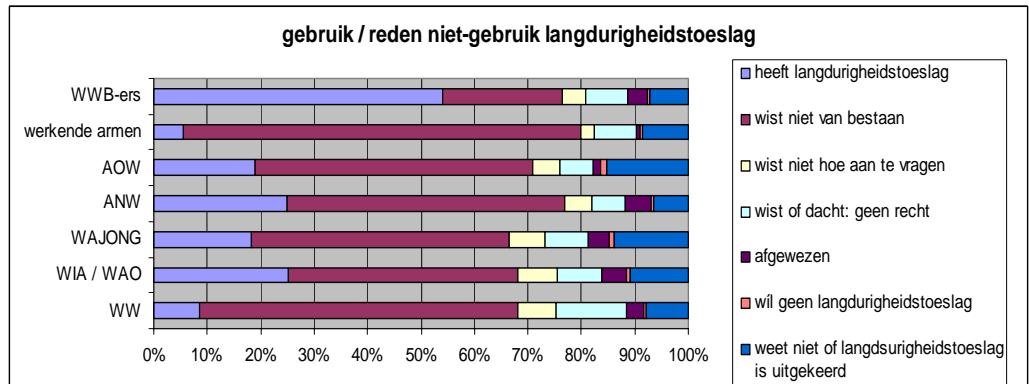
- mensen kennen het bestaan van de regeling niet;
- mensen kennen de regeling wel, maar vinden de aanvraagprocedure te ingewikkeld;
- mensen vragen de regeling niet aan, omdat ze denken er geen recht op te hebben;
- mensen hebben de regeling wel aangevraagd, maar hun aanvraag is afgewezen;
- mensen hebben geen behoefte aan de regeling.

In de cliëntenenquête is per regeling de vraag gesteld wat de reden was dat de geënquêteerden de regeling niet gebruiken. In de onderstaande figuren is afgebeeld wat de antwoordpatronen waren voor de minima onder de verschillende groepen die in dit onderzoek zijn meegenomen. Omdat dit alleen om de minima gaat, kan er vanuit worden gegaan dat een groot deel van deze personen recht zal hebben op deze regelingen.

De huurtoeslag en de zorgtoeslag zijn niet in deze analyse meegenomen, omdat al eerder bleek dat bijna iedereen deze regelingen kent. Ook het aantal personen dat aangeeft de aanvraagprocedure te ingewikkeld te vinden, bleek verwaarloosbaar. Allereerst de door UWV verstrekte toeslag op de uitkering van UWV-cliënten. Het niet-gebruik van deze regeling onder alle drie de groepen is op grond van de antwoorden van UWV-cliënten aanzienlijk. Een belangrijke reden die wordt opgegeven is de onbekendheid met de regeling. De complexiteit van de aanvraagprocedure speelt minder een rol. Wel weten vooral Wajongers niet of zij de regeling krijgen. WW'ers hebben vaker aangegeven dat de aanvraag is afgewezen.

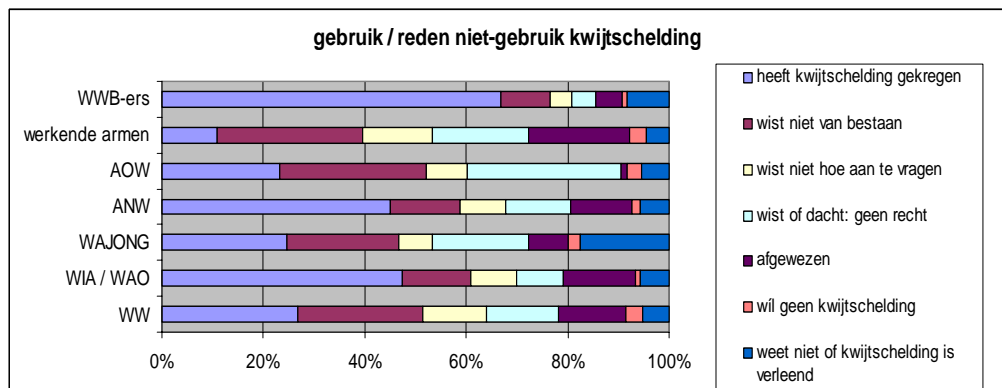


Figuur 5



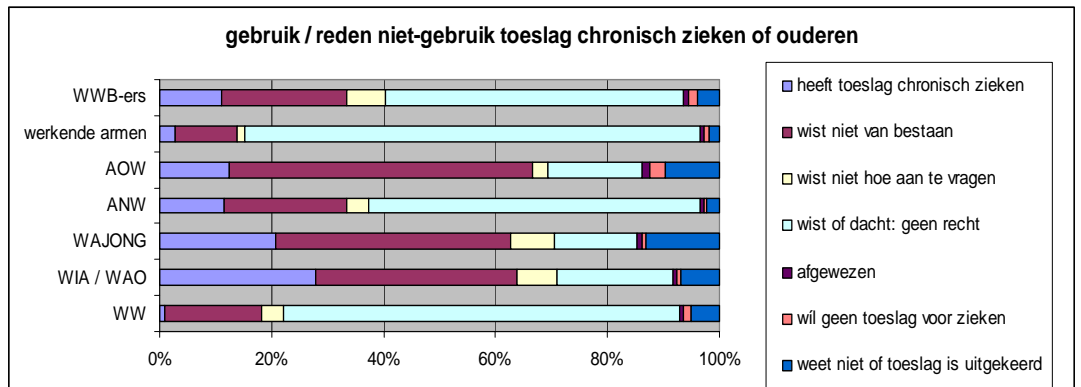
Figuur 6

De langdurigheidstoelage wordt vooral gebruikt door WWB'ers. De belangrijkste reden die andere groepen hebben opgegeven van het niet gebruik is het feit dat mensen deze regeling niet kenden. Aangezien de condities waaronder de langdurigheidstoelage mag worden toegekend met ingang van 2009 zijn gewijzigd, is het mogelijk dat vooral onder personen die zich structureel en langdurig zich in een uitkering bevinden, zich inmiddels veel rechthebbenden bevinden.



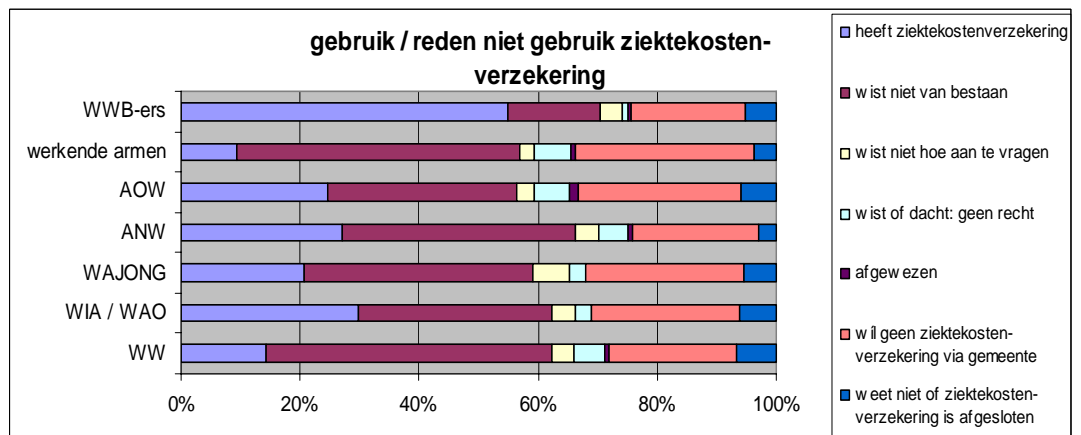
Figuur 7

De situatie met betrekking tot kwijtschelding van lokale lasten is iets anders. Daar geven meer respondenten op dat zij daar gebruik van maken, en hoewel er mensen zijn die de regeling niet kennen (dat loopt van ongeveer 15 procent onder Anw'ers tot ongeveer 30 procent onder werkende armen en AOW'ers), denken veel mensen (oplopend tot 30 procent bij de AOW'ers) geen recht te hebben op deze regeling, terwijl vooral werkende armen en WW'ers aangeven de aanvraagprocedure te complex te vinden. Wat ook opvalt, is dat bijna 20 procent van de werkende armen aangeeft wel een aanvraag te hebben ingediend, maar dat die is afgewezen. Vooral Wajongers weten vaker niet of zij gebruik maken van deze mogelijkheid, waarschijnlijk omdat hun financiële zaken door anderen voor hen worden geregeld.



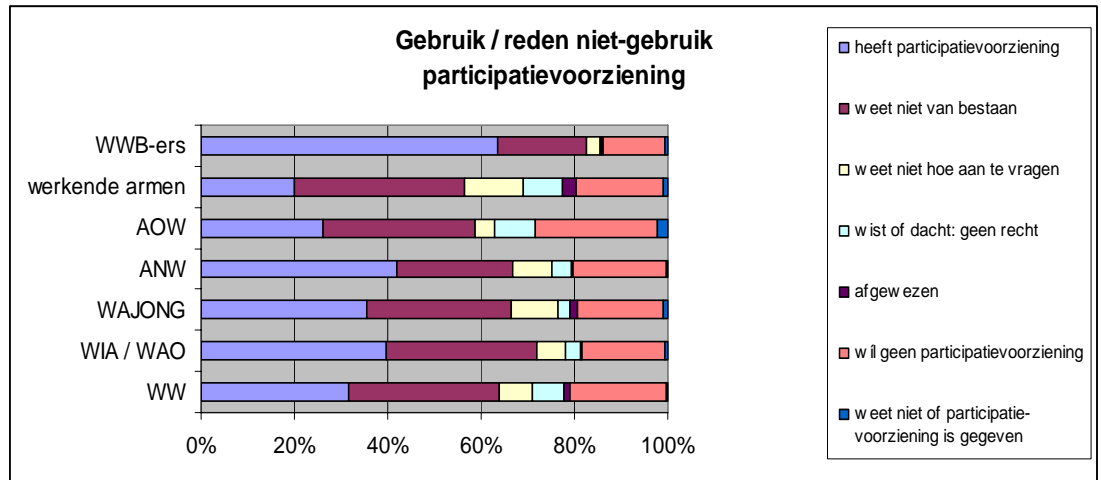
Figuur 8

De belangrijkste reden voor het niet-gebruik van de toeslag voor chronisch zieken en ouderen is, die door WWB'ers, werkende armen, Anw'ers en WW'ers wordt opgegeven is dat men denkt er geen recht op te hebben. Bij groepen waarvan verwacht mag worden dat zich daar wel veel rechthebbenden onder bevinden, zoals personen met een AOW, Wia/WAO en Wajonguitkering is de onbekendheid met de regeling de reden van niet-gebruik.



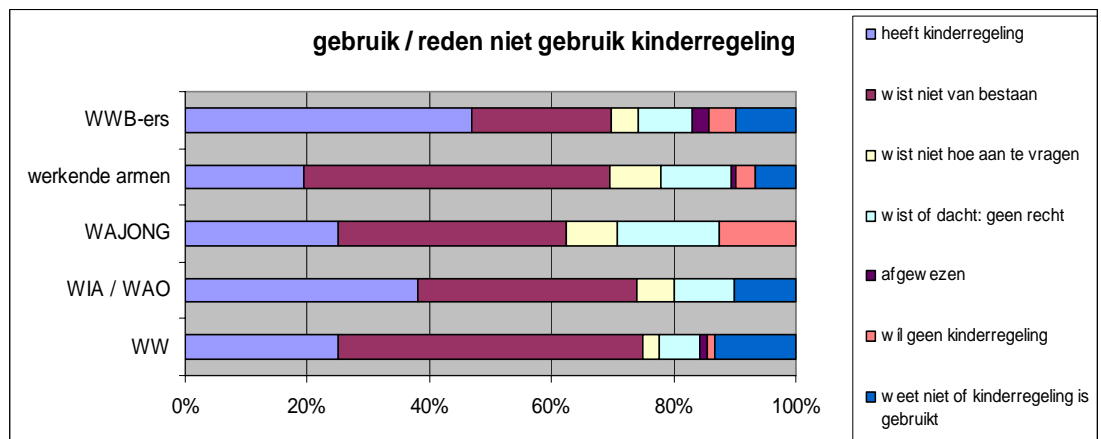
Figuur 9

Voor de ziektekostenverzekering geldt dat, als reden van niet gebruik, door de respondenten wordt aangegeven dat men de regeling niet kent. Een andere belangrijke reden is dat mensen geen behoefte hebben aan deze regeling: dat geldt voor 20 tot 30 procent van alle groepen. De complexiteit van de aanvraagprocedure en het niet-recht hebbend spelen volgens de respondenten hier geen rol te spelen. Personen die geantwoord hebben dat de aanvraag is afgewezen, komen nauwelijks voor.



Figuur 10

Het beeld voor participatievoorzieningen (zoals voorzieningen ontwikkeling van kinderen, met betrekking tot het tegengaan van sociaal isolement, stadspas en kortingspassen) is enigszins vergelijkbaar met dat voor de ziektekostenverzekering. In alle doelgroepen is er een groep van ongeveer 20 procent die aangeeft geen behoefte te hebben aan deze regeling. Voor deze regeling lijkt de ingewikkeldheid van de aanvraagprocedure wat meer een rol te spelen, en de onbekendheid met de regeling wat minder in vergelijking met de ziektekostenverzekering. Werkende armen en AOW'ers denken wat meer dat zij geen recht hebben op deze regeling. Voor de participatieregelingen voor kinderen is het beeld niet veel anders. Ook hier is echter de onbekendheid met de regeling de belangrijkste oorzaak van niet-gebruik.



Figuur 11

2.5.4

Conclusie redenen niet gebruik

Voor alle regelingen geldt dat cliënten hebben aangegeven dat onbekendheid met de regeling de belangrijkste reden is voor niet-gebruik.

Vooral van de door de UWV versterkte toeslag en van de gemeentelijke participatieregelingen voor kinderen en kwijtschelding denken personen dat zij er geen recht op hebben.

Belangrijke reden voor niet-gebruik van de ziektekostenverzekering en de gemeentelijke participatieregeling is dat mensen geen behoefte hebben aan deze regelin-

gen. De gemeentelijke participatieregeling en het aanvragen van kwijtschelding van lokale lasten wordt als ingewikkeld aangemerkt.

2.6 Effecten op de inkomenspositie

Het armoedebeleid van de meeste gemeenten richt zich op mensen met een inkomen tot met 120 procent van de bijstandsnorm; een enkele gemeente kent zelfs inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen toe tot inkomens van 130 procent. Afhankelijk van de huishoudsamenstelling kan dit oplopen tot ongeveer 1.600 euro netto. Belangrijk is dat de minima daadwerkelijk gebruik maken van deze regelingen en voorzieningen. Onderdeel van het centrale (en gemeentelijke) beleid is immers dat door een verbetering van de inkomenspositie mensen eerder in staat en bereid zijn om te participeren. In de voorgaande paragrafen is op bekendheid en gebruik nader ingegaan.

In deze paragraaf wordt op basis van de gegevens van de cliëntenenquête weergegeven in welke mate mensen vinden dat zij kunnen rondkomen met hun (minimum)inkomen en of het gebruik van voorzieningen van gemeenten invloed heeft op de inkomenspositie.

2.6.1 *Mate van rondkomen*

In de cliëntenenquête is gevraagd om aan te geven in welke mate men op dit moment kan rondkomen. De bevindingen worden weergegeven voor drie inkomensklassen, te weten: inkomen op bijstandsniveau, van bijstandsniveau tot 200 euro daarboven en de derde groep vanaf bijstand plus 200 tot 1.600 euro. In tabel 14 is het resultaat van dit onderdeel van het onderzoek weergegeven.

Tabel 12

De mate waarin de respondenten zeggen te kunnen rondkomen in relatie tot hun primaire levensbehoeften, onderscheiden in 3 inkomensklassen, 2009 weergegeven in percentages.

| | Inkomensniveau | | | Totaal |
|---|----------------|-----------------------------|--------------------------|--------|
| | Bijstand (WWB) | Bijstand tot Bijstand+ €200 | Bijstand+ €200 tot €1600 | |
| Genoeg geld voor betalingen (huur, gas, licht, eten, kleding) | | | | |
| Komt altijd geld te kort | 35 | 18 | 10 | |
| Komt vaak geld te kort | 28 | 23 | 17 | 25 |
| Meestal net genoeg geld | 32 | 47 | 52 | 39 |
| Altijd genoeg geld | 5 | 12 | 21 | 10 |
| Totaal | 100 | 100 | 100 | 100 |
| N | 3333 | 1174 | 1080 | 5587 |

Uit de tabel valt af te leiden hoe groot het effect is van een kleine stijging in het inkomen op de mate waarmee men financieel rondkomt.

In de drie onderscheiden inkomensklassen blijkt dat bij toenemend inkomen, respectievelijk 35, 18 en 10 procent van de respondenten altijd, en 63, 41 en 27 procent altijd of vaak heeft geantwoord dat men geld tekort komt. Dat betekent dat door de laagste minima is aangegeven dat zij ruwweg 3 keer zo vaak problemen hebben dan de hogere minima. Het gaat hierbij overigens nog uitsluitend om beta-

lingen voor primaire levensbehoeften, zoals huur, energiekosten, eten en kleding. Altijd genoeg geld te hebben zegt 5 procent van de laagste minima, oplopend tot 21 procent van de hogere minima.

Uit de cliëntenquête komt ook naar voren dat mensen die moeite hebben om kosten van hun inkomen te betalen in verhouding jong zijn en nog niet zolang een uitkering hebben. Het gaat verder vooral om mensen met een WW-uitkering of degenen die pas ingestroomd zijn in de WWB. Ook het hebben van kinderen is van invloed. Echter het hebben van een goede opleiding, zelfredzaamheid, lidmaatschap van een vereniging en/of een autochtone afkomst betekent dat de kans om rond te komen van het inkomen groter wordt.

