



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Centrum voor Arbeid en Beleid (CAB) /
E. Westerhof, H. Brink

Onderzoek

Divosa-monitor 2010: deel 2:
maatwerk zonder weerwerk: sociale
diensten en lokaal armoedebeleid
Einddatum – 1 november 2010

Categorie

Levensomstandigheden

Divosa-monitor 2010, deel 2

Conclusie

Het tweede deel van de Divosa-monitor 2010 onderzoekt hoe gemeenten hun lokale beleidsvrijheid op het gebied van armoedebestrijding invullen, hoe zij het niet-gebruik van lokale regelingen tegengaan en wat hun geschatte uitvoeringskosten zijn. Eerst wordt een beeld geschetst van de armoede in Nederland: hoeveel huishoudens krijgen hiermee te maken en welke soort huishoudens zijn dat? Vervolgens wordt aandacht besteed aan de uitvoering van het armoedebeleid en schuldhulpverlening door gemeentelijke sociale diensten. Tot slot wordt de toekomst van het gemeentelijke armoedebeleid behandeld.

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/a701rhbt>

Divosa-monitor 2010 - deel 2

Maatwerk zonder meerwerk

Sociale diensten en lokaal armoedebeleid

Het Nederlandse armoedebeleid is ook een decentrale aangelegenheid. Het tweede deel van de Divosa-monitor 2010 onderzoekt hoe gemeenten hun lokale beleidsvrijheid invullen, hoe zij het niet-gebruik van lokale regelingen tegengaan en wat hun geschatte uitvoeringskosten zijn.

Achterliggende vraag is hoe gemeenten een lokaal armoedebeleid kunnen voeren dat de voordelen van individueel maatwerk behoudt en de nadelen tot een minimum beperkt.

Het antwoord zit hem in de juiste balans tussen maatwerk en efficiëntie. In deze monitor pleit Divosa voor meer ruimte om voorzieningen categoriaal toe te kennen, slimme en innovatieve werkwijzen en een - door gemeentebesturen gedreven - uniformeringslag van het lokale armoedebeleid. Lokaal armoedebeleid levert op deze manier zoveel mogelijk maatwerk met zo min mogelijk meerwerk.

Divosa-monitor 2010 - deel 2 - Maatwerk zonder meerwerk



Monitor

Divosa-monitor 2010 - deel 2

Maatwerk zonder meerwerk

Sociale diensten en lokaal armoedebeleid



Deze publicatie is onderdeel van de monitorreeks van Divosa. In 2010 publiceert Divosa haar monitor-onderzoeken in delen. Dit is deel 2; een onderzoek naar het lokale armoedebeleid van gemeentelijke sociale diensten.

CAB Groningen heeft de Divosa-monitor uitgevoerd.

CAB Groningen
Martinierkhof 30
9712 JH Groningen
T 050 3115113
E cab@cabgroningen.nl
I www.cabgroningen.nl

Divosa-monitor 2010 - deel 2

Maatwerk zonder meerwerk

Sociale diensten en lokaal armoedebeleid

Deze publicatie is onderdeel van de monitorreeks van Divosa



Divosa is de vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van werk, inkomen en participatie. Divosa wil dat iedereen aan de samenleving kan deelnemen, bij voorkeur door te werken. De vereniging ondersteunt haar leden bij deze missie.

DIVOSA

Bezoekadres

Verenigingsbureau Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

Postadres

Postbus 407
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37
F 030 233 37 26
E cb@divosa.nl
I www.divosa.nl

COLOFON

Uitgave
© november 2010, Divosa, Utrecht
ISBN 978-90-75892-44-4

Hoofredactie

Marije van Dodeweerd, Divosa

Redactie

Eelco Westerhof, CAB Groningen
Hidde Brink, Divosa

Auteur

Eelco Westerhof, CAB Groningen

Eindredactie

Dorine van Kesteren, Van Kesteren Tekst

Vormgeving

Rolf Resink, hetismooiwerk.nl

Inhoud

Dankwoord	7
Voorwoord	8
Analyse Divosa-monitor 2010 - deel 2: Maatwerk zonder meerwerk	10
Puntsgewijze samenvatting Divosa-monitor 2010-deel 2	14
Inleiding	17
Hoofdstuk 1 Armoede in Nederland	18
1.1 Wat is armoede?	20
1.2 Objectieve omvang van armoede	21
1.3 Subjectieve omvang van armoede	22
1.4 Betalingsachterstanden	23
1.5 Risicogroepen	24
Hoofdstuk 2 Armoedebeleid	26
2.1 Vormen van armoedebeleid	28
2.2 Doelgroep van het armoedebeleid	30
2.3 Financiering van het armoedebeleid	34
2.4 Schuldhulpverlening	35
2.5 Conclusie	37
Hoofdstuk 3 Toekomst van het armoedebeleid	38
Bijlages	42
Methodologische verantwoording	44
Lijst met afkortingen	47
Voetnoten	48

Dankwoord

Dit deel van de Divosa-monitor 2010 is in verenigingsverband tot stand gekomen. Divosa bedankt alle sociale diensten die dit jaar de vragenlijst hebben ingevuld en zo hebben bijgedragen aan het landelijke inzicht in de sector. Speciale dank gaat uit naar het verenigingsbestuur dat heeft meegekeken naar de resultaten en waardevolle input heeft geleverd voor de interpretatie en analyse daarvan. Tot slot is Divosa dank verschuldigd aan medewerkers van sociale diensten en het Inlichtingenbureau die hebben meegekeken naar de vragenlijst en op onderdelen daarvan waardevolle tips hebben gegeven.

René Paas, voorzitter Divosa

Voorwoord

Gemeentelijk armoedebeleid is een razend actueel onderwerp. Dat komt doordat het nieuwe kabinet 18 miljard wil bezuinigen. Op allerlei manieren raken de voornemens van het kabinet ook mensen met een minimuminkomen. Niemand kan dus om de context heen waarin wij het tweede deel van de Divosa-monitor ten doop houden.

Hoe zal het gaan in de komende jaren? De bijstand wordt langzaam lager. De criteria om ervoor in aanmerking te komen, worden strenger. Meer mensen met een arbeidshandicap raken aangewezen op een minimuminkomen op het moment dat zij geen werk hebben. Schuldhulpverlening moet goedkoper ('gerichter en selectiever'). En ook op gemeentelijk minimabeleid wordt bezuinigd: voortaan is dit alleen bedoeld voor mensen die minder dan 110 procent van het minimumloon verdienen.

Ondertussen krijgen gemeenten steeds minder geld om mensen aan werk te helpen. Als werk het beste medicijn is tegen armoede, dan zullen meer en meer mensen het moeten stellen zonder geneesmiddel.

Dit deel van de Divosa-monitor laat zich lezen als een warm pleidooi voor gemeentelijke beleidsvrijheid. Het zou me een lief ding waard zijn als het Rijk efficiënt armoedebeleid mogelijk maakt door niet al te moeilijk te doen over categoriale toekenningen.

Maar dit boekje is vooral bedoeld als een aanzet tot grondig denkwerk bij gemeenten zelf. Gemeenten kennen hun burgers en kunnen maatwerk bieden. Maar maatwerk is niet altijd de slimste oplossing. Bovendien hebben maar weinig mensen begrip voor de grote verschillen in minimabeleid tussen gemeenten. Al die verschillen maken het bovendien ingewikkeld om de regelingen op landelijk niveau te promoten en het niet-gebruik te verkleinen. Ik denk dat ons armoedebeleid aan kracht kan winnen, als we er bewust voor kiezen om niet alles in elke plaats anders te organiseren.

De context is zorgelijk: minder geld en meer kwetsbare mensen. Maar juist voor hen zijn sociale diensten in het leven geroepen. Hoe kunnen we hen het beste helpen? De tijd en de krapte schreeuwen om vernieuwing. Alleen door dingen

anders en beter te organiseren, blijven we van betekenis voor wie het zonder onze hulp niet redt.

Innovatie is dus cruciaal. Ik hoop dat gemeenten bereid zijn om van elkaars ervaringen te leren. Dat we slim genoeg zijn om goed af te kijken. Hoe is het armoedebeleid bij de bureaus? En kan wat goed genoeg is voor collega's, misschien ook voor ons van betekenis zijn? Wie goed kijkt hoe anderen hun armoedebeleid stroomlijnen en de uitvoeringskosten beperken, doet ook zichzelf een groot plezier.

