

Veel bereik(t)

Onderzoek naar armoedebelid Beverwijk
Maart 2010

Colofon**Uitgave**

I&O Research BV
Stationsplein 11
Postbus 563, 7500 AN Enschede
tel. (053) 4825000

Rapportnummer

2010/...

Datum

Maart 2010

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie gemeente Beverwijk

Auteurs

Jon Severijn
Jasper Lohuis

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever

Inhoud	blz.
1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvraag	1
1.3 Onderzoeksaanpak	2
1.4 Leeswijzer	3
2. Ontwikkeling van de armoede in Beverwijk	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Omvang en ontwikkeling van armoede in Beverwijk	4
2.3 Gevolgen van huidige economische crisis	6
2.4 Beantwoording onderzoeksvragen	7
3. Beleid voor minima in Beverwijk	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Beleidsdefiniëring	8
3.3 Doelstellingen minimabeleid	9
3.4 Inzet van instrumenten	11
3.5 Beleidsnota's	13
3.6 Overige beleidsstukken	15
3.7 Beantwoording onderzoeksvragen	16
4. Uitvoering en resultaten minimabeleid	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Organisatie minimabeleid	18
4.3 Meten van beleidsprestaties	20
4.4 Realisatie (van doelen)	20
4.5 Uitgaven minimabeleid Beverwijk	23
4.6 Bereik van de regelingen	26
4.7 Onterecht gebruik	28
4.8 Monitoring en informatievoorziening aan Raad	28
4.9 Beantwoording onderzoeksvragen	29
Bijlagen	32

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De economische crisis treft momenteel veel burgers. Ontslag, dreiging van ontslag, WW-uitkering, bijstand, oplopende (huur)schulden, dreigende huisuitzettingen, geen loonsverhoging, huis te koop moeten zetten. Zomaar enkele situaties die veel mensen zijn overkomen of misschien nog mee gaan maken. Ook minima ondervinden de gevolgen van het verander(en)de economische peil. Niet alleen groeit het aantal mensen met een minimuminkomen, ook komt een grotere groep verder onder het bestaansminimum te leven. Voor mensen met een laag inkomen is elk financieel steuntje in de rug welkom. Een afgewogen en effectief armoedebeleid is in deze economische periode een belangrijk instrument om armoede te bestrijden.

De rekenkamercommissie Beverwijk heeft I&O Research opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar het armoedebeleid van de gemeente Beverwijk. Directe aanleiding voor dit onderzoek is een brief aan de rekenkamercommissie Beverwijk van een aantal fracties uit de raad, waarin werd aangegeven dat dit één van de onderwerpen is die breed gedragen worden.

In de gemeente Beverwijk wordt de term armoedebeleid niet als zodanig gebruikt, maar wordt van minimabeleid gesproken. Er is een verschil tussen minimabeleid en armoedebeleid. Minimabeleid is een versmalling van het begrip armoedebeleid. In de beleidsnota 'Minimabeleid 2007' staat dat het minimabeleid erop gericht is om burgers te ondersteunen, zodat zij niet in armoede vervallen of in een sociaal isolement geraken. Een echte definitie van armoede ontbreekt.

Tot het minimabeleid van de gemeente Beverwijk worden de volgende voorzieningen gerekend:

- bijzondere bijstand;
- categorale bijzondere bijstand (65+/CAV Collectieve Aanvullende ziektekostenverzekering);
- kwijtschelding gemeentelijke belastingen;
- langdurigheidtoeslag;
- vergoeding voor duurzame gebruiksgoederen;
- vergoeding voor deelname maatschappelijke activiteiten (ook zwemles);
- vergoeding voor schoolkosten;
- schuldhulpverlening.

Ook (gerelateerd) beleid ter voorkoming van huisuitzettingen kan tot het minimabeleid worden gerekend. De 'reguliere' bijstandsverstrekking valt echter niet onder het te onderzoeken minimabeleid.

1.2 Onderzoeksvraag

Als centrale onderzoeksvraag heeft de Rekenkamercommissie geformuleerd:

'In hoeverre is het armoedebeleid van de gemeente Beverwijk effectief en efficiënt?'

Onder effectief verstaat de rekenkamercommissie Beverwijk in het geval van dit onderzoek de mate waarin de gemeente er in slaagt de armoede te bestrijden. Efficiëntie verwijst naar de vraag of met dezelfde middelen een beter resultaat behaald had kunnen worden of dat met minder middelen hetzelfde resultaat behaald had kunnen worden.

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in negen deelvragen:

Algemeen

1. Hoe heeft de armoede zich ontwikkeld in Beverwijk en wat is de stand van zaken?

Beleid

2. Wat zijn de (sub)doelen van het armoedebeleid?
3. Komen de doelen overeen of wijken ze af van de (sub)doelen van het armoedebeleid die andere gemeenten voeren?
4. Welke instrumenten en middelen wil de gemeente inzetten om de (sub)doelen te bereiken?

Uitvoering

5. Hoe wordt het armoedebeleid georganiseerd en uitgevoerd?
6. Hoe meet de gemeente de prestaties?

Resultaten

7. In hoeverre worden de (sub)doelen van het beleid bereikt?
8. In hoeverre worden de doelgroepen bereikt?

Verantwoording

9. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het armoedebeleid?

Ter beoordeling van de onderzoeksvragen is een normenkader opgesteld, aan de hand waarvan de deelvragen worden beantwoord. Op basis van het normenkader is beoordeeld in hoeverre het armoedebeleid in Beverwijk effectief en efficiënt is (geweest). Het normenkader is opgenomen in de bijlagen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit deskresearch en interviews.

Deskresearch

Om een beeld te krijgen van het (voorgenomen) beleid van de gemeente Beverwijk zijn in eerste instantie de relevante documenten bestudeerd. Het gaat onder meer om beleidsnota's, verordeningen, managementrapportages, diverse evaluaties en raadsmededelingen.

Verder is een aantal statistische bronnen bestudeerd en is een vergelijking op hoofdlijnen gemaakt met een aantal referentiegemeenten. Een lijst met geraadpleegde stukken is opgenomen in de bijlagen.

Interviews

Na de deskresearch volgde een aantal gesprekken met medewerkers van de gemeente Beverwijk en externe partijen.

Binnen de gemeente zijn gesprekken gevoerd met Kees Veenvliet (afdelingshoofd Publiekszaken) en Hans Groot (teamleider Werk, Inkomen en Zorg), Ellen van Baar (beleidsadviseur Publiekszaken), Kim Oude Luttikhuis (beleidsmedewerker Publiekszaken), Rini Conijn (adviseur Noodteam en preventie huisuitzettingen), Laura Noortman (adviseur Wwb-cliënten) en Jeanette Wullings (adviseur Publieksbalie). Deze gesprekken zijn gebruikt om een beeld te krijgen van de inhoud van het beleid, het uitvoeringsproces en de wijze waarop de informatiehuishouding en -voorziening is ingericht.

In de gesprekken met vertegenwoordigers van cliënten en externe partijen is het verkregen beeld verder getoetst. Hierbij is gesproken met een vertegenwoordiger van de Cliëntenraad (Adviesraad), het Sociaal Beraad, het Centraal Loket en de Voedselbank IJmond-noord.

Een lijst met geïnterviewde personen is in de bijlage opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de ontwikkeling van de armoede in Beverwijk. Het geformuleerde beleid staat in hoofdstuk 3 centraal, waarna in hoofdstuk 4 de uitvoering van het beleid aan bod komt. In hoofdstuk 5 worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

In bijlage 1 is het normenkader opgenomen. Bijlage 2 bevat een overzicht van geraadpleegde stukken. Een lijst met gesprekspartners en een afkortingenlijst zijn opgenomen in bijlage 3 en 4.

2. Ontwikkeling van de armoede in Beverwijk

2.1 Inleiding

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de ontwikkeling van de armoede in de gemeente Beverwijk. Om een beeld te krijgen van de relatieve omvang en ontwikkeling van de armoede is een vergelijking met vijf omliggende gemeenten gemaakt, namelijk Castricum, Heemskerk, Heiloo, Uitgeest en Velsen.

2.2 Omvang en ontwikkeling van armoede in Beverwijk

De gemeente Beverwijk telde per 1 januari 2009 ruim 38.500 inwoners. De gemeente bestaat uit de stad Beverwijk en het dorp Wijk aan Zee. Samen met de gemeenten Heemskerk, Velsen, Uitgeest en Castricum vormt Beverwijk de samenwerkingsregio IJmond. De samenstelling van de Beverwijkse bevolking is (sterk) beïnvloed door de nabijheid van Corus. Corus vormt een belangrijke bron van werkgelegenheid voor de inwoners van Beverwijk. Er zijn in Beverwijk vanaf de jaren '70 veel sociale huurwoningen gebouwd voor arbeiders van Corus. Deze nu relatief goedkope woningvoorraad betekent een zekere aantrekkingskracht op huishoudens met een laag inkomen die op zoek zijn naar een woning.

Beverwijk telt ongeveer 1.100 minima huishoudens

Volgens de definitie van het CBS behoorde 7 procent van de huishoudens in 2005¹ in Beverwijk tot de zogenaamde minima huishoudens, dat wil zeggen dat zij een inkomen hebben tot 105 procent van sociaal minimum. Dat komt neer op ongeveer 1.100 huishoudens, waarvan ongeveer 580 eenpersoonshuishoudens, 130 meerpersoonshuishoudens zonder kinderen, 130 meerpersoonshuishoudens met kinderen en 270 eenoudergezinnen. Het percentage minimahuishoudens in Beverwijk was in de periode 2001-2005 stabiel met 7 procent.

Tabel 2.1

Ontwikkeling armoede in Beverwijk, 2001-2005.

	aantal particuliere huishoudens	% rond soc. min.	aantal minimahuishoudens*
2001	15.600	7%	1.090
2002	15.800	7%	1.110
2003	15.900	7%	1.110
2004	15.700	7%	1.100
2005	15.600	7%	1.090

Als wordt gekeken naar het gemiddelde besteedbare inkomen van huishoudens, dan blijkt dat Beverwijk een relatief 'arme' gemeente is in vergelijking met de andere IJmond-gemeenten. Vooral in de referentiegemeenten Castricum, Heiloo en Uitgeest ligt het gemiddelde inkomen aanzienlijk hoger dan in Beverwijk.

¹ De meest recente CBS-gegevens gaan over 2005.

Overigens verschilt het percentage minimahuishoudens in Beverwijk niet van Heemskerk en Velsen.

Tabel 2.2

Beverwijk vergeleken met referentiegemeenten op enkele kengetallen.

	inwoners (per 1-9- 2009)	oppervlakte (km ²)	stedelijkheid	werkloosheid (2008)	gem. inkomen (x€1.000, 2006)	aandeel minima (%, 2005, hh op/rond soc. minimum)	aantal minima- huishoudens* (2005)
Beverwijk	38.580	20	sterk	390	29,6	7%	1.090
Castricum	34.710	60	matig	190	36,2	4%	560
Heemskerk	38.790	32	sterk	310	32,2	7%	1.060
Uitgeest	12.600	22	weinig	110	35,5	5%	230
Velsen	67.360	63	sterk	590	32	7%	1.950
Heiloo	22.390	19	matig	140	37	5%	450

* afgerond op tientallen

bron: CBS

In de referentiegemeenten Heemskerk, Heiloo en Velsen is het aandeel huishoudens met een inkomen tot 105 procent van het sociaal minimum in de periode 2001-2005 licht toegenomen.

Tabel 2.3

Ontwikkeling van het percentage huishoudens op/rond sociaal minimum in Beverwijk en referentiegemeenten, 2001-2005.

	2001	2002	2003	2004	2005
Beverwijk	7%	7%	7%	7%	7%
Castricum	4%	4%	4%	5%	4%
Heemskerk	6%	7%	7%	8%	7%
Heiloo	4%	5%	5%	6%	5%
Uitgeest	5%	4%	4%	6%	5%
Velsen	6%	6%	7%	7%	7%

Tweederde minima bestaat uit bijstandshuishoudens

De groep minima bestaat voor het grootste deel uit bijstandsontvangers, maar is ruimer. Ook pensioengerechtigden, arbeidsongeschikten en werklozen vormen een belangrijk deel van de groep. Het aantal uitkeringen in het uitkeringsbestand van de gemeente is tussen 1999 en 2008 aanzienlijk afgenomen. Het aantal Wwb-uitkeringen bedroeg 580 per 31 december 2008 en liep in 2009 op tot 620 (bron: CBS). Over 2005 zijn er volgens het CBS circa 1.100 huishoudens op of onder het niveau van 105 procent van de Wwb. Over dat jaar bestaat de groep huishoudens op minimumniveau (CBS-definitie) dus voor bijna tweederde uit huishoudens die bijstand ontvangen.

Tabel 2.4

Verloop van het uitkeringenbestand per 31-12 van het genoemde jaar.

regeling	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Abw/Wwb	765	707	679	648	679	675	699	634	584	580	630
Ioaw	132	127	138	118	77	47	20	11	9	10	10
Ioaz	5	7	8	8	7	4	3	2	2	-	-
totaal	902	841	825	774	763	726	722	647	595	590	640

Bron: gemeente Beverwijk, beleidnota's 2006, 2007, 2008-2010, CBS 2008/2009 (afrondding op tientallen).

NB: 2009 is peildatum 1 december.