2.6.2 *Betalingsachterstanden*

Van de respondenten heeft 38 procent met een inkomen op het sociaal minimum aangegeven dat men betalingsachterstanden heeft. Bij de inkomensgroep daarboven is dat nog maar 19 procent en de groep tot 1.600 euro is het 16 procent. Het percentage mensen dat zegt betalingsachterstanden te hebben, is wel kleiner dan het aantal dat niet kan rondkomen, namelijk de helft daarvan. Een deel van de groep met problemen bij het rondkomen, weet dus te voorkomen dat ze betalingachterstanden krijgen. Omgekeerd komt het ook voor dat mensen die hebben geantwoord dat zij wel van hun inkomen kunnen rondkomen hebben geantwoord dat men toch betalingsachterstanden heeft (ongeveer 10 procent van hen). Dit laatste komt overeen met onderzoeken die naar betalingsachterstanden in 2009 zijn uitgevoerd.¹⁷

Het hebben van betalingsachterstanden hangt grotendeels met dezelfde factoren samen als met het niet goed rond kunnen komen (jongeren, huishoudens met kinderen, allochtonen, weinig zelfredzamen, en zij die minder vaak lid van een vereniging zijn hebben meer betalingsachterstanden). Verder blijkt uit de reacties van de respondenten dat mensen die langer een uitkering ontvangen vaker betalingsachterstanden hebben. Het is in principe mogelijk om wel moeite te hebben met rondkomen, zonder dat er betalingsachterstanden ontstaan. Bijvoorbeeld door in te teren op het vermogen (spaargeld), of doordat bepaalde uitgaven niet worden gedaan die wel belangrijk worden gevonden, of door bijvoorbeeld een schenking van vrienden of familie. Wellicht dat hierdoor eerst op termijn betalingsachterstanden ontstaan. Daarnaast komt nu ook tot uitdrukking dat (alleenstaande) mannen en mensen met kinderen vaker betalingsachterstanden hebben dan vrouwen en mensen zonder kinderen. Minder vaak achterstanden zijn er bij respondenten met een WW, WIA/WAO en (vooral) een Wajong-uitkering.

2.6.3 *Invloed van gemeentelijke voorzieningen en regelingen.*

Betalingsachterstanden zouden kunnen worden verminderd als minima gebruik maken van landelijke en gemeentelijke regelingen en voorzieningen die als doel hebben om de armoede te bestrijden en de inkomenspositie te verbeteren.

Uit de enquête blijkt niet dat het hebben van zorgtoeslag of huursubsidie van invloed is op de aanwezigheid van betalingsachterstanden (De mate waarin betalingsachterstanden aanwezig zijn varieert per inkomensgroep zie hiervoor bij paragraaf 2.6.2) Voor zorgtoeslag geldt dat vrijwel alle respondenten zeggen hiervan gebruik te maken.

Zoals blijkt uit het overzicht van de uitgaven voor armoedebeleid over 2008 (paragraaf 2.5), kosten de gemeentelijke voorzieningen en regelingen gemiddeld onge-

¹⁷ Panteai 27-7-2009 'Huishoudens in de rode cijfers' en 29-11-2009 'Monitor betalingsachterstanden, meting 2009'.

veer 2.200 euro per jaar. Deze cijfers bieden geen compleet zicht op het financiële voordeel voor de betrokken cliënt. Zo zullen de bedragen per individu aanzienlijk kunnen verschillen. Wat ook een rol speelt is dat de uitgaven van de gemeenten, niet per se een directe inkomstenbron betekenen voor de ontvanger van een voorziening. De langdurigheidstoeslag wordt wel contant uitgekeerd, en de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen levert ook een direct financieel voordeel op. Veel voorzieningen worden echter in natura uitgekeerd, of worden betaald aan organisaties waarbij de cliënt vervolgens een korting kan krijgen (via een stadspas), of die de cliënt een (extra) dienst opleveren, zoals de aanvullende ziektekostenverzekering. Indirect heeft een aantal van dit soort voorzieningen weer wel een inkomenseffect. Wie een wasmachine van de gemeente krijgt, hoeft daar zelf geen geld meer aan uit te geven.

Hoewel het directe inkomenseffect van de gemeentelijke voorzieningen dus nogal fluctueert en moeilijk kan worden geschat, mag toch worden verondersteld dat van de 2.200 euro aan uitgaven een substantieel deel van invloed is op de mate van rondkomen en het hebben van schulden. Deze invloed kan per individu, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden, aanzienlijk verschillen.

Op grond van de cliënten enquête is aan de hand van een logistische regressie vastgesteld dat het gebruik van voorzieningen door mensen met kinderen inderdaad invloed heeft op de mate waarin zij zeggen te kunnen rondkomen met hun inkomen. De regelingen voor kinderen bieden dus compensatie waardoor ouders meer financiële ruimte krijgen.

Invloed op de schuldspositie van de respondenten kon ook worden vastgesteld bij de individuele bijzondere bijstand. Zoals al bleek uit paragraaf 2.5, wordt deze niet aan veel cliënten verstrekt, maar gaat er wel haast de helft van de gemeentelijke kosten aan op. Gemiddeld genomen is het uitgekeerde bedrag dan ook fors, wat mede een verklaring kan zijn van het effect ervan op de schuldspositie.

Voor de andere gemeentelijke voorzieningen en regelingen kon geen effect worden waargenomen op de vraag of er sprake is van schulden of niet.

2.6.4 *Conclusie effecten op de inkomenspositie*

Grote groepen van de (geënquêteerde) mensen met een laag inkomen hebben geantwoord dat zij er moeite mee hebben om rond te komen en geven aan dat zij daardoor achterstanden oplopen als zij huur, energiekosten, eten en kleding moeten betalen. Vooral jongeren en mensen die nog maar kort een uitkering hebben geven aan dat ze moeite hebben om rond te komen.

Overigens is het wel zo dat het aantal mensen met schulden toeneemt, naarmate de uitkeringsduur langer is.

Volgens de respondenten heeft het gebruik van regelingen van gemeenten beperkte invloed op de verbetering van hun inkomenspositie. Alleen kosten die worden vergoed via de bijzondere bijstand en de voorzieningen die gezinnen voor kinderen krijgen geven - volgens degenen die hebben aangegeven dat zij daar gebruik van maken - meer financiële ruimte. De overige voorzieningen hebben volgens de geënquêteerden geen gevolgen voor de mate waarin zij kunnen rondkomen van hun inkomen en hebben geen invloed op de afname van betalingsachterstanden.

2.7 Effecten op de sociale participatie

De voorzieningen die de gemeente aan haar inwoners met een laag inkomen ter beschikking stelt, hebben onder meer als doel bij te dragen aan de sociale participatie. In deze paragraaf wordt op basis van de gegevens van de cliëntenenquête weergegeven of de sociale participatie dankzij de inzet van de voorzieningen van de gemeente toeneemt. Er zijn verschillende vormen van sociale participatie. In het onderzoek is onderscheid gemaakt naar culturele activiteiten, sociale contacten en mediagebruik.

Het niveau van sociale participatie is afhankelijk van individuele omstandigheden. Personen met bepaalde kenmerken zijn meer cultureel actief dan personen met andere kenmerken. Dat betekent dat, willen we kunnen vaststellen of gebruik van inkomensondersteunende regelingen daadwerkelijk een positief effect heeft op sociale participatie, we ook rekening zullen moeten houden met de te onderscheiden kenmerken. Kenmerken waar we in dit onderzoek rekening mee houden zijn: geslacht, leeftijd, opleiding, samenstelling van het huishouden en afkomst. Daarnaast hebben factoren die een uiting geven aan de gemoedstoestand van de persoon ook invloed op de sociale participatie. Hierbij onderscheiden we zelfredzaamheid, inkomensbeleving, (de structuur en status van) het hebben van betaald werk en het aantal jaar dat men afhankelijk is van een uitkering.

2.7.1 *Culturele activiteiten*

Uit de cliënten enquête blijkt dat de respondenten die zeggen dat zij ten minste maandelijks geld uitgeven aan uitjes over het algemeen goed opgeleide jongeren zijn die goed kunnen rondkomen van hun inkomen. Personen die aangeven dat zij nooit geld uitgeven aan uitjes (bijvoorbeeld bezoek van film theater of andere vormen van recreëren) zijn over het algemeen laag opgeleiden en ouderen die moeilijk rondkomen van hun inkomen en die niet zelfredzaam zijn.

Uitjes die geen geld kosten worden wekelijks of vaker gedaan door hoog opgeleide personen die zelfredzaam zijn. WWB-cliënten die aangeven dat zij deze uitjes maken hebben vaak een stadspas. Personen die bijna nooit gratis uitjes ondernemen zijn laag opgeleiden die moeilijk rond kunnen komen. WWB-cliënten die deze uitjes nooit maken hebben vaak geen stadspas.

2.7.2 *Sociale contacten*

Respondenten die antwoorden dat zij familie en vrienden wekelijks of vaker bezoeken zijn mensen met een WW-uitkering, jongeren en Anw cliënten en hoger opgeleid. Bezoek aan familie en vrienden dat zelden of nooit plaatsvindt, komt meer voor bij mannen en mensen die moeilijk kunnen rondkomen.

Wekelijks of vaker sporten gebeurt relatief vaak bij WW-cliënten en Anw-cliënten die zelfredzaam zijn. Werkende armen geven aan dat zij bij het wekelijks of vaker sporten meer gebruik maken van de stadspas. Personen die zeggen dat zij nooit sporten, zijn over het algemeen ouderen, lager opgeleiden, personen die moeilijk kunnen rondkomen en niet zelfredzaam zijn. Binnen de WW en de Wajong zijn het vooral vrouwen die nooit sporten.

Personen die vermelden dat zij wekelijks of vaker een vereniging bezoeken zitten lang in een uitkering. WWB-cliënten die zeggen dat zij regelmatig sporten zijn over het algemeen zelfredzaam. Mensen met een AO-uitkering die wekelijks sporten zijn

hoog opgeleid en gebruiken vaak een stadspas. Laag opgeleide personen die aangeven dat zij geen gebruik maken van een stadspas bezoeken over het algemeen geen verenigingen.

Een hobby wordt wekelijks of vaker uitgevoerd door hoger opgeleide respondenten die goed rond kunnen komen. Mensen die nooit een hobby uitvoeren zijn lager opgeleid en kunnen moeilijk rondkomen.

2.7.3 *Mediagebruik*

Personen die hebben geantwoord dat zij dagelijks het internet gebruiken zijn hoger opgeleid en zelfredzaam. Het niet-gebruik van internet is onder de groep ouderen, laag opgeleide en personen die niet zelfredzaam zijn het hoogst.

2.7.4 *Conclusie effecten op de sociale participatie*

De mate waarin mensen met een inkomen tot ongeveer 1.600 euro (kunnen) participeren, hangt samen met een aantal factoren. Uit de antwoorden van de mensen die hebben deelgenomen aan de cliëntenenquête blijkt dat naast de hoogte van het inkomen, de opleiding die men heeft gevolgd bepalend voor de participatie is of men zelfredzaam is.

Bij het onderhouden van sociale contacten spelen inkomen, opleiding en zelfredzaamheid een grote rol.

Uit de enquête blijkt dat mensen met een laag inkomen, met weinig opleiding en die niet zelfredzaam zijn nauwelijks gebruik maken van mogelijkheden om deel te nemen aan culturele activiteiten, lid zijn van verenigingen en dat zij weinig sociale contacten hebben. In gemeenten die een stadspas beschikbaar stellen geven de respondenten met een inkomen op bijstandsniveau aan dat zij deelnemen aan culturele activiteiten.

2.8 **Effecten op de afstand tot de arbeidsmarkt**

Het doel van het stelsel van sociale zekerheid is het activeren van personen, zodat ze in hun eigen bestaan kunnen voorzien en niet langer afhankelijk zijn van een uitkering. De afstand tot de arbeidsmarkt is een belangrijke indicator van de kans dat iemand op korte termijn kan uitstromen uit een uitkering. Onderzocht is of er een verband is tussen sociale participatie enerzijds en de afstand tot de arbeidsmarkt anderzijds. Als dit verband er is, betekent dit dat het armoedebeleid van gemeenten een rol kan spelen bij het activeren van mensen met een uitkering. Het doorbreken van sociaal isolement kan namelijk bijdragen aan het verbeteren van kansen op de arbeidsmarkt.

Daarnaast is in de cliënten enquête ook de vraag gesteld of het hebben van financiële zorgen gevolgen heeft voor de afstand tot de arbeidsmarkt. De gedachte is dat mensen die financiële zorgen hebben hun aandacht vooral daar op richten, en minder op het weer aan het werk komen, wat tot een grotere afstand tot de arbeidsmarkt leidt.

In het onderzoek zijn zes verschillende groepen onderscheiden, waarbij geldt dat de eerste groep de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt heeft en de laatste groep de grootste:

1. personen die werken;
2. personen die verwachten binnen een half jaar werk te hebben;
3. personen die verwachten binnen een jaar werk hebben;
4. personen die verwachten langer dan een jaar te moeten zoeken naar werk;
5. personen die denken nooit meer aan het werk te komen;

6. personen die niet naar werk zoeken omdat gezondheidsproblemen of andere persoonlijke omstandigheden dit verhinderen.

De niveaus van afstand tot de arbeidsmarkt zijn als volgt procentueel over de verschillende groepen minima verdeeld. Personen met een Anw-uitkering, met een AOW-uitkering en werkende armen worden in deze analyse niet meegenomen. De eerste twee groepen minima bevatten voornamelijk personen boven of net onder de pensioengerechtigde leeftijd en de werkende armen werken allemaal al.

Tabel 13

Afstand tot de arbeidsmarkt in procenten over de verschillende groepen verdeeld.

| De afstand tot de arbeidsmarkt | WW | Wia/ WAO | Wajong | WWB'ers |
|--|-------------|---------------------|---------------|----------------|
| <i>Werkt gedeeltelijk</i> | <i>4,7</i> | <i>5,7</i> | <i>10,4</i> | <i>4,6</i> |
| <i>Verwacht binnen half jaar te werken</i> | <i>27,7</i> | <i>1,0</i> | <i>3,8</i> | <i>8,5</i> |
| <i>Verwacht binnen jaar te werken</i> | <i>17,8</i> | <i>1,8</i> | <i>3,4</i> | <i>7,5</i> |
| <i>Verwacht niet binnen jaar te werken</i> | <i>19,7</i> | <i>2,9</i> | <i>8,1</i> | <i>13,8</i> |
| <i>Verwacht nooit meer te werken</i> | <i>18,4</i> | <i>6,7</i> | <i>11,6</i> | <i>10,6</i> |
| <i>Zoekt niet naar werk vanwege gezondheidsproblemen of andere persoonlijke omstandigheden</i> | <i>11,8</i> | <i>81,8</i> | <i>62,8</i> | <i>54,9</i> |

Bron: cliëntenenquête

Hierbij valt op dat vooral personen met een WW-uitkering denken dat zij binnen een half jaar weer aan het arbeidsproces kunnen deelnemen en dat meer dan de helft van de personen met een Wia/WAO-, Wajong- en WWB-uitkering niet op zoek is naar werk vanwege gezondheidproblemen of andere persoonlijke omstandigheden.

De vraag is nu of op basis van de gegevens uit de cliëntenenquête aangetoond kan worden dat er een samenhang is tussen sociale participatie en afstand tot de arbeidsmarkt.

Uit de enquête blijkt dat er tussen het ondernemen van uitjes die geld kosten en afstand tot de arbeidsmarkt een sterke samenhang is. Voor de personen die nooit meer aan het werk verwachten te komen of die een slechte gezondheid hebben geldt dat de helft nooit uitgaat, van de personen die verwachten weer aan het werk te komen gaat 40 procent nooit uit, van de personen die werken 30 procent. Voor het bezoeken van familie en vrienden is het beeld ongeveer hetzelfde.

Het beeld voor uitjes waar geen kosten aan zijn verbonden, voor sporten of lid zijn van een sportclub, vrijwilligerswerk, het uitoefenen van een hobby, het lezen van een krant en het gebruiken van internet is net iets anders: voor al deze activiteiten geldt dat deze het minst worden ondernomen door personen die verwachten nooit meer aan het werk te komen en personen met gezondheidsproblemen en het vaakst door personen die niet werken, maar wel verwachten op niet al te lange termijn

weer aan het werk te komen. Dat mensen die gedeeltelijk werken deze activiteiten minder vaak ondernemen dan deze groep zal waarschijnlijk worden veroorzaakt doordat ze door hun werk minder tijd hebben voor dit soort activiteiten dan mensen die niet werken.

Verder is nagegaan of er een verband is tussen het hebben van financiële zorgen en afstand tot de arbeidsmarkt. Daarvoor is gekeken naar de samenhang tussen de mate waarin de respondent zegt te kunnen rondkomen en het hebben van betalingsachterstanden (als indicatie van het hebben van financiële zorgen) en de afstand tot de arbeidsmarkt anderzijds.

Er is geen significant verband aangetroffen tussen de mate van kunnen rondkomen en afstand tot de arbeidsmarkt. Personen die aangeven moeite te hebben met rondkomen zijn niet negatiever over hun kansen op de arbeidsmarkt dan personen die aangeven minder moeite te hebben met rondkomen.

Het verband tussen het hebben van schulden en de afstand tot de arbeidsmarkt is in onderstaand tabel weergegeven.

Tabel 14

Afstand tot de arbeidsmarkt in relatie tot schulden

| De afstand tot de arbeidsmarkt | Geen schulden | Wel schulden |
|--|----------------------|---------------------|
| <i>Werkt</i> | <i>78,9%</i> | <i>21,1%</i> |
| <i>Verwacht binnen half jaar te werken</i> | <i>57,8%</i> | <i>42,2%</i> |
| <i>Verwacht binnen jaar te werken</i> | <i>64,0%</i> | <i>36,0%</i> |
| <i>Verwacht niet binnen jaar te werken</i> | <i>70,8%</i> | <i>29,2%</i> |
| <i>Verwacht nooit meer te werken</i> | <i>76,6%</i> | <i>23,4%</i> |
| <i>Zoekt niet naar werk vanwege gezondheidsproblemen of andere persoonlijke omstandigheden</i> | <i>76,2%</i> | <i>23,8%</i> |

Bron: internetenquête

Werkende personen hebben het minst vaak geantwoord dat zij schulden hebben. De groepen die het meest schulden hebben, zijn degenen die het meest optimistisch zijn over hun kans om meer weer snel een baan te vinden. Juist personen die geen enkel perspectief op een baan meer zien of lijken te hebben (vanwege een slechte gezondheid of persoonlijke omstandigheden) hebben nauwelijks vaker schulden dan werkenden.

2.8.1

Groep van maatschappelijk geïsoleerde personen

Uit de analyse in de vorige paragraaf bleek dat er een groep mensen is die zowel niet of nauwelijks sociaal participeert als een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Deze groep kan gezien worden als maatschappelijk geïsoleerd en is, omdat

veel van deze personen uitkeringsafhankelijk zijn, een belangrijke doelgroep voor het gemeentelijke armoede- en activeringsbeleid. Hoe deze groep van geïsoleerde personen over de verschillende groepen minima die we in dit onderzoek onderscheiden, is verdeeld, is in de onderstaande tabel weergegeven. De werkende armen zijn hierin niet meegenomen, omdat zij werken, en daarmee geen een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben en dus niet sociaal geïsoleerd kunnen zijn.