Een goed armoedebeleid is simpel, snel en effectief. De weg ernaar toe is niet makkelijk, maar het kan!

René Paas, voorzitter Divosa

Analyse Divosa-monitor 2010 - deel 2:

Maatwerk zonder meerwerk

Door Divosa

Acht procent van de Nederlandse huishoudens heeft een laag inkomen. Zowel de landelijke als de lokale overheid probeert deze huishoudens te ondersteunen. Landelijk is er de huur- en zorgtoeslag. Daarnaast hebben de 430 Nederlandse gemeenten een lokaal armoedebeleid. Daar valt de bijzondere bijstand onder, maar ook bijvoorbeeld korting op het lidmaatschap van een sportclub of kwijtschelding van lokale lasten. De gemeentelijke sociale dienst voert de meeste van deze regelingen uit.

CENTRAAL VERSUS LOKAAL

Voordeel van een lokaal armoedebeleid is dat de gemeente maatwerk kan leveren en zelf keuzes kan maken. De gemeente staat dichterbij de burger en kan dus beter beoordelen wat iemand op of rond het minimum nodig heeft. Bovendien kan zij een armoedebeleid voeren dat samenhangt met andere gemeentelijke taken op het gebied van re-integratie, participatie en welzijn.

Er kleven echter ook nadelen aan lokale beleidsvrijheid en maatwerk. De individualisering van armoederegelingen leidt tot hogere uitvoeringskosten. Bovendien kan het beleid voor de burger ondoorzichtig zijn: waar heb je recht op, waar moet je de aanvraag doen, welke bewijsstukken moet je daarvoor meenemen? Daar kunnen in principe 430 antwoorden op zijn, afhankelijk van de gemeente waarin je woont. Al die verschillen maken het daarnaast ingewikkeld om de regelingen op landelijk niveau te promoten en zo het niet-gebruik terug te dringen.

Dit tweede deel van de Divosa-monitor 2010 onderzoekt hoe gemeenten hun beleidsvrijheid invullen, hoe zij het niet-gebruik van lokale regelingen tegengaan en wat hun geschatte uitvoeringskosten zijn. Achterliggende vraag is natuurlijk in hoeverre zij erin slagen een lokaal armoedebeleid te voeren dat de voordelen van een lokale aanpak behoudt en de nadelen beperkt.

LOKALE BELEIDSVERSCHILLEN

Hoe vullen gemeenten hun lokale armoedebeleid in? In deze Divosa-monitor

typeren de sociale diensten hun beleid vooral als inkomensondersteunend. Een groot deel van de gemeenten zoekt de combinatie: zij willen met hun beleid ook armoede voorkomen of de participatie van minima verhogen, wat vooral betekent dat zij de deelname aan sport- en cultuuractiviteiten bevorderen.

Grofweg ziet het armoedebeleid er in alle gemeenten hetzelfde uit. Er zijn dezelfde typen regelingen en voorzieningen. Wie gaat inzoomen, ontdekt echter ook verschillen, die voortkomen uit de lokale beleidsvrijheid. Zo verschilt de doelgroep per gemeente: de inkomensgrens om in aanmerking te komen voor lokale voorzieningen loopt uiteen van 100 tot 130 procent van de bijstandsnorm.

Ook bij de categoriale voorzieningen zijn er verschillen: 56 procent van de gemeenten zet bijvoorbeeld categoriale bijstand in voor gezinnen met schoolgaande kinderen, 44 procent doet dat niet. Ook de hoogte van zo'n categoriale voorziening kan per gemeente verschillen. Net als de frequentie waarmee een voorziening wordt toegekend. Dit is allemaal het resultaat van lokaal beleid.

HET BEREIK VAN GEMEENTELIJK ARMOEDEBELEID

Het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen is al jaren een punt van zorg. Uit deze monitor blijkt dat de grotere gemeenten vaker innovatieve middelen inzetten om het niet-gebruik terug te dringen dan de kleinere gemeenten. In een grote gemeente kan iemand die een aanvraag doet voor één voorziening, veel vaker automatisch andere voorzieningen toegekend krijgen, zodat het invullen van formulieren tot een minimum beperkt blijft. De grote gemeenten zijn ook actiever als het gaat om het koppelen van bestanden om rechthebbenden op hun voorzieningen te wijzen. Om hun doelgroepen te bereiken, zoeken zij ten slotte vaker de samenwerking met intermediairs, zoals voedselbanken en welzijnsinstellingen.

Gemeten per huishouden geven grote gemeenten bijna twee keer zoveel geld uit aan armoedebeleid als kleine gemeenten. Dit komt niet alleen doordat de grote gemeenten gemiddeld genomen veel bewoners hebben met een laag inkomen, maar ook doordat zij een groter bereik hebben. Zij kennen immers vaker voorzieningen categoriaal toe en zetten hun eigen administratie in om zoveel mogelijk mensen op de lokale regelingen te wijzen.

DE KOSTEN VAN LOKAAL ARMOEDEBELEID

Uit schattingen van de sociale diensten blijkt dat de uitvoeringskosten van het armoedebeleid 32 procent van de totale uitgaven bedragen. De grotere gemeenten hebben vergeleken met de kleinere gemeenten lagere uitvoeringskosten. Zij schatten hun uitvoeringskosten op 23 procent van de totale uitgaven. Ter vergelijking: voor de kleinere gemeenten is dat percentage 39. Deze cijfers lijken relatief hoog. De Amsterdamse Rekenkamer schat de uitvoeringskosten voor Amsterdamse armoederegelingen in een recent rapport tussen de 7 en 22 procent, afhankelijk van het type regeling. Maatwerk is volgens de Rekenkamer twee keer zo duur als de uitvoering van een categoriale regeling.

Er is in de Divosa-monitor alleen om een schatting van de uitvoeringskosten gevraagd en deze is dus een ruwe indicatie. Het lijkt er echter op dat de grote gemeenten profiteren van een schaalvoordeel. Daarnaast zal hun invulling van het armoedebeleid ook een rol spelen. Gemeenten die elke aanvraag individueel toetsen, zijn meer geld kwijt dan gemeenten die voorzieningen steekproefsgewijs controleren en voorzieningen zoveel mogelijk automatisch toekennen.

MAATWERK ZONDER MEERWERK

Wie de voordelen van lokaal armoedebeleid optimaal wil uitbuiten en de nadelen buiten de deur wil houden, levert maatwerk zonder al te veel meerwerk. Zo'n gemeente drukt de uitvoeringskosten door efficiënt te werken en houdt de minimaregelingen simpel en overzichtelijk.

Hoe druk je de kosten? Door de bureaucratie tot een minimum te beperken en de juiste balans te vinden tussen een individuele benadering en een efficiënte uitvoering. Ken voorzieningen zoveel mogelijk automatisch en per doelgroep toe; en controleer toekenningen steekproefsgewijs. Dat scheelt papierwerk voor de sociale dienst én de klant. De rijksoverheid kan daarbij helpen door gemeenten geen beperkingen op te leggen als het gaat om het categoriaal verstrekken van voorzieningen. Gemeentelijke databases zijn in staat verfijnde doelgroepen uit te filteren en automatisch een voorziening toe te kennen. Op dit moment is dat echter niet toegestaan, behalve voor ouderen, gezinnen met kinderen, en chronisch zieken en gehandicapten.

Hoe houd je de regelingen simpel en overzichtelijk? Uniformeer het armoedebeleid voor inkomensondersteunende voorzieningen. Dat betekent dat gemeenten niet allemaal zelf het wiel uitvinden, maar hun eigen beleid

harmoniseren met buurgemeenten en zo de wirwar aan voorwaarden en regelingen terugbrengen tot een aantal herkenbare pakketten. Let wel: dat is iets anders dan centralisatie van inkomensondersteunende maatregelen, waar de meerderheid van de managers van sociale diensten zich in deze monitor niet enthousiast over betoont. Harmoniseren mag op meer aanhang rekenen. In de grote gemeenten ziet een minderheid er noodzaak toe (38 procent), maar in de kleine gemeenten (52 procent) en vooral bij de intergemeentelijke sociale diensten (72 procent) bestaat er wel degelijk een behoefte aan harmonisering. Klantmanagers zijn helemaal overtuigd dat er meer eenheid moet komen: 84 procent wil graag uniformeren.