2.3 Gevolgen van huidige economische crisis

Situatie nog niet verslechterd ten opzichte van 2005

De effecten van de huidige economische crisis op de omvang van de groep minima in Beverwijk is (nog) niet precies vast te stellen², maar er is wel een trend zichtbaar.

Uit de CBS-gegevens blijkt dat het aantal aanvragen voor een WW-uitkering in Beverwijk in het 3^e en 4^e kwartaal van 2009 ongeveer is verdubbeld ten opzichte van de periode daarvoor. Een deel van de nieuwe WW-instromers zal door verminderde inkomsten tot de groep van minima behoren en bovendien zal een deel (op termijn) in een uitkeringssituatie terechtkomen.

Hoewel het aantal ontvangers van een Wwb-uitkering lager is dan in 2005, blijkt uit tabel 2.2 ook dat er in 2009 sprake is van een duidelijke toename ten opzichte van 2008.

Het aantal AOW-uitkeringen is vanaf 2007 ongeveer op hetzelfde niveau gebleven. Wel is het aantal gekorte AOW-uitkeringen wat toegenomen van 450 naar 520 eind 2009. In combinatie met een klein pensioen zal dit in veel gevallen een laag of minimuminkomen betekenen.

Gelet op enerzijds de afname van Wwb-uitkeringen ten opzichte van 2005 en anderzijds de lichte toename van Ww-uitkeringen en gekorte AOW-uitkeringen, mag worden aangenomen dat de situatie vergelijkbaar is met 2005. De huidige trend laat zien dat het aantal huishoudens rond het minimum zal toenemen.

Toename van aanvragen schuldhulpverlening en dreigende huisuitzettingen

De effecten van de huidige economische crisis zijn duidelijk zichtbaar in het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening en aankondigingen van een huisuitzetting. Uit de gesprekken blijkt dat het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening in 2009 ongeveer verdubbeld is ten opzichte van 2008. Uit gegevens van de gemeente blijkt dat in 2008 70 aanvragen bij Sociaal.nl zijn binnengekomen en in 2009 waren dat er 167. Daarnaast zijn de kenmerken van de hulpvrager veranderd. Waren het in voorbije jaren vaak personen met een laag inkomen die schuldhulpverlening aanvroegen, tegenwoordig gaat het steeds vaker om personen met relatief hoge inkomens, waarbij het bedrag van de schulden hoger is.

Ook het aantal aangekondigde huisuitzettingen als gevolg van huurachterstand is sinds 2006 toegenomen. In tabel 2.3 kan worden afgelezen dat het aantal aankondigingen in 2009 aanzienlijk hoger ligt dan in voorbije jaren, terwijl het aantal ontruiming gelijk is aan 2008. Het percentage uitgevoerde huisuitzettingen schommelt rond 25 procent.

² De meest recente CBS-gegevens over het aantal minimahuishoudens betreffen het jaar 2005.

Tabel 2.5

Ontwikkeling van aantal aangekondigde en uitgevoerde huisuitzettingen*, 2004-2009.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
aankondigingen	107	107	64	81	97	113
ontruiming	25	17	18	25	30	30
aandeel ontruiming op aantal aankondigingen	23%	16%	28%	31%	31%	27%

* huishoudens kunnen meerdere keren geteld zijn.

Bron: gemeente Beverwijk.

2.4 Beantwoording onderzoeksvragen

onderzoeksvraag 1: Hoe heeft de armoede zich ontwikkeld in Beverwijk en wat is de stand van zaken?	
toetsingsvragen	normen
Wat is de omvang van de doelgroep van minima in de gemeente Beverwijk? <ul style="list-style-type: none"> Hoe heeft het aantal minimahuishoudens zich ontwikkeld in Beverwijk? 	geen
Hoe heeft de armoede zich (op hoofdlijnen) ontwikkeld in vergelijking tot referentiegemeenten? <ul style="list-style-type: none"> Hoe verhoudt de ontwikkeling van het aantal minimahuishoudens in Beverwijk zich tot de ontwikkeling in referentiegemeenten? 	geen

De gemeente Beverwijk telt ongeveer 1.100 minima huishoudens. Het aandeel huishoudens met een inkomen tot 105 procent van het sociaal minimum bedroeg 7 procent in de periode 2001-2005. Bijna tweederde van deze huishoudens leeft van een bijstandsuitkering. Het aandeel eenpersoonshuishoudens onder de minima is relatief hoog met ongeveer de helft.

Door de huidige economische crisis is vooral het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening en aangekondigde huisuitzettingen toegenomen, waarbij het niet alleen minima betreft, maar ook mensen met een wat hoger inkomen die in de problemen zijn gekomen. Als het gaat om de omvang van de groep huishoudens op of rond het sociaal minimum is de situatie vooralsnog niet zichtbaar verslechterd ten opzichte van 2005. Wel is een trend zichtbaar dat het aantal Wwb- en WW-uitkeringen als gevolg van de crisis toeneemt, wat op termijn gevolgen zal hebben voor het aantal minimahuishoudens.

In vergelijking tot de referentiegemeenten is Beverwijk een relatief arme gemeente, met uitzondering van gemeente Heemskerk en Velsen, die qua sociale structuur het meest overeenkomen. In Beverwijk was het aandeel huishoudens met een inkomen tot 105 procent van het sociaal minimum in de periode 2001-2005 stabiel. In Heemskerk, Heiloo en Velsen nam het percentage minimahuishoudens in dezelfde periode licht toe, terwijl het in Castricum en Uitgeest gelijk bleef. De ontwikkeling van de armoede in Beverwijk wijkt hiermee niet of nauwelijks af van de ontwikkeling in de referentiegemeenten.

3. Beleid voor minima in Beverwijk

3.1 Inleiding

De tweede, derde en vierde onderzoeksvraag hebben betrekking op de formulering van het armoedebeleid in Beverwijk en de instrumenten die daarvoor worden ingezet. Aan de hand van de uitkomsten van de *desk research*, gecombineerd met de resultaten van de interviews, worden in dit hoofdstuk de bevindingen rond deze onderzoeksvragen weergegeven. De deelvragen luiden:

- Wat zijn de (sub)doelen van het armoedebeleid?
- Komen de (sub)doelen overeen met de (sub)doelen van het armoedebeleid die in andere gemeenten gehanteerd worden?
- Welke instrumenten en middelen wil de gemeente inzetten om de (sub)doelen te bereiken?

Het hoofdstuk begint met een beknopte beschrijving van de gehanteerde definities en begrippen. Vervolgens wordt kort ingegaan op de belangrijkste beleidsstukken, de geformuleerde beleidsdoelen en de voorliggende voorzieningen in Beverwijk. Een volledig overzicht van de geraadpleegde (beleids-)stukken is in de bijlage opgenomen.

3.2 Beleidsdefiniëring

Definitie van armoede

Als startpunt voor de ontwikkeling van beleid is de definitie van het probleem van belang, omdat daar de keuze van in te zetten middelen van afhangt. Voor het beleid ter ondersteuning van minima gebruikt de gemeente Beverwijk consequent de term 'minimabeleid'. Het begrip armoedebeleid komt in de nota's en beleidsstukken niet als zodanig voor. In de beleidsnota 'Minimabeleid 2007' staat dat het minimabeleid erop gericht is om burgers te ondersteunen, zodat zij niet in armoede vervallen of in een sociaal isolement geraken. Een definitie van wat onder armoede verstaan wordt, ontbreekt daarin. In de beleidsnota 2008-2010 wordt armoede gekoppeld aan schuldenproblematiek en het ontbreken van toekomstperspectief. Daarbij wordt ingegaan op de complexiteit van het verschijnsel armoede en de kenmerken van het hedendaagse armoedebeleid in Nederland. Hiermee is een aanzet gegeven tot een ruimere definitie van armoede in relatie tot het Beverwijkse minimabeleid. Omdat een echte definitie van armoede vooralsnog ontbreekt, vindt consequente toepassing ervan gemeentebreed niet plaats.

In het vervolg van dit onderzoeksrapport wordt aangesloten bij de begripshantering van de gemeente Beverwijk en gesproken van minimabeleid in plaats van armoedebeleid. Alleen wanneer er een inhoudelijk onderscheid is met minima(-beleid) spreken we over armoede(-beleid).

Gehanteerde inkomensgrens

Minima zijn gedefinieerd als 'inwoners van de gemeente Beverwijk met een netto inkomen tot 110 procent van de voor hen geldende bijstandsnorm'. Deze inkomensgrens geldt niet voor alle minimavoorzieningen. Voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen wordt een draagkrachtberekening toegepast die uitgaat van het netto besteedbare inkomen, waardoor ook inwoners met een hoger inkomen een beroep kunnen doen op de regeling. Daarnaast geldt voor enkele regelingen een afbouwregeling naar draagkracht. Dit betekent dat een deel van de voorzieningen (deels) toegankelijk is voor mensen met een inkomen hoger dan 110 procent.

In IJmond-verband, met uitzondering van Uitgeest (120 procent), wordt een inkomensgrens van 110 procent gehanteerd. In de nota's is hierover geen expliciete afweging of onderbouwing te vinden. In de gesprekken wordt aangegeven dat op beleidsniveau wel gesproken is over de inkomensgrens, maar dat dit niet in de beleidsstukken is opgenomen. De reden om de inkomensgrens met Heemskerk af te stemmen is dat beide gemeenten samenwerken binnen het Werkplein, waarbij het hanteren van een gemeenschappelijke inkomensgrens ambtelijk gezien efficiënter is.

Op verzoek van de raad is in de beleidsnota 2007 ingegaan op de armoedeval en de mogelijkheid om middels een afbouwregeling de armoedeval te beperken. In verschillende andere Nederlandse gemeenten wordt een inkomensgrens van 120 procent gehanteerd, zoals in Uitgeest, Castricum, Heiloo en Alkmaar. Uit onderzoek van het FNV blijkt dat 74 procent van de 200 onderzochte gemeente voor de langdurigheidtoeslag een inkomensgrens onder de 110 procent hanteert en 17 procent een grens van 115 procent of hoger. Beverwijk bevindt zich in een groep van gemeenten (9 procent) die een grens hanteren van 110 – 114 procent. De gemeentelijk gesprekspartners zijn niet unaniem van mening dat met de inkomensgrens van 110 procent in combinatie met de afbouwregelingen voldoende wordt gedaan voor de groep met een inkomen tussen 110 en 120 procent van het sociaal minimum.

3.3 Doelstellingen minimabeleid

De algemene doelstelling van het minimabeleid in Beverwijk, zoals geformuleerd in de nota's, is ondersteuning bieden aan inwoners zodat zij niet in armoede vervallen of in een sociaal isolement geraken. Deze doelstelling is defensief geformuleerd en houdt in dat er geen verslechtering zou mogen optreden. De vertaling in uitgangspunten en uitwerking in beleid gaat verder en betekent ook het streven naar vermindering van armoede.

De algemene doelstelling is uitgewerkt aan de hand van een aantal door de raad gestelde algemene uitgangspunten.

Uitgangspunten minimabeleid

In 2006 heeft de gemeenteraad het minimabeleid vastgesteld op basis van twee uitgangspunten:

- werk is de beste wijze van armoedebestrijding;
- in Beverwijk staat niemand aan de kant en een ieder moet kunnen participeren in de samenleving.

Hier werden in 2007 drie uitgangspunten aan toegevoegd:

- Het minimabeleid is goed toegankelijk door het tegengaan van niet-gebruik en vermindering van de administratieve lasten voor aanvragers.
- Het minimabeleid is doelgroepgericht. In de praktijk is de doelgroep divers. Daarom moet in de beleidsontwikkeling aandacht zijn voor de verschillende subgroepen (zoals alleenstaanden en huishoudens met kinderen), zodat de mogelijkheid bestaat om specifieke en resultaatgerichte maatregelen te nemen.
- De rode draad is meedoen en eigen verantwoordelijkheid. De gemeente gaat, evenals bij de uitvoering van Wmo, uit van de zelfredzaamheid van burgers.

In het kader van het minimabeleid 2008-2010 zijn zes uitgangspunten benoemd:

- Werk vinden is een goede wijze van armoedebestrijding.
- Eigen verantwoordelijkheid van de cliënt (zelfredzaamheid).
- Integrale ondersteuning zeer kwetsbare cliënten.
- Jeugd als speerpunt.

- Het leveren van maatwerk. Hierbij gaat het vooral om de dienstverlening aan de balie. De adviseurs moeten generalisten zijn, zodat zij cliënten goed kunnen informeren over de ondersteuningsmogelijkheden die de gemeente en andere organisaties bieden.
- Goede toegankelijkheid van de minimavoorzieningen.

De uitgangspunten van enerzijds het uitvoeren van een doelgroepgericht beleid en anderzijds het leveren van maatwerk lijken tegenstrijdig. Bij doelgroepgericht beleid gaat het echter om ontwikkeling van beleid (bijvoorbeeld gedifferentieerde vergoedingen), terwijl het bij de tweede gaat om adequate, op het individu toegesneden, informatievoorziening.

Inbedding minimabeleid

De twee uitgangspunten die in 2006 werden vastgesteld (betreffende werk als middel tegen armoede en het bieden van participatiemogelijkheden) sluiten aan bij de wetten waarin de sociale taken van de gemeente zijn opgenomen (Wwb, Wmo). De relatie met het Wwb-beleid is evident. Deze komt tot uitdrukking in het uitgangspunt dat werk de beste wijze is van armoedebestrijding. In de programmabegroting is het minimabeleid ondergebracht bij het programma 'Maatschappelijke ondersteuning individuele voorzieningen'. In het Wmo-beleidsplan wordt het minimabeleid genoemd als een van de gerelateerde beleidsterreinen. In het visiedocument Wet participatiebudget 2009-2011 wordt eveneens verwezen naar het minimabeleid.