Tabel 15

Maatschappelijk geïsoleerde personen uitgesplitst naar doelgroep

| | WW | WIA/WAO | Wajong | Anw | AOW | WWB |
|------------------------|------|---------|--------|------|------|------|
| <i>Niet geïsoleerd</i> | 90,0 | 80,1 | 86,3 | 72,3 | 80,4 | 81,3 |
| <i>Wel geïsoleerd</i> | 10,0 | 19,9 | 13,7 | 27,7 | 19,6 | 18,7 |

Bron: cliëntenenquête

Uit de tabel blijkt dat geïsoleerde personen het minst voorkomen onder personen met een Wajong en WW-uitkering en vooral bij alle andere uitkeringsgroepen.

Uit nadere analyse blijkt dat de groep van maatschappelijk geïsoleerden over het algemeen ouder zijn, vaak alleenstaand of alleenstaande ouder, vaker van niet-westers afkomst zijn, een lage opleiding hebben, een minimum inkomen, minder zelfredzaam zijn en vaker moeite hebben met rondkomen. Alleen voor Anw'ers geldt dat zij ook vaker schulden hebben.

Juist het feit dat deze groep zo geïsoleerd is, zou er toe kunnen leiden dat deze groep minder gebruik maakt van inkomensondersteunende regelingen. De inspectie heeft dit onderzocht door een serie logistische regressies uit te voeren, voor elk van de inkomensondersteunende regelingen, en dan steeds te bezien of het behoren tot de groep van maatschappelijk geïsoleerden een samenhang vertoont met het gebruik maken van de betreffende regeling. Daarbij is er gecontroleerd voor andere persoonskenmerken en zijn alleen personen met een minimuminkomen meegenomen in de analyse. Uit deze analyse blijkt dat maatschappelijk geïsoleerden niet minder vaak gebruik maken van de ondersteunende regelingen dan niet maatschappelijk geïsoleerden. Alleen voor de huurtoeslag en regelingen die bedoeld zijn om sociale participatie te stimuleren is er een significant verschil, in deze gevallen hebben de maatschappelijk geïsoleerden deze regelingen juist vaker ontvangen.

2.8.1.1 *Conclusies effecten tot de arbeidsmarkt*

Op basis van de gegevens van de cliëntenenquête is de conclusie gerechtvaardigd dat personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt minder sociaal participeren. Niet gebleken is dat er een verband bestaat tussen de afstand tot de arbeidsmarkt en het hebben van schulden. Personen die geen perspectief zien of lijken te hebben op werk hebben nauwelijks vaker schulden dan werkenden.

Tenslotte geldt voor de groep maatschappelijk geïsoleerden (personen die niet tot nauwelijks sociaal participeren en een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben) dat zij in even grote mate gebruik van inkomensondersteunende en participatiebevorderende regelingen als personen die niet maatschappelijk geïsoleerd zijn. Participatiebevorderende regelingen heeft deze groep vaker ontvangen.

3 Financiële Prikkel

In dit hoofdstuk worden de vragen beantwoord welke prikkels gemeenten ter beschikking hebben om uitstroom van WWB-cliënten naar regulier werk te versnellen en hoe zij deze prikkels toepassen en of prikkels tot waarneembare economische participatie leiden.

Het accepteren van betaald werk kan gehinderd worden wanneer de besteedbare inkomsten door die werkhervatting niet of nauwelijks stijgen. Een loon dat hoger is dan de uitkering vormt normaal gesproken een financiële prikkel om aan het werk te gaan. Die prikkel wordt mogelijk minder wanneer de betrokkenen, door het vervallen van het recht op inkomensafhankelijke regelingen uiteindelijk weinig financiële baat bij werkhervatting hebben: de zogenoemde armoedeval.

Gemeentelijke regelingen en voorzieningen

Gemeenten kunnen om te bevorderen dat bijstandsccliënten uitstromen naar reguliere arbeid verschillende financiële prikkels inzetten. Hieronder volgt een overzicht van de mogelijke prikkels. Op basis van de gegevens uit de internetenquête is tevens het gebruik door gemeenten aangegeven.

Uitstroompremie

In artikel 31 tweede lid onderdeel j van de WWB is opgenomen dat een eenmalige premie door het college kan worden toegekend in het kader van een voorziening gericht op arbeidsinschakeling van ten hoogste 2.194 euro per kalenderjaar. Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat ruim 50 procent van de gemeenten deze regeling toepast.

Tijdelijk behoud van voorzieningen

De gemeenten kunnen ook op andere wijze voorkomen dat het recht op een voorziening (onmiddellijk) vervalt zodra er sprake is van werkhervatting. Ze kunnen namelijk besluiten om dat recht tijdelijk te continueren. Door driekwart van de gemeenten wordt dit gedaan.

(Gedeeltelijke) kwijtschelding van vorderingen bij werkaanvaarding

Als een bijstandgerechtigde schulden heeft aan de gemeente, kunnen die schulden de stimulans om (betaald) aan de slag te gaan ondermijnen. In feite is hierbij sprake van de zogenaamde schuldental, namelijk dat men er door werk qua inkomen weinig op vooruitgaat, omdat de extra inkomsten worden afgeroomd door extra aflossingen van schulden. De gemeenten kunnen deze schuldental verlichten, door bij werkaanvaarding de schulden die er zijn bij de gemeente, gedeeltelijk of geheel kwijt te schelden. Bij 20 procent van de gemeenten wordt deze regeling ingezet.

Financiële hulp bij werkhervatting (bijvoorbeeld reiskostenvergoeding)

Een gemeente kan hulp bieden bij het bestrijden van de extra kosten die moeten worden gemaakt als een uitkeringsgerechtigde opnieuw aan de slag komt. Het meest bekend is hierbij wel de reiskostenvergoeding. Bij 80 procent van de gemeenten wordt deze regeling ingezet.

Handhaving doormiddel van sanctie

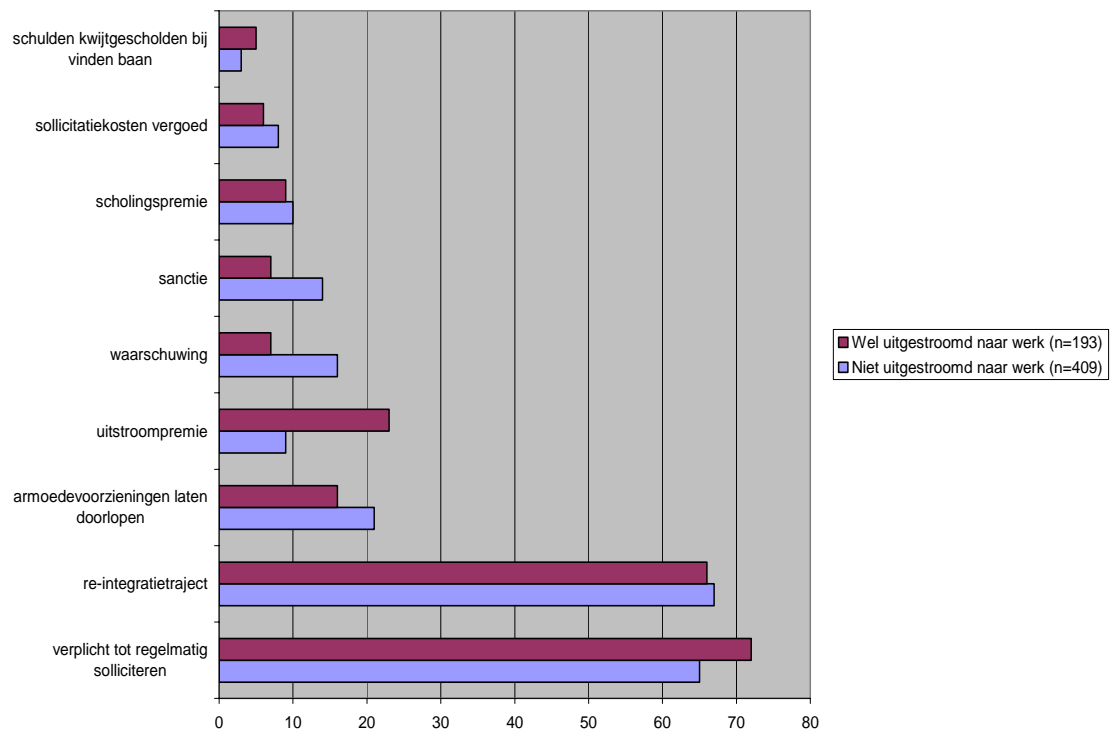
Als het bestuursorgaan constateert dat een uitkeringsgerechtigde de regels niet naleeft, kan het bestraffend optreden. Dit varieert van een waarschuwing tot een sanctie in de vorm van een boete of een korting op de uitkering. Alle gemeenten gebruiken dit instrument.

Streng handhaving van sollicitatieplicht

Een negatieve prikkel waarover de gemeenten beschikken als het gaat om werkaanvaarding, is de mogelijkheid om streng toe te zien op de sollicitatieverplichting. Alle gemeenten gebruiken dit instrument.

3.1 Gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen

De gemeente kan verschillende instrumenten inzetten om uitstroom naar regulier werk te bevorderen. Bij acht gemeenten hebben wij bijstandsccliënten die op zoek zijn naar werk en bijstandsccliënten die uitgestroomd zijn naar werk gevraagd welke instrumenten de gemeenten hebben ingezet om de cliënten te stimuleren werk te zoeken of te aanvaarden.



Figuur 12
Instrumenten die worden ingezet om personen te laten uitstromen uit de WWB

3.1.1 Uitstroompremies

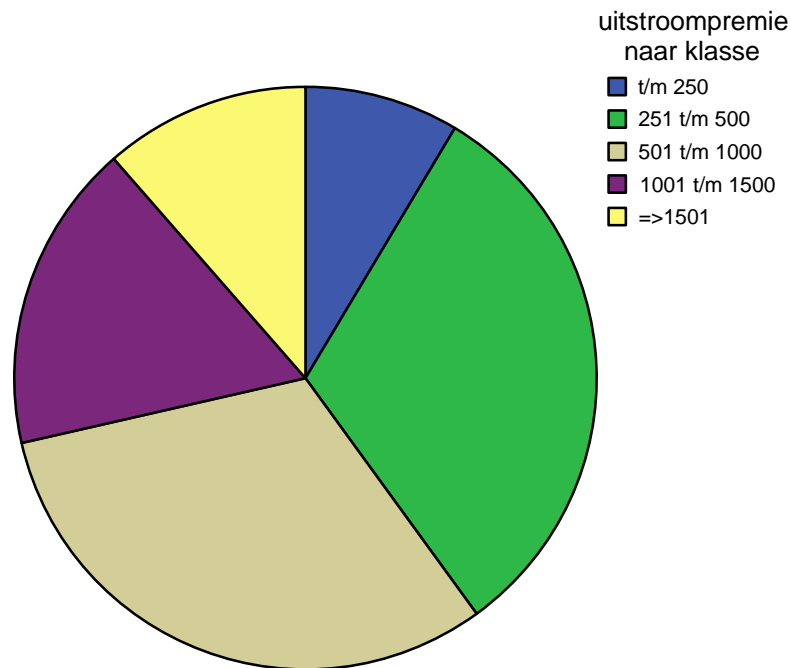
Uitstroompremies hebben een directe relatie met duurzame uitstroom uit de WWB. Een nadere analyse van de bedragen die worden uitgekeerd, en de aantallen personen aan wie een premie wordt toegekend wijst het volgende uit.

Bij de 37 gemeenten waarvan de opgave is ontvangen heeft 54 procent van deze gemeenten de uitstroompremies aan maximaal 10 personen verstrekt. In nog eens 30 procent van de gemeenten gaat het om een aantal tussen de 10 en 100 personen.

Het aantal bijstandsccliënten jonger dan 65 jaar dat een premie ontvangt varieert van enkele procenten tot maximaal 27 procent van het zittend WWB-bestand (twee-

de kwartaal 2008). Bij de hogere percentages komen ook middelgrote gemeenten voor.

Uit het onderstaande diagram blijkt hoe de verdeling is van de hoogte van de uitstroompremie. Bij het grootste deel van de gemeenten die een opgave hebben gegeven van aantallen en bedragen gaat om uitstroompremies tussen de 251 en 1.000 euro. Een niet verwaarloosbaar aantal gemeenten keert meer uit, soms zelfs tot boven de 1.500 euro.



Figuur 13

De hoogte van de uitstroompremie in 2008, naar klasse, van de gemeenten die hierover een opgave hebben gedaan in de internetenquête.

3.1.2

Relatie tussen financiële regelingen en uitstroomcijfers uit de WWB

Bij gemeenten die hogere inkomensgrenzen hanteren bij de verstrekking van voorzieningen, verschuift de armoedeval naar een hoger loonniveau. Bijstandsccliënten die uitstromen naar reguliere arbeid behouden het recht op aanvullende inkomensvoorzieningen tot de door de gemeente bepaalde inkomensgrens. Bij gemeenten die een lage inkomensgrens hanteren verliezen bijstandsccliënten die uitstromen bij een lager inkomen het recht op aanvullende inkomensvoorzieningen.

De hypothese is dat gemeenten met de hoogste inkomensgrenzen ook het hoogste uitstroompercentage behalen. Immers door het hanteren van hogere inkomensgrenzen wordt het effect van de armoedeval afgezwakt.

Om deze veronderstelling te toetsen is bij een aantal voorzieningen of regelingen, te weten aanvullende ziektekostenverzekering, langdurigheidstoelage, kwijtschelding lokale belastingen, duurzame gebruiksgoederen en bijzondere bijstand, de invloed van de hoogte van de inkomensgrenzen op de uitstroom berekend. Hierbij is de

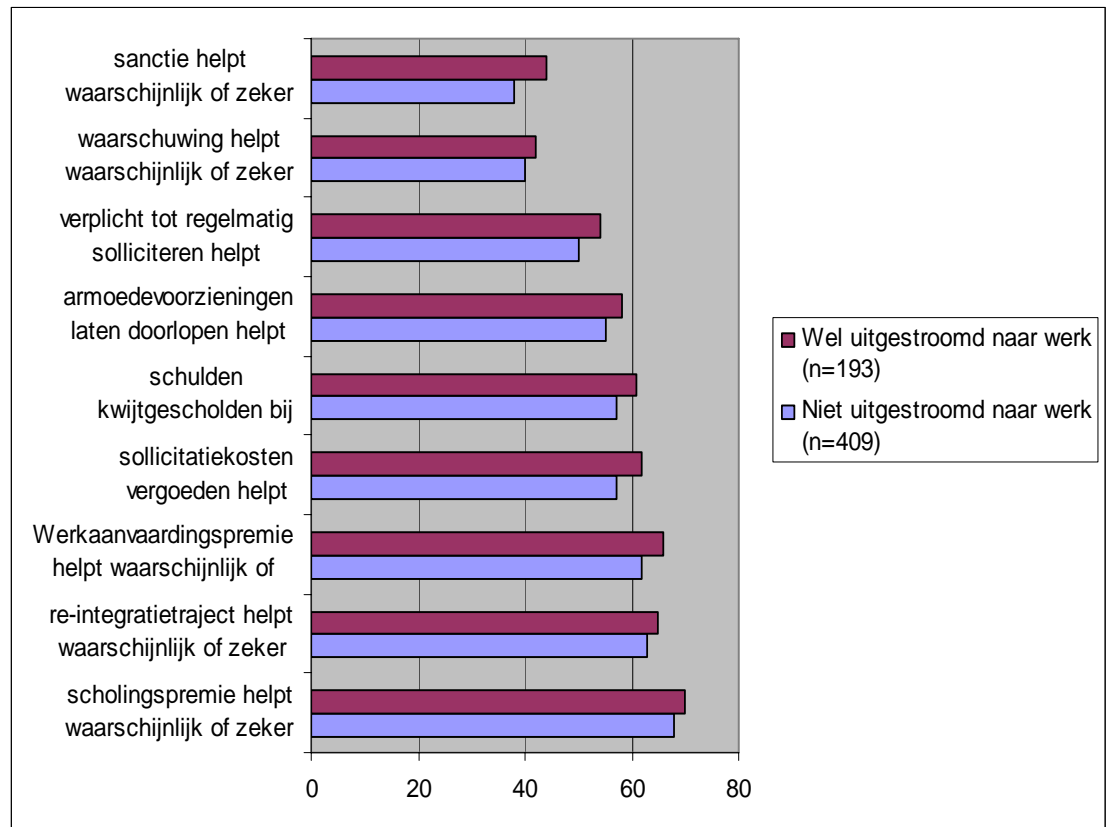
gemiddelde uitstroom van een gemeente afgezet tegen de inkomensgrenzen die worden gehanteerd voor het in aanmerking laten komen van een klant voor een gemeentelijke regeling of voorziening. Bij geen van de onderzochte voorzieningen kon echter een verband tussen de hoogte van de inkomensgrens en de uitstroom worden vastgesteld.

3.2 Effecten op de economische participatie

Iedere Nederlander hier te lande wordt geacht zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, heeft de overheid de taak hem te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Deze verantwoordelijkheid vormt het sluitstuk van een activerend stelsel van sociale zekerheid. Werk boven inkomen.¹⁸

3.2.1 Inzet prikkels

Aan bijstandsccliënten is gevraagd of de inzet van bepaalde prikkels resulteert in het harder zoeken naar werk.



Figuur 14

Het percentage cliënten dat vindt dat het zeker wel of waarschijnlijk wel helpt om een bepaalde prikkel in te zetten.

Werkgerelateerde prikkels

Het aanbieden van een re-integratietraject heeft volgens de meeste respondenten waarschijnlijk of zeker wel een effect op het zoeken naar werk. In tegenstelling tot

¹⁸ Memorie van toelichting bij de WWB.

het re-integratietraject wordt het effect van verplicht solliciteren door minder (voormalige) bijstandsccliënten herkend. Gemiddeld is 50 procent er van overtuigd dat deze prikkel waarschijnlijk of zeker wel helpt.

Premies en vergoedingen

Voor alle premies en vergoedingen geldt dat de meerderheid van de respondenten van mening is dat dergelijke prikkels waarschijnlijk of zeker wel helpen.

De scholingspremie en de uitstroompremie zijn in de ogen van respondenten het meest effectief van alle prikkels.