Een gemeente die ook maar lichtelijk twijfelt of de verschillen met buurgemeenten logisch en noodzakelijk zijn, kan daar in samenspraak met de cliëntenraad wat aan doen. Gemeentebesturen die overleggen met buurgemeenten en hun krachten bundelen door het armoedebeleid te harmoniseren, winnen twee keer: ze geven hun burgers meer duidelijkheid en hun sociale diensten de mogelijkheid om efficiënt te werken. Niet onbelangrijk in tijden waarin de armoede groeit, terwijl lokale overheden op hun uitvoeringskosten moeten bezuinigen.

BRONNEN

- Centraal Bureau voor de Statistiek en Sociaal en Cultureel Planbureau (2008), Armoedebericht 2008
- Rekenkamer Amsterdam (2010), Armoedebeleid in Amsterdam. De inzet van inkomensondersteunende maatregelen.

Puntsgewijze samenvatting

Divosa-monitor 2010-deel 2

LOKAAL ARMOEDEBELEID

- Inkomensondersteuning is het meest voorkomende doel van gemeentelijk armoedebeleid. Voor 41% van de sociale diensten is dat het enige doel; voor bijna de helft is inkomensondersteuning een doel naast activerend en/of preventief armoedebeleid.
- De inkomensgrens om in aanmerking te komen voor het armoedebeleid van gemeenten, loopt uiteen van 100 tot 130% van de bijstandsnorm. De meest voorkomende grens is 115%.
- Het merendeel van de gemeenten heeft categoriale voorzieningen voor chronisch zieken en gehandicapten, ouderen en gezinnen met schoolgaande kinderen. 19% van de gemeenten heeft geen enkele categoriale voorziening.
- De meerderheid van de gemeenten bereikt de doelgroep voor het lokale armoedebeleid door belanghebbenden op te sporen via bestandskoppelingen en samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Ook proberen sociale diensten de doelgroep zoveel mogelijk proactief te benaderen. Grote gemeenten doen dit gemiddeld vaker dan kleine gemeenten of isd'en.
- Meer dan de helft van de gemeenten laat burgers alle minimavoorzieningen individueel aanvragen. Maar wie eenmaal in de molen zit, krijgt het jaar daarna bij 60% van de gemeenten automatisch een voorziening toegekend of een nieuw aanvraagformulier in de bus. Vooral grote gemeenten werken op deze manier.
- In 2009 gaven de sociale diensten gemiddeld 56 euro per huishouden uit aan gemeentelijk armoedebeleid. Voor dit cijfer is het totale bedrag voor armoedebeleid in een gemeente gedeeld door het totale aantal huishoudens in een gemeente. De grote gemeenten geven twee keer zoveel uit aan armoedebeleid als kleine gemeenten.

SCHULDHULPVERLENING

- 36% van de sociale diensten voert de schuldhulpverlening uit binnen de eigen sociale dienst. Dan gaat het met name om de grotere gemeenten die een eigen gemeentelijke kredietbank hebben. De kleinere gemeenten en isd'en kiezen vooral voor uitbesteding aan een niet-gemeentelijke kredietbank.

- Iets meer dan de helft van de gemeenten heeft een wachtlijst voor schuldhulpverlening. Sinds 2008 is het aantal gemeenten met een wachtlijst gestegen.
- 94% van de gemeenten financiert de schuldhulpverlening uit de ongeoormerkte gemeentelijke budgetten. Daarnaast maakt 49% gebruik van specifieke rijksmiddelen en zet 46% middelen uit het participatiebudget in.

Inleiding

Gemeenten hebben in Nederland een verantwoordelijkheid als het gaat om het welzijn van hun inwoners. Een van hun taken is ze voorzien van een minimuminkomen. Hoewel het inkomensbeleid op landelijk niveau wordt gevoerd, hebben gemeenten toch allerlei mogelijkheden om inwoners met een minimuminkomen te ondersteunen. Zij doen dit bijvoorbeeld via de bijzondere bijstand, waarmee ze hun inwoners kunnen ondersteunen in noodzakelijke, uitzonderlijke en onvoorziene situaties. Maar gemeenten kunnen ook financiële ondersteuning bieden bij cultuur en sport. Daarnaast geven zij sociale hulp, die kan bestaan uit ondersteuning bij het oplossen van problemen, maar ook uit het activeren van mensen of het stimuleren van participatie.

In de Divosa-monitor 2010 hebben we directeurs van sociale diensten een aantal vragen gesteld over de uitvoering van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. Dit tweede deel van de monitor gaat in op de resultaten hiervan. De 118 respondenten die hebben meegewerkt, vertegenwoordigen 204 gemeenten. Door de hoge respons onder de grotere gemeenten vertegenwoordigen zij 71% van het totale bijstandsbestand. Verder is een groot deel van de isd'en vertegenwoordigd. De lagere respons onder de kleinere gemeenten maakt dat de resultaten voor deze groep indicatief zijn. Deze monitor geeft een representatief beeld van de uitvoering van het armoedebeleid door sociale diensten. In een bijlage is een uitgebreide responsverantwoording opgenomen.

Leeswijzer

Dit deel van de Divosa-monitor bestaat uit drie hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk gaat over armoede in Nederland: hoeveel huishoudens krijgen hiermee te maken en welke soort huishoudens zijn dat? Het tweede hoofdstuk is gewijd aan de uitvoering van het armoedebeleid en schuldhulpverlening door gemeentelijke sociale diensten. Tot slot gaat hoofdstuk drie kort in op de toekomst van het gemeentelijke armoedebeleid.



Hoofdstuk 1
Armoede in Nederland

1 Armoede in Nederland

Veel mensen kunnen zich moeilijk voorstellen dat armoede ook vandaag de dag nog in Nederland voorkomt. Dit hoofdstuk brengt de armoedeproblematiek in kaart. Hierbij definiëren we armoede aan de hand van verschillende indicatoren. We schetsen de omvang en ontwikkeling van de armoedeproblematiek en de risicogroepen die relatief vaak in aanraking komen met armoede.

1.1 Wat is armoede?

Armoede is een complex begrip, dat op verschillende manieren kan worden gedefinieerd. Divosa¹ hanteert een brede definitie en ziet armoede als een vorm van sociale uitsluiting. Dan gaat het om een situatie waarin iemand nauwelijks uitzicht heeft op werk of verandering van leefsituatie. Hierbij spelen veel verschillende factoren een rol, zoals inkomen, maatschappelijke participatie, opleidingsniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, woon- en leefomgeving en aan- of afwezigheid van een sociaal netwerk. Deze brede definitie doet recht aan de complexe werkelijkheid, maar maakt het moeilijk om armoede scherp af te bakenen.

Een scherpe afbakening is wel mogelijk bij een minder brede definitie, waarbij armoede wordt opgevat als het ontbreken van financiële middelen als gevolg van een te laag inkomen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gebruikt deze smalle definitie van armoede. Bij de verzameling van gegevens over armoede hanteert het CBS twee grenzen:

1. De lage-inkomensgrens: het bedrag dat een alleenstaande bijstandsgerechtigde in 1979 ontving, gecorrigeerd voor inflatie aan de hand van de consumentenprijsindex. In 2008 bedroeg de grens 9.249 euro per jaar. Om tot normbedragen voor samenwonenden/gehuwden te komen, is gebruikgemaakt van een correctiefactor. Zij kunnen vaste lasten immers delen, waardoor een directe vergelijking met een eenpersoonshuishouden lastig is.
2. De beleidsmatige grens: het wettelijk bestaansminimum zoals dat in de politieke besluitvorming is vastgesteld. Deze grens verschilt per type huishouden. De norm voor een stel met minderjarige kinderen

is bijvoorbeeld gelijkgesteld aan de bijstandsuitkering aangevuld met kinderbijslag. Bij 65-plussers geldt het bedrag van de Aow-uitkering als norm. De beleidsmatige inkomensgrens is vastgesteld op 101% van het relevante normbedrag. Het inkomen van huishoudens die uitsluitend op een bijstandsuitkering zijn aangewezen, wijkt namelijk vaak net iets af van de genoemde normbedragen.