Meetbaarheid van doelen

De bovengenoemde uitgangspunten zijn in de beleidsnotities niet nader uitgewerkt in de vorm van SMART³-geformuleerde (sub-)doelen.

In de programmabegrotingen voor 2009 en 2010-2014 is als onderdeel van het programma 'Maatschappelijke ondersteuning individuele voorzieningen' een aantal van de bovengenoemde uitgangspunten gekoppeld aan prestatie-indicatoren en -normen.

Tabel 3.1

Uitwerking doelstellingen ten aanzien van minimabeleid binnen programma maatschappelijke ondersteuning individuele voorzieningen.

doel	indicator	norm
programmabegroting 2009		
voorzieningen voor minima	verstrekkingen in begrijpelijke taal	100% van verstrekkingen in begrijpelijke taal
jeugd	in kaart brengen van drie mogelijkheden om de situatie van jeugd die opgroeit in een omgeving op bijstandsniveau te verbeteren	drie mogelijkheden om de situatie van jeugd die opgroeit in een omgeving op bijstandsniveau te verbeteren in kaart gebracht
langdurigheidstoeslag	verordening langdurigheidstoeslag	op basis van de verordening wordt langdurigheidstoeslag vastgesteld.
programmabegroting 2010-2014		
voorzieningen voor minima dragen bij aan maatschappelijke participatie	100% verstrekkingen op basis van het Verstrekkingenboek voorzieningen voor minima 2009	minimabeleidsplan 2008-2010 Beleidsregels voorzieningen voor minima

³ SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

doel	indicator	norm
voorzieningen voor minima dragen bij aan maatschappelijke participatie	elke cliënt krijgt een passend aanbod schuldhulpverlening	wettelijk kader minnelijke schuldhulpverlening
voorzieningen voor minima dragen bij aan maatschappelijke participatie	elke cliënt waar nodig wordt besproken in het noodteam	samenwerkingsafspraken Noodteam

Bron: programmabegroting 2009, programmabegroting 2010-2014, gemeente Beverwijk.

Over het geheel genomen is de uitwerking van de uitgangspunten in doelen, prestatie-indicatoren en –normen beperkt. Er worden weliswaar indicatoren en normen benoemd die gekoppeld zijn aan een tijdspad, maar deze zijn weinig specifiek, waardoor het moeilijk is om precies vast te stellen in hoeverre doelstellingen zijn/worden gerealiseerd.

Uit de gesprekken met medewerkers van de gemeente komt ook naar voren dat SMART-geformuleerde doelstellingen en bijbehorende prestatie-indicatoren niet in de beleidsnota's zijn benoemd, maar dat de belangrijkste doelen in de uitvoeringspraktijk het vergroten van het bereik en het leveren van maatwerk zijn. De impliciete prestatienorm voor het vergroten van het bereik is dat het bereik van de regelingen jaarlijks moet toenemen.

Regionale afstemming doelen minimabeleid

De vier IJmond-gemeenten (Beverwijk, Velsen, Heemskerk, Uitgeest) stemmen het minimabeleid af. De uitgangspunten en doelstellingen voor het minimabeleid in Beverwijk komen vrijwel overeen met de uitgangspunten die in de referentiegemeenten zijn benoemd. Daar is het beleid eveneens gericht op inkomensondersteuning, stimuleren van participatie en tegengaan van niet-gebruik.

In de laatste beleidsnota is een overzicht opgenomen van de kenmerken van het hedendaagse armoedebeleid zoals dat in de verschillende Nederlandse gemeenten wordt uitgevoerd⁴, waaronder het leveren van maatwerk, uitgaan van de zelfredzaamheid, verlagen van drempels en investeren in voorlichting. De kenmerken van het minimabeleid in Beverwijk sluiten hierbij aan.

3.4 Inzet van instrumenten

Aanbod minimavoorzieningen

Ter ondersteuning van de minima worden in Beverwijk in 2009 de volgende voorzieningen voor minima aangeboden:

- bijzondere bijstand (maatwerk). Bijzondere bijstandsverlening is geregeld in artikel 35 van de Wwb;
- categorale bijzondere bijstand voor 65-plussers, gehandicapten en chronisch zieken;
- korting op de ziektekostenverzekering in de vorm van een vergoeding voor het aanvullende pakket;
- kwijtschelding gemeentelijke belastingen voor huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau. Kwijtschelding is mogelijk voor afvalstoffenheffing, rioolrechten en waterschapsbelasting;
- langdurigheidstoeslag voor mensen die gedurende 3 jaar een inkomen op bijstandsniveau en een beperkt eigen vermogen hebben.

⁴ Gebruikt bron in nota: Tour de Wwb, Stimulansz.

- vergoeding voor duurzame gebruiksgoederen. Deze regeling is bedoeld voor mensen die langdurig van een laag inkomen leven en daardoor onvoldoende reserveringsruimte in hun inkomen hebben om duurzame gebruiksgoederen te betalen. In 2008 is de vermogensgrens aangepast, de spaarregeling afgeschaft en is een koppeling gemaakt met de langdurigheidstoeslag;
- vergoeding voor deelname maatschappelijke activiteiten;
- vergoeding voor zwemles voor kinderen (vanaf 2010);
- vergoeding voor indirecte schoolkosten, zoals schrijfmateriaal, gereedschap en boekentas;
- schuldhulpverlening.

Naast bovengenoemde voorzieningen bestaat het Noodteam dat ondersteuning biedt aan mensen die in armoede leven en (daardoor) tegen problemen aan lopen.

In 2008 is de haalbaarheid van een energieproject voor minima onderzocht, waarbij werd uitgegaan van een drietal varianten. Om budgettaire redenen heeft het project geen doorgang gevonden.

Voorzieningenaanbod vergeleken

De IJmond-gemeenten stemmen het beleid en het voorzieningenaanbod (waar mogelijk) af. In vergelijking tot het voorzieningenaanbod voor minima in de aangrenzende gemeenten Heemskerk en Velsen wijkt het beleid in Beverwijk in positieve zin af met betrekking tot de hoogte van de vergoeding categoriale bijzondere bijstand en de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering. Verder is de vergoeding voor indirecte schoolkosten aanzienlijk hoger dan in Heemskerk, terwijl de vergoeding voor deelname aan maatschappelijke activiteiten wat lager is dan in Heemskerk, maar aanzienlijk hoger dan in Velsen.

Tabel 3.2

Minimaregelingen die inhoudelijk verschillen in Beverwijk, Heemskerk, Velsen en Uitgeest.

vergoeding	Beverwijk	Heemskerk	Velsen	Uitgeest
categoriale bijzondere bijstand ouderen en gehandicapten / chronisch zieken	€ 250, - per jaar per persoon voor chronisch zieken en gehandicapten € 300, - per jaar per persoon voor een alleenstaande oudere € 450, - per jaar voor gehuwde ouderen	€ 210, - per jaar voor chronisch zieke, gehandicapte en oudere € 315, -per jaar voor meerdere chronisch zieken, gehandicapten en ouderen in de leefeenheid	alléén voor chronisch zieken en gehandicapten € 250, - per persoon per jaar. Bij meerdere chronisch zieken en gehandicapten € 375, - per huishouden	alléén voor chronisch zieken en gehandicapten. Hoogte van de vergoeding niet bekend.
indirecte schoolkosten	€ 270, - per kind per jaar voortgezet onderwijs € 135, - per kind per jaar Basisonderwijs	€ 105, - per kind per jaar op het basis- of voortgezet onderwijs	€ 270, - per kind per jaar op het basis- of voortgezet onderwijs	€ 125,- per schoolgaand kind per kalenderjaar (12-18 jaar).
vergoeding deelname Maatschappelijke activiteiten	€ 170, - voor een alleenstaande, € 120, - voor een gezin per gezinslid	€ 210, - voor een alleenstaande, € 263, - voor gehuwden of samenwonenden en € 205, - per kind tot 18 jaar	€ 75, - per persoon per Jaar	€ 80, - per gezinslid per jaar

vergoeding	Beverwijk	Heemskerk	Velsen	Uitgeest
Collectieve aanvullende ziektekostenverzekering	-Collectiviteitkorting -Gemeente Extra Pakket. -Bijzondere bijstand aanvullend pakket	Collectiviteitkorting	Collectiviteitkorting	Collectiviteitkorting

Bron: nota minimabeleid 2008-2010, gemeente Beverwijk; digitaal loket gemeente Uitgeest.

Voorbeelden uit andere gemeenten

Op basis van een inventarisatie onder een aantal andere (omliggende) gemeenten is een indicatie verkregen van regelingen die de gemeente Beverwijk niet inzet. Dit kan ideeën opleveren voor het verder vormgeven van het minimabeleid. Het gaat dan om:

- formulierenbrigade, die getraind is om de doelgroep op te zoeken en te helpen bij het invullen van formulieren (Velsen);
- kwijschelding OZB⁵ (Castricum, Heemskerk, Velsen);
- kwijschelding voor andere belastingen zoals hondenbelasting en grafrechten (Castricum, Velsen);
- vergoeding voor gezinsvakanties (Heiloo);
- vergoeding van het jaarlijkse schoolreisje (Castricum);
- PC-project⁶ (Castricum, Heiloo);
- energieproject⁷;
- stadspas⁸ (kortingspas voor cultuur, recreatie en sport).

3.5 Beleidsnota's

Invoering Wwb

Met de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 zijn de gemeentelijke verantwoordelijkheden in financiële en beleidsmatige zin veranderd. De gemeenten kregen enerzijds meer beleidsvrijheid, ook bij de invulling van hun minimabeleid. Anderzijds mochten zij niet langer inkomensondersteunend categoriaal beleid voeren, dat de inkomenspolitiek van het Rijk zou doorkruisen.

Beleidsnota's minimabeleid

In de nota minimabeleid 2006 is voortgebouwd op het minimabeleid zoals dat in 2004 en 2005 is uitgevoerd na invoering van de Wwb. In deze nota is een zestal beleidswijzigingen voorgesteld:

- de invoering van een driejarige opspaarregeling voor de aanschaf van duurzame gebruiksgoederen;
- verhoging van de vergoeding voor deelname maatschappelijke activiteiten;

⁵ Naar aanleiding van de afschaffing van het gebruikersdeel OZB in 2006 is de kwijscheldingsregeling OZB in Beverwijk in 2007 vervallen.

⁶ In Beverwijk is een beperkt budget voor de aanschaf van computers voor minima gekoppeld en is de vergoeding gekoppeld aan het volgen van re-integratietrajecten.

⁷ Heemskerk heeft in 2007 een energieproject uitgevoerd, maar heeft geen vervolg aan gegeven aan het project, omdat bleek dat de doelgroep er weinig gebruik van maakte. In Beverwijk is de haalbaarheid van een energieproject in 2008 onderzocht.

⁸ In Beverwijk is in 2006 de invoer van een stadspas onderzocht en besloten om niet tot invoering van een stadspas over te gaan.

- aparte nota schuldhelpverlening met voorstellen voor een betere afstemming van de schuldhelpverlening;
- invoering van een collectieve (aanvullende) ziektekostenverzekering;
- geld voor computers voor minima (gekoppeld aan re-integratietrajecten);
- aandacht voor het vergroten van het bereik onder de doelgroep door extra aandacht voor communicatie en toegankelijkheid van de voorzieningen.

In de beleidsnota 2007 is inhoudelijk voortgeborduurd op het beleid voor 2006. Er zijn drie belangrijke aanpassingen voorgesteld:

- op de eerste plaats is de vergoeding voor deelname aan maatschappelijke activiteiten aangepast. Het gezinsbudget is vervangen door een budget per gezinslid, zodat in theorie elk gezinslid van de regeling profiteert;
- ten tweede is de stapeling van eigen bijdragen aangepast. Voor cliënten met een inkomen hoger dan 110 procent van de geldende bijstandsnorm wordt rekening gehouden met de eigen bijdragen die de cliënt moet betalen. Het moet gaan om noodzakelijke kosten die niet inkomensafhankelijk zijn;
- op de derde plaats is de draagkrachtberekening voor de bijzondere bijstand aangepast aan de draagkrachtberekening die wordt toegepast bij kwijtschelding. Dat betekent dat wordt uitgegaan van het vrij besteedbare inkomen in plaats van het netto inkomen, waarbij de inkomensgrens van 110 procent van de geldende bijstandsnorm onverkort van kracht blijft.

Met de beleidsnota minimabeleid 2008-2010 is het minimabeleid voor drie jaar vastgesteld. In de nota worden vijf voorstellen gedaan om het aanbod van voorzieningen en de financiën beter af te stemmen:

- nieuw geld van het Rijk voor armoedebestrijding;
- aanpassing van de regeling duurzame gebruiksgoederen (waaronder afschaffing van het driejarig opspaarstelsel);
- schuldhelpverleningstrajecten voor Wwb-clients financieren uit het W-deel;
- voor vergoedingen voor deelname aan maatschappelijke activiteiten Wmo-budget aanwenden;
- in 2008 € 112.000 beschikbaar stellen uit Wwb-reserve.