Sancties

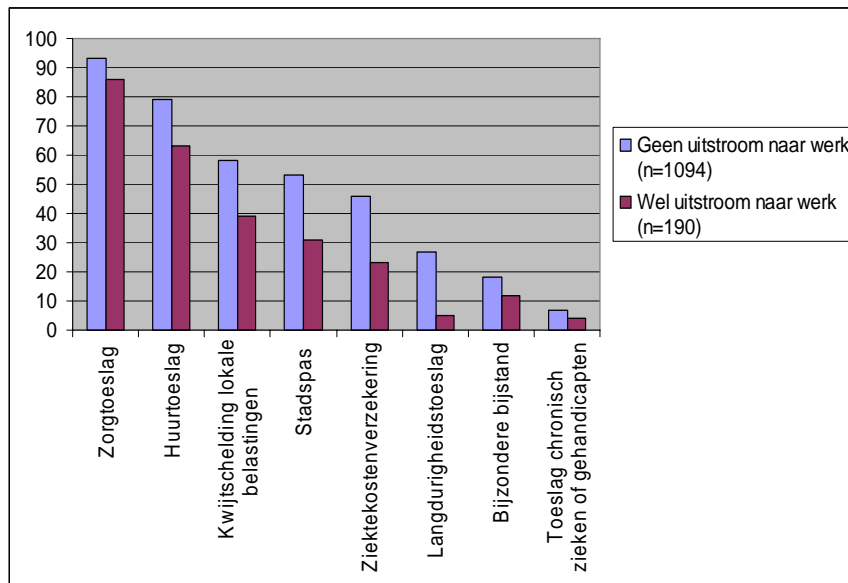
Van sancties wordt door respondenten het minste resultaat verwacht. Gemiddeld geeft 40 procent van de respondenten aan dat een officiële waarschuwing waarschijnlijk of zeker wel helpt om intensief naar werk te zoeken. Voor het korten van de uitkering geldt dit voor 39 procent.

Bijstandsccliënten beoordelen prikkels waarvan ze voordeel hebben zoals premies en werkgerelateerde prikkels positiever dan de negatieve prikkels. Uit de interviews met gemeenten komt juist naar voren dat het geven van positieve prikkels, zoals premies, geen effect hebben. De armoedeval speelt bij de meeste geïnterviewde gemeenten geen grote rol in het beleid. Dit duidt op een verschil in inzicht tussen gemeenten en de bijstandsccliënten.

3.2.2

Voorzieningengebruik

Onderstaande tabel geeft het gebruik weer van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen van personen die op dit moment nog in de bijstand zitten en het gebruik van naar werk uitgestroomde bijstandsccliënten ten tijde van de bijstandsuitkering. De informatie is gebaseerd op gegevens die met de cliëntenquêtes zijn verzameld.



Figuur 15

Het percentage cliënten dat gebruik maakt van de aangeboden regelingen

Van alle regelingen wordt de zorgtoeslag het meest gebruikt, gevolgd door de huurtoeslag, de kwijtschelding van lokale belastingen en de stadspas.

De overige regelingen wordt door minder dan de helft van respondenten gebruikt.

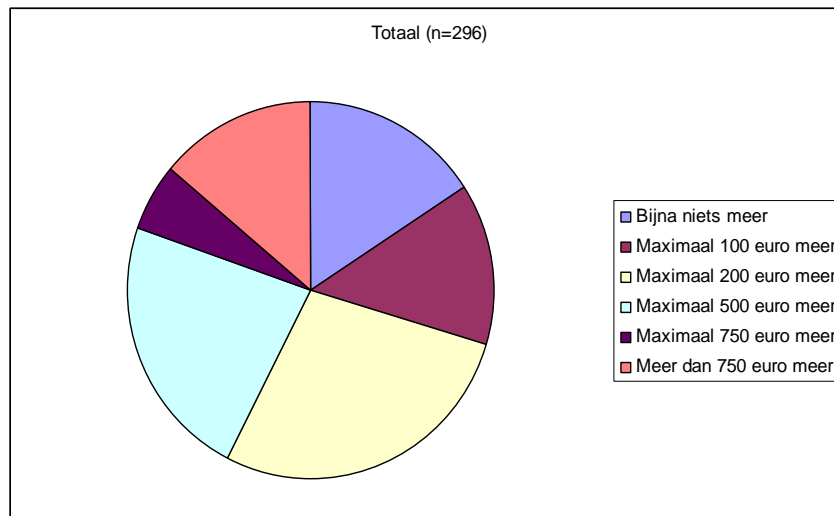
Bijstandsccliënten die niet zijn uitgestroomd naar werk maken meer gebruik van regelingen dan bijstandsccliënten die wel uitgestroomd zijn naar werk. Dit geldt voor elk type regeling. Vooral het verschil in gebruik van de langdurigheidstoeslag en de ziektekostenverzekering is groot. Wellicht komt dit doordat een deel van de voormalige bijstandsccliënten te kort in de uitkering heeft gezeten om van bepaalde regelingen gebruik te kunnen maken.

3.2.3

Gevolgen van aanvaarden van werk

Wanneer men na het hebben van een bijstandsuitkering werk vindt, kan dit gevolgen hebben voor het inkomen dat iemand heeft. Toch hoeft het inkomen niet altijd hoger te worden omdat men tegelijkertijd geen gebruik meer kan maken van bepaalde regelingen voor bijstandsccliënten en andere minima.

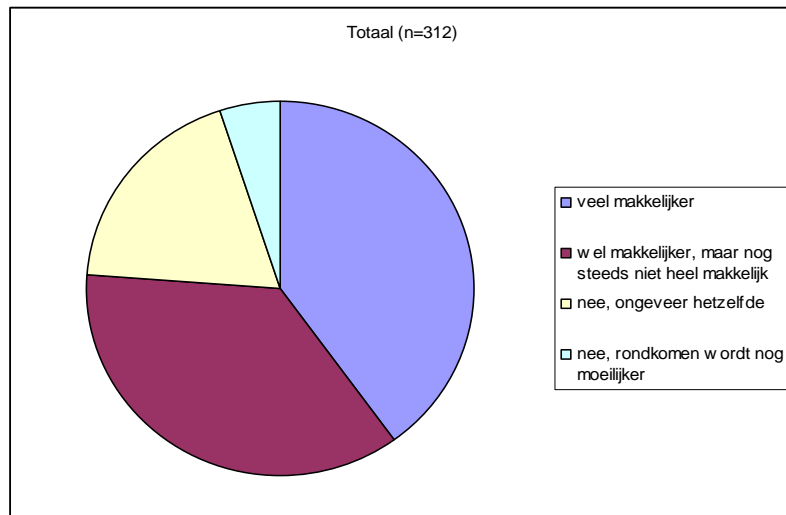
Aan bijstandsccliënten is gevraagd of ze op zoek zijn naar werk. Als dit het geval is, is hen gevraagd hoeveel ze per maand netto meer denken te gaan verdienen. Bijna een derde van de bijstandsccliënten denkt na het hebben van werk er niets tot 100 euro op vooruit te gaan. De helft van de bijstandsccliënten denkt er tussen de 100 en 500 euro op vooruit te gaan. Hiervan denkt de helft dat de maximale vooruitgang 200 euro is.



Figuur 16

De verwachting van WWB cliënten hoeveel men er op vooruit gaat als men gaat werken.

Aan dezelfde groep is ook gevraagd of men denkt dat het rondkomen na het vinden van werk makkelijker zal zijn.

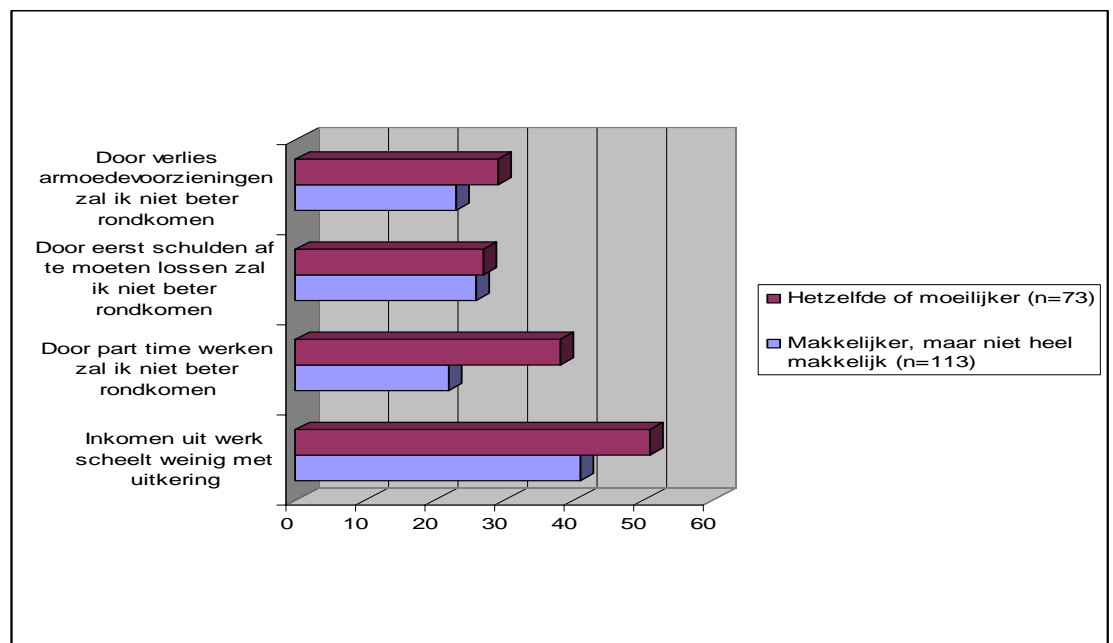


Figuur 17

De verwachting van bijstandsccliënten hoe men rond kan komen als men werk heeft gevonden.

Het merendeel van de niet uitgestroomde bijstandsccliënten verwacht na het vinden van werk makkelijker rond te kunnen komen. Slechts 5 procent ziet een zogenoemde armoedeval en 19 procent geeft aan dat er niets verandert.

Het aandeel WWB'ers dat denkt dat hun inkomen niet verandert of verslechtert, is 24 procent. Dit is meer dan de 16 procent die denkt netto bijna niets meer te gaan verdienen na het aanvaarden van werk.



Figuur 18

De bovenstaande tabel geeft de verschillen weer tussen twee groepen.

Bijna de helft van de degenen die verwachten dat na het hebben van werk rondkomen niet heel veel makkelijker wordt, denkt dat inkomen uit werk niet veel scheelt met de uitkering. Daarnaast geeft 38 procent aan dat parttime werken het rondkomen niet veel makkelijker, of juist moeilijker maakt. Ongeveer een vierde geeft aan

dat het aflossen van schulden en verlies van armoederegelingen hier invloed op heeft.

Een aantal bijstandsccliënten geeft aan dat men na het vinden van werk wel beter denkt rond te komen (40 procent). Als reden geven ze hier aan dat men denkt meer te gaan verdienen.

Verandering in financiële situatie van voormalige bijstandsccliënten

Aan de groep voormalige bijstandsccliënten is gevraagd naar het inkomen ten tijde van het ontvangen van de uitkering en het inkomen op dit moment. Op deze manier brengen we in kaart hoe het inkomen is veranderd na het beëindigen van de bijstandsuitkering. De fiscale maatregelen die na afloop van een kalenderjaar worden verrekend met deze cliënten worden buiten beschouwing gelaten.

Tabel 16

Verandering in waargenomen financiële situatie door voormalige bijstandsccliënten

| | Voormalige bijstandsccliënten (n=181) |
|---------------------------------|--|
| inkomensachteruitgang | 12 |
| Geen verandering in inkomen | 30 |
| Toename in inkomen (< 150 euro) | 22 |
| Toename in inkomen (> 150 euro) | 36 |

Van de voormalige bijstandsccliënten geeft 12 procent aan dat er sprake is van een inkomensachteruitgang. Daarnaast geeft 30 procent van deze cliënten aan dat er geen verandering in inkomen is opgetreden. Van de groep voormalige bijstandsccliënten gaat 42 procent er niet op vooruit.

3.2.4

Schulden

Het hebben van schulden is een indicatie voor de financiële situatie. Een kwart van de bijstandsccliënten die opzoek zijn naar werk denkt er niet (veel) in inkomen op vooruit te gaan doordat men eerst schulden af moet lossen.

Daaruit blijkt dat het percentage waarbij geen sprake is van betalingsachterstanden bij mensen die uitgestroomd zijn naar werk hoger is (57) dan bij mensen die niet zijn uitgestroomd (49).

Tabel 17

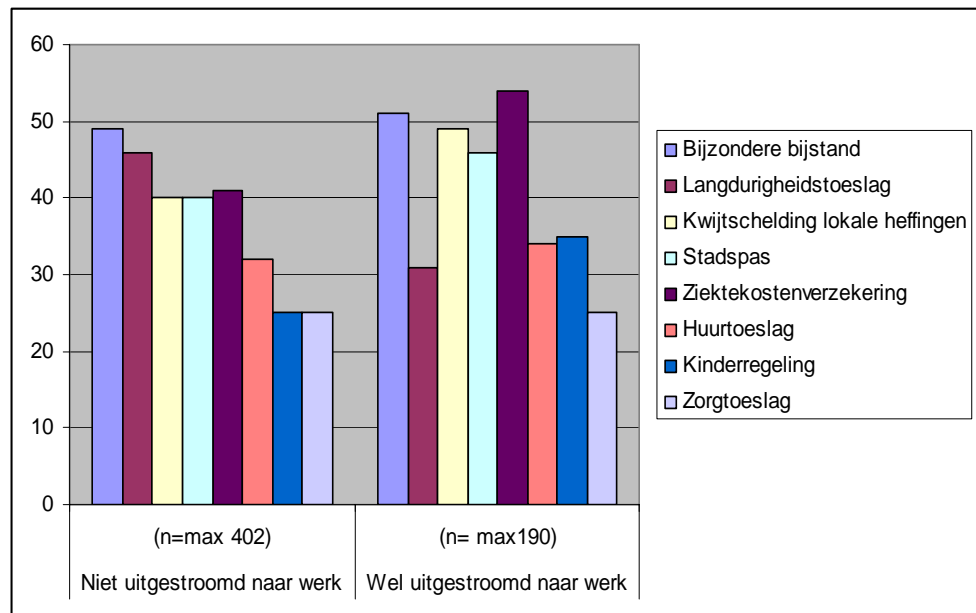
Betalingsachterstand uitgesplitst naar geen uitstroom naar werk en wel uitstroom naar werk

| | Geen uitstroom naar werk (n=1094) | Wel uitstroom naar werk (n=190) |
|--|-----------------------------------|---------------------------------|
| Geen sprake van betalingsachterstanden | 49 | 57 |
| Betalingsachterstand op persoonlijke leningen, afbetaling, postorder | 21 | 18 |
| Betalingsachterstand op telefoonkosten, TV, verzekeringen, internet, belastingen | 20 | 20 |
| Betalingsachterstand op elektriciteit, gas, water | 14 | 11 |
| Betalingsachterstand op huur of hypotheek | 10 | 12 |
| Betalingsachterstand op studieschuld | 5 | 5 |

Betalingsachterstanden op persoonlijke leningen, afbetalingen en bij postorderbedrijven (21 procent) komen het meest voor. Een vijfde van de doelgroep heeft betalingsachterstanden op telefoonkosten, TV, verzekeringen, internet of belastingen.

Wegvallen van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen

Aan (voormalige) bijstandsccliënten is gevraagd hoe groot men de kans acht (of achtte ten tijde van de bijstandsuitkering) dat bij aanvaarding van werk bepaalde voorzieningen niet meer gebruikt kunnen worden.



Figuur 19

De verwachting dat men niet meer gebruik kan maken van voorzieningen uitgedrukt in een percentage.

Vijftig procent van de respondenten denkt dat na het krijgen van werk er een grote kans is dat men geen bijzondere bijstand meer krijgt.

46 procent van de niet uitgestroomde bijstandsccliënten en 31 procent van de uitgestroomde bijstandsccliënten acht de kans groot om na het aanvaarden van werk geen langdurigheidstoelage meer te krijgen.

Bij andere regelingen is het andersom. Zo geeft 49 procent van de uitgestroomde bijstandsccliënten aan dat er een grote kans is op het verlies van kwijtschelding van lokale heffingen, terwijl dit aandeel bij niet uitgestroomde bijstandsccliënten kleiner is (40 procent). Eenzelfde verschil zien we bij regelingen voor kinderen (35 en 25 procent). Bij de ziektekostenverzekering en de stadspas is het verschil iets kleiner (6 à 7 procentpunt).

Een derde van de respondenten acht de kans groot dat na het aanvaarden van werk men geen huurtoelage meer krijgt. De kans op het wegvallen van zorgtoelage acht men minder vaak groot.

Om na te gaan of men een goede verwachting heeft van het effect van het aanvaarden van werk is aan de uitgestroomde bijstandsccliënten gevraagd welke voorzieningen men had ten tijde van de uitkering en welke voorzieningen men nu heeft. Deze analyse is alleen uitgevoerd voor mensen die tijdens de bijstandperiode ook gebruik maakte van een bepaalde regeling.

Tabel 18

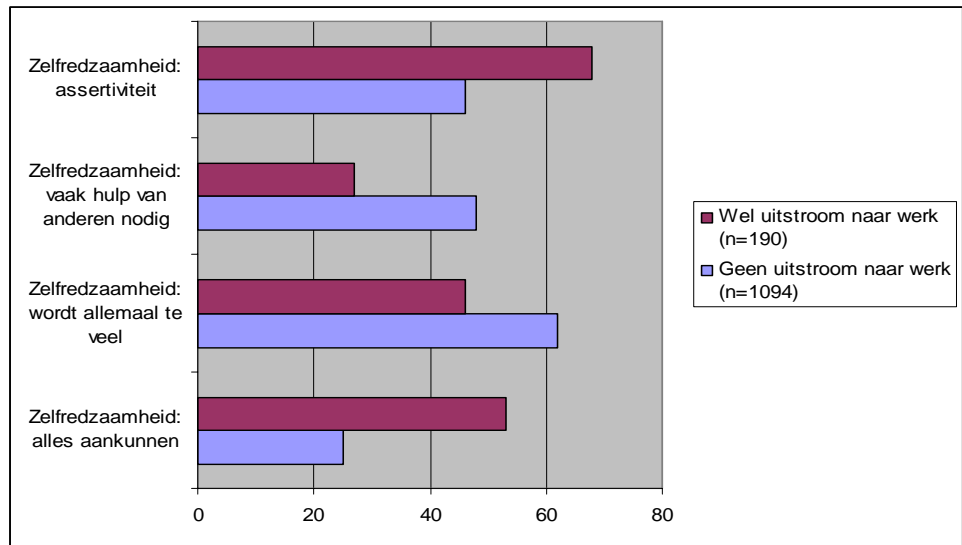
De voorzieningen die men is kwijt geraakt toen men is gaan werken

| | Wel uitgestroomd naar werk (n= max 155) |
|---------------------------------|--|
| Bijzondere bijstand | 85 |
| Langdurigheidstoelage | 78 |
| Kwijtschelding lokale heffingen | 66 |
| Toelage chronisch zieken | 57 |
| Ziektekostenverzekering | 55 |
| Kinderregeling | 42 |
| Stadspas | 39 |
| Huurtoelage | 24 |
| Zorgtoelage | 15 |

Respondenten kunnen redelijk goed inschatten op welke regelingen men geen recht meer heeft na uitstroom uit de bijstand. Men acht de kans op het verlies van bijzondere bijstand, langdurigheidstoelage en de kwijtschelding van lokale heffingen groot. Dit zijn eveneens de drie regelingen waarop in werkelijkheid het recht het meest wegvalt. Behalve bij de zorgtoelage en de huurtoelage valt het recht in werkelijkheid vaker weg dan de ingeschatte kans daarop.