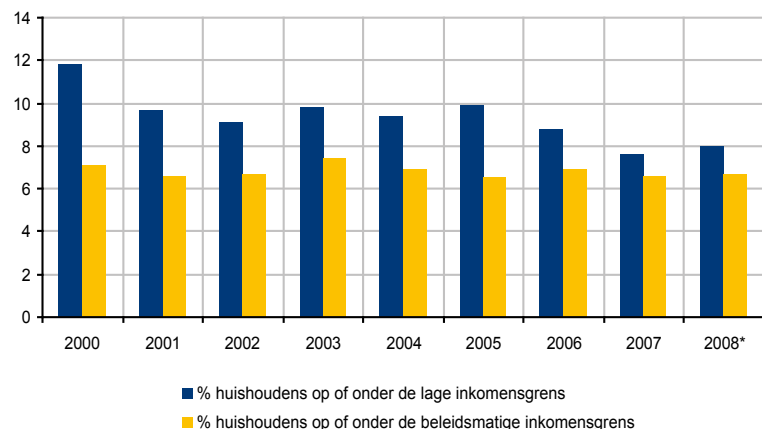
Naast objectieve indicatoren die zijn gebaseerd op het inkomen van een huishouden, worden ter aanvulling ook wel subjectieve indicatoren gebruikt om armoede te meten. De belangrijkste zijn: de verblijfsduur in armoede, financiële problemen en het oordeel over de eigen financiële situatie. Deze indicatoren geven aan hoe burgers zelf hun financiële positie ervaren.

1.2 Objectieve omvang van armoede

De laatst beschikbare gegevens van het CBS over armoede komen uit 2008. Op dat moment waren er in Nederland 545.000 huishoudens met een laag inkomen (8%). Met huishoudens worden alle huishoudens bedoeld waarvan de hoofdkostwinner een volledig jaarinkomen heeft en niet afhankelijk is van studiefinanciering. In datzelfde jaar (2008) hadden 460.000 huishoudens een inkomen tot maximaal 101% van het sociaal minimum (7%). Tot deze groep behoren rond de 200.000 huishoudens die langer dan vier jaar een laag inkomen hadden. Deze zogenaamde 'harde kern' is redelijk stabiel.

Sinds 2000 is er een daling te zien in het aantal huishoudens dat te maken heeft met armoede, maar vanaf het begin van de economische recessie in 2008 vertoont dit aantal weer een stijgende lijn.

Figuur 1: Huishoudens die één jaar of langer onder de armoedegrens leven



Bron: CBS

* Voorlopige gegevens over 2008

1.3 Subjectieve omvang van armoede

Armoede is niet altijd af te meten aan het inkomen van een huishouden. Ook andere factoren kunnen een rol spelen, zoals schulden. Daarnaast kan armoede een gevoel zijn van mensen, dat soms ook met sociale eenzaamheid te maken heeft. Uit cijfers van het CBS komt naar voren dat in 2008 12% van de huishoudens aangaf dat rondkomen (zeer) moeilijk was.

Armoede heeft te maken met het wel of niet kunnen bevredigen van bepaalde levensbehoeften. Een gedeelte van alle huishoudens zegt geen geld te hebben voor basisuitgaven, blijkt uit cijfers van het CBS. Onderstaande tabel geeft de omvang en het verloop van deze problematiek weer.

Tabel 1: Percentage huishoudens dat aangeeft geen geld te hebben voor basisbehoeften

Percentage huishoudens met onvoldoende geld voor:	Een warme maaltijd om de andere dag	Het regelmatig kopen van nieuwe kleren	Het verwarmen van het huis	Het vervangen van versleten meubels
2000	2%	10%	2%	18%
2001	2%	9%	3%	17%
2002	2%	9%	2%	17%
2003	4%	15%	6%	23%
2004	3%	15%	4%	23%
2005	3%	17%	3%	27%
2006	3%	14%	3%	24%
2007	2%	12%	2%	22%
2008*	2%	12%	2%	20%

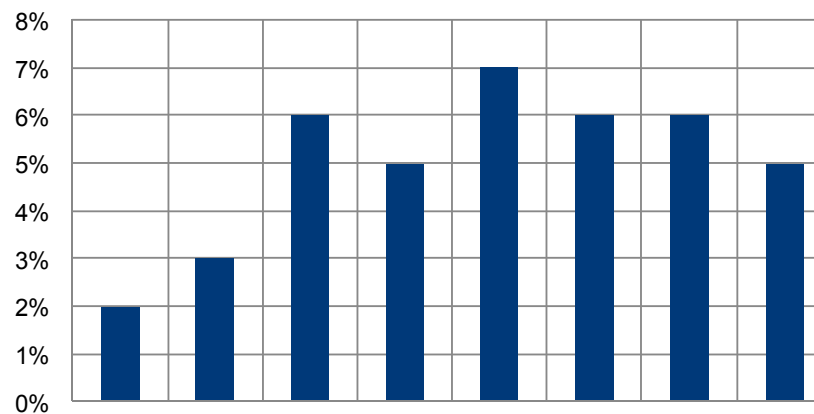
Bron: CBS

* Voorlopige gegevens over 2008

1.4 Betalingsachterstanden

Een andere indicatie voor armoede is het aantal huishoudens dat te kampen heeft met betalingsachterstanden. Het gaat dan vooral om betalingsachterstanden op huur of hypotheek, gas, water of licht en op artikelen die op afbetaling zijn gekocht. In 2008 gaf één op de twintig huishoudens aan dergelijke schulden te hebben: een daling ten opzichte van eerdere jaren.

Figuur 2: Percentage huishoudens met betalingsachterstanden



Bron: CBS, 2010. De gegevens over 2008 zijn voorlopig.

* Voorlopige gegevens over 2008

1.5 Risicogroepen

Bepaalde groepen burgers hebben vaker te maken met armoede dan andere. Zo leven alleenstaande ouders vaker in armoede dan samenwonende of gehuwde ouders. Zij hebben een ongunstige positie omdat zij doorgaans de enige in het gezin zijn met een inkomen. Bovendien gaat het hierbij vaak om een inkomen op bijstandsniveau.² Verder valt op dat samenwonenden of gehuwden in het algemeen minder met armoede worden geconfronteerd dan eenpersoonshuishoudens. Als we wat specifiek kijken naar eenoudergezinnen, blijkt dat vooral alleenstaande ouders met jonge kinderen een groot risico lopen. In 2008 ontving bijna één op de drie van deze gezinnen een minimaal inkomen: een hoog percentage in vergelijking met het totale gemiddelde van 7%.

Tabel 2: Huishoudens onder de armoedegrens naar huishoudtype

Huishoudtype	Percentage huishoudens met inkomen tot lage-inkomensgrens	Percentage huishoudens met inkomen tot beleidsmatige grens
Totaal huishoudens	8%	7%
Totaal eenpersoonshuishouden	14%	12%
Totaal meerpersoonshuishouden	5%	4%
Totaal eenoudergezin	20%	19%
Eenoudergezin, alleen kinderen < 18	29%	28%
Eenoudergezin, minstens één kind >= 18	9%	8%
Overig meer persoons huishoudens	8%	7%

Bron: CBS

Verder valt op dat ouderen een relatief kleine kans hebben op armoede. Dit verschil is vooral te merken bij alleenstaanden. Het verschil in inkomen tussen 65-plussers en 65-minners kan grotendeels worden verklaard doordat de meeste 65-plussers naast de Aow een aanvullend inkomen uit pensioen ontvangen.³

Tabel 3: Huishoudens onder de armoedegrens naar huishoudtype - 2

Huishoudtype	Percentage huishoudens met inkomen tot lage-inkomensgrens	Percentage huishoudens met inkomen tot beleidsmatige grens
Totaal eenpersoonshuishouden	14%	12%
Alleenstaande man, tot 65 jaar	16%	11%
Alleenstaande man, 65 jaar of ouder	5%	9%
Alleenstaande vrouw, tot 65 jaar	21%	14%
Alleenstaande vrouw, 65 jaar of ouder	6%	12%
Totaal paar	4%	2%
Paar, zonder kinderen, kostwinner < 65	3%	2%
Paar, zonder kinderen, kostwinner >= 65	2%	3%

Bron: CBS



Hoofdstuk 2
Armoedebeleid

2 Armoedebeleid

Hoewel het inkomensbeleid op landelijk niveau wordt gevoerd, hebben gemeenten toch allerlei mogelijkheden om inwoners met een minimuminkomen te ondersteunen. Dit hoofdstuk gaat in op de vormen van lokaal armoedebeleid, de doelgroepen daarvan en de financiering. Tot slot is er aandacht voor schuldhulpverlening.