Door uitvoering van deze voorstellen is € 325.000 extra beschikbaar voor uitvoering van het minimabeleid. Deze extra middelen worden ingezet om het gat te dichten tussen de begroting voor 2008 (€ 678.000) en de verwachte uitgaven op basis van het beleid in 2007 (ruim € 1.000.000). In de nota is verder een uitwerking van het energieproject voor minima opgenomen, maar dit project is nooit uitgevoerd.

Nota schuldhelpverlening

In de gemeente Beverwijk maakt schuldhelpverlening onderdeel uit van het minimabeleid. In de nota Schuldhelpverlening, vastgesteld door de raad, wordt het nieuwe beleid ten aanzien van integrale schuldhelpverlening beschreven. Daarin wordt ingegaan op de nieuwe ketenaanpak: een samenwerking tussen de afdeling Publiekszaken, Team Werk en Inkomen, Sociaal.nl en Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD). De gemeente Beverwijk heeft een regierol.

Nota preventie huisuitzettingen

De gemeente Beverwijk wil samen met betrokken partijen zoals woningcorporaties en maatschappelijk werk een preventieve aanpak voeren ten aanzien van dreigende huisuitzettingen. Met de nota Preventie huisuitzettingen, vastgesteld door de raad, is de samenwerking met woningcorporaties WOONopMAAT en Pré Wonen en de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD) formeel vastgelegd.

3.6 Overige beleidsstukken

Convenant Noodteam

Het Noodteam heeft als doelstelling 'om mensen die in een noodsituatie verkeren, welke de afzonderlijke discipline van de afzonderlijke deelnemers in het Noodteam overschrijdt, op effectieve en efficiënte wijze ondersteuning te bieden door middel van netwerkvorming'. De doelgroep bestaat veelal uit mensen zonder inkomen of met een laag inkomen, zoals dak- en thuislozen en verslaafden. In het convenant Noodteam zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de partners (gemeente Beverwijk, GGZ, GGD, SMD, corporaties, politie, verslavingszorg) met elkaar samenwerken. De regie ligt bij de gemeente.

Verordening langdurigheidstoeslag

De gemeente Beverwijk heeft per 1 januari 2009 een nieuwe verordening langdurigheidstoeslag vastgesteld, waarin de hoogte van de uitkering en de begrippen langdurig en laag inkomen zijn vastgelegd. De langdurigheidstoeslag wordt toegekend aan personen die gedurende drie jaar een netto inkomen van maximaal 110 procent van de bijstandsnorm hebben. Voor 2009 gold een grens van 5 jaar.

Armoedeval

De armoedeval kan tot gevolg hebben dat werkaanvaarding of uitbreiding van het aantal gewerkte uren per saldo niet leidt tot inkomensverbetering. Daar ligt enerzijds het geringe verschil tussen minimumloon en minimumuitkering aan ten grondslag en anderzijds het (gedeeltelijke) verlies van het recht op inkomensafhankelijke regelingen. In een brief van het college d.d. 19 januari 2006 aan de raad is het verschijnsel armoedeval toegelicht. In de beleidsnota minimabeleid 2007 is ingegaan op het optreden van een armoedeval voor minima in Beverwijk en mogelijkheden om deze te beperken. Er wordt geconcludeerd dat minima die als gevolg van werkaanvaarding met hun inkomen boven 110 procent uitkomen nog steeds aanspraak kunnen maken op de bijzondere bijstand (bijzondere noodzakelijke kosten en eigen bijdrage medische kosten) en kwijschelding van gemeentelijke belastingen, omdat gekeken wordt naar draagkracht. De afbouwregeling op basis van draagkracht is in tabel 3.3 weergegeven.

Tabel 3.3

Afbouwregeling draagkracht.

tot 110 procent van geldende bijstandsnorm	→ geen draagkracht
110 tot 150 procent van bijstandsnorm	→ 25 procent van het meerdere
meer dan 150 procent van bijstandsnorm	→ 50 procent van het meerdere

Aanpassing van de bovenstaande afbouwregeling werd geen doelmatig middel ter voorkoming van de armoedeval geacht.

3.7 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de (sub)doelen van het armoedebeleid?		
Toetsingsvragen	Normen	Oordeel
Hoe is 'armoede' gedefinieerd? • Is die gericht op inkomen of ook op participatie?	Er is een definitie	+/-
Wordt die definitie breed, algemeen gebruikt? • Wordt er op alle terreinen zoveel mogelijk dezelfde definitie gebruikt?	Definitie wordt gemeentebreed toegepast	-
Hoe wordt het beleid gelinkt aan de definitie(s)? • Is er een logisch verband tussen definitie/probleemstelling en oplossing/beleid?	Beleidsdoel is gekoppeld aan definitie	+/-
Wat zijn de subdoelen van het armoedebeleid? • Zijn de doelen SMART geformuleerd?	Doelen zijn SMART geformuleerd	+/-
Wat is de plaats van het armoedebeleid in het totale gemeentelijke beleid? • Is het armoedebeleid 'stand-alone' of komen de doelen en probleemstelling ook terug in ander beleid?	Armoedebeleid is ingebed in het Wwb- en Wmo- beleid	+

Voor het beleid ter ondersteuning van minima gebruikt de gemeente Beverwijk consequent de term 'minimabeleid'. In zoverre is er geen armoedebeleid. Dat neemt niet weg dat impliciet er wel armoedebeleid is geformuleerd, waarbij armoede breder wordt geïnterpreteerd dan alleen een laag inkomen. Met name in de laatste beleidsnota is een aanzet te vinden tot een ruimere definitie van armoede in relatie tot het Beverwijkse minimabeleid. Toepassing van een eenduidige definitie van armoede vindt gemeentebreed niet herkenbaar plaats.

De algemene doelstelling van het minimabeleid luidt: "Ondersteuning bieden aan inwoners zodat zij niet in armoede vervallen of in een sociaal isolement geraken". In deze formulering krijgt (een vorm van) preventie voor grotere problematiek meer nadruk dan in de subdoelstellingen, waar wel een verbetering van de situatie waarin minima verkeren wordt beoogd.

De hoofddoelstelling is uitgewerkt aan de hand van een aantal door de raad gestelde algemene uitgangspunten. De uitgangspunten, zoals opgenomen in de laatste beleidsnota, zijn achtereenvolgens: werk vinden is een goede wijze van armoedebestrijding, eigen verantwoordelijkheid van de cliënt (zelfredzaamheid), integrale ondersteuning van zeer kwetsbare cliënten, jeugd als speerpunt, het leveren van maatwerk en goede toegankelijkheid van de minimavoorzieningen. Deze uitgangspunten vormen in feite grotendeels beleidsdoelen, maar zijn niet als zodanig nader uitgewerkt in het minimabeleid.

Uitgewerkte SMART-geformuleerde doelstellingen ontbreken grotendeels, waardoor de meetbaarheid en monitoring van de realisatie van de doelen beperkt is.

De inbedding van het minimabeleid in het programma maatschappelijk ondersteuning en binnen het bestaande Wwb- en Wmo-beleid vindt plaats aan de hand van de twee uitgangspunten dat werk de beste wijze van armoedebestrijding is en dat minima in staat moeten zijn om te kunnen participeren in de samenleving.

Onderzoeksvraag 3: Komen de doelen overeen of wijken ze af van de (sub)doelen van het armoedebeleid dat andere gemeenten voeren?		
Toetsingsvragen	Normen	Oordeel
Wat zijn de (sub)doelen van het armoedebeleid in de referentiegemeenten? <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre komen de doelstellingen binnen Beverwijk en referentiegemeenten overeen? • In hoeverre vindt afstemming plaats tussen Beverwijk en overige IJmondse gemeenten mbt doelstellingen armoedebeleid 	Er vindt periodiek afstemming plaats over de doelstellingen van het armoedebeleid	+

In IJmond-verband vindt periodiek afstemming van het minimabeleid plaats. De algemene uitgangspunten voor het minimabeleid verschillen niet van de uitgangspunten die in de referentiegemeenten worden gesteld. Verder sluiten de uitgangspunten van het minimabeleid in Beverwijk aan bij de kenmerken van het minimabeleid zoals dat in andere Nederlandse gemeenten wordt uitgevoerd. De uitwerking ervan in het aanbod en de inhoud van regelingen verschilt wel op onderdelen.

Onderzoeksvraag 4: Welke instrumenten en middelen wil de gemeente inzetten om de (sub)doelen te bereiken?		
Toetsingsvragen	Normen	Oordeel
Welke instrumenten worden ingezet? Wat is de inhoud en uitvoering bij deze instrumenten (beschrijvingen en confrontatie met alternatieven)?	Alle instrumenten zijn ingezet of overwogen op basis van beredeneerde afwegingen	+

In de gemeente Beverwijk wordt een breed scala aan minimaregelingen ingezet ter ondersteuning van minima: bijzondere bijstand, categorale bijzondere bijstand voor 65-plussers, gehandicapten en chronisch zieken, korting op de ziektekostenverzekering voor het aanvullende pakket, kwijtschelding gemeentelijke belastingen, langdurigheidstoeslag, vergoeding voor duurzame gebruiksgoederen, vergoeding voor deelname maatschappelijke activiteiten, vergoeding voor zwemles voor kinderen (vanaf 2010), vergoeding voor indirecte schoolkosten en schuldhulpverlening. De haalbaarheid van een energieproject is onderzocht, maar om budgettaire redenen niet ingezet.

De gemeente Beverwijk steekt gunstig af ten opzichte van Heemskerk en Velsen voor wat betreft de hoogte van de vergoeding voor categorale bijzondere bijstand en de collectieve aanvullende ziektekostenverzekering. Instrumenten die enkele andere IJmond-gemeenten wel inzetten, maar Beverwijk niet, zijn onder andere de formulierenbrigade, kwijtschelding voor OZB, hondenbelasting en grafrechten, vergoeding voor gezinsvakanties en vergoeding van het jaarlijkse schoolreisje.

De doelgroep van het minimabeleid in Beverwijk beperkt zich evenals in de andere IJmond-gemeenten, met uitzondering van Uitgeest, tot mensen met een inkomen tot 110 procent van de geldende bijstandsnorm. Door toepassing van draagkrachtberekening en een afbouwregeling naar draagkracht voor een aantal regelingen wordt het effect van de armoedeval beperkt en is de doelgroep in de praktijk wat ruimer.

4. Uitvoering en resultaten minimabeleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van het minimabeleid, de resultaten die in Beverwijk worden geboekt en de verantwoording aan de raad. Daarbij komt in beknopte vorm ook aan de orde hoe de uitgaven aan het minimabeleid zich verhouden tot die van een aantal referentiegemeenten.

De deelvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord zijn als volgt geformuleerd.

Uitvoering

- Hoe wordt het armoedebeleid georganiseerd en uitgevoerd?
- Hoe meet de gemeente de prestaties?

Resultaten

- In hoeverre worden de (sub)doelen van het beleid bereikt?
- In hoeverre worden de doelgroepen bereikt?

Verantwoording

- Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het armoedebeleid?

4.2 Organisatie minimabeleid

Minimabeleid ondergebracht bij afdeling Publiekszaken

De praktische uitvoering van het minimabeleid is ondergebracht bij de afdeling Publiekszaken. Belangrijk uitgangspunt in de uitvoering van het minimabeleid is de integrale aanpak. Dat houdt in dat de medewerkers aan de publieksbalie generalisten (en relatief hoogopgeleid) zijn en zowel front- als backoffice taken (kunnen) uitvoeren. Uit de Benchmarking Publiekszaken 2009⁹ blijkt dat Beverwijk relatief goed scoort ten opzichte van de andere onderzochte gemeenten als het gaat om het aantal producten of diensten dat direct aan de publieksbalie kan worden afgehandeld. In de uitvoering is verder onderscheid gemaakt naar Wwb-cliënten en niet-cliënten. De Wwb-cliënten hebben een vaste contactpersoon bij het UWV-Werkbedrijf die voor hen de aanvragen voor minimavoorzieningen afhandelt. Alle niet-cliënten kunnen voor een aanvraag minimavoorzieningen op het stadskantoor terecht aan de publieksbalie.

Schuldhelpverlening in samenwerking met Sociaal.nl

De gemeente Beverwijk werkt voor schuldhelpverlening samen met Sociaal.nl., waarbij de gemeente optreedt als ketenregisseur. Een cliënt met een schuldhelpverleningsvraag meldt zich eerst bij de Publieksbalie. Een consulent van de gemeente voert de intake uit. Vervolgens gaat een van de medewerkers van Sociaal.nl op huisbezoek bij de cliënt. Indien nodig schrijven zij de schuldeisers aan en proberen een minnelijk traject tot stand te brengen. Als een schuldeiser niet akkoord gaat, dan wordt voorgesteld om een aanvraag WSNP (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen) te doen.

⁹ Bron: Brief op maat 2009, de verkorte rapportage Benchmarking Publiekszaken voor de gemeente Beverwijk.

Uit de gesprekken blijkt dat de afstemming en onderlinge communicatie binnen de keten sinds 2009 is verbeterd. Er vindt eens in de zes weken overleg plaats met Sociaal.nl, waarbij ook de SMD en Stichting MEE aanschuiven.

Dit heeft ertoe geleid dat Stichting MEE en/of de SMD bericht krijgen als Sociaal.nl een huisbezoek aflegt bij een van hun klanten, zodat zij erbij aanwezig kunnen zijn. Voor de uitvoering van de schuldhulp wordt niet meer samengewerkt met de Kredietbank Alkmaar.