3.2.5 *Zelfredzaamheid en houding ten opzichte van werk* *Zelfredzaamheid*

De onderstaande stellingen zijn aan de respondenten voorgelegd om na te gaan hoe zelfredzaam de groep is.



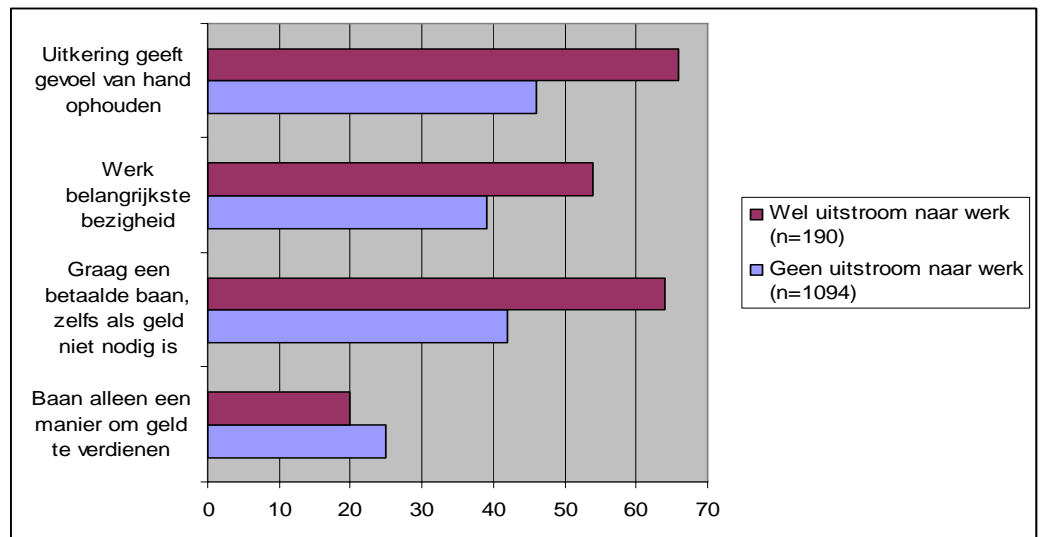
Figuur 20

Zelfredzaamheid uitgesplitst naar werk en geen werk

Bijstandsccliënten die zijn uitgestroomd naar werk geven vaker aan dat ze alles aankunnen. Daarnaast zijn ze ook assertiever dan degenen die niet zijn uitgestroomd naar werk. Bijstandsccliënten die niet uitgestroomd zijn naar werk geven vaker aan dat het allemaal teveel wordt en dat ze vaak hulp van anderen nodig hebben.

Houding ten opzichte van en motivatie voor werk

De respondenten hebben eveneens een aantal stellingen voorgelegd gekregen over hun houding ten opzichte van werk.

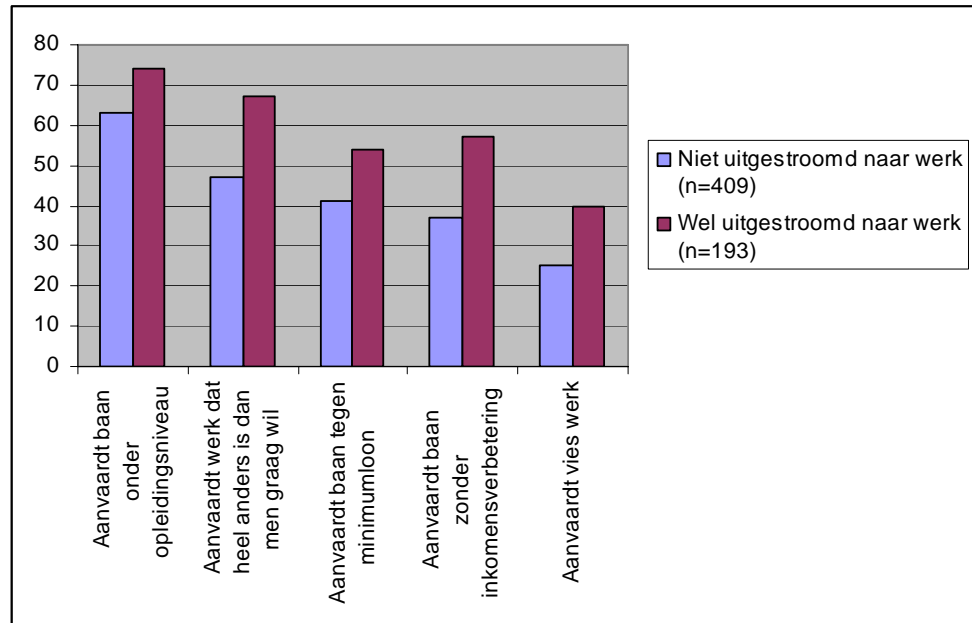


Figuur 21

Houding ten opzichte van werk

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bijstandsccliënten die uitgestroomd zijn naar werk vaker een betaalde baan willen hebben, zelfs als geld niet nodig is. Ongeveer 20 procent is het eens met de stelling 'een baan is alleen een manier om geld te verdienen'.

Naast de houding ten opzichte van werk is ook de motivatie voor verschillend type werk gemeten aan de hand van een vijftal stellingen.



Figuur 22

Houding ten opzichte van betaald werk

Uit de tabel is af te lezen dat degenen die uitgestroomd zijn naar werk vaker bereid zijn werk te aanvaarden. De meerderheid van de bijstandsccliënten die zijn uitgestroomd naar werk aanvaardt ook een baan tegen minimumloon of een baan zonder inkomensverbetering. Tot het aanvaarden van vies werk is minder dan de helft van de naar werk uitgestroomde bijstandsccliënten bereid.

Bij de groep die niet is uitgestroomd naar werk ligt dit anders. Alleen het aanvaarden van een baan onder het opleidingsniveau wordt door de ruime meerderheid geaccepteerd. Het acceptatieniveau van werk dat anders is dan men graag wil is bijna 50 procent, maar op de andere stellingen worden minder vaak bevestigend gereageerd. Bijstandsccliënten die zijn uitgestroomd naar werk staan dus positiever tegenover verschillende soorten werk dan de andere groep.

3.2.6

Conclusie financiële prikkels

De prikkels die gemeenten inzetten om te bevorderen dat bijstandsccliënten uitstromen naar reguliere arbeid verschillen van elkaar. Handhaving van sollicitatieplicht en toepassen van sancties vindt in alle gemeenten plaats. Ruim driekwart van de gemeenten geeft financiële hulp bij werkhervatting en laat tijdelijk de inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen doorlopen. De helft van de gemeenten past een regeling voor premietoekenning toe. Twintig procent van de gemeenten scheldt (gedeeltelijk) gemeentelijke vorderingen kwijt bij aanvaarding van werk.

De werkgerelateerde prikkels zijn bij het merendeel van de respondenten ingezet. De uitstroompriem is een prikkel voor werkhervatting die bij de meeste gemeenten kan worden toegepast. Het feitelijke gebruik van deze prikkel is echter laag. Uit de cijfers van het beperkte aantal gemeenten dat hierover een opgave heeft verzorgd, blijkt dat het bij de helft van de gemeenten om nog geen tien personen op jaarbasis gaat. Als actief instrument lijkt het daarom slechts bij enkele middelgrote gemeenten een rol te spelen.

In dit onderzoek kon geen verband worden aangetoond tussen de hoogte van de inkomensgrenzen die bij inkomensafhankelijke gemeentelijke voorzieningen gehanteerd worden en het uitstroombestand dat de gemeente realiseert.

Bijstandsccliënten beoordelen prikkels waarvan ze voordeel hebben zoals premies en werkgerelateerde prikkels positiever dan de sancties en waarschuwingen. Uit interviews met gemeenten komt juist naar voren dat het geven van positieve prikkels geen effect heeft. Dit duidt op een verschil in inzicht tussen de uitvoering en de bijstandsccliënten.

Wat betreft het gebruik van regelingen zien we dat bijstandsccliënten die niet zijn uitgestroomd naar werk meer gebruik van regelingen maken dan bijstandsccliënten die wel uitgestroomd zijn naar werk.

Ongeveer 16 procent van de bijstandsccliënten die op zoek is naar werk denkt netto bijna niets meer te gaan verdienen. Deze mensen houden dus rekening met een armoedeval na het aanvaarden van werk. Van de bijstandsccliënten die uitgestroomd zijn naar werk ervaart 42 procent een inkomensval. Dit betekent dat meer mensen bij het aanvaarden van werk er financieel niet op vooruit gaan dan dat er van tevoren door bijstandsccliënten wordt ingeschat.

Het merendeel van de niet uitgestroomde bijstandsccliënten verwacht na het vinden van werk makkelijker rond te kunnen komen. Slechts 5 procent ziet een zogenoemde armoedeval en 19 procent geeft aan dat er niets verandert. Het aandeel WWB'ers dat denkt dat hun inkomen niet verandert of verslechtert, is dus 24 procent. Dit is meer dan de 16 procent die denkt netto bijna niets meer te gaan verdienen na het aanvaarden van werk.

Uit de analyse komt naar voren dat bijstandsccliënten die naar werk zijn uitgestroomd zelfredzamer zijn dan degene die niet uitgestroomd zijn naar werk. Daarnaast hebben uitgestroomde bijstandsccliënten een positievere houding ten opzichte van werk en zijn ze meer gemotiveerd om uiteenlopend werk te aanvaarden.

Het hebben van schulden is een indicatie voor de financiële situatie. Een kwart van de bijstandsccliënten dat op zoek is naar werk denkt er niet (veel) in inkomen op vooruit te gaan doordat men eerst schulden af moet lossen. Bijstandsccliënten die uitgestroomd zijn naar werk hebben minder vaak betalingsachterstanden dan bijstandsccliënten die niet naar werk zijn uitgestroomd.

4 Samenvatting en conclusies

4.1 Armoedebestrijding

Armoedebestrijding is voor de in het onderzoek betrokken gemeenten onderdeel van beleid. Gemeenten willen met het armoedebeleid bereiken, dat mensen die langere tijd zijn aangewezen op een inkomen op of net boven het sociaal minimum financieel worden ondersteund en gestimuleerd tot maatschappelijke- en mogelijk economische participatie. Naast financiële ondersteuning is schuldhelpverlening volgens de in het onderzoek betrokken gemeenten een belangrijk thema in het kader van armoedebestrijding.

Om de doelstellingen van het armoedebeleid te realiseren zetten gemeenten diverse regelingen en voorzieningen in, zoals bijzondere bijstand, langdurigheidstoelage en kwijtschelding van lokale lasten.

De meeste gemeenten kennen dezelfde regelingen en voorzieningen, waarvan mensen met een laag inkomen gebruik kunnen maken.

Wel hanteren gemeenten per regeling en voorziening verschillende inkomensgrenzen. Deze inkomensgrenzen, die variëren van 100 tot 130 procent van het sociaal minimum, zijn bepalend voor het recht en de hoogte van de vergoeding. Consequentie van de verschillende inkomensgrenzen is dat recht en hoogte van vergoedingen per gemeente verschillen.

De gemeentelijke regelingen zijn, zo blijkt uit de cliënten enquête, niet bekend bij alle mensen die daarvoor in principe in aanmerking komen.

Behalve onbekendheid komt het voor dat mensen afzien van een aanvraag omdat zij de regeling te ingewikkeld vinden of omdat zij denken er geen recht op te hebben. Gemeenten hebben de mensen die gebruik zouden kunnen maken van armoederegelingen nog niet volledig in beeld. Er worden externe en interne onderzoeksbureaus ingezet om zicht te krijgen op de doelgroepen en er wordt samengewerkt met maatschappelijke organisaties en andere overheidsorganisaties die beschikken over inkomensgegevens. Lang niet alle gemeenten maken nog gebruik van deze mogelijkheden.

Bij personen met een inkomen op of rond het sociale minimum zijn landelijke regelingen zoals huur- en zorgtoeslag meer bekend dan gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen. Dat geldt vooral voor mensen zonder uitkering van de gemeente en voor mensen die langere tijd werken tegen een laag inkomen. Van de beschikbare regelingen en voorzieningen is voor die groepen bijzondere bijstand het minst bekend.

Regelingen en voorzieningen zijn beter bekend bij mensen die (langer) een uitkering ontvangen, zelfredzaam zijn en lid van een vereniging. Vergeleken met bijstandsccliënten maken cliënten van UWV en SVB met een (langdurig) laag inkomen minder gebruik van gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen, zoals kwijtschelding lokale lasten en bijzondere bijstand.

De bekendheid met regelingen zet zich door in het gebruik ervan. Mensen met een uitkering van de gemeente blijken meer gebruik te maken van regelingen en voorzieningen dan mensen zonder uitkering. De werkende armen maken het minst gebruik van de mogelijkheden om het lage inkomen aan te vullen.

Als het gaat om de inkomenspositie van mensen met een laag inkomen, dan heeft 51 procent van de cliënten aangegeven moeite te hebben om rond te komen. Zij hebben achterstanden bij het betalen van de woon- en energiekosten, kleding en

eten. Specifiek geldt dat voor jongeren, mensen die pas een uitkering ontvangen en mensen die al langere tijd een laag inkomen hebben. Uit de cliënten enquête blijkt dat het gebruik van gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen volgens mensen met lage inkomens maar een beperkte invloed hebben op hun inkomenspositie. Alleen bijzondere bijstand en voorzieningen voor kinderen zorgen voor meer armslag bij degenen die daar een beroep op doen. De mate waarin mensen met een laag inkomen participeren, hangt vooral samen met de hoogte van het inkomen, de opleiding en de zelfredzaamheid. Deze factoren spelen een grotere rol dan het gebruik van gemeentelijke armoederegelingen, ook al zijn een aantal van deze regelingen bedoeld om de zelfredzaamheid te vergroten.

Niet alle in het onderzoek betrokken gemeenten kunnen opgeven hoe groot het aantal toekenningen per regeling is en wat de kosten van het armoedebeleid zijn. Op basis van de ontvangen opgaven van de gemeenten zouden de gemeenten per cliënt gemiddeld circa 2.200 euro per jaar aan kosten hebben. Mensen die geen gebruik maken van de voor hen van toepassing zijnde regelingen kunnen substantiële bedragen mislopen. Zo zijn de gemiddelde uitgaven per jaar voor bijzondere bijstand 660 euro, voor de langdurigheidstoeslag 421 euro en de uitgaven regeling duurzame gebruiksgoederen 854 euro.

UWV en SVB hebben in beperkte mate beleid ontwikkeld voor het stimuleren van het gebruik van andere inkomensregelingen dan hun eigen regelingen. De wijze waarop voorlichting en overige dienstverlening wordt gegeven, hangt af van de aanpak van de medewerkers van UWV en SVB. Er is geen sprake van structureel contact met gemeenten of andere instanties op het gebied van inkomensregelingen. De SVB meldt, dat voorlichting en dienstverlening voornamelijk afhangt van de wensen van de individuele gemeenten.

Uit de cliëntenenquête blijkt dat SVB-cliënten met een schuldenproblematiek niet altijd op de hoogte zijn van het feit dat zij hulp kunnen vragen aan de gemeente. Ook blijkt uit de cliënten enquête dat lang niet alle UWV-cliënten op de hoogte zijn van de rol van de gemeenten bij schuldhelpverlening. Naar aanleiding van het kabinetsbesluit om extra middelen aan UWV te verstrekken om de schuldenproblematiek te voorkomen, heeft UWV inmiddels een groot aantal maatregelen genomen op het gebied van voorlichting en overige dienstverlening over schuldhelpverlening. De verwachting is dat in de loop van 2010 de activiteiten ter verbetering van de voorlichting en overige dienstverlening over schuldhelpverlening zullen zijn afgerond.

4.2 Financiële prikkels

Het accepteren van betaald werk kan gehinderd worden wanneer de besteedbare inkomsten ondanks werkhervatting niet of nauwelijks stijgen. Om te bevorderen dat bijstandsccliënten werk aanvaarden kunnen gemeenten verschillende (financiële) prikkels inzetten, zoals uitstroompremies, tijdelijk behoud van voorzieningen, kwijtschelding van vorderingen en handhaving van de sollicitatieplicht.

Prikkels in de vorm van vergoedingen hebben volgens de cliënten een positief effect op het uitstromen naar werk. Waarschuwingen en sancties hebben volgens de cliënten een negatief effect op de uitstroom naar werk. Uit interviews met gemeenten komt juist naar voren dat het geven van positieve prikkels, geen effect heeft. Dit duidt op een verschil in inzicht tussen de uitvoering en de bijstandsccliënten. De inspectie heeft geen onderzoek ingesteld naar de oorzaak van de discrepantie.

Het onderzoek toont aan dat gemeenten zeer divers omgaan met het bepalen van inkomensgrenzen en het toepassen van financiële prikkels. Deze diversiteit leidt echter niet tot een waarneembaar verschil van de uitstroompercentages per gemeente.

Ongeveer 24 procent van de bijstandsccliënten die op zoek zijn naar werk denkt dat men niet makkelijker of juist moeilijker kan rondkomen na het aanvaarden van werk, deze mensen houden dus rekening met een armoedeval na het aanvaarden van werk.

Van de bijstandsccliënten die uitgestroomd zijn naar werk ervaart 42 procent een armoedeval. Dit betekent dat meer mensen bij het aanvaarden van werk niet (direct) zien dat zij er financieel op vooruit gaan dan dat er van tevoren door bijstandsccliënten wordt ingeschat.

Uit de analyse komt verder naar voren dat bijstandsccliënten die naar werk zijn uitgestroomd veel zelfredzamer zijn dan degene die niet uitgestroomd zijn naar werk en dat het gebruik van inkomensondersteunende regelingen daarop geen invloed heeft.