2.1 Vormen van armoedebeleid

In het hele land zien we dat gemeenten naast de landelijke regelingen in het kader van armoedebeleid, zoals huurtoeslag en zorgtoeslag, een standaardpalet aan armoedevoorzieningen hanteren. Het gaat dan om:

- bijzondere bijstand (wettelijk verplicht)
- langdurigheidstoeslag
- kwijtschelding van gemeentelijke belastingen
- collectieve ziektekostenverzekeringen
- categoriale regeling chronisch zieken en gehandicapten en ouderen
- participatiefondsen, bijvoorbeeld bijdrage in kosten voor sport of cultuur
- budgetcursussen
- schuldhulpverlening (wettelijk verplicht open te stellen voor de gehele bevolking)

Veel van deze gemeentelijke voorzieningen hebben een inkomensondersteunend karakter. Andere instrumenten beogen deelname aan activiteiten als sport en cultuur te vergroten. Het is belangrijk op te merken dat het inkomensbeleid landelijk geregeld wordt. Het gemeentelijke armoedebeleid bepaalt slechts een heel beperkt gedeelte van het jaarinkomen van de doelgroep. Het overgrote deel bestaat immers uit een uitkering of loon en landelijke toeslagen.

Uit de literatuur op dit onderwerp blijkt dat armoedebeleid ingedeeld kan worden in drie categorieën, die naast elkaar kunnen bestaan:

1. **Inkomensondersteunend armoedebeleid:** het beleid en de instrumenten zijn erop gericht een bestaande armoedesituatie te verzachten. Dit beleid, dat bestaat uit financiële tegemoetkomingen voor de doelgroep, staat ook bekend als curatief armoedebeleid.

2. **Preventief armoedebeleid:** het beleid en de instrumenten zijn erop gericht een situatie van armoede te voorkomen. Dit beleid bestaat uit voorlichting, cursussen en een goede signalering onder risicogroepen.
3. **Activerend armoedebeleid:** het beleid en de instrumenten zijn erop gericht participatieproblemen en sociaal isolement te voorkomen of ongedaan te maken. Dit beleid bestaat uit bevordering van participatie en het wegnemen van belemmeringen hiervoor. Denk bijvoorbeeld aan re-integratie, verslavingszorg of psychische begeleiding.

Inkomensondersteuning blijkt nog steeds het meest voorkomende doel van het gemeentelijke armoedebeleid te zijn: 41% van de sociale diensten typeert het eigen armoedebeleid als zuiver inkomensondersteunend. Ongeveer de helft omschrijft het beleid als een combinatie van de verschillende categorieën, waarbij vooral de termen 'inkomensondersteunend' en 'activerend' vaak genoemd worden. Opvallend is dat met name de kleinere gemeenten vaker kiezen voor een armoedebeleid dat alleen als inkomensondersteunend wordt getypeerd.

Tabel 4: Typering gemeentelijk armoedebeleid

Typering beleid	Totaal	G4	G32	Isd	Kleinere gemeenten
Inkomensondersteunend	41%		32%	27%	51%
Activerend	5%		5%	14%	3%
Preventief	4%		9%	9%	2%
Inkomensondersteunend, preventief en activerend	21%	50%	36%	18%	15%
Inkomensondersteunend en activerend	17%	25%	9%	23%	16%
Inkomensondersteunend en preventief	10%	25%	9%	5%	12%
Preventief en activerend	2%			5%	2%

ACTIVEREND ARMOEDEBELEID: VAN STIMULERING TOT ACTIEVE DOELGROEPBENADERING

Het begrip activerend armoedebeleid, zoals in studies en onderzoeken besproken, veronderstelt een sterke koppeling met participatie en andere beleidsvelden als de Wwb en de Wmo.

Om zicht te krijgen op de wijze waarin gemeenten het activerende karakter invullen, is in de Divosa-monitor gevraagd naar wat gemeenten onder een activerend armoedebeleid verstaan. Het blijkt dat er drie vormen van activerend

armoedebeleid zijn te onderscheiden, die in meer of mindere mate worden toegepast:

1. **Stimulering van deelname aan sport en cultuur (67%).** Verstrekken van contributie voor verenigingen of een kortingspas. Dit gebeurt in de vorm van financiële ondersteuning of in natura. Meerdere gemeenten geven aan dat deze regeling met name op kinderen is gericht.
2. **Begeleiding naar werk en wegnemen van belemmeringen hiervoor (20%).** Re-integratie van klanten of het wegnemen van obstakels voor werk, zoals schulden en/of verslaving. Het gaat hierbij om instrumenten als schuldhelpverlening, zorg of scholing.
3. **Bevordering van gebruik van voorzieningen (17%).** De doelgroep voor het armoedebeleid actief benaderen, om het gebruik hiervan te maximaliseren.

Hoe gemeenten een activerend beleid beleven en benaderen, komt dus niet altijd overeen met de definitie. Hoewel de eerste twee vormen redelijk in de buurt komen, heeft de derde vorm - bevordering gebruik voorzieningen - een geheel andere insteek. Het gaat hier immers niet om een vorm van beleid, maar om een manier om het bereik van het beleid te vergroten.

2.2 Doelgroep van het armoedebeleid

Veel gemeenten hanteren een brede definitie van armoede, waarbij naast financiële aspecten bijvoorbeeld ook gezondheid en participatie een rol spelen. Toch bepalen de meeste gemeenten de doelgroep voor armoedebeleid aan de hand van de lage-inkomensgrens. Gemiddeld hanteren gemeenten een grens van 116% van de bijstandsnorm. Huishoudens met een inkomen onder deze norm komen in aanmerking voor minimabeleid. Er bestaan verschillen tussen gemeenten, maar deze zijn niet heel groot. De inkomensgrens loopt uiteen van 100% van de bijstandsnorm tot 130% van de bijstandsnorm. 115% van de bijstandsnorm wordt het vaakst genoemd als inkomensgrens. In vergelijking met 2006, toen de inkomensgrens op 113,5% lag, lijkt de gehanteerde inkomensgrens licht gestegen, maar deze stijging is niet significant.

Tabel 5: Inkomensgrens minimabeleid

Gemiddelde inkomensgrens minimabeleid	Totaal	G4	G32	Isd	Kleinere gemeenten
2010	116%	117%	115%	116%	116%

DIENSTEN BENADEREN VOORAL DE BEKENDE DOELGROEPEN

Een van de grote obstakels bij armoedebeleid is het bereiken van de doelgroep. De meeste gemeenten hanteren een inkomensgrens die hoger ligt dan de bijstandsnorm, waardoor de doelgroep groter wordt. En waar bijstandsgerechtigden bij de gemeente bekend zijn, zijn inwoners met een laag inkomen zonder gemeentelijke ondersteuning dit niet altijd. Gemeenten en sociale diensten proberen op veel verschillende manieren de doelgroep te bereiken en de aanvraag voor voorzieningen zo eenvoudig mogelijk te maken.

Vrijwel alle diensten benaderen hun bijstandsbestand om klanten op voorzieningen te wijzen. Ook huishoudens die eerder gebruik hebben gemaakt van voorzieningen, benaderen zij actief. Ruim de helft van de diensten maakt gebruik van de wettelijke mogelijkheden die zij heeft om bestandskoppelingen uit te voeren. Opvallend is dat de kleinere gemeenten en isd'en dit gemiddeld minder vaak doen.

Ruim tweederde van de diensten probeert het bereik onder de doelgroep te vergroten door samen te werken met externe partijen uit het maatschappelijk middenveld, zoals bijvoorbeeld welzijnsorganisaties.

De sociale diensten die de doelgroepen op een andere manier benaderen, doen dit in meerderheid via de website, folders of huis-aan-huisbladen.

Tabel 6: Benadering doelgroep minimabeleid

Hoe benadert u op gerichte wijze uw doelgroepen?	Totaal	G4	G32	Isd	Kleinere gemeenten
Wij benaderen ons bijstandsbestand	88%	100%	96%	91%	84%
Wij benaderen burgers die eerder een aanvraag gedaan hebben	77%	100%	100%	81%	67%
Wij werken samen met het maatschappelijk middenveld	69%	100%	83%	57%	66%
Wij benaderen burgers die eerder een voor een andere voorziening hebben gedaan	62%	75%	87%	52%	55%
Wij gebruiken de mogelijkheden wettelijk toegestane bestandskoppelingen	55%	100%	87%	52%	42%
Wij leggen huisbezoeken af	44%	50%	65%	43%	36%
Anders	20%	0%	26%	24%	18%

IN DE KLEINERE GEMEENTEN MEER PAPIERWERK

De mate waarin mensen gebruikmaken van de voorzieningen, hangt niet alleen af van de bekendheid van het armoedebeleid. Ook van invloed is de wijze waarop zij een aanvraag moeten doen. Bijna altijd is het credo: hoe eenvoudiger, hoe beter.

