

ANTWOORDEN

Vraag 1a. Is bestandskoppeling een (geschikt) instrument om de huishoudens met een minimuminkomen in beeld te brengen?

Ja en nee.

Uit het evaluatieonderzoek bleek dat alle dertien responderende gemeenten bestandskoppeling een geschikt instrument vonden, maar niet in de toegepaste vorm. De bestandskoppeling blijkt een randvoorwaarde om die huishoudens met een minimuminkomen in beeld te brengen, die tot nu toe niet bekend waren bij de gemeenten.

Enkele deelnemende gemeenten, zoals Tilburg en Hengelo hebben door een bewerking van het door de Belastingdienst aangeleverde bestand, een voldoende betrouwbaar bestand kunnen genereren met huishoudens, die hoogstwaarschijnlijk recht hebben op bijzondere bijstand. De huishoudens uit dat "betrouwbare" bestand werden direct benaderd en alle hieruit voortvloeiende aanvragen zijn toegekend.

Bewerkingen

De bewerkingen die de gemeenten uitgevoerd hebben nadat de bestandskoppeling heeft plaats gevonden hebben ten doel het bestand geschikt te maken voor eigen gebruik en inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van het bestand.

Uit de evaluatie blijkt dat gemeenten verschillende bewerkingen hebben toegepast en verschillende groepen uit het oorspronkelijke bestand hebben gefilterd vanwege een aantal onzekere factoren of om beleidsredenen. Deze groepen zijn:

- personen tot 27/ 28 jaar: omdat deze groep huishoudens veel studenten bevat, zo schatten de gemeenten/ ISD's in. Studenten krijgen in veel gevallen studiefinanciering of financiële tegemoetkomingen. Juist in dit kader geven respondenten van interviews en vragenlijsten aan dat het zinvol zou zijn bestanden van de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) te koppelen;
- personen van 65 jaar en ouder: omdat deze groep huishoudens bijvoorbeeld op een collectieve manier wordt benaderd (via verzorgingshuizen bijvoorbeeld) en omdat deze groep in sommige gevallen - beleidsmatig gezien - geen prioriteit heeft;
- personen die op een nulinkomen uitkomen: hieronder vallen o.a. de huishoudens waarvan in 2006 geen inkomensgegevens bekend zijn. Deze zijn om die reden uitgefilterd.
- zelfstandigen: de groep ondernemers met winst of verlies is wel bekend bij de Belastingdienst. In de berekeningen worden echter veel forfaitaire aftrekposten meegenomen, waardoor het vastgestelde

(verzamel)inkomen te complex is voor dit IPW-doel; alleen de gemeente Tilburg heeft deze groep actief benaderd.

- huiseigenaren: sommige gemeenten/ ISD's geven aan dat huiseigenaren geen prioriteit hebben ten aanzien van de bijzondere bijstand;
- personen die box 2 en/ of box 3 hadden ingevuld bij het aangifteformulier: dit om dezelfde reden als hierboven; enkele gemeenten/ ISD's geven aan dat deze huishoudens, met inkomen uit aanmerkelijk belang, aandelen of sparen, niet tot de aandachtsgroepen behoren.

Knelpunten

Tijdens de interviews en in de vragenlijsten geven alle respondenten (n=13) aan dat het koppelen van bestanden een doeltreffende methode is. Dit omdat gericht benaderen c.q. aanschrijven bijvoorbeeld niet mogelijk is zonder een voldoende betrouwbaar bestand uit een bestandskoppeling.

Zoals in de evaluatie al is aangegeven, merken de respondenten daarbij echter op dat de huidige wijze van bestanden koppelen moet worden aangepast vanwege diverse knelpunten. De knelpunten die gemeenten/ISD-en hebben ervaren tijdens het project zijn:

- Het aanleveren van de huishoudgegevens aan het Inlichtingenbureau (de uitvoerder van de bestandskoppeling) verliep moeizaam door verschillende definities van het begrip huishouden in de bestanden¹.
- De verschillende definities van het begrip inkomen sluiten niet op elkaar aan².
- Het gebruikte verzamelinkomen leidde er toe dat gemeenten twijfelden of bijvoorbeeld huiseigenaren met een laag (verzamel)inkomen en hoge hypotheekrente aftrekmogelijkheid wel recht hadden op bijzondere bijstand.
- Dezelfde twijfel over het recht op bijzondere bijstand ontstaat bij de groep zelfstandigen (door veel forfaitaire aftrekposten) en de groep nulinkomens (omdat hiertoe veel huishoudens behoren waarvan geen inkomensgegevens bekend zijn).
- De gegevens die eind 2008 en begin 2009 werden gebruikt hadden betrekking op het inkomen in 2006 en de situatie van diverse huishoudens

¹ Bij het aanleveren van de GBA bestanden op huishoudniveau aan het Inlichtingenbureau kon geen enkele gemeente in een keer aan de gevraagde format voldoen. Het huishoudbegrip in de GBA is gebaseerd op de formele burgerlijke staat en niet op daadwerkelijke leefvorm, welke van toepassing is op de (bijzondere) bijstandverlening. Omdat de leefvorm in het GBA bestand ontbreekt hebben gemeenten met behulp van beslisregels hier zelf een huishouden aan toegekend.

² Bij het verlenen van bijzondere bijstand wordt gebruik gemaakt van het beschikbare inkomen. Dit inkomen bestaat meestal uit loon