Daarnaast hebben uitgestroomde bijstandsccliënten een positievere houding ten opzichte van werk en zijn ze meer gemotiveerd om uiteenlopend werk te aanvaarden.

Het hebben van schulden is een indicatie voor de financiële situatie. Een kwart van de bijstandsccliënten dat opzoek is naar werk denkt er niet (veel) in inkomen op vooruit te gaan doordat men eerst schulden af moet lossen. Bijstandsccliënten die uitgestroomd zijn naar werk hebben minder vaak betalingsachterstanden dan bijstandsccliënten die niet naar werk zijn uitgestroomd.

Het merendeel van de geënquêteerden is zich niet bewust van de armoedeval. Sterker dan van het inkomen en het gebruik maken van inkomensondersteunende regelingen van gemeenten hangt participatie samen met zelfredzaamheid. Financiële prikkels dragen in beperkte mate bij aan het aanvaarden van werk door bijstandsgerechtigden.

Bijlage 1

Regelingen en voorzieningen van gemeenten ten behoeve van de armoedebestrijding

Bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand is een voorziening voor mensen met een inkomen rond bijstandsniveau. Als zij in bijzondere omstandigheden noodzakelijke kosten moeten maken die zij zelf niet kunnen betalen, kan de gemeente bijzondere bijstand verlenen. Bijzondere bijstand kan individueel of categoriaal worden toegekend.

Individuele bijzondere bijstand

Bijna de helft van de gemeenten (45%) heeft de grens voor toekenning van individuele bijzondere bijstand op 120% (24% tot 110% en 26% op het sociale minimum) gesteld. Ingeval van aanvragen voor duurzame gebruiksgoederen, waarbij het verschillend is of gemeenten het wel en niet onder bijzondere bijstand vergoeden, liggen deze percentages nagenoeg hetzelfde, namelijk: 51% tot 120% (22% tot 110% en 22% tot 100% van het sociale minimum).

Categoriale bijzondere bijstand

Gemeenten kunnen voor ouderen, gehandicapten en kinderen categoriale bijzondere bijstand verstrekken. De doelgroepen kunnen per gemeente verschillen.

Op grond van de internet enquête is gebleken dat bij categoriale voorzieningen de inkomensgrens voor toekenning bij 84% van de gemeenten boven het sociale minimum ligt (56% tot 120% en 28% tot 110%).

De acht geïnterviewde gemeenten geven categoriale bijzondere bijstand voor bijzondere groepen. Deze groepen kunnen bestaan uit ouderen, gehandicapten of kinderen. De regelingen verschillen per gemeente. Hieronder volgt een opsomming van de bij de acht gemeenten aangetroffen regelingen voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten om de diversiteit van regelingen weer te geven.

- Bijstand voor chronische zieken en gehandicapten, tegemoetkoming in de extra verborgen kosten.
- Categoriale bijstand voor personen van 65 jaar en ouder met een inkomen gedurende 3 jaar van niet meer dan 110% van de bijstandsnorm.
- Een fonds voor ouderen en chronisch zieken en gehandicapten van 250 euro per persoon
- Alleen voorzieningen voor ouderen gericht op participatie en gebruiksgoederen
- Regeling chronisch zieken en gehandicapten met een bijdrage van 60 euro per twee jaar.
- Regeling voor ouderen, gehandicapten en kinderen die eenmalig een uitkering van 250 euro verstrekt krijgen.
- Regeling maaltijdvoorziening en ouderenvervoer
- Regeling waarbij ouderen onder de armoedegrens 375 euro per jaar ontvangen en chronisch zieken 125 euro per jaar.

Kwijtschelding Gemeentelijke belastingen

Gemeenten kunnen gemeentelijke belastingen kwijtschelden. Lokale belastingen bestaan uit afvalstoffenheffing, rioolrechten, hondenbelasting en WOZ. Ook bij de kwijtschelding van lokale belasting valt de nodige variatie waar te nemen in de feitelijke toepassing van de regeling. Ten eerste zijn de lasten niet overal gelijk, en levert kwijtschelding dus soms meer en soms minder op. Ten tweede zijn het niet

overal dezelfde lasten die kwijtgescholden worden. Hondenbelasting wel of niet, grafrechten wel of niet, waterschapslasten wel of niet enz.

Gemeenten zijn nu nog gehouden aan landelijke regels voor wat betreft het bepalen van de hoogte van het inkomen dat zij toepassen bij het verlenen van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Gemeenten bepalen zelf voor welke belastingen zij kwijtschelding willen verlenen en welke vermogensgrens zij willen hanteren bij de toekenning. Uit de enquête blijkt dat 82% van de gemeenten als grens het sociale minimum hanteren. 6 % van de Gemeenten kent toe tot 110% en 11% tot 120% van het sociale minimum.

Regelingen ter voorkoming van sociaal isolement

Sociaal isolement wil zeggen dat personen weinig of geen betekenisvolle contacten hebben en zich daar eenzaam en ongelukkig door voelen. Hoewel sociaal isolement onder alle leeftijdscategorieën voorkomt, neemt het risico om geïsoleerd te raken sterk toe naarmate mensen ouder zijn. De inkomensgrens die gemeenten hanteren voor toekenning van voorzieningen ter voorkoming van sociaal isolement ligt in bijna allen gevallen (ca. 95%) boven de grens van het sociale minimum. Circa 70% van de gemeenten heeft de grens gesteld tot 120% van het sociale minimum, 25 % tot 110% van het sociale minimum.

Regelingen voor kinderen

Uit de interviews blijkt dat er voor kinderen een groot aantal verschillende voorzieningen en regelingen zijn. Van rijkswege zijn er de kinderbijslag en het kindbudget. Schoolboeken worden of zijn gratis. Met veel scholen is te praten als de kosten voor schoolreisjes en dergelijke niet op te brengen zijn. Kosten van kinderopvang kunnen afhankelijk van de hoogte van het inkomen worden vergoed.

Gemeenten hebben meestal een soort participatieregeling voor kinderen. Daarmee kunnen zij goedkoop naar clubs en verenigingen. Soms werken die met coupons die je moet inleveren om korting te krijgen. Sommige gemeenten hebben een speciale 'eigen' stadspas voor wat oudere kinderen.

Er zijn gemeenten die een 'externe partij' subsidiëren die de arme gezinnen met kinderen ondersteunen. De Stichting Leergeld is een voorbeeld van een externe partij, Deze werkt met lokale vrijwilligers die huisbezoeken aan gezinnen brengen. Ook zo kunnen kinderen die buiten spel (dreigen te komen) staan tegemoetkomingen krijgen (althans hun ouders) voor sportdeelname enz. Vaak zijn dit ook de kanalen waarlangs oude computers en een internetabonnement wordt verstrekt. Bekende subsidiënten zijn verder ook de zogenaamde jeugd sportfondsen.

Stadspassen

Tot de participatieregelingen behoren ook de stadspassen Met een stadspas kunnen inwoners onder andere korting krijgen op culturele en sociale voorzieningen. Deze pas is een voorziening die gericht is op activiteiten binnen een bepaalde gemeente. De doelgroep kan per gemeente verschillen.

Bij de geïnterviewde gemeenten zijn er de nodige varianten aangetroffen, zoals: - betaalde passen voor iedereen, maar voor mensen met een inkomen op het sociale minimum goedkoper, - passen die gratis worden verstrekt bij een inkomen op het sociale minimum - en een vergoedingsregeling bij een minimum inkomen waarbij de gemeente alleen een bedrag toekent als door de cliënt daadwerkelijk gebruik is gemaakt van bijvoorbeeld een sportcursus of een bezoek aan bioscoop of theater. Meestal is de pas voor een gezin inclusief de kinderen, in een enkel geval is voor de kinderen sprake van afzonderlijke passen.

Op grond van de gegevens van de internet enquête blijkt dat bij stadspassen in 36% van de gemeenten een inkomensgrens wordt toegepast die boven de 120% ligt. Minder dan 10% van de gemeenten hanteert het sociale minimum als grens. Uit vragen aan geïnterviewde gemeenten over de voor- en nadelen van een pas die aan een ieder ter beschikking staat, ongeacht het inkomen, blijkt dat een stadspas grenzen stelt aan de vergoedingen en 'eisen' aan de omvang van het aanbod. Ondernemers en verenigingen willen dan wel substantiële, maar toch geen heel hoge kortingen meer geven en gemeenten willen daarvoor ook niet bijleggen, omdat een (onvoorspelbaar groot) deel daarvan naar hogere inkomens gaat.

De aanvullende ziektekostenverzekering

De aanvullende ziektekostenverzekeringen voor de minima lijken, afgezien van de inkomensgrenzen veel op elkaar. Het meest opvallende verschil betreft het al dan niet afdekken van het eigenrisico. Sommige gemeenten doen dat niet, omdat de hogere premie bijna evenveel kost als de vergoeding van het eigenrisico. Andere gemeenten doen het wel, om te voorkomen dat minima onverwacht met een uitgave worden geconfronteerd. In de internetenquête is niet naar de vergoeding van het eigenrisico gevraagd, zodat onduidelijk is hoe de landelijke verhoudingen liggen. De vergoeding van de aanvullende ziektekostenverzekering was in oorsprong bedoeld om op de (uitvoerings)kosten van de bijzondere bijstand te besparen door die naar de ziektekostenverzekeraar te verleggen. Bij de geïnterviewde gemeenten was er dan ook geen die nog niet beschikte over een aanvullende ziektekostenverzekering. Zoals al is besproken blijkt ook uit de internetenquête dat het gebruik wijd verspreid is onder de gemeenten.

Uit de interviews bij de 8 gemeenten blijkt dat er geen grote verschillen zijn in de premie en in de dekking van de kosten. Verschillen in dekking hebben alleen in heel bijzondere situaties betekenis.

De langdurigheidstoelage

Per 1 januari 2009 is de regeling van de langdurigheidstoelage aan de gemeenten gedecentraliseerd. De langdurigheidstoelage is daarmee een bijzondere vorm van categoriale bijstand geworden. Door de decentralisatie van de langdurigheidstoelage - die niet langer de strikte voorwaarden van de oude regeling kent - zijn de gemeenten gehouden een toeslag te verstrekken aan personen als zij langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen, geen in aanmerking te nemen vermogen en geen uitzicht op inkomensverbetering hebben. Gemeenten dienen in een verordening regels te stellen ten aanzien van de hoogte van de toeslag en de invulling van de begrippen langdurig en laag inkomen. De nieuwe regeling van de langdurigheidstoelage stelt gemeenten in staat om de uitvoering op zodanig wijze vorm te geven dat er voor belanghebbenden een prikkel blijft bestaan om deel te nemen aan het arbeidsproces en hun individuele mogelijkheden maximaal te benutten. Gemeenten kunnen op deze wijze een optimale aansluiting maken tussen het inkomensondersteuningsbeleid en het re-integratiebeleid, waarvoor zij op grond van de WWB verantwoordelijk zijn.

Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden om het beleid zelf in te vullen. Uit de internet enquête blijkt dat bijna 40% van de in het onderzoek betrokken gemeenten die ruimte heeft gebruikt om de inkomensgrens te wijzigen; 28% heeft de grens verhoogd tot 110% en 11% tot 120% van het sociale minimum.

Naast de verruiming van de inkomensgrens is er in het onderzoek nog een ander aspect naar voren gekomen waarop de gemeenten het beleid hebben gewijzigd. Er zijn gemeenten die niet langer de eis hanteren dat men ten minste 5 jaar op minimumniveau moet hebben geleefd en de toeslag al na 3 jaar toekennen.

Een aantal gemeenten heeft in de interviews gemeld dat de compensatie die het Rijk voor de wijziging van de langdurigheidstoeslag heeft verstrekt onvoldoende is om de kosten van de verruiming te compenseren.

De langdurigheidstoeslag geldt alleen voor mensen die jonger zijn dan 65 jaar. Dat is wettelijk vastgelegd, omdat voor 65-plussers het sociale minimum hoger is vastgesteld. Er zijn gemeenten die voor ouderen 'compensatie zoeken' voor de afwezigheid van een langdurigheidstoeslag. Dat kan gaan om een regeling duurzame gebruiksgoederen of een participatieregeling of een regeling die wordt gemotiveerd door specifieke kosten van oudere mensen. Gebruik kan worden gemaakt van deze regelingen zonder dat aangetoond hoeft te worden dat kosten zijn gemaakt.

Regeling voor aanschaf van duurzame gebruiksgoederen

Gemeenten kunnen voor aanschaf van onmisbare duurzame gebruiksgoederen voorzieningen treffen. De doelgroep die gebruik kan maken van deze voorziening kan verschillen.

Bij de acht geïnterviewde gemeenten is geconstateerd dat vijf gemeenten een specifieke regeling voor aanschaf van onmisbare duurzame gebruiksgoederen hebben. De overige 3 gemeenten regelen deze voorziening vanuit de bijzondere bijstand.

De specifieke regelingen variëren sterk van elkaar. Hieronder volgt een opsomming van de regelingen:

- Voor personen van 65 jaar en ouder die gedurende 3 jaar een inkomen hebben die onder of op de 110% van de bijstandsnorm ligt.
- Voor personen die 5 jaar op bestaansminimum zitten en geen recht op langdurigheidstoeslag hebben vindt verstrekking als gift plaats
- Voor personen van 65 jaar en ouder die gedurende 3 jaar een inkomen hebben op minimum niveau een bedrag van 445 euro per jaar.
- Voor de doelgroep tot 120% van de bijstandsnorm die de noodzakelijke kosten niet uit het inkomen kunnen betalen.
- Voor personen die 5 jaar op een minimum inkomen aangewezen zijn.

Bijlage 2

Toezichtkader armoedebestrijding

Toegesplitst op armoedebestrijding en schuldhulpverlening zijn stukken geïnventariseerd en samengevat. Op basis daarvan is een toezichtkader opgesteld. Dit kader schetst de context waarbinnen armoedebestrijding door gemeenten zich beweegt. Omdat het armoedebeleid nauwelijks concrete normen bevat is afgezien van het opstellen van een toetsingskader.

1 Inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid

Taken die op het terrein van werk en inkomen moeten worden uitgevoerd (*MvT Wet SUWI*)

- het innen van de premies voor de werknemersverzekeringen;
- het verrichten van de claimbeoordeling voor toelating tot één van de uitkeringsregelingen in verband met ziekte/arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of bijstand;
- het verstrekken van de uitkeringen
- alle activiteiten die samenhangen met het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces (preventie) en het daadwerkelijk weer toeleiden naar het arbeidsproces (re-integratie).

De eerste drie taken vormen de kern van de inkomensbeschermende functie van de sociale zekerheid. Naast bevordering van de arbeidsparticipatie beoogt de sociale zekerheid immers ook bestaanszekerheid te bieden aan degenen die buiten hun schuld niet of niet meer in staat zijn om door het verrichten van arbeid in hun levensonderhoud te voorzien.

Het grote belang van een op uitstroom en re-integratie gerichte aanpak laat onverlet dat de inkomenswaarborg een kernfunctie blijft van de nieuwe wet (*MvT WWB*)

Tot slot wil ik nog opmerken dat, hoewel ik het bevorderen van de arbeidsparticipatie ten zeerste van belang vind, in het inkomensbeleid te allen tijde een goede balans moet worden gevonden tussen het bevorderen van de arbeidsparticipatie enerzijds en gerichte inkomensondersteuning anderzijds (*antwoord minister Donner op vragen van TK lid Pieper, 11 maart 2010*).

Er wordt door het kabinet gestreefd naar een evenwichtige inkomensontwikkeling, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen, huishoudens met kinderen en de middengroepen. Bijzondere aandacht is nodig voor het reëel besteedbare inkomen van huishoudens. In dat verband dient in de eerste plaats acht te worden geslagen op de vaste lasten die samenhangen met wonen (huur), zorg en kinderen en de daarop geënte toeslagen. (*Regeerakkoord Balkenende IV 'Samen werken, Samen leven', februari 2007*).

De bijstandsnorm (de voor belanghebbende van toepassing zijnde norm, te weten 70, 90 of 100% van het wettelijk minimumloon) wordt geacht toereikend te zijn ter voorziening in de algemeen voorkomende noodzakelijke kosten van het bestaan, dat wil zeggen in de bestaanskosten die kunnen worden gerekend tot het op minimumniveau algemeen gangbare bestedingspatroon (*MvT art.5*).

Het recht op bijstand vindt zijn begrenzing in het begrip 'noodzakelijke kosten van het bestaan'. De eindverantwoordelijkheid die de overheid op zich neemt voor de voorziening in het bestaan van haar onderdanen in het geval alle andere bestaans-

mogelijkheden tekortschieten, kan niet verder strekken dan het voorzien in het noodzakelijke. Welke kosten van het bestaan als noodzakelijk dienen te worden aangemerkt, is in belangrijke mate afhankelijk van de omstandigheden en mogelijkheden van persoon of gezin. Een volledige objectivering van het centrale begrip noodzakelijke kosten van bestaan is dan ook niet mogelijk (*MvT art. 11*).

In Nederland wordt een aantal verschillende grenzen gehanteerd om armoede te meten (*armoedematen*). De belangrijkste zijn:

- *De lage inkomensgrens*: Deze absolute armoedegrens is gebaseerd op het bijstandniveau in 1979 en wordt jaarlijks alleen aangepast voor de gemiddelde prijsstijging;
- Twee varianten van een door het SCP ontwikkelde quasi-relatieve armoedegrens. Basis hierbij zijn de uitgaven voor een minimaal pakket dan wel iets ruimer pakket. Deze grens wordt jaarlijks geïndexeerd met veranderingen in de uitgaven aan een minimumpakket aan goederen;
- *Europese armoedegrens*: Deze relatieve armoedegrens komt overeen met 60% van het mediane inkomen in de bevolking (waarbij 50% van de bevolking meer en 50% minder verdient);
- *Beleidsmatig minimum*: Deze grens is gelijk aan 101% van het sociaal minimum (*Nationaal Actieplan Armoedebestrijding en participatiebevordering 2008-2010*)

De koppeling tussen de ontwikkeling van lonen en uitkeringen loopt via de hoogte van het minimumloon. Op het moment dat gesproken wordt over koppeling van lonen en uitkeringen, betekent dit dat het bruto minimumloon de ontwikkeling van de contractlonen volgt. Van het bruto minimumloon kan het netto minimumloon worden afgeleid, op basis van de geldende fiscale tarieven. De hoogte van netto sociaal minimum (bijstanduitkeringen, AOW en andere hiervan afgeleide uitkeringen) is te allen tijde verbonden met de hoogte van het netto minimumloon. Hiermee is de uitkeringshoogte indirect verbonden met de contractloonontwikkeling.