Het merendeel van de sociale diensten (57%) laat alle relevante voorzieningen individueel aanvragen. Dit betekent dat de mensen veel formulieren moeten invullen, wat een drempel kan zijn als het om kleine bedragen gaat. De kleine gemeenten kiezen hier ongeveer twee keer zo vaak voor als de grote gemeenten.

Maar er zit ook papierwerk bij de sociale diensten zelf. De helft van de gemeenten controleert elke aanvraag voor voorzieningen. Ruim eenderde voert de controle op rechtmatigheid uit aan de hand van een steekproef. Vooral de kleinere gemeenten toetsen elke aanvraag individueel.

Enkele sociale diensten (28%) kennen bij een aanvraag voor een voorziening automatisch ook andere relevante voorzieningen toe. Op deze manier verlagen zij de administratieve lasten voor de burger. Isd'en hebben een klantgericht aanvraagproces: de meerderheid (55%) kent bij een aanvraag automatisch ook andere relevante voorzieningen toe.

Veel sociale diensten (60%) proberen op een andere manier om mensen werk uit handen te nemen. Als iemand bijvoorbeeld eerder een voorziening heeft ontvangen, kennen zij in latere jaren automatisch dezelfde voorziening toe of sturen hiervoor een aanvraagformulier.

Tabel 7: Hoe kennen sociale diensten voorzieningen toe?

Toekenning voorzieningen	Totaal	G4	G32	Isd	Kleinere gemeenten
Alle voorzieningen individueel	57%	25%	35%	50%	69%
Toekenning voorzieningen	Totaal	G4	G32	Isd	Kleinere gemeenten
Bij een aanvraag ook andere voorzieningen toekennen	28%	25%	26%	55%	21%
Toekenning voorzieningen	Totaal	G4	G32	Isd	Kleinere gemeenten
Na eerdere aanvraag automatische toekenning of formulier toesturen	60%	100%	78%	64%	51%

GROTE SPREIDING IN DOORLOOP AANVRAAG BIJZONDERE BIJSTAND.

Bij de sociale diensten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek, is de gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag voor bijzondere bijstand 25 dagen. De grotere gemeenten en isd'en zijn gemiddeld iets sneller. Er zit een grote spreiding in de doorlooptijd: de diensten hebben tussen de 5 en 67 dagen nodig. Volgens de Algemene wet bestuursrecht is 56 dagen een redelijke termijn om een beschikking van de overheid te ontvangen.

EXTRA VOORZIENINGEN MET NAME VOOR OUDEREN, ZIEKEN EN KINDEREN (CATEGORIAAL)

Het grootste gedeelte van het minimabeleid staat voor alle inwoners onder een bepaalde inkomensgrens open, maar daarbinnen hebben veel gemeenten een of meerdere regelingen voor speciale doelgroepen. Zij beschikken met name over speciale voorzieningen voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten en gezinnen met schoolgaande kinderen. Enkele gemeenten hanteren voorzieningen voor alleenstaande ouders.

Tabel 8: Gebruik categoriale voorzieningen

Inzet categoriale bijstand	Totaal	G4 + G32	Isd	Kleinere gemeenten
Geen categoriale voorzieningen	19%	12%	9%	25%
Chronische ziekten en gehandicapten	67%	69%	82%	62%
Ouderen	61%	77%	73%	51%
Gezinnen met schoolgaande kinderen	56%	77%	59%	46%
Alleenstaande ouders	7%	15%	9%	3%

2.3 Financiering van het armoedebeleid

In 2009 gaven de sociale diensten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, gemiddeld 56 euro per huishouden uit aan het armoedebeleid, inclusief bijzondere bijstand. Voor dit cijfer is het totale bedrag voor armoedebeleid in een gemeente gedeeld door het totale aantal huishoudens in een gemeente. In de grote gemeenten ligt het gemiddelde bedrag per huishouden hoger: zij gaven gemiddeld 99 euro per huishouden uit. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is het hogere percentage huishoudens onder de lage-inkomensgrens in de grotere gemeenten. Andere verklaringen zijn dat de grote gemeenten meer huishoudens weten te bereiken of dat zij per huishouden meer of ondersteuning bieden.

De overgrote meerderheid van de gemeenten zegt dat de uitgaven voor het armoedebeleid in 2009 zijn toegenomen ten opzichte van 2008.

Tabel 9: Uitgaven armoedebeleid als percentage van alle huishoudens in een gemeente (exclusief uitvoeringskosten)

Gemiddeld bedrag voor armoedebeleid (incl. bijzondere bijstand) per huishouden	Totaal	G4 + G32	Isd	Kleinere gemeenten
In euro per jaar	56	99	38	45
Zijn de uitgaven voor het overige armoedebeleid (excl. bijzondere bijstand) in 2009 meer of minder dan in 2008	Totaal	G4 + G32	Isd	Kleinere gemeenten
Meer	85	88	100	79
Gelijk gebleven	14	8		20
Minder	2	4		2

Uit schattingen van de sociale diensten blijkt dat de uitvoeringskosten van het armoedebeleid 32% bedragen van de totale uitgaven voor armoede. De grotere gemeenten en isd'en hebben lagere uitvoeringskosten: 23% respectievelijk 28%. De kleinere gemeenten hebben juist hogere uitvoeringskosten: bij hen vormen de uitvoeringskosten 39% van de totale uitgaven voor het armoedebeleid.

Een deel van de uitvoeringskosten wordt veroorzaakt doordat bijna elke aanvraag voor een voorziening in het kader van het armoedebeleid individueel toegekend moet worden. De helft van de gemeenten kiest ervoor om elke aanvraag te controleren. Ruim eenderde kiest er daarentegen voor om de controle op rechtmatigheid uit te voeren aan de hand van een steekproef. Vooral de kleinere gemeenten toetsen elke aanvraag individueel.

2.4 Schuldhelpverlening

Mensen met problematische schulden kunnen een beroep doen op schuldhulpverlening. Daarvoor kunnen ze onder andere terecht bij afdelingen van gemeenten of gemeentelijke kredietbanken. Sommige gemeenten hebben een eigen afdeling schuldhulpverlening; andere besteden de uitvoering van de schuldhulpverlening uit aan de eigen of regionale kredietbank. Weer andere gemeenten huren hiervoor medewerkers van een externe private organisatie in. Anders dan het armoedebeleid staat schuldhulpverlening open voor alle inwoners van een gemeente.

UITVOERING SCHULDHELPVERLENING DOOR (GEMEENTELIJKE) KREDIETBANK.

Driekwart van de sociale diensten voert binnen de eigen dienst of op het Werkplein (gedeeltelijk) schuldhulpverlening uit. In de meeste gevallen gaat hier om de eerste voorlichting. De daadwerkelijke uitvoering van de schuldhulpverlening vindt bij 36% van de diensten binnen de eigen gemeente of dienst plaats. Het gaat hier met name om de grotere gemeenten, die een eigen gemeentelijke kredietbank hebben. De kleinere gemeenten en isd'en kiezen voor uitbesteding aan een niet-gemeentelijke kredietbank. Uitbesteding aan een private externe partij komt veel minder vaak voor.

Tabel 10: Uitvoering schuldhulpverlening

Wie voert in uw gemeente de schuldhulpverlening uit.	Totaal	G4+ G32	Isd	Kleinere gemeenten
Dit doen wij zelf	36%	63%	36%	24%
Een aan de gemeente gelieerde instelling	5%	4%	5%	6%
De kredietbank	42%	19%	41%	52%
Een publieke organisatie	6%	4%	9%	6%
Een private organisatie	11%	11%	9%	12%

IETS VAKER WACHTLIJSTEN, MAAR KORTER DAN HALF JAAR

Iets meer dan de helft van de gemeenten heeft een wachtlijst, maar vrijwel nooit langer dan een half jaar. In vergelijking met een jaar eerder blijken meer gemeenten een wachtlijst voor schuldhulpverlening te hebben. Hoewel er extra financiering voor de schuldhulpverlening is geweest, zijn de wachtlijsten groter geworden. Dat komt doordat het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening fors is toegenomen, zoals blijkt uit cijfers van de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK): van 44.100 in 2008 naar 53.250 in 2009.