Noodteam ondersteunt probleemgevallen

De doelgroep van het Noodteam bestaat voor een groot deel uit mensen met een laag inkomen of zelfs zonder inkomen. De probleemgevallen worden binnen het Noodteam besproken, waarna door de instellingen gezamenlijk naar een oplossing wordt gezocht. In de praktijk betekent dit soms dat ad hoc oplossingen nodig zijn, die buiten de beleidsregels om gaan. Het noodteam heeft nadrukkelijk ook preventieve taken, zoals het voorkomen van een huisuitzetting. Een medewerker bijzondere doelgroepen van de gemeente Beverwijk is voorzitter van het Noodteam. Het Noodteam kent een frequente vergaderstructuur (maandelijks).

Afstemming met Centraal Loket en Wmo-loket

In het kader van het minimabeleid wordt samengewerkt met het Centraal Loket. Het Centraal Loket met sociaal raadsliden en een ouderenadviseur wordt uitgevoerd door de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD). Het heeft een informatie- en adviesfunctie die gericht is op zorg- en welzijnsvoorzieningen specifiek voor ouderen, gehandicapten en chronisch zieken. Het Centraal Loket voert ook de preventieve huisbezoeken bij ouderen uit. Er vindt vier tot zes keer per jaar overleg plaats met een algemeen maatschappelijk werker, een van de sociaal raadsliden en medewerkers van de afdeling Publiekszaken. Als cliënten in een traject bij de SMD zitten kunnen de sociaal raadsliden een aanvraag voor een miniregeling afhandelen, bijvoorbeeld een aanvraag voor bijzondere bijstand. Hierdoor hoeven cliënten zich niet 'weer' bij een ander loket te melden. Uit de gesprekken blijkt verder dat de afstemming met het Wmo-loket plaats vindt, maar nog groeiende is. Gegevensuitwisseling vindt altijd plaats in overleg met de cliënt.

Samenwerking met Voedselbank

De Stichting Voedselbank IJmond-Noord is in mei 2006 opgericht en heeft meerdere vestigingen, waaronder één in Beverwijk. Het aantal gebruikers van de Voedselbank is opgelopen van 91 in 2006 tot 139 in 2009. De doelgroep van de Voedselbank bestaat uit mensen die op of onder het minimum leven. Het gaat vaak om mensen die ontslagen zijn, in de schuldsanering zitten, chronisch ziek zijn of een echtscheiding achter de rug hebben. Om in aanmerking te komen moet voldaan worden aan vastgestelde financiële criteria, waarbij rekening wordt gehouden met de gezinssamenstelling. De intakes worden door professionals van SMD uitgevoerd. De inkomenseisen zijn strenger dan die gelden voor de gemeentelijke minimavoorzieningen. De samenwerking met de gemeente Beverwijk is goed. De gemeente geeft voorlichting aan medewerkers van de Voedselbank over hoe en wanneer ze kunnen doorverwijzen. Verder worden informatiefolders verstrekt en wordt meegedacht over een nieuw onderkomen van de Voedselbank.

De Voedselbank neemt een stijging van het aantal gebruikers waar, die laat zien dat de Voedselbank in een behoefte voorziet.

Ondersteuning dak- en thuislozen

De groep minima bestaat voor een klein deel uit dak- en thuislozen. Registraties ontbreken wanneer deze groep geen gebruik maakt van voorzieningen, waardoor het zicht op de precieze omvang van deze groep in Beverwijk ontbreekt.

De Voedselbank biedt geen ondersteuning voor dak- en thuislozen en/of verslaafden. Deze doelgroep wordt door de Voedselbank doorverwezen naar het Noodteam en het Leger des Heils.

De inzet van het Noodteam is er ook op gericht om zo weinig mogelijk mensen dak- of thuisloos te laten worden.

4.3 Meten van beleidsprestaties

De gemeente Beverwijk meet de beleidsprestaties. De nadruk ligt daarbij op de harde zaken die relatief eenvoudig meetbaar zijn, zoals de kosten en het bereik. In de gesprekken wordt gezegd dat het bereik de belangrijkste indicator is. Prestatienorm daarbij is dat het bereik ieder jaar moet toenemen, voorzover mogelijk. Daarnaast zijn de kwaliteit van de dienstverlening (project paarse krokodil) en de doorloopsnelheid van procedures belangrijk. Het meten van de minder harde doelen of uitgangspunten, zoals het verbeteren van de toegankelijkheid en het stimuleren van de zelfredzaamheid/eigen verantwoordelijkheid, vindt minder herkenbaar plaats. Dat heeft er mee te maken dat de vrij algemene uitgangspunten beperkt SMART zijn uitgewerkt en prestatienormen ontbreken of veelal algemeen blijven.

De mate waarin de doelen gerealiseerd zijn komt aan de orde in het beleidsverslag. In het beleidsverslag 2008 wordt beschreven welke resultaten zijn geboekt, maar daarbij wordt niet expliciet teruggekomen op de (wel) uitgewerkte doelstellingen zoals opgenomen in de programmabegroting.

4.4 Realisatie (van doelen)

De gemeente Beverwijk constateert op basis van haar evaluatie dat het minimabeleid in 2007 succesvol is uitgevoerd, gelet op de door de raad gestelde doelstellingen: er zijn meer minima bereikt en meer voorzieningen verstrekt (bron: nota minimabeleid 2008-2010). In het beleidsverslag over het jaar 2008 worden de geboekte resultaten ten aanzien van integrale dienstverlening en goede toegankelijkheid beschreven.

Hieronder wordt op basis van de stukken en gevoerde gesprekken per doelstelling, voorzover mogelijk, aangegeven in hoeverre deze bereikt is.

Vergroten van het bereik onder de doelgroep

Deze doelstelling is grotendeels bereikt. Het gebruik van de volgende regelingen is in de afgelopen periode duidelijk toegenomen:

- deelname maatschappelijke activiteiten (van 419 huishoudens in 2006 tot 660 huishoudens in 2009);
- vergoeding aanvullende ziektekostenverzekering (412 in 2006 en 565 in 2008);
- schuldhulpverlening (van 62 in 2007 tot 167 in 2009);
- bijzondere bijstand¹⁰ (van 315 in 2004 tot 935 in 2006 en 1.109 in 2009).

Vooraf de toename van het aantal gebruikers van de bijzondere bijstand tussen 2007 en 2009 is opvallend (tabel 4.1). Ook is het aantal gebruikers van langdurigheidstoelage in 2009 aanzienlijk toegenomen ten opzichte van 2008¹¹. Verder is het gebruik van de categoriale vergoeding 65+, het beroep op de schuldhulpverlening en ondersteuning bij een dreigende huisuitzetting in 2009 toegenomen.

¹⁰ Bron: kernkaart Wwb.

¹¹ Deze toename hangt samen met de aanpassing van de regeling (van 5 naar 3 jaar).

Tabel 4.1

Aantal gebruikers van minimaregelingen in Beverwijk, 2006-2009.

gebruik van de regelingen (aantal cliënten)	2006	2007	2008	2009
bijzondere bijstand*	935	885	990	1.109
categoriale vergoeding 65+	173	158	176	201
categoriale vergoeding chronisch zieken & gehandicapten	176	256	210	221
bijzondere bijstand noodzakelijke kosten medische dienstverlening	157	144	123	104
kwijtschelding gemeentelijke belastingen	ruim 900	887	887	-
vergoeding deelname maatschappelijke activiteiten	419 huishoudens	455 hh.	548 hh.	660 hh.
vergoeding aanvullende ziektekostenverzekering	412	457	565	550
langdurigheidstoeslag	181	193	236	387
aanvragen schuldhulpverlening**	-	62	70	167
collectieve zorgverzekering	-	-	842	871

* Bron: kernkaart Wwb, aantal ontvangers van bijzondere bijstand in het verslagjaar.

** cijfers afkomstig van Sociaal.nl

Bron: gemeente Beverwijk.

Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat een toename van het aantal gebruikers niet per definitie betekent dat een groter deel van de doelgroep bereikt wordt. Voor schuldhulp geldt dat de doelgroep als gevolg van de crisis aanzienlijk is toegenomen met als gevolg dat het aantal aanvragen aanzienlijk toenam. Voor de overige regelingen mag worden aangenomen dat de doelgroep niet significant is toegenomen, afgezien van de doelgroep voor langdurigheidstoeslag.

Preventie van huisuitzettingen

Het aantal aankondigingen van een huisuitzetting is sinds 2006 gestaag opgelopen, terwijl het percentage uitgevoerde uitzettingen in 2009 (27 procent) is afgenomen ten opzichte van 2007 (31 procent) en 2008 (31 procent).

In Beverwijk zijn de woningcorporaties Pré Wonen en WoonopMaat de sociale verhuurders. Beverwijk kent daarnaast nog enkele particuliere verhuurders. Als huurders achterblijven met het betalen van de huur start de verhuurder een incassoprocedure die kan leiden tot uitzetting van de huurder. De huurder kan zelf actie ondernemen en de achterstallige huur voldoen. In noodgevallen probeert de gemeente de uitzetting te voorkomen door de huurder te ondersteunen bij de aanvraag van een moratorium (uitspraak van de rechter tot uitstel van uitzetting en treffen van een betalingsregeling). Vangnet en Advies probeert in andere gevallen met de huurder een alternatieve oplossing te vinden, bijvoorbeeld met hulp van derden. Hierdoor leidt een aangekondigde huisuitzetting meestal niet tot een definitieve ontruiming.

Tabel 4.2

Ontwikkeling aantal aankondigingen en daadwerkelijk huisuitzettingen in Beverwijk, 2004-2009.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
aankondigingen	107	107	64	81	97	113
ontruimingen	25	17	18	25	30	30
% ontruiming	23%	16%	28%	31%	31%	27%

Bron: gemeente Beverwijk.

Verbeteren van de toegankelijkheid

Deze doelstelling is gerealiseerd. De aanvraagprocedures voor deelname maatschappelijke activiteiten en vergoeding voor indirecte schoolkosten zijn vereenvoudigd. Gebruikers van deze regelingen hoeven niet langer het geld voor te schieten en bonnetjes te overleggen. Ook is het aanvraagproces voor de bijzondere bijstand verbeterd. Verder is in 2008 veel aandacht besteed aan het tegengaan van niet-gebruik door middel van voorlichting. Er is een folder gemaakt met het aanbod van voorzieningen in begrijpelijke taal en periodiek verschijnt een nieuwsbrief met informatie voor de doelgroep.

Communicatie over regelingen

Het vergroten van het bereik is een belangrijke doelstelling binnen het minimabeleid van de gemeente Beverwijk. In de interviews komt naar voren dat consultants de aanvragers actief wijzen op voorliggende voorzieningen waarvan zij geen gebruik maken en waar zij mogelijk wel recht op hebben. Consultants helpen aanvragers met het doorlopen van de aanvraagprocedure. Daarnaast worden Wwb-cliënten tijdens periodieke rechtmatigheidscontroles gewezen op voorliggende minimavoorzieningen als zij daar geen gebruik van maken.

Project 'Paarse Krokodil'

In het kader van het verbeteren van de toegankelijkheid van de minimavoorzieningen is in 2006 gestart met het project 'Paarse Krokodil'. Doel van het project was om de administratieve lasten voor aanvragers te verminderen. Hiertoe zijn in de periode 2006-2009 een aantal concrete acties uitgevoerd, waaronder het vereenvoudigen van het taalgebruik in aanvraagformulieren en bezwaarschriftprocedures. In 2008 is veel aandacht besteed aan het tegengaan van niet-gebruik middels voorlichting. De informatiefolder 'Meedoen, ook als u een laag inkomen heeft' is verspreid onder de bij de gemeente bekende cliënten en onder verschillende maatschappelijke instellingen in Beverwijk. Daarnaast verschijnt elk kwartaal een nieuwsbrief 'Werk en Inkomen', waarmee cliënten op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen op het gebied van werk en inkomen. In de gesprekken wordt verder aangegeven dat de aanvraagprocedure aan de balie is verbeterd: door automatische koppeling van de al geregistreerde persoonsgegevens en draagkrachtberekening kan het aanvraagformulier sneller worden ingevuld.

Leveren van maatwerk en integrale dienstverlening

Op basis van de gevoerde gesprekken en de stukken kan worden geconcludeerd dat de doelstelling om integrale dienstverlening aan te bieden, gerealiseerd is. Als minima zich met een vraag aan de balie melden over inkomensondersteuning, wordt de cliënt gewezen op de voorliggende minimaregelingen. De gemeente werkt daartoe met goed opgeleide adviseurs, die direct kunnen zien of iemand al toeslagen ontvangt. Als iemand bijvoorbeeld aan de balie komt met een vraag over inkomensondersteuning of een specifieke regeling, bekijkt de consultant voor welke vormen van ondersteuning de cliënt in aanmerking komt.

Naast het bieden van adequate en volledige informatie door de adviseurs aan de balie, sluit ook de werkwijze van het noodteam aan bij het maatwerkprincipe. In samenspraak met de hulpverlenende organisaties wordt binnen het noodteam per individu naar een passende oplossing gezocht.

Stimuleren van de zelfredzaamheid van burgers

Deze doelstelling is niet uitgewerkt aan de hand van prestatienormen, maar de aanpassing van de zogenaamde bonnetjesregeling in het kader van deelname aan maatschappelijke activiteiten kan gezien worden als een positieve prikkel voor de zelfredzaamheid van de burger, om dat een beroep wordt gedaan op de verantwoordelijkheid van de gebruiker.