De koppeling is sinds 1 januari 1980 geregeld in de Wet Aanpassingsmechanismen (WAM). In 1992 is de Wet Koppeling met afwijkingsmogelijkheid ingevoerd (WKA). Concreet geldt dat op het moment dat de verhouding tussen het aantal inactieven en actieven (I/A verhouding) boven een bepaalde grens komt, mag worden afgeweken van de hoofdregel van koppeling van bruto minimumloon aan contractloonontwikkeling. In dit geval blijft nog wel de relatie tussen netto minimumloon en netto sociaal minimum gehandhaafd.

Van een volledige koppeling in de periode 1980-2009 is sprake geweest in 1990, 1991, 1996 t/m 2003 en van 2006 t/m 2009.

(Brief Minister Donner van 1 maart 2010, koppeling minimumloon aan contractloon, zoals toegezegd in het AO van 17 december 2009).

Met ingang van 1 januari 2010 worden de gemeentelijke middelen voor de loaw, de loaz, Bbz 2004 en de WWIK gebundeld met het WWB-inkomensdeel. Met de bundeling wordt een bijdrage geleverd aan de realisatie van de doelstelling uit het coalitie akkoord om het aantal specifieke uitkeringen aan gemeenten te verminderen en de administratieve lasten voor gemeenten te reduceren.

2 Armoedebestrijding en aanvullende regelingen

Aan de bijstand ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het normbedrag, dat is bedoeld ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan met inbegrip van de component reservering, in beginsel toereikend is.

Toch kan de financiële positie van mensen die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen onder druk komen te staan als er na verloop van tijd geen enkel perspectief lijkt te zijn om door inkomen uit arbeid het inkomen te verhogen. Dat is

ook de reden geweest om het niveau van de noodzakelijke bestaanskosten voor personen van 65 jaar of ouder hoger te stellen dan voor degenen jonger dan 65 jaar.

Het vooralsnog ontbreken van arbeidsmarktperspectief is van essentiële betekenis; het vormt de rechtvaardigingsgrond voor een afwijkende regeling voor de specifieke doelgroep. Het maken van het juiste onderscheid tussen uitkeringsgerechtigden met en zonder arbeidsmarktperspectief vraagt om specifieke aandacht van de uitvoering. Bij aanwezigheid van arbeidsmarktperspectief zou de langdurigheidstoeslag een ongewenste bonus vormen op een langdurig verblijf in de uitkering en een onaanvaardbare bijdrage leveren aan de armoedeval (*MvT WWB, algemeen*).

Door bijzondere omstandigheden kan zich de situatie voordoen dat in het individuele geval de uitkeringsnorm niet volledig toereikend is ter voorziening in bepaalde kosten. Uitgaande van het maatwerkprincipe past het niet dat B en W bijzondere bijstand verlenen aan personen bij wie niet is vastgesteld of de betreffende kosten in het voorliggende individuele geval ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn en of ze daadwerkelijk gemaakt zijn. Er dient dus altijd een toetsing aan de omstandigheden van het individuele geval plaats te vinden. Door de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand wordt een einde gemaakt aan ongerichte inkomenssuppleties en krijgt de bijzondere bijstand weer de oorspronkelijke maatwerkfunctie terug. Voorts draagt de afschaffing bij aan het verminderen van de armoedeval en tevens aan meer rechtsgelijkheid: thans laten deze regelingen soms grote verschillen zien (*MvT WWB, algemeen*).

Doen zich evenwel in de individuele situatie bijzondere omstandigheden voor en leiden deze tot extra noodzakelijke bestaanskosten die naar het oordeel van B en W in die concrete situatie niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, de langdurigheidstoeslag, het vermogen en het inkomen voor zover dat meer bedraagt dan de bijstandsnorm, dan kan er aanleiding zijn tot het verlenen van bijzondere bijstand. Ook degenen die geen algemene bijstand ontvangen, kunnen, indien zij onvoldoende financiële draagkracht hebben, voor bijzondere bijstand in aanmerking komen (*MvT WWB, art. 5*).

SZW en VNG hebben als ambitie uitgesproken om gezamenlijk een extra impuls te geven aan het bestrijden van armoede en het terugdringen van het aantal huishoudens met problematische schulden (*bestuursakkoord 'Samen aan de slag', mei 2007*).

2.1 Armoedebestrijding kinderen

Het kabinet is van mening dat het investeren in de toekomst de beste bescherming tegen armoede is. 'We moeten er alles aan doen om te zorgen dat armoede niet van generatie op generatie wordt overgedragen'. In de visie van dit kabinet is armoede vooral een gebrek aan kansen; het niet mee kunnen doen in de maatschappij. Het is van belang dat kinderen gelijke kansen krijgen om hun talenten te ontplooiën, ongeacht het inkomen van hun ouders. Arme kinderen moeten ook mee kunnen doen.

In 2008 en 2009 wordt jaarlijks 40 miljoen euro extra aan gemeenten beschikbaar gesteld voor de bestrijding van armoede bij kinderen. Het is de ambitie het aantal kinderen dat maatschappelijk niet meedoet om reden van armoede deze kabinetsperiode met de helft terug te brengen. Hiertoe worden met de gemeenten afspraken gemaakt in een convenant 'Kinderen doen mee!'. (*Nationaal Actieplan Armoedebestrijding en participatiebevordering 2008-2010*).

Om in 2011 vast te kunnen stellen of deze doelstelling gehaald wordt, is aan het SCP gevraagd twee metingen te verrichten.

Uit het onderzoek van SCP (nulmeting) is gebleken dat in 2008, afhankelijk van de breedte van de definitie van maatschappelijke participatie die gehanteerd wordt,

124.000-149.000 (30-37% van de) kinderen in gezinnen met een inkomen beneden de 120% van het sociaal minimum van 5 t/m 17 jaar niet meedoen. Eveneens blijkt uit het rapport dat 284.000-347.000 (15-18% van de) kinderen uit een gezin met een inkomen boven de 120% van het sociaal minimum niet maatschappelijk participeren. Het blijkt dat 122.000 kinderen, waarvan naar schatting 66.000 kinderen uit huishoudens onder de 120% van het sociaal minimum, nergens aan meedoen vanwege financiële redenen.

Inmiddels hebben 208 gemeenten, waar in totaal circa 290.000 kinderen in huishoudens met een inkomen lager dan 120% van het sociaal minimum woonachtig zijn (van 0 t/m 17 jaar: CBS cijfers 2005), gehoor gegeven aan de oproep van mijn ambtsvoorganger en hebben het convenant 'Kinderen doen mee!' ondertekend. (*brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Vz van de TK, 12 mei 2009*).

Om armoede te bestrijden en schulden terug te dringen stuurt SZW aan op gerichte bijstand in natura voor gezinnen met kinderen, waarbij het beleid gericht dient te zijn op de kosten voor schoolgaande kinderen (te denken valt hierbij aan computers, vervoer, sport en cultuur), (*samen aan de slag, bestuursakkoord rijk en gemeenten, juni 2007*).

Er komen meer mogelijkheden voor het geven van bijzondere bijstand voor kosten voor schoolgaande kinderen (onder andere computers, vervoerskaarten, sportvereniging) en schuldhulpverlening (*actieprogramma 'iedereen doet mee'*).

2.2 Niet-gebruik van landelijke en gemeentelijke inkomensvoorzieningen

Uit onderzoek van het SCP (*'Geld op de plank' 5 juni 2007*) blijkt dat veel huishoudens geen gebruik maken van landelijke en gemeentelijke inkomensvoorzieningen terwijl zij daar wel recht op hebben.

Een andere oplossing voor het armoedeprobleem¹⁹ en om beter rond te komen ziet het kabinet in een groter gebruik van diverse toeslagen en andere voorzieningen. Er is een groot aantal voorzieningen waarmee nog steeds grote groepen mensen niet bekend zijn of er om andere redenen geen gebruik van maken.

Acties die op dit terrein in gang zijn gezet zijn onder te verdelen in vier categorieën: voorlichting, bestandskoppeling, ondersteuning en vereenvoudiging (*nationaal actieplan armoedebestrijding en participatiebevordering 2008-2010*).

Het onderzoek naar niet gebruik dat door SZW in gang wordt gezet heeft als belangrijke kennisvraag: welke mensen die wél recht hebben maken geen gebruik van een voorziening. Daarnaast zal er aandacht zijn voor de reden dat mensen geen gebruik maken van een voorziening en de wijze waarop niet-gebruik verdeeld is over maatschappelijke groepen.

Het instellen van de Armoedecoalitie Gemeenten heeft als doel een impuls te geven aan de manier waarop gemeenten zeker ook in tijden van recessie ervoor zorgen dat mensen 'meedoen' en gebruik maken van de voorzieningen waar zij recht op hebben (*brief van de staatssecretaris van SZW aan de Vz van de TK van 7 december 2009*).

3 Activering, financiële prikkels

Op het snijvlak van re-integratie en inkomenswaarborg ligt de armoedeval. De armoedeval vormt een duidelijke hindernis bij het bevorderen van de arbeidsparticipatie.²⁰

Bijstandsgerechtigden die weer gaan werken zullen in de huidige situatie (aanmerkelijk) meer dan het minimumloon moeten gaan verdienen om er netto op vooruit te gaan. Dit wetsvoorstel levert een bijdrage aan het tegengaan van de armoedeval

¹⁹ Naast het bevorderen van participatie door werkaanvaarding, scholing en/of maatschappelijk zinvolle onbeloonde activiteiten.

²⁰ Ministerie van SZW, Notitie scenario's armoedevalbestrijding, 3 juni 2002 en het Nationaal Actieplan, blz. 38-41.

door de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand en door de wijze waarop de langdurigheidstoelage is vormgegeven.

Daarnaast acht het kabinet een bredere aanpak van de armoedevalproblematiek geboden. Het strategisch akkoord onderstreepte de noodzaak van een bredere meerjarige aanpak en bevat een concretisering van maatregelen die zowel op het beleid van het Rijk als op de decentrale overheden betrekking hebben. Het huidige kabinet heeft aan de andere in het strategisch akkoord genoemde maatregelen geen uitvoering meer kunnen geven. Onverlet blijft dat ook in de huidige conjunctuur een structurele aanpak van de armoedeval noodzakelijk blijft (*MvT, WWB, algemeen*). De Staatssecretaris van SZW zou het heel beroerd vinden dat je de kwijtschelding van sociale lasten kwijtraakt omdat je net iets meer aan toeslagen krijgt. We moeten voorkomen dat je er netto op achteruit gaat. Daar zijn we nu ook mee bezig. De heer Spekman heeft echter wel gelijk. We hebben de afgelopen jaren, volgens mij zelfs de afgelopen decennia, iedere keer opnieuw naar koopkrachtplaatjes gekeken en dingen gerepareerd met pleisters en krammen, als ik me zo mag uitdrukken. Het is helemaal niet verkeerd om dat eens ten principale tegen het licht te houden (*Ver-slag AO, 2 oktober 2009*).

4 Voorkomen problematische schulden, verbeteren schuldhulpverlening

Een problematische schuld belemmert ook de (arbeids)participatie. Vanwege de participatiedoelstelling van het kabinet is het dus van groot belang dat een problematische schuld zo veel mogelijk voorkomen dan wel opgelost wordt.

Een belangrijk onderdeel van een schuldhulpverleningstraject bestaat uit het op orde krijgen van de persoonlijke financiën (*brief van de staatssecretaris van SZW aan de Vz. TK van 7 december 2009*).

Uit het onderzoek 'huishoudens in de rode cijfers' blijkt dat het aantal huishoudens dat op enig moment in de periode september 2007 t/m september 2008 problematische schulden had naar schatting 693.000 bedraagt. Dit is 9,8% van het aantal huishoudens in Nederland.

Hierbij is een problematische schuld gedefinieerd als de situatie waarin het bedrag dat een huishouden maandelijks kwijt is aan aflossingen van schulden hoger is dan de aflossingscapaciteit (het bedrag dat maandelijks overblijft van het inkomen, na betaling van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud en vaste lasten).

De uitkomsten van het onderzoek zijn voor het kabinet aanleiding om het ingezette en voorgenomen beleid krachtig door te zetten. Het gaat dan om de onverkorte inzet op de bevordering van participatie en om:

- het vergroten van de financiële bewustwording;
- het voorkomen van overkreditering en schulden;
- het versterken van de inkomenspositie van kwetsbare groepen;
- het tegen gaan van niet gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen;
- het stimuleren van samenwerking en vroegsignalering; en
- het verbeteren van de effectiviteit en kwaliteit van schuldhulpverlening.

(*Brief staatssecretaris van SZW aan de Vz TK, 5 oktober 2009*).

De problematische schulden moeten zoveel mogelijk voorkomen, dan wel opgelost worden.

Een belangrijke maatregel om dit te bereiken is het wettelijk inbedden van de taak van gemeenten op het terrein van de integrale schuldhulpverlening.

Bij schuldhulpverlening moet niet alleen aandacht zijn voor het oplossen van de financiële problemen van de cliënt, maar ook voor eventuele omstandigheden die op enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van de cliënt. Met het wettelijk kader zullen de verschillen tussen de gemeenten afnemen zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid om maatwerk te leveren en recht te doen aan plaatselijke of regionale verschillen.

Indien gemeenten de integrale schuldhulpverlening en hun regierol in dat kader op een goede manier vorm en inhoud geven en het vrijblijvend doorverwijzen van cliënten naar de schuldhulpverlening tot het verleden behoort, is het mogelijk forse winst te behalen bij het op weg helpen van schuldenaren naar een schuldenvrije toekomst.

In lijn met de norm die in het kader van de certificering is vastgelegd hecht de regering er aan dat, indien een schuldenaar een inkomen heeft ter hoogte van de voor hem van toepassing zijnde bijstandsnorm, maximaal 5% van die bijstandsnorm zal worden aangewend voor aflossing. Een minimuminkomen van 95% van de voor hem van toepassing zijnde bijstandsnorm is als gevolg hiervan gegarandeerd.

De regering is van mening dat een functionerend Landelijk Informatiesysteem Schulden (LIS) een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van overkreditering en dat het voor gemeenten een belangrijke informatiebron kan zijn voor schuldhulpverlening.

In het kader van het plan 'extra maatregelen schuldhulpverlening in verband met de economische crisis' zullen gemeenten het volgende realiseren:

- opvang van de extra toeloop op de schuldhulpverlening;
- het realiseren of in stand houden van de brede toegankelijkheid van de integrale schuldhulpverlening;
- de beperking van de wacht- en doorlooptijden.

Voor wat betreft inverdieneffecten binnen het gemeentelijk domein kon alleen het effect op het aantal huisuitzettingen gekwantificeerd worden. Wanneer de mate waarin gemeenten actief zijn met vroegsignalering bij woningcorporaties gebruikt wordt als benadering voor het deel van de huisuitzettingen dat nog gerealiseerd kan worden, is ongeveer 53% van het aantal te voorkomen huisuitzettingen nog te realiseren. Hiermee is volgens het onderzoek een inverdieneffect gemoeid van circa 9 miljoen euro. Dit betekent dat de netto kosten (kosten minus inverdieneffecten) van het wetsvoorstel maximaal 17,6 miljoen euro bedragen.

De structurele kosten netto kosten zullen om twee redenen lager liggen:

- als gevolg van de huidige economische crisis ligt het aantal aanvragen immers hoger dan in de structurele situatie zonder crisis
- ten tweede betreffen genoemde bedragen maxima omdat veel inverdieneffecten niet gekwantificeerd konden worden.

De regering constateert dat de maximale kosten die dit wetsvoorstel met zich meebrengt beperkt zijn. Om deze reden meent de regering dat structurele extra middelen niet nodig zijn.

Wat betreft de financiële gevolgen voor gemeenten blijkt uit onderzoek van Cebeon dat veel gemeenten de afgelopen jaren al aanzienlijk geïnvesteerd hebben in schuldhulpverlening, waardoor veel gemeenten al (bijna) op het niveau van dit wetsvoorstel opereren.

(MvT, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening).

Het op de kortst mogelijke termijn in werking treden van het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening is van belang, omdat in dit wetsvoorstel de wachttijd voor schuldhulpverlening wordt gemaximeerd op 4 weken en op 3 werkdagen ingeval van dreigende schulden.

Ik zal de kamer in het eerste kwartaal van 2010 informeren over de uitkomsten van een quick scan naar de wachttijden.

(Brief van de Staatssecretaris van SZW van 5 november 2009).

Los van de eventuele totstandkoming van een breed wettelijk moratorium is het van belang dat de uitvoerende partijen op het terrein van de schuldhulpverlening tot een afspraak komen over een afkoelingsperiode. Dit met als doel voor de schuldhulpverlening en de schuldenaar de noodzakelijke rust te creëren om zo mogelijk tot een schuldregeling te komen.

Er wordt 10 miljoen euro vrijgemaakt voor de verbetering van de effectiviteit van de schuldhulpverlening en het ondersteunen van gemeenten bij de implementatie van het wetsvoorstel.

(Brief van de Staatssecretaris van SZW van 15 december 2009).

Bijlage 3

Opzet van het onderzoek

Inleiding

Doelstelling van het onderzoek van de Inspectie was om zicht te krijgen op het armoedebeleid dat door de gemeenten wordt uitgevoerd en de mate waarin daarbij met UWV en SVB wordt samengewerkt. Daarnaast wenst IWI zich een beeld te vormen van de effecten van dat beleid voor de klant. Daarbij gaat het zowel om de effecten op de inkomenspositie, als de effecten op de sociale en economische participatie. Bij de economische participatie wil IWI bovendien bijzondere aandacht schenken aan de invloed van prikkels die door de gemeenten kunnen worden afgegeven. Voor het bereiken van die doelstellingen moesten verschillende methoden van onderzoek en gegevensverzameling worden gecombineerd.

Voor de beeldvorming over de landelijke inrichting van het gemeentelijke beleid is aan 150 gemeenten gevraagd om een enquête via internet in te vullen. Het kwantitatief onderbouwde beeld dat hieruit voortkomt, is kwalitatief aangevuld met behulp van casestudy bij een achttal daarvoor benaderde gemeenten. Ook bij UWV en SVB zijn casestudies uitgevoerd. In dit geval bij de hoofdkantoren en een tweetal regionale vestigingen.

Een omvangrijk onderdeel van het onderzoek werd gevormd door een enquête onder de cliënten van gemeenten, UWV en SVB en een aantal werkende armen. In totaal ging het hierbij om bijna 35.000 personen. Uit deze enquête kan de betekenis van de inzet van de gemeenten, UWV en SVB worden geschat voor het inkomen en de participatie van de diverse groepen minima die binnen het onderzoek worden onderscheiden.

De internetenquête

Voor het onderzoek is het van belang om te weten in welke en in hoeverre bepaalde onderdelen van het armoedebeleid en de daarvoor gemaakte beleidskeuzes gemeengoed zijn. Daarvoor is een enquête uitgevoerd onder een aselechte steekproef van 150 gemeenten. Deze gemeenten kregen via internet een enquête voorgelegd met een aantal vragen over het armoedebeleid en de uitvoering daarvan. Omdat verwacht werd dat de omvang van de gemeente van belang kan zijn voor de breedte en diepte van het beleid, is de steekproef gestratificeerd uitgevoerd. Er zijn daarbij drie strata onderscheiden: gemeenten met minder dan 20.000 inwoners, gemeenten met 20.000 inwoners of meer, maar minder dan 50.000 inwoners, en gemeenten met 50.000 of meer inwoners.

Uiteindelijk hebben 105 gemeenten gereageerd op het verzoek van IWI. Naar bleek kon een aantal gemeenten moeilijk of niet de kwantitatieve gegevens over de aantallen verstrekte voorzieningen en de daarmee gepaard gaande bedragen aanleveren.

De resultaten in deze rapportage zijn gewogen om te corrigeren voor de oververtegenwoordiging van grote gemeenten in de steekproef en onder de responderende gemeenten.

De casestudies

Het doel van de casestudies was tweeledig. In de eerste plaats was de casestudy bedoeld om een indruk te krijgen van de belangrijkste elementen van het armoedebeleid van gemeenten, UWV en SVB. In de tweede plaats had de casestudy tot doel

meer inzicht te krijgen in de beleidskeuzes die worden gemaakt en in het waarom van die beleidskeuzes.

In totaal zijn bij UWV, SVB en in acht gemeenten casestudies uitgevoerd. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van vier criteria.

- Diversiteit in gehanteerde inkomensgrenzen.
- Diversiteit in premiebeleid.
- Diversiteit in aanwezigheid specifieke inkomensregelingen.
- Toezichtsbelasting. Gemeenten die betrokken zijn in een onderzoek dat IWI in 2008 heeft uitgevoerd naar de dienstverlening van gemeenten aan bijstandsgerechtigden in het kader van armoedebestrijding zijn niet in de casestudies betrokken, om de onderzoeksbelasting zo veel mogelijk te spreiden over verschillende gemeenten.

Op basis van de eerste en tweede criteria zijn vier kwadranten onderscheiden en vervolgens zijn er, rekening houdend met de derde en vierde criteria, uit elk kwadrant twee gemeenten geselecteerd. Door deze selectiewijze is er zorg gedragen voor voldoende diversiteit onder de gemeenten waar de casestudies zijn uitgevoerd.

In de volgende acht gemeenten zijn de casestudies uitgevoerd: Arnhem, Breda, Den Haag, Deventer, Emmen, Groningen, Helmond en Rotterdam.

Om een beeld te krijgen van de gemaakte beleidskeuzes zijn in eerste instantie relevante documenten bestudeerd, bijvoorbeeld verordeningen en beleidsplannen, maar ook werkinstructies, foldermateriaal of evaluaties.

Daarna zijn op basis van deze informatie gesprekken gevoerd met verschillende medewerkers van de uitvoeringsorganisaties. Deze gesprekken werden gebruikt om te controleren of het beeld dat op basis van de documentenstudies was ontstaan, werd herkend door de medewerkers van de uitvoering. Ook kon door middel van de gesprekken meer inzicht worden verkregen in het waarom van de gemaakte keuzes, de wijze waarop de beleidskeuzes in praktijk werden gebracht en zaken waar de uitvoering daarbij tegenaan liep.

Voor UWV en SVB gold dat zowel op het hoofdkantoor als op twee regiokantoren gesprekken zijn gevoerd.

De cliëntenenquête

Het gemeentelijke armoedebeleid is geen doel op zich, maar streeft effecten na. Deze effecten kunnen liggen in de sfeer van aanvulling op inkomen waar dat nodig is, tot een intensievere sociale participatie en (mogelijk ook als gevolg daarvan) meer economische participatie. De economische participatie kan door de gemeente ook rechtstreeks worden beïnvloed door het afgeven van positieve of negatieve prikkels.

Om goed inzicht te krijgen in die effecten is er een cliëntenonderzoek uitgevoerd. In het onderzoek zijn de volgende groepen minima onderscheiden:

1. personen met een WWB-uitkering;
2. personen die ongeveer drie jaar geleden zijn ingestroomd in de WWB en sinds die tijd onafgebroken een WWB-uitkering hebben gehad;
3. personen die ongeveer drie jaar geleden zijn ingestroomd in de WWB en sindsdien minimaal éénmaal uit de uitkering zijn gestroomd;
4. personen met een WW-uitkering die tot de minima behoren;
5. personen met een Wajong-uitkering die tot de minima behoren;
6. personen die (bijna) volledig en/of duurzaam arbeidsongeschikt zijn (WAO, IVV of WGA 80-100-uitkering) en die tot de minima behoren;
7. personen met een Anw-uitkering die tot de minima behoren;
8. personen met een AOW-uitkering die tot de minima behoren;

9. personen zonder uitkering, die echter wel tot de minima behoren (de zogenaamde werkende armen).

De groepen die als tweede en derde zijn genoemd, zijn gebruikt voor het deel van het onderzoek over de armoedeval. Om dit te kunnen onderzoeken, was het noodzakelijk:

1. de enquête te richten op personen met een gerede kans op uitstroom;
2. die lang genoeg een bijstandsuitkering hadden ontvangen om gebruik te hebben gemaakt van inkomensondersteunende regelingen en om blootgesteld te zijn aan negatieve of positieve op uitstroom gerichte prikkels van de gemeente;
3. waarbij zowel personen die niet zijn uitgestroomd als personen die inmiddels zijn uitgestroomd naar werk zouden worden ondervraagd.

Voor die laatste groep geldt dat, ondanks een eventuele armoedeval, zij inmiddels toch aan het werk te zijn gegaan, terwijl de eerste groep mogelijk personen bevat die vanwege de armoedeval nog niet aan het werk zijn.

Voor elke groep zal nu kort de wijze waarop de steekproef tot stand is gekomen, worden beschreven.

WWB

De acht gemeenten is gevraagd om een bestand aan te leveren met alle personen die op het moment van aanlevering (de zomer van 2009) een bijstandsuitkering ontvingen.

Er was een netto steekproefomvang van 1.000 WWB'ers nodig. Iedereen met een WWB-uitkering behoort tot de minima, dus er is geen sprake van uitval vanwege het feit dat personen uit het steekproefkader niet tot de doelgroep behoren. Op basis van ervaringen uit eerder onderzoek, werd een respons van 25% verwacht. Dit betekent dat er een bruto steekproef van 4.000 personen nodig was.

Er is een gestratificeerde steekproef getrokken, waarbij de acht gemeenten de strata vormden. Uit de twee grootste gemeenten, Den Haag en Rotterdam, zijn per gemeente random 800 personen geselecteerd, uit de zes overige gemeenten zijn per gemeente 400 personen geselecteerd.

Voor het onderzoek naar de armoedeval was een netto steekproefomvang nodig van 1000 WWB'ers, die ongeveer tussen anderhalf en drie jaar een bijstandsuitkering hadden. Ook nu bedroeg de bruto steekproef 4.000 personen. Er is opnieuw gekozen voor een gestratificeerde steekproef op gemeente. Uit de gemeenten Den Haag en Rotterdam zijn uiteindelijk 1200 personen geselecteerd, uit de gemeenten Arnhem en Groningen 400 personen en uit de overige vier gemeenten 200 personen.

Inmiddels uitgestroomde WWB'ers

De acht gemeenten is ook gevraagd een bestand aan te leveren van alle personen die zijn ingestroomd in de periode 1 april 2006 tot en met 31 maart 2007 en die minimaal éénmaal zijn uitgestroomd. Deze bestanden zijn gebruikt voor het selecteren van respondenten die behoren tot de groep van inmiddels uitgestroomde WWB'ers. Ook in dit geval wilden we een netto steekproef van 1.000 personen overhouden om de analyses op te kunnen plegen en met een verwachte non-respons van 75%, zou er een bruto steekproef van 4.000 personen nodig zijn. Omdat de aantallen echter kleiner waren dan de gewenste steekproefomvang, hebben we geen steekproef getrokken, maar de hele populatie van 2.614 personen moeten aanschrijven voor het onderzoek²¹.

²¹ Deze 2614 personen zijn afkomstig uit zeven gemeenten. De gemeente Den Haag kon pas een later moment in het onderzoeksproces de bestanden aanleveren. Toen was al duidelijk dat, gezien de zeer lage respons onder deze groep respondenten, de resultaten op basis van de analyses van de gegevens uit deze enquête niet meer dan indicatief zouden zijn, reden waarom er is voor gekozen de uitgestroomde bijstandsgerechtigden uit de gemeente Den Haag niet meer aan te schrijven.

WW'ers, Wajongers, Arbeidsongeschikten, Anw'ers en AOW'ers

De steekproeven voor de klantgroepen van UWV en SVB zijn op vergelijkbare manier tot stand gekomen. Aan UWV en SVB is gevraagd bestanden te leveren met daarin alle personen die op dat moment een uitkering op grond van een van de bovengenoemde wetten, ontvingen.

Niet alle personen die een van deze uitkeringen hebben, behoren noodzakelijkerwijs tot de minima, of komen in aanmerking voor inkomensondersteunende regelingen. UWV en SVB houden niet structureel gegevens bij over het inkomen van personen met een uitkering, wat betekent dat het niet mogelijk is om een zuivere steekproef uit de doelgroep te trekken. Daarom moet niet alleen rekening worden gehouden met uitval als gevolg van non-respons, maar ook van uitval als gevolg van het niet behoren tot de doelgroep. De verwachting is dat ook bij deze onderzoeken sprake zal zijn van een respons van 25%, en dat van de respondenten 60% tot de doelgroep zal behoren.

Voor deze vijf doelgroepen is per doelgroep een netto steekproef van 500 personen nodig. Dat betekent een netto steekproef van ongeveer 3.333 personen per doelgroep. Dit is afgerond tot 3.400 personen. Uit de gemeenten Den Haag en Rotterdam werden 680 respondenten per gemeente geselecteerd, uit de overige zes gemeenten 340 per gemeente. De selectie of een persoon al dan niet tot de doelgroep behoort, is gemaakt door als eerste vraag in de enquête te vragen of het huishoudinkomen meer of minder dan 1.600 euro is (dat is, bij benadering, 130% van het minimum inkomen voor een echtpaar). Personen die een huishoudinkomen groter dan 1600 euro hebben, is gevraagd alleen de eerste vraag in te vullen, maar wel de vragenlijst terug te sturen, zodat deze personen niet als non-respondent worden beschouwd, maar als niet behorend tot de doelgroep.

Personen zonder uitkering, de zogenaamde werkende armen

Personen met een minimuminkomen zonder uitkering, de zogenaamde werkende armen, zijn nog moeilijker dan de klantgroepen van UWV en SVB in beeld te krijgen. IWI heeft geprobeerd deze groep zo goed mogelijk te benaderen door UWV te verzoeken op basis van de Polisadministratie een bestand aan te leveren met alle personen die wel een dienstbetrekking hebben gehad in de periode september 2008-juni 2009, maar die geen uitkering hebben.

Vervolgens heeft IWI daaruit alleen die personen geselecteerd die elk van vier gekozen meetmomenten (de maanden september 2008, december 2008, maart 2009 en juni 2009) een persoonlijk inkomen hadden van maximaal 130% van het minimuminkomen, voor zoveel mogelijk rekening houdend met de huishoudsamenstelling en uitgezonderd personen jonger dan 18 jaar.

Uit de POLIS-administratie is wel het persoonlijk inkomen uit arbeid af te leiden, maar niet het huishoudinkomen. Dit betekent dat de uiteindelijke selectie waaruit de steekproef is getrokken personen zal bevatten die niet tot de doelgroep behoren. Ook nu is er vanuit gegaan dat 60% tot de doelgroep behoort en 40% niet. Omdat we een netto steekproef van 1000 werkende armen wilden overhouden, werd een bruto steekproef van 6800 personen geselecteerd, opnieuw gestratificeerd naar gemeente. Uit de gemeenten Den Haag en Rotterdam werden 1360 respondenten per gemeente geselecteerd, uit de overige zes gemeenten 680 per gemeente. Ook in dit geval werd op basis van een vraag in de vragenlijst bepaald of personen tot de doelgroep behoorden.

Respons

De vragenlijst zijn gefaseerd verstuurd in de maanden oktober en november 2009. In de onderstaande tabel is per doelgroep het verschil tussen netto steekproef (de doelpopulatie) en bruto steekproef afgebeeld.

Tabel

Vergelijking Doelpopulatie, Steekproef en Respons

| | Steekproef | Respons | Doelpopulatie |
|----------------------|-------------------|---------------------|----------------------|
| WWB | 4000 | 29.1% (1164) | - |
| WWB 3 jaar | 4000 | 25.8% (1031) | - |
| Uitgestroomd uit WWB | 2614 | 11.5% (301) | - |
| WW | 3400 | 28.2% (960) | 62.0% (580) |
| Arbeidsongeschikt | 3400 | 27.8% (945) | 60.4% (562) |
| WAJONG | 3400 | 23.1% (786) | 87.8% (668) |
| Anw | 3400 | 39.2% (1334) | 67.3% (849) |
| AOW | 3400 | 32.9% (1118) | 33.8% (357) |
| Geen uitkering | 6800 | 29.9% (2034) | 33.8% (663) |
| Totaal | 34414 | 28.1% (9673) | 63.8% (6175) |

Uit de tabel blijkt dat de gewenste netto omvang van de doelgroepen WWB, WWB 3 jaar, WW, arbeidsongeschikten, Wajong en Anw ruim is behaald. De respons was in deze groepen 25% of hoger, terwijl tenminste 60% van de respondenten tot de doelpopulatie behoorden. Enige uitzondering vormt de Wajong-groep, die een iets lagere respons dan verwacht had (23.1%), maar doordat een veel groter percentage tot de doelgroep behoorde dan verwacht (87.8%) is de benodigde omvang van de netto steekproef toch behaald.

Voor de uitgestroomden uit de WWB, de AOW'ers en de personen zonder uitkering is de netto steekproef omvang niet behaald. In de laatste twee gevallen komt dit omdat het percentage dat tot de doelgroep behoort niet de veronderstelde 60% was, maar veel lager lag, in beide gevallen ongeveer 35% was.

Ernstiger is de situatie voor de personen die zijn uitgestroomd uit de WWB. Slechts een kleine 12% van de aangeschreven personen heeft meegedaan. Dit heeft verschillende oorzaken.

1. Deze personen hebben voor het overgrote deel op dit moment geen uitkering meer. Dit betekent dat de adresgegevens die we van de gemeenten hebben gekregen mogelijk verouderd zijn, omdat personen in de tussentijd kunnen zijn verhuisd. Het feit dat van de 435 brieven die terug zijn ontvangen van TNT Post omdat ze niet bezorgd konden worden, 50 % tot deze groep behoorde (wat 8% van de steekproef van uitgestroomde WWB'ers is) illustreert dat dit inderdaad een probleem is.
2. Onder de aangeschreven personen zitten ook personen die relatief kort in de uitkering hebben gezeten. Dit betekent niet alleen dat voor hen de contacten met de gemeenten al weer een aantal jaar achter hen zullen liggen, maar ook dat de vragenlijst minder relevant is. Dit zou een belangrijke reden kunnen zijn waarom mensen de vragenlijst niet hebben teruggestuurd. Inderdaad blijkt dat personen die minimaal 2 jaar in de uitkering hebben gezeten, de vragenlijst twee keer zo vaak hebben teruggestuurd dan personen die 2 jaar of korter in de uitkering hebben gezeten.

Cliëntenenquête: kwaliteit van de gegevens

Bij enquêteonderzoek bestaan twee grote risico's voor de kwaliteit van de gegevens: non-respons vertekening (dat wil zeggen dat de mensen die niet hebben meegedaan afwijken van de mensen die wel hebben meegedaan) en respons vertekening (dat wil zeggen dat de antwoorden die de respondenten geven niet juist zijn).

Om te onderzoeken of de personen die niet hebben gereageerd op de enquête, qua kenmerken afwijken van personen die wel hebben gereageerd, zijn twee acties uitgevoerd. Op de eerste plaats is onderzocht of respondenten en niet-respondenten zich van elkaar onderscheiden op achtergrondgegevens die bij IWI al bekend zijn.

Hierbij ging het om: leeftijd, geslacht, leefvorm, nationaliteit, wel/geen kinderen, inkomen, toeslag TW, reden van uitstroom en uitkeringsduur. De verschillen die hieruit naar boven kwamen bleken niet zodanig groot dat ernstige vertekeningen zouden mogen worden verwacht.

Daarnaast zijn in totaal 2000 non-respondenten, verdeeld over vier groepen van uitkeringsgerechtigden, nog eens separaat benaderd om mee te werken aan een verkorte vragenlijst. Vervolgens was het mogelijk de respondenten en de non-respondenten die wel bereid waren de verkorte vragenlijst in te vullen (rond de 40%) met elkaar te vergelijken voor de vragen die in de verkorte vragenlijst waren opgenomen. Daaruit bleek dat onder de non-respondenten iets meer personen zitten die niet tot de doelgroep van het onderzoek behoorden en dat onder de respondenten de sociale participatie iets hoger lijkt te zijn. De verschillen zijn echter niet zo groot, dat hiervoor gecorrigeerd zou moeten worden.

Om een indruk te krijgen van de kwaliteit van de door de respondenten gegeven antwoorden is er in één van de acht gemeenten een validatieonderzoek uitgevoerd, waarbij de door de respondenten in de enquête gegeven antwoorden op de vragen over het al dan niet gebruiken van de gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen zijn vergeleken met het gebruik zoals dat kan worden afgeleid uit de gemeentelijke administratie. Voor de meeste regelingen komen de gegevens in tenminste driekwart van de gevallen overeen en is er geen sprake van een structurele vertekening. Voor de bijzondere bijstand is het percentage niet overeenstemmende gegevens aanzienlijk groter. Dat betekent dat we enigszins voorzichtig zullen moeten omgaan met de cijfers over de bijzondere bijstand uit de cliëntenenquête.