Tabel 11: Wachtlijsten schuldhulpverlening

Is er in uw gemeente een wachtlijst voor schuldhulpverlening?	Totaal	G4+ G32	Isd	Kleinere gemeenten	2008
Nee	48%	46%	59%	46%	69%
Ja, maar korter dan een half jaar	50%	54%	41%	52%	28%
Ja korter dan een jaar	2%	0%	0%	3%	2%
Ja, langer dan een jaar	0%	0%	0%	0%	2%

FINANCIERING SCHULDHULPVERLENING UIT ALGEMENE MIDDELEN.

Gemeenten die schuldhulpverlening aanbieden, financieren dit op verschillende manieren. Het merendeel (94%) financiert schuldhulpverlening uit de ongeoordeelde gemeentelijke budgetten. Het gaat dan onder andere om gelden uit het Gemeentefonds. Daarnaast maakt 49% van de gemeenten gebruik van middelen van het Rijk. Een deel van de gemeenten blijkt schuldhulpverlening

mede uit het participatiebudget te betalen. In de meeste gevallen kent schuldhulpverlening een combinatie van financieringsbronnen.

Tabel 12: Financiering van schuldhulpverlening in 2009

Financieringsbronnen schuldhulpverlening	Percentage gemeenten dat gebruik maakt van financieringsbron
Ongeoordeelde gemeentelijke budgetten	94%
Rijksmiddelen	49%
Participatiebudget	46%

2.5 Conclusie

De doelgroep van het armoedebeleid verschilt per gemeente. Over het algemeen bepalen gemeenten de doelgroep aan de hand van een inkomensgrens die tussen de 100 en 130% van de bijstandsnorm ligt. Gemiddeld nemen de ondervraagde gemeenten 116% van de bijstandsnorm als grens.

Het armoedebeleid van gemeenten kan in drie categorieën worden ingedeeld, die naast elkaar kunnen bestaan. Inkomensondersteuning is het meest voorkomende doel van lokaal armoedebeleid, vaak in combinatie met preventie en activering. Dit laatste blijken zij overigens heel verschillend in te vullen. De meerderheid van de gemeenten verstrekt in het kader van activerend beleid financiële middelen aan burgers om activiteiten te ondernemen. Een kleiner gedeelte stelt zich ten doel om burgers aan te zetten om te gaan werken. Enkele gemeenten verstaan onder activerend beleid: burgers motiveren om gebruik te maken van gemeentelijke voorzieningen.

De meerderheid van de gemeenten heeft een of meer categoriale voorzieningen voor specifieke groepen. Meer dan de helft beschikt over voorzieningen voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten of gezinnen met schoolgaande kinderen. Een minderheid heeft speciale voorzieningen voor alleenstaande ouders.



Hoofdstuk 3

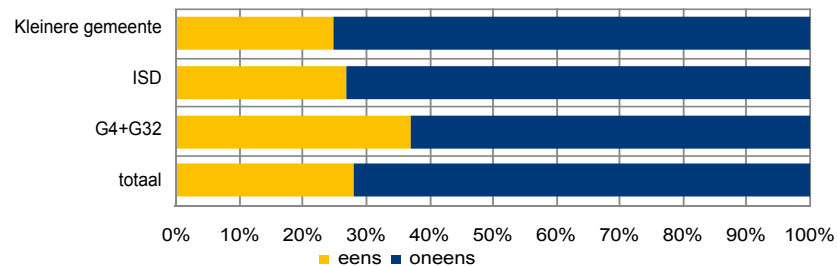
Toekomst van het armoedebeleid

3 Toekomst van het armoedebeleid

Armoedebeleid is een van de weinige beleidsterreinen waar gemeenten vrijwel totale beleidsvrijheid hebben. En hoewel zij niet de hoogte van de normbedragen van de uitkeringen mogen vaststellen, kunnen er tussen burgers in verschillende gemeenten wel inkomensverschillen ontstaan vanwege de diversiteit van de lokale inkomensondersteunende maatregelen. Een manier om deze verschillen te verminderen, is centralisatie van beleid bij het Rijk. Dat kan door alle inkomensondersteunende maatregelen onder te brengen bij de Belastingdienst.

In het werkveld blijkt hier echter de nodige weerstand tegen te bestaan. Desgevraagd zegt 72% van de directeurs van sociale diensten dat de Belastingdienst deze verantwoordelijkheid niet zou moeten dragen. In de Monitor is niet gevraagd de keuze te motiveren, maar er zouden verschillende redenen kunnen zijn voor de weerstand. Zo blijkt armoedebeleid in de praktijk de gemeenten de vrijheid te geven om iets extra's te doen voor inwoners die het moeilijk hebben. In de huidige situatie kunnen zij maatwerk leveren geënt op de lokale situatie en dat kan niet bij een centralisatie. Een andere reden kan zijn dat de samenhang van het armoedebeleid verdwijnt als dat gecentraliseerd zou worden. Een activerend armoedebeleid is namelijk vaak integraal onderdeel van beleid voor de onderkant van de samenleving, bijvoorbeeld in combinatie met Wwb, Wmo of schuldhulpverlening.

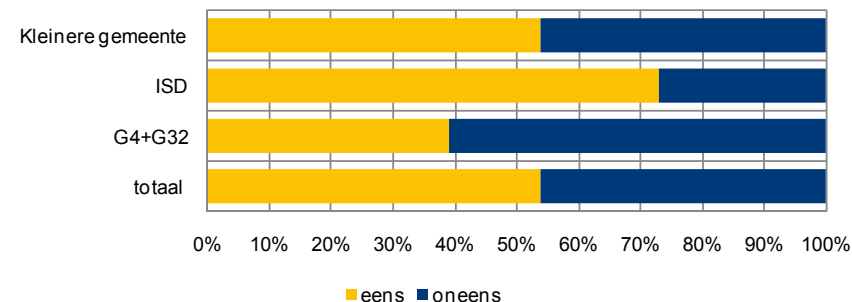
Figuur 3: Alle inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebeleid horen bij de Belastingdienst te liggen