Inzetten op de jeugd

Aan deze doelstelling is in 2008 nog niet voldaan. In het beleidsverslag 2008 is opgenomen dat het uitgangspunt jeugd als speerpunt in 2008 nog niet tot aanpassingen voor jeugd in het minimabeleid heeft geleid. De Aboutaleb-gelden zijn ingezet ten behoeve van het totale product minimavoorzieningen teneinde het tekort op de begroting te dekken. De gelden zijn dus niet specifiek beschikbaar gesteld voor de jeugd. Wel is het bestaande beleid gericht op de minimajeugd gehandhaafd.

4.5 Uitgaven minimabeleid Beverwijk

De totale uitgaven voor het product minimabeleid bedroegen in 2008 € 1.757.600. Hierin zijn de directe en de indirecte kosten meegerekend. In 2007 werd € 1.708.000 uitgegeven. Deze cijfers komen overeen met de gegevens die het CBS verstrekt. De begrote uitgaven voor 2009 bedragen € 1.974.000.

Tabel 4.3

Uitgaven aan minimabeleid Beverwijk, product minimavoorzieningen.

jaar	werkelijk (€ x 1.000)
2007	1.708
2008	1.758
2009	1.974*

* raming

Bron: beleidsnota's minimabeleid, gemeente Beverwijk.

Uitgaven per minimahuishouden hoger dan in referentiegemeenten

De totale uitgaven aan minimabeleid¹² in Beverwijk lagen in 2007 op hetzelfde niveau als in Heemskerk. De uitgaven betreffen zowel de directe als de indirecte kosten. De totale uitgaven aan minimabeleid gerelateerd aan het aantal minimahuishoudens in de gemeente, is een beter kengetal om de gemeenten onderling te vergelijken. Hieruit blijkt dat de totale uitgaven per minimahuishouden in Beverwijk in 2005 en 2006¹³ hoger in de referentiegemeenten. In 2007 gaven Beverwijk en Heemskerk het meest uit aan minimabeleid, uitgedrukt per minimahuishouden. Dat wil overigens niet zeggen dat de minimahuishoudens relatief veel aan vergoeding ontvangen, omdat hierin ook de uitvoeringskosten zijn meegenomen. De verhouding tussen de directe en uitvoeringskosten kan per gemeente verschillen. Beverwijk rapporteert de uitvoerings- en apparaatkosten in het productverslag, maar wel voor alle producten op het terrein van

¹² Meest recente CBS-cijfers gaan over 2007.

¹³ Met uitzondering van de gemeente Heiloo.

minimabeleid samen. In 2008 is 38 procent van de uitgaven voor minimabeleid besteedt aan uitvoerings- en apparaatskosten. De gegevens voor 2009 zijn nog niet beschikbaar. Betrouwbare vergelijkingscijfers zijn niet voor handen.

Tabel 4.4

Uitgaven aan minimabeleid in Beverwijk en referentiegemeenten, totaal en per minimahuishouden, 2005-2007.

	Beverwijk	Castricum	Heemskerk	Heiloo	Uitgeest	Velsen
totale uitgaven minimabeleid (€ x 1.000)						
2005	1.317	262	1.043	531	157	1.773
2006	1.695	495	1.315	423	47	2.046
2007	1.708	472	1.713	468	61	1.983
uitgaven per minimahuishouden ¹⁴ (€ x 1.000)						
2005	1,2	0,5	1,0	1,2	0,7	0,9
2006	1,6	0,9	1,2	0,9	0,2	1,0
2007	1,6	0,8	1,6	1,0	0,3	1,0

Bron: CBS; bewerking I&O Research.

Bereik van bijzondere bijstand relatief hoog in Beverwijk

Voor het jaar 2008 is vergelijking mogelijk met de referentiegemeenten voor wat betreft de uitgaven bijzondere bijstand. De totale uitgaven aan bijzondere bijstand liggen hoger dan in de referentiegemeenten, met uitzondering van de veel grotere gemeente Velsen. De gemiddelde uitgave per ontvanger in Beverwijk bedraagt € 668 en ligt daarmee wat lager dan in de referentiegemeenten. Opvallend is het relatief hoge bereik van de bijzondere bijstand in Beverwijk.

De hoogte van de langdurigheidstoelage per ontvanger bedraagt ongeveer €380 en verschilt niet noemenswaardig tussen de gemeenten.

Tabel 4.5

Uitgaven bijzondere bijstand en langdurigheidstoelage per gemeente en aantal ontvangers in 2008.

	Beverwijk	Castricum	Heemskerk	Heiloo	Uitgeest	Velsen
uitgaven bijzondere bijstand	€ 661.515	€ 179.729	€ 585.394	€ 305.686	€ 68.921	€ 940.034
aantal ontvangers	990	230	635	320	80	1.230
uitgaven per ontvanger	€ 668	€ 781	€ 922	€ 955	€ 862	€ 764
aantal ontvangers als percentage van het aantal minimahuishoudens ¹	91%	41%	60%	71%	35%	63%

¹ het aantal minimumhuishoudens in 2005 (CBS) is als uitgangspunt genomen.

¹⁴ Gebaseerd op het aantal minimahuishoudens volgens CBS in 2005.

	Beverwijk	Castricum	Heemskerk	Heiloo	Uitgeest	Velsen
uitgaven langdurigheidstoeslag	€ 79.557	€ 17.500	€ 64.318	€ 27.109	€ 9.934	€ 133.796
aantal ontvangers	210	45	170	75	25	350
uitgaven per ontvanger	€ 379	€ 389	€ 378	€ 361	€ 397	€ 382
aandeel ontvangers op cliënten met uitkeringsduur > 5 jaar ²	76%	77%	68%	157%	93%	99%

²per 31 december van het jaar voorafgaande aan het verslagjaar.

Bron: Kernkaart Wwb.

Ontwikkeling van de uitgaven minimabeleid vanaf 2006

Het product minimavoorzieningen is een open einde regeling. De uitvoering van het minimabeleid was in 2006 aanzienlijk duurder dan begroot. In tegenstelling tot voorgaande jaren is (meer dan) het gehele budget aangewend. Vooral aan schuldhulpverlening en bijzondere bijstand is meer uitgegeven dan begroot. Dat had te maken met de invoering van een nieuwe aanpak schuldhulpverlening en een toename van het aantal cliënten in een hulpverleningstraject. De overschrijding op het budget bijzondere bijstand werd grotendeels veroorzaakt door een forse toename van de uitgaven aan vergoedingen voor duurzame gebruiksgoederen. Minima konden met terugwerkende kracht een beroep doen op het driejarig opspaarstelsel (maximaal € 1.050) met als gevolg dat 212 personen een gemiddelde vergoeding ontvingen van € 778. De totale kostenpost van € 155.000 was niet begroot.

Ook in 2007 was er een overschrijding van het budget minimavoorzieningen als gevolg een toename van het bereik en de (landelijke) trend van een aanzienlijke toename van het aantal mensen in de schuldhulpverlening. De overschrijding van het budget bijzondere bijstand werd veroorzaakt door het handhaven van het driejarig opspaarstelsel.

In 2008 is een aantal ombuigingen doorgevoerd om de uitgaven in balans te brengen met het beschikbare budget. In dit kader is de regeling duurzame gebruiksgoederen aangepast (waaronder afschaffing van het 3-jarig opspaarstelsel). De totale uitgaven bijzondere bijstand zijn, ondanks deze aanpassing, in 2008 licht toegenomen ten opzichte van 2007, maar zijn aanzienlijk lager dan in 2006. Verder zijn de kosten voor deelname aan maatschappelijke activiteiten gestegen als gevolg van een toename van het bereik met ongeveer 100 huishoudens. Onderstaande tabel 4.6 geeft inzicht in de uitgaven aan enkele minimavoorzieningen in 2006, 2007 en 2008.

Tabel 4.6
Uitgaven miniregelingen 2006, 2007 en 2008.

	2006	2007	2008
loket schuldhulpverlening	83.327	100.115	74.484
uitgaven bijzondere bijstand en medische bijstand ¹	413.909	376.844	382.409
categoriale bijzondere bijstand	103.174	115.258	116.550
deelname maatschappelijke activiteiten	100.308	89.461	120.965
kwijtschelding	320.399	304.627	277.104
collectieve regeling ziektekosten	93.120	70.809	73.809
totaal	1.114.237	1.057.114	1.045.321

Bron: gemeente Beverwijk, nota minimabeleid 2007, 2008-2010, productverslag 2008.

¹⁾ In 2006 is € 10.000 begroot voor computers voor minima. Deze zijn in de werkelijke uitgaven geregistreerd onder bijzondere bijstand.

4.6 Bereik van de regelingen

Groot bereik onder doelgroep

Volgens de nota minimabeleid 2008-2010 worden in Beverwijk ongeveer 1.000 huishoudens bereikt. Als dit wordt afgezet tegen het aantal van ongeveer 1.100 huishoudens met een inkomen op of rond het minimum, is het bereik bijzonder hoog te noemen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat beide groepen niet per definitie uit dezelfde mensen bestaan. De inkomensgrens van de eerste groep bedraagt 110 procent van bijstandsniveau, terwijl de eerste groep bestaat uit huishoudens met een inkomen tot 105 procent van het sociaal minimum. Ingeval van kwijtschelding kan het bijvoorbeeld ook om mensen gaan met een inkomen van 120 procent of hoger, omdat van de draagkracht wordt uitgegaan in plaats van het netto inkomen. Dat neemt niet weg dat een groot deel van de doelgroep bereikt wordt.

Verder is van belang dat, gelet op het uitgangspunt van de gemeente om doelgroepgericht beleid te willen voeren, op basis van de beschikbare informatie niet goed is af te leiden hoe groot het bereik van de regelingen onder de verschillende subgroepen (alleenstaanden, gezinnen met kinderen) is.

Uit tabel 4.3 komt naar voren dat in Beverwijk verhoudingsgewijs veel minima een vergoeding in het kader van de bijzondere bijstand ontvangen. Afgezet tegen het aandeel minimahuishoudens (peiljaar 2005) is het bereik in Beverwijk 91 procent en is daarmee aanzienlijk hoger dan in de referentiegemeenten. Wat betreft de langdurigheidtoeslag is een interessant vergelijkingsgetal het aandeel ontvangers van deze toeslag gerelateerd aan het aantal cliënten met een uitkeringsduur van 5 jaar of langer. In Beverwijk ligt deze verhouding op 76 procent. Dit zou theoretisch dichterbij 100 procent kunnen liggen of zelfs daarboven¹⁵ als het bereik van de regeling maximaal zou zijn, zoals in Heiloo, Uitgeest en Velsen.

De kwijtscheldingsregeling voor gemeentelijke belastingen wordt veel gebruikt. Hiervan maken ongeveer 900 minima huishoudens gebruik. Ook de vergoeding deelname maatschappelijke activiteiten en vergoeding voor aanvullende ziektekostenverzekering wordt door een relatief grote groep minima gebruikt.

¹⁵ Het criterium voor de toeslag is langdurig laag inkomen (en niet langdurig Wwb).

Stapelen van regelingen

Hoewel het algehele bereik van de voorzieningen in Beverwijk hoog te noemen is, wordt in de gesprekken aangegeven dat het voorkomt dat mensen niet van alle voorliggende voorzieningen gebruik maken. Het gaat dan om ongeveer eenderde van de mensen die aan de balie komen. Redenen hiervoor schuilen in de onbekendheid met de regelingen en de aanvraagprocedures. Hier speelt mee dat een belangrijk deel van de doelgroep laaggeletterd is.

Het stapelen van minimaregelingen is mogelijk en de dienstverlening aan de balie is erop ingericht om te wijzen op de voorliggende voorzieningen die niet gebruikt worden. In de gesprekken wordt aangegeven dat bij een aanvraag voor kwijtschelding aan de hand van het aanvraagformulier ter plekke gekeken wordt of mensen van andere regelingen gebruik kunnen maken. Verder is op basis van de kwijtscheldingsaanvragen een bestand van ongeveer 1.100 huishoudens beschikbaar waarvan de draagkracht bekend is. Deze groep wordt door de gemeente aangeschreven voor deelname aan maatschappelijke activiteiten. Ongeveer de helft van de aangeschreven huishoudens maakt van de regeling deelname maatschappelijke activiteiten gebruik. Ook komt het voor dat mensen die bij de gemeente bekend zijn vanwege hun uitkering of bijzondere bijstand geen kwijtschelding aanvragen. Daar worden zij dan op gewezen.

Redenen niet-gebruik

Uit onderzoek van het SCP¹⁶ naar het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen blijkt dat de belangrijkste redenen voor niet-gebruik zijn:

- onbekendheid met regeling;
- 'ik denk dat ik geen recht heb';
- geen behoefte;
- transactiekosten (de moeite die een aanvraag vergt).

De gemeente Beverwijk heeft beperkt zicht op de omvang en motivaties van de groep niet-gebruikers. In de gesprekken wordt gezegd dat er (vanzelfsprekend) een groep mensen is die geen gebruik wil maken en niet geholpen wil worden (geen behoefte). Hier speelt mee dat mensen sneller de kwijtschelding aanvragen dan dat ze voor bijstand zullen komen. Kwijtschelding is toch een ander woord dan bijstand, vooral voor ouderen. Zo wordt in de gesprekken gezegd dat het aantal ouderen met een onvolledige AOW dat zich gemeld heeft bij de SVB voor bijstandsverlening, nadat zij waren aangeschreven door de gemeente, minimaal was.

De gemeente Beverwijk heeft een aantal inspanningen gepleegd om het niet-gebruik terug te dringen. Zo vindt koppeling met het kwijtscheldingsbestand plaats, zodat niet-gebruikers van de vergoeding deelname maatschappelijke activiteiten hierover schriftelijk benaderd kunnen worden. In de uitvoering ervan is wel een efficiencywinst te behalen. De reden hiervoor is dat de aanvragen voor kwijtschelding door Cocensus worden uitgevoerd en dat de bij Cocensus opgevraagde gegevens handmatig aan de registraties van de Sociale Dienst moeten worden gekoppeld om te voorkomen dat klanten dubbel worden geteld. Hieronder worden de inspanningen van de gemeente per argument kort beschreven.

Niet-bekend met regelingen

De bekendheid van de regelingen is vergroot door verspreiding van de informatiefolder. In de gesprekken wordt verder gezegd dat er vier of vijf keer voorlichting is gegeven in moskeeën om het niet-gebruik onder allochtonen terug te dringen.

¹⁶ Geld op de plank - Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, SCP, 2007.

'Denk geen recht'

Niet-gebruik als gevolg van 'denken geen recht te hebben' wordt teruggedrongen doordat adviseurs cliënten aan de balie erop wijzen dat zij geen gebruik maken, terwijl ze mogelijk wel recht hebben.

Moeite (transactiekosten)

De aanvraagprocedure voor bijzondere bijstand is verkort, terwijl de toekenning van bijdragen aan personen die al eerder een bijdrage ontvingen vrijwel 'automatisch' gaat.

4.7 Onterecht gebruik

Inkomenstoets beperkt onterechte toekenning

Voor het onterecht gebruik van regelingen in het kader van het minimabeleid moet onderscheid worden gemaakt naar enerzijds de vergoeding deelname maatschappelijke activiteiten en indirecte schoolkosten en anderzijds de overige regelingen. Voor de laatste regelingen zijn er duidelijke eisen ten aanzien van de hoogte van het inkomen en eigen vermogen.

Steekproefsgewijze controle vergoeding maatschappelijke activiteiten

Vanaf 2008 wordt de besteding van de vergoeding in het kader van het fonds deelname maatschappelijke activiteiten en vergoeding voor indirecte schoolkosten steekproefsgewijs gecontroleerd. Cliënten dienen de bonnetjes drie maanden te bewaren. Bij onrechtmatig gebruik wordt het bedrag teruggevorderd. Als het vermoeden van misbruik bestaat, wordt de cliënt in de 'steekproef' meegenomen. Uit de steekproef die in maart 2009 is afgenomen bleek dat de besteding bijna geheel volgens de regels was. De controle heeft niet tot terugvordering geleid. Voor 2008 moesten cliënten alle bonnetjes overleggen. Hiermee is de gemeente gestopt omwille van deregulering, lagere uitvoeringskosten en stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt.

4.8 Monitoring en informatievoorziening aan Raad

Het is de bedoeling dat er periodiek evaluaties van het minimabeleid plaatsvinden. Het minimabeleid 2007 is geëvalueerd. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in de beleidsnota 2008-2010. In de loop van 2007 zijn twee afzonderlijke onderdelen van het minimabeleid geëvalueerd, namelijk de collectieve ziektekostenverzekering en de bijzondere bijstand voor duurzame gebruiksgoederen. In het collegeprogramma 2006-2010 is een overzicht van geplande evaluaties opgenomen. Volgens deze planning wordt de uitvoering van het minimabeleid in 2007, 2008, 2009 en 2010 geëvalueerd. Een evaluatie van het minimabeleid 2008, anders dan de resultaten zoals beschreven in het beleidsverslag 2008, is niet beschikbaar.

De informatievoorziening aan de raad middels het jaarverslag is summier. In het jaarverslag 2008 worden wel de resultaten van het gevoerde beleid in 2008 benoemd, maar daarbij wordt beperkt ingegaan op de mate waarin de doelen gerealiseerd zijn. Er wordt bijvoorbeeld geschreven dat veel aandacht besteed is aan het vergroten van het bereik, maar dit wordt verder niet ondersteund met gegevens over het bereik.

4.9 Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 5: Hoe wordt het armoedebeleid georganiseerd en uitgevoerd?		
Toetsingsvragen	Normen	Oordeel
Welke (externe) partijen zijn betrokken bij de uitvoering van het armoedebeleid?		
Welke afdelingen zijn betrokken bij het armoedebeleid en hoe zijn de verantwoordelijkheden georganiseerd?	Er is een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de organisatie voor beleidsvorming en uitvoering	+
Hoe verhouden de uitgaven voor armoedebeleid zich met de ingezette instrumenten? Wat is de verhouding tussen de totale kosten en de uitvoeringskosten? <ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de kosten, per regeling, direct en indirect? • Hoe is de verhouding direct/indirect? Hoe verhouden de uitgaven voor armoedebeleid zich tot gemeenten met een vergelijkbare sociale structuur? <ul style="list-style-type: none"> • Wat is de positie van Beverwijk qua totale uitgaven? • Wat is de positie van Beverwijk per instrument/regeling? Wat is de positie van Beverwijk wanneer de uitgaven worden gerelateerd aan de omvang van de doelgroep?	Ambities in evenwicht met budget	+/-
Treedt er stapeling op van regelingen? Wat zijn de gevolgen daarvan? Is dit ook de bedoeling? <ul style="list-style-type: none"> • Kunnen meerdere regelingen gecombineerd worden? • In welke mate vindt dit plaats? • Wat zijn de materiele consequenties • Wat zijn de immateriele consequenties • Zijn de consequenties beoogd? • Worden (bepaalde) consequenties tegengegaan? 	Consequenties zijn beoogd	+
Is het gemeentelijk handhavingsbeleid inzake het armoedebeleid als effectief te beschouwen? <ul style="list-style-type: none"> • Wordt er misbruik gemaakt van regelingen? • Hoeveel misbruik wordt er gemaakt? • Hoe wordt het tegengegaan? 	De gemeente zet instrumenten in om misbruik/fraude te voorkomen danwel te beperken	+

De praktische uitvoering van het minimabeleid is ondergebracht bij de afdeling Publiekszaken. Uit een recent uitgevoerde gemeentelijke benchmark Publiekszaken blijkt dat Beverwijk relatief goed scoort als het gaat om de directe afhandeling van producten en diensten aan de balie. De gemeente treedt op als ketenregisseur in de samenwerking in het kader van schuldhulpverlening en het noodteam. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente en in de samenwerking met externe partijen is helder. De afstemming met het Centraal loket en het Wmo-loket vindt plaats en betreft vooral doorverwijzing. Verder wordt samengewerkt met de Voedselbank in de vorm van voorlichting over regelingen en doorverwijzing.

In vergelijking tot de referentiegemeenten liggen de totale uitgaven aan minimabeleid uitgedrukt per mimihuishouden hoog in vergelijking tot de referentiegemeenten. Dat wil niet per definitie zeggen dat de minimahuishoudens relatief veel ontvangen, omdat hierin ook de uitvoeringskosten zijn meegenomen.

Ook voor bijzondere bijstand is vergelijking mogelijk met de referentiegemeenten. De gemiddelde uitgave bijzondere bijstand per ontvanger ligt in Beverwijk wat lager dan in de referentiegemeenten, maar daar staat tegenover dat het bereik onder de doelgroep aanzienlijk hoger is.

Het stapelen van voorzieningen is mogelijk en de consequenties ervan zijn beoogd. Het gemeentelijk handhavingsbeleid kan als effectief worden beschouwd. Van de regelingen waarvoor geldt dat achteraf steekproefsgewijze controles worden uitgevoerd (deelname maatschappelijke activiteiten en indirecte schoolkosten), is misbruik niet of nauwelijks geconstateerd.

Onderzoeksvraag 6: Hoe meet de gemeente de prestaties?		
Toetsingsvragen	Normen	Oordeel
Zijn er prestatie-indicatoren? • Zijn de indicatoren geschikt als stuurinformatie?	Beleid is voorzien van meetbare doelstellingen etc	+/-
Op welke wijze vindt monitoring en evaluatie van het gemeentelijke armoedebeleid plaats? • Worden prestatie-indicatoren/stuurinformatie verzameld? • In welke frequentie gebeurt dit? • Bevat de voortgangsrapportage ook een koppeling/confrontatie met doelen en ambities? • Vindt evaluatie en bijstelling van beleid en onderdelen van beleid plaats?	Monitoring en evaluatie vindt plaats Vindt periodiek plaats Voortgangsrapportage gaat in op realisatie En biedt voldoende informatie voor bijstelling beleid	+ -/+ + -/+

De meetbaarheid van de doelen is beperkt als strikt de SMART-norm wordt gehanteerd. De nadruk bij het meten van de beleidsprestaties ligt sterk op de harde zaken die relatief eenvoudig meetbaar zijn, zoals het bereik van de voorzieningen. Prestatienorm daarbij is dat het bereik ieder jaar moet toenemen. Het bereik van de meeste regelingen neemt in absolute zin toe en dat concludeert de gemeente ook. Bij de beoordeling ervan vindt echter geen expliciete koppeling plaats met de ontwikkeling van de omvang van de doelgroep en wordt niet ingegaan op het bereik onder de subgroepen.

Het meten van de minder hard geformuleerde doelen, zoals het verbeteren van de toegankelijkheid en het stimuleren van de zelfredzaamheid, vindt minder herkenbaar plaats. In het beleidsverslag en jaarverslag wordt geen duidelijke koppeling gelegd met al dan niet benoemde prestatie-indicatoren. Wel wordt beknopt ingegaan op de geboekte resultaten in relatie tot de uitgangspunten/beleidsdoelen. Monitoring en evaluatie van beleid (op onderdelen) vindt periodiek plaats. Deze biedt voldoende informatie voor bijstelling van beleid.

Onderzoeksvraag 7: In hoeverre worden de (sub)doelen van het beleid bereikt?		
Toetsingsvragen	Normen	Oordeel
Wat zijn de realisatiecijfers van diverse regelingen, gekoppeld aan (sub) doelen?	Realisatie komt overeen met doelstelling of voornemen	+
In welke mate wordt van de regelingen gebruik gemaakt?	Gebruik is in kaart	+

De doelen van het minimabeleid zijn voor een belangrijk deel gerealiseerd. Voor vier regelingen geldt dat het bereik tussen 2006 en 2009 duidelijk is toegenomen. Het aantal aanvragen schuldhulpverlening en ondersteuning bij dreigende huisuitzettingen is toegenomen. Vooral het bereik van de bijzondere bijstand is hoog, zeker in vergelijking tot de referentiegemeenten. Naast realisatie van een toename van het bereik is de toegankelijkheid van de regelingen verbeterd. De overige doelen met betrekking tot integrale dienstverlening, maatwerk, uitgaan van de zelfredzaamheid en inzetten op de jeugd zijn met uitzondering van de laatste in ieder geval voor een deel gerealiseerd. maar door het ontbreken van uitgewerkte prestatie-indicatoren is niet vast te stellen in welke mate deze doelen gerealiseerd zijn.

Onderzoeksvraag 8: In hoeverre worden de doelgroepen bereikt?		
Toetsingsvragen	Normen	Oordeel
Worden de verschillende doelgroepen bereikt en vindt daarbij een actieve benadering plaats van personen die wel tot de doelgroep behoren, maar geen gebruik maken van de aangeboden regelingen?		
<ul style="list-style-type: none"> • Zijn de doelgroepen op de hoogte? 	Doelgroep is op de hoogte	+
<ul style="list-style-type: none"> • Op welke manier worden de doelgroepen benaderd? 	Doelgroep maakt gebruik	+
<ul style="list-style-type: none"> • Is er kennis over het niet-gebruik? 		
<ul style="list-style-type: none"> • Worden niet-gebruikers opgespoord en actief benaderd? 	Doelgroep wordt actief benaderd	+

Het bereik onder de doelgroep is hoog te noemen. Van de bijzondere bijstand en kwijtscheldingsregelingen maken de meeste minima gebruik (ongeveer 900 in 2008). In vergelijking tot de referentiegemeenten maken veel minima gebruik van de bijzondere bijstand. De gemeente wijst rechthebbende niet-gebruikers op de voorliggende voorzieningen. Niet-gebruik van regelingen komt voor, maar precies inzicht in de omvang van het niet-gebruik en redenen daarvoor heeft de gemeente niet. De gemeente heeft inspanningen gepleegd om het niet-gebruik onder de doelgroep terug te dringen.

Onderzoeksvraag 9: Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het armoedebeleid?		
Toetsingsvragen	Normen	Oordeel
Op welke wijze wordt de Raad geïnformeerd over de uitvoering van het armoedebeleid en is deze informatievoorziening effectief te noemen?	Monitoring en informatieoverdracht vindt plaats	+
<ul style="list-style-type: none"> • Op welke wijze wordt de monitoring richting Raad vormgegeven? 		
<ul style="list-style-type: none"> • Is de informatievoorziening integraal of per onderdeel? 	Vindt periodiek plaats	+
<ul style="list-style-type: none"> • In welke frequentie gebeurt dit? 		
Bevat de informatievoorziening aan de Raad ook een koppeling/confrontatie met doelen en ambities?	Raad kan kaderstellende en controlerende rol uitvoeren	+/-

De informatievoorziening aan de raad vindt plaats door middel van jaarverslagen. Hierin worden de geboekte resultaten toegelicht, waarbij summier een koppeling met doelen en ambities wordt gemaakt. De raad kan haar kaderstellende en controlerende taak daarmee in principe uitvoeren, zij het dat prestatiecijfers in de doelstellingen grotendeels ontbreken.

Bijlagen

Bijlage 1. Normenkader

Centrale onderzoeksvraag:

Is het gemeentelijke armoedebeleid en de uitvoering daarvan effectief en efficiënt?

Ter beantwoording van de hoofdvraag zijn acht deelvragen geformuleerd:

1. Hoe heeft de armoede zich ontwikkeld in Beverwijk en wat is de stand van zaken?
2. Wat zijn de (sub)doelen van het armoedebeleid?
3. Komen de doelen overeen of wijken ze af van de (sub)doelen van het armoedebeleid die andere gemeenten voeren?
4. Welke instrumenten en middelen wil de gemeente inzetten om de (sub)doelen te bereiken?
5. Hoe wordt het armoedebeleid georganiseerd en uitgevoerd?
6. Hoe meet de gemeente de prestaties?
7. In hoeverre worden de (sub)doelen van het beleid bereikt?
8. In hoeverre worden de doelgroepen bereikt?
9. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het armoedebeleid?

De beantwoording van deze centrale vraagstelling wordt onderbouwd door de volgende aspecten:

- Leidt de kaderstelling door de gemeenteraad tot heldere en meetbaar geformuleerde vaststelling van doelen, beoogde resultaten c.q. daarvoor beschikbaar te stellen middelen?
- Is de informatiehuishouding ingericht op het verkrijgen van zodanige kwantitatieve en kwalitatieve inzichten dat kan worden vastgesteld of het armoedebeleid daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leidt?
- Leidt dit tot een adequate informatievoorziening aan de gemeenteraad, zodanig dat de raad invulling kan geven aan haar controlerende rol en (lerend van de resultaten) op verbeterde wijze invulling kan geven aan de kaderstellende rol voor de volgende cyclus?

Onderzoeksvraag 1: Hoe heeft de armoede zich ontwikkeld in Beverwijk en wat is de stand van zaken?	
Toetsingsvragen	Normen
Wat is de omvang van de doelgroep van minima in de gemeente Beverwijk? <ul style="list-style-type: none"> Hoe heeft het aantal minimahuishoudens zich ontwikkeld in Beverwijk? 	
Hoe heeft de armoede zich (op hoofdlijnen) ontwikkeld in vergelijking tot referentiegemeenten? <ul style="list-style-type: none"> Hoe verhoudt de ontwikkeling van het aantal minimahuishoudens in Beverwijk zich tot de ontwikkeling in referentiegemeenten? 	
Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de (sub)doelen van het armoedebeleid?	
Toetsingsvragen	Normen
Hoe is 'armoede' gedefinieerd? <ul style="list-style-type: none"> Is die gericht op inkomen of ook op participatie? Wordt die definitie breed, algemeen gebruikt? Wordt er op alle terreinen zoveel mogelijk dezelfde definitie gebruikt? 	Er is een definitie Definitie wordt gemeentebreed toegepast
Hoe wordt het beleid gelinkt aan de definitie(s)? <ul style="list-style-type: none"> Is er een logisch verband tussen definitie/probleemstelling en oplossing/beleid? 	Beleidsdoel is gekoppeld aan definitie
Wat zijn de subdoelen van het armoedebeleid? <ul style="list-style-type: none"> Zijn de doelen SMART geformuleerd? 	Doelen zijn SMART geformuleerd
Wat is de plaats van het armoedebeleid in het totale gemeentelijke beleid? <ul style="list-style-type: none"> Is het armoedebeleid 'stand-alone' of komen de doelen en probleemstelling ook terug in ander beleid? 	Armoedebeleid is ingebed in het Wwb- en Wmo- beleid

Onderzoeksvraag 3: Komen de doelen overeen of wijken ze af van de (sub)doelen van het armoedebeleid dat andere gemeenten voeren?	
Toetsingsvragen	Normen
<p>Wat zijn de (sub)doelen van het armoedebeleid in de referentiegemeenten?</p> <ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre komen de doelstellingen binnen Beverwijk en referentiegemeenten overeen? • In hoeverre vindt afstemming plaats tussen Beverwijk en overige IJmondse gemeenten mbt doelstellingen armoedebeleid 	<p>Er vindt periodiek afstemming plaats over de doelstellingen van het armoedebeleid</p>
Onderzoeksvraag 4: Welke instrumenten en middelen wil de gemeente inzetten om de (sub)doelen te bereiken?	
Toetsingsvragen	Normen
<p>Welke instrumenten worden ingezet?</p> <p>Wat is de inhoud en uitvoering bij (beschrijvingen en confrontatie met alternatieven):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bijzondere bijstand; • Categorale bijzondere bijstand (65+ / CAV Collectieve Aanvullende ziektekostenverzekering); • Kwijtschelding belastingen; • Langdurigheidstoelage; • Vergoeding voor deelname maatschappelijke activiteiten; • Vergoeding aanvullende ziektekostenverzekering; • Schuldhulpverlening. • Energieproject voor minima 	<p>Alle instrumenten zijn ingezet of overwogen op basis van beredeneerde afwegingen</p>

Onderzoeksvraag 5: Hoe wordt het armoedebeleid georganiseerd en uitgevoerd?	
Toetsingsvragen	Normen
Welke instrumenten worden ingezet? In hoeverre vindt regionale beleidsafstemming plaats? Welke (externe) partijen zijn betrokken bij de uitvoering van het armoedebeleid?	Zie onderzoeksvraag 4 Zie onderzoeksvraag 2
Welke afdelingen zijn betrokken bij het armoedebeleid en hoe zijn de verantwoordelijkheden georganiseerd?	Er is een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de organisatie voor beleidsvorming en uitvoering
Hoe verhouden de uitgaven voor armoedebeleid zich met de ingezette instrumenten? Wat is de verhouding tussen de totale kosten en de uitvoeringskosten? <ul style="list-style-type: none"> • Wat zijn de kosten, per regeling, direct en indirect? • Hoe is de verhouding direct/indirect? Hoe verhouden de uitgaven voor armoedebeleid zich tot gemeenten met een vergelijkbare sociale structuur? <ul style="list-style-type: none"> • Wat is de positie van Beverwijk qua totale uitgaven? • Wat is de positie van Beverwijk per instrument/regeling? Wat is de positie van Beverwijk wanneer de uitgaven worden gerelateerd aan de omvang van de doelgroep?	Ambities in evenwicht met budget
Treedt er stapeling op van regelingen? Wat zijn de gevolgen daarvan? Is dit ook de bedoeling? <ul style="list-style-type: none"> • Kunnen meerdere regelingen gecombineerd worden? • In welke mate vindt dit plaats? • Wat zijn de materiele consequenties • Wat zijn de immateriele consequenties • Zijn de consequenties beoogd? Worden (bepaalde) consequenties tegengegaan?	Consequenties zijn beoogd

<p>Is het gemeentelijk handhavingsbeleid inzake het armoedebeleid als effectief te beschouwen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wordt er misbruik gemaakt van regelingen? • Hoeveel misbruik wordt er gemaakt? • Hoe wordt het tegengegaan? 	<p>De gemeente zet instrumenten in om misbruik/fraude te voorkomen dan wel te beperken</p>
--	--

Onderzoeksvraag 6: Hoe meet de gemeente de prestaties?	
Toetsingsvragen	Normen
<p>Zijn er prestatie-indicatoren?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zijn de indicatoren geschikt als stuurinformatie? 	<p>Beleed is voorzien van meetbare doelstellingen etc</p>
<p>Op welke wijze vindt monitoring en evaluatie van het gemeentelijke armoedebeleid plaats?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Worden prestatie-indicatoren/stuurinformatie verzameld? • In welke frequentie gebeurt dit? • Bevat de voortgangsrapportage ook een koppeling/confrontatie met doelen en ambities? • Vindt evaluatie en bijstelling van beleid en onderdelen van beleid plaats? 	<p>Monitoring en evaluatie vindt plaats Vindt periodiek plaats Voortgangsrapportage gaat in op realisatie En biedt voldoende informatie voor bijstelling beleid</p>

Onderzoeksvraag 7: In hoeverre worden de (sub)doelen van het beleid bereikt?	
Toetsingsvragen	Normen
<p>Wat zijn de realisatiecijfers van diverse regelingen, gekoppeld aan (sub) doelen</p> <p>In welke mate wordt van de regelingen gebruik gemaakt?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bijzondere bijstand; • Categorale bijzondere bijstand (65+ / CAV Collectieve Aanvullende ziektekostenverzekering); • Kwijtschelding belastingen; • Langdurigheidstoelage; • Vergoeding voor deelname maatschappelijke activiteiten; • Vergoeding aanvullende ziektekostenverzekering; • Schuldhulpverlening. • Energieproject voor minima 	<p>Realisatie komt overeen met doelstelling of voornemen</p> <p>Gebruik is in kaart</p>

Onderzoeksvraag 8: In hoeverre worden de doelgroepen bereikt?	
Toetsingsvragen	Normen
<p>Worden de verschillende doelgroepen bereikt en vindt daarbij een actieve benadering plaats van personen die wel tot de doelgroep behoren, maar geen gebruik maken van de aangeboden regelingen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zijn de doelgroepen op de hoogte? • Op welke manier worden de doelgroepen benaderd? • Is er kennis over het niet-gebruik? • Worden niet-gebruikers opgespoord en actief benaderd? 	<p>Doelgroep is op de hoogte</p> <p>Doelgroep maakt gebruik</p> <p>Doelgroep wordt actief benaderd</p>
Onderzoeksvraag 9: Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het armoedebeleid?	
Toetsingsvragen	Normen
<p>Op welke wijze wordt de Raad geïnformeerd over de uitvoering van het armoedebeleid en is deze informatievoorziening effectief te noemen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Op welke wijze wordt de monitoring richting Raad vormgegeven? • Is de informatievoorziening integraal of per onderdeel? • In welke frequentie gebeurt dit? • Bevat de informatievoorziening aan de Raad ook een koppeling/confrontatie met doelen en ambities? 	<p>Monitoring en informatieoverdracht vindt plaats</p> <p>Vindt periodiek plaats</p> <p>Raad kan kaderstellende en controlerende rol uitvoeren</p>

Bijlage 2. Geraadpleegde stukken

Beleidsstukken

- Nota minimabeleid 2006
- Nota minimabeleid 2007
- Nota minimabeleid 2008-2010
- Nota schuldhelpverlening 2006
- Nota schuldhelpverlening 2010
- Wmo beleidsplan 2008-2011
- Visiedocument Participatiebudget 2009-2011
- Re-integratieverordening 2009
- Verordening langdurigheidstoelage 2009
- Nota preventiehuisuitzettingen 2005
- Diverse collegebesluiten
- Diverse raadsbesluiten
- Convenant Noodteam 2004

Programmabegroting

- Programmabegroting 2008
- Programmabegroting 2009
- Programmabegroting 2010 en meerjarenraming 2010-2014

Jaarstukken

- Jaarverslag 2007
- Jaarverslag 2008
- Beleidsverslag 2008
- Productverslag minimabeleid 2008

Evaluaties

- Evaluatie regeling aanvullende collectieve ziektekostenverzekering minima
- Brief op maat 2009, Benchmarking Publiekszaken voor de gemeente Beverwijk (verkorte rapportage)

Voorlichtingsmateriaal

- Folder "Meedoen, ook als u een laag inkomen heeft"
- Nieuwsbrieven Werk en Inkomen

Overig

- SCP-onderzoek naar niet-gebruik (Geld op de Plank)

Bijlage 3. Lijst met gesprekspartners

Gemeente Beverwijk

- Dhr. Veenliet & dhr. Groot (afdelingshoofd en teamleider)
- Mevr. Wullings (adviseur Publiekszaken)
- Mevr. van Baar (beleidsadviseur)
- Mevr. Noortman (Wwb-adviseur)
- Mevr. Conijn (adviseur Publiekszaken – voorzitter noodteam)
- Mevr. Bakker (adviseur Publiekszaken, ketenregisseur schuldhulpverlening)
- Mevr. Oude Luttikhuis (beleidsmedewerker Publiekszaken) (telefonisch interview)

Externe organisaties

- Dhr. Paardekooper en mevr. Perisutti (Clientenraad)
- Mevr. van Leeuwen (Centraal Loket)
- Dhr. Ruijter (Sociaal Beraad)
- Mevr. Rietkamp (Voedselbank Beverwijk) (telefonisch interview)

Bijlage 4. Lijst met afkortingen en begrippen

ABW	Algemene bijstandswet
AOW	Algemene Ouderdomswet
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
PuZa	Publiekszaken
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgeboden
SMD	Stichting Maatschappelijke Dienstverlening
UWV-Werkbedrijf	Vanaf 1 januari 2009 zijn CWI en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) samen UWV WERKbedrijf
W-deel	Werkdeel (onderdeel van het Wwb-budget) dat bedoeld is voor voorzieningen ter ondersteuning van personen bij de arbeidsinschakeling
Wmo	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WSNP	Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet Werk en Bijstand