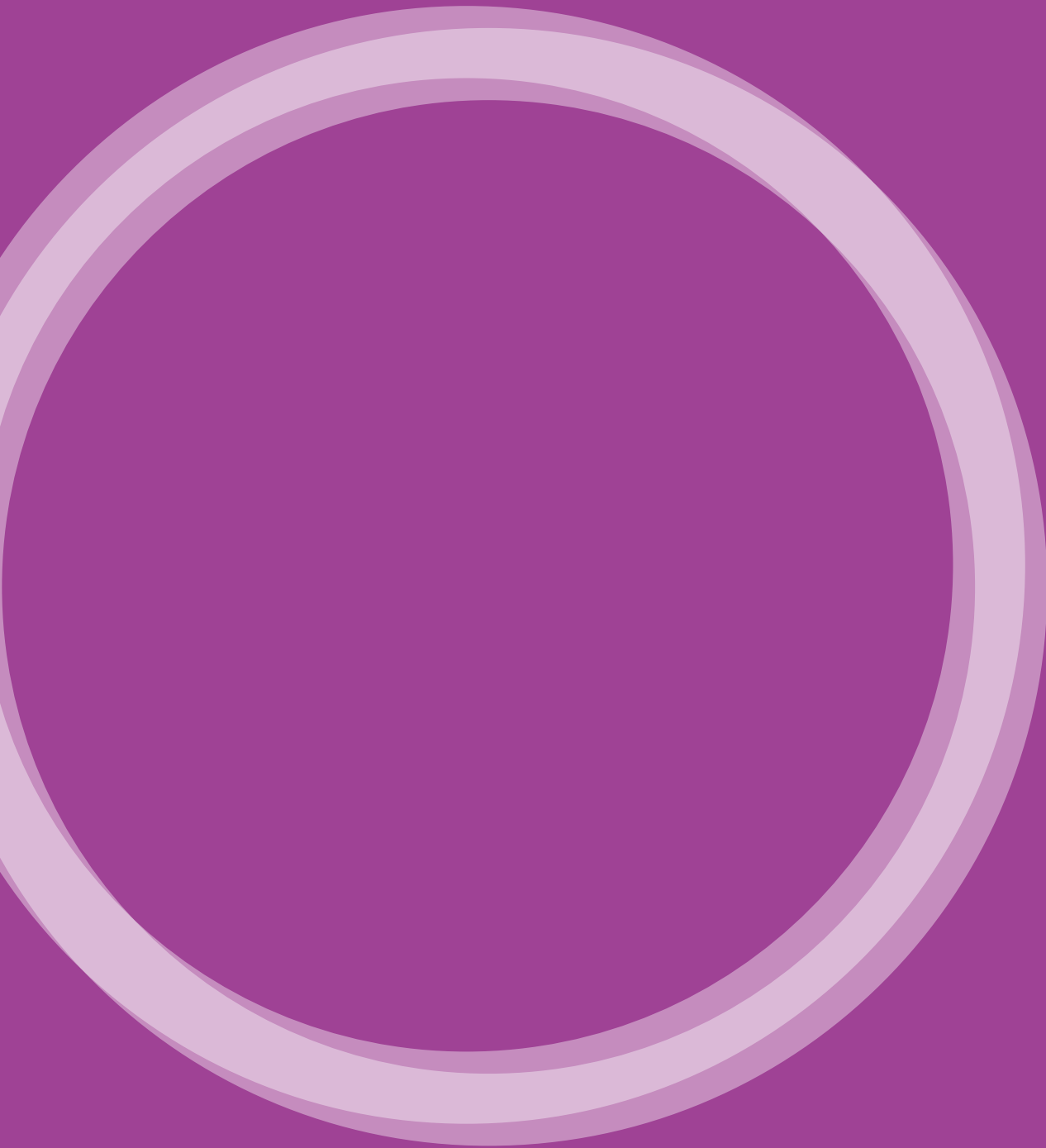


Hoewel centralisatie niet populair is bij sociale diensten, is men zich wel bewust van de verschillen tussen gemeenten en klinken er geluiden om beleid tussen

gemeenten op elkaar af te stemmen. Een kleine meerderheid (54%) van de ondervraagde directeurs vindt dat gemeenten hun minimabeleid moeten uniformeren, waardoor onderlinge verschillen verdwijnen. De grotere gemeenten daarentegen laten weten niets te voelen voor onderlinge afstemming van het armoedebeleid. Van de kleinere gemeenten en gemeenten die al samenwerken in een isd, is het merendeel wel voorstander van verdergaande harmonisering. Klantmanagers zijn in overgrote meerderheid voor uniformering van het beleid: 84% is hiervoor, blijkt uit een nog ongepubliceerd onderzoek van Divosa onder gemeentelijke klantmanagers werk en inkomen.

Figuur 4: Gemeenten zouden het armoedebeleid moeten uniformeren, zodat verschillen tussen (buur) gemeenten verdwijnen





Bijlage

Bijlage 1

Methodologische verantwoording

Voor het opstellen van de Divosa-monitor hebben we een enquête uitgezet onder managers van sociale diensten (leden van Divosa). Via een uitgebreide, gestructureerde vragenlijst hebben we naar opvattingen, werkwijzen en cijfers gevraagd.

De data hebben we verzameld en geanalyseerd met behulp van SPSS. De resultaten hebben we per vraag gerapporteerd, waarbij soms onderscheid gemaakt wordt naar grootteklasse (G4, G32, isd'en en kleinere gemeenten). De respondenten die een vraag niet beantwoord hebben, zijn niet meegenomen voor de betreffende vraag. Dit zijn de zogenaamde missende waarden of missing values. De procentuele verdeling telt niet altijd keurig op tot 100%: door afrondingsverschillen is het totale percentage soms 99% en soms 101%. Soms hebben we indicatoren berekend. Aan verschillende antwoordcategorieën hebben we punten toegekend, die gezamenlijk hebben geleid tot een waarde op een schaal. De monitor werkt bij de totalen met ongewogen gemiddelden. Dit houdt in dat elke waarde even zwaar meetelt. Het staat vermeld in de tekst als een gewogen gemiddelde – waarbij de waarde van elke gemeente een wegingsfactor meekrijgt – wordt toegepast.

Waar mogelijk vergelijken we met uitkomsten van voorgaande monitoren. Aangezien we dit jaar hebben gekozen voor een vernieuwde vragenlijst, is de mogelijkheid tot vergelijken gering. Wanneer wel wordt vergeleken, moet in ogenschouw worden genomen dat het bij de verschillende jaren om een andere groep respondenten gaat. De uitkomsten kunnen dus als vergelijkingsmateriaal dienen, maar bij het trekken van conclusies moeten we hier rekening mee houden.

Om de mogelijke invloed van achtergrondkenmerken – bijvoorbeeld de grootte van de gemeente en het klantenbestand – te achterhalen, zijn Spearman's rangcorrelaties en correlatieanalyses uitgevoerd. Bij een rangcorrelatie wordt een indruk verkregen van de sterkte en richting van een verband tussen twee variabelen. Verbanden worden standaard als significant beschouwd bij een 95%-betrouwbaarheid. Bij een correlatieanalyse wordt de samenhang tussen twee variabelen getoetst. Een correlatie (=r) van .30 of hoger ($\alpha=.05$) wordt in de sociale wetenschappen in het algemeen geïnterpreteerd als een verband

tussen twee variabelen. Wanneer we verbanden hebben gevonden en er sprake is van invloed van een achtergrondkenmerk, vermelden we dit in de rapportage.

Het rapport maakt onderscheid tussen de G4, G32, isd'en en kleinere gemeenten. De G4 en G32 zijn samengevoegd wanneer de G4 geen volledige respons heeft of vergelijking met eerdere monitoren alleen mogelijk is door samenvoeging.

Samenwerkingsverbanden

In het onderzoek komen een aantal samenwerkingsverbanden voor.

Tabel 33: Samenwerkingsverbanden in het onderzoek

Samenwerkingsverband
Dienst SZW Noordwest Fryslân
IASZ Huizen, Blaricum, Eemnes, Laren
IASZ Heemstede, Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude
IASZ Woerden
IGSD Steenwijkerland en Westerveld
ISD Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo
ISD Bollenstreek
ISD BOL
ISD de Kempen
ISD Drechtsteden
ISD Kop van Noord-Holland
ISD Midden-langstraat
ISD Noordenkwartier
ISD Noordoost
ISD Optimisd
ISD Voorne Putten-Rozenburg
ISD Zuidwest Fryslân
ISWI
RSD Kromme Rijn Heuvelrug
RSD Alblasserwaard-Oost/Vijfherenlanden
RSD Pentasz Mergelland
SD Veluwerand
Sociale Dienst Tiel

Het bestand van 118 respondenten vertegenwoordigt 204 gemeenten. Dat is 47% van de 431 gemeenten die Nederland op 1 januari 2010 telde.

WWB-VOLUME IN ONDERZOEK TEN OPZICHTE VAN HET LANDELIJK VOLUME

De respondenten in dit onderzoek tellen in totaal 199.760 bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar (CBS, december 2009). Dit is 71% van het totale aantal bijstandsgerechtigden onder de 65 jaar in Nederland op 31 december 2009 (281.000).

BUDGETTEN

De gemeenten in ons bestand kregen samen 2.801.334.746 euro om te besteden op hun inkomensdeel. Dit is 73% van het totaal verstrekte landelijke budget van 3.850.361.968 euro.

Op het werkdeel kregen onze respondenten gezamenlijk 1.122.256.421 euro. Dit is 74% van het totaal verstrekte werkbudget in 2009 van 1.529.270.012 euro.

RESPONS

Onderstaande tabel geeft de respons op de webenquête naar aantal inwoners en per regio. Hierbij zijn samenwerkingsverbanden van gemeentelijke sociale diensten geteld als één respondent en één lid van Divosa. Bedenk wel dat het ledenbestand van Divosa dynamisch is en het hieronder weergegeven totaal kan afwijken van het meest actuele ledenbestand.

Tabel 34: Leden Divosa en respons naar aantal inwoners

Aantal inwoners	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Kleinere diensten	250	69	28%
ISD	31	23	74%
G32	31	22	71%
G4	4	4	100%
Totaal	316	118	37%

Tabel 35: Leden Divosa en respons naar regio

Regio	Aantal leden Divosa	Respons (absoluut)	Respons (als % van aantal leden Divosa)
Noord	41	14	34%
Oost	76	33	43%
West	105	32	30%
Zuid	88	39	44%
Totaal	310	118	38%

Bijlage 2

Lijst met afkortingen

- G4 De vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
- G32 Groep van 32 grotere steden: Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle
- Isd Intergemeentelijke sociale dienst
- Wmo Wet maatschappelijke ondersteuning
- Wwb Wet werk en bijstand

Voetnoten

¹ <http://www.divosa.nl/dossiers/armoede-en-sociale-uitsluiting>

² CBS en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Armoedebericht 2008.

³ CBS en SCP, Armoedebericht 2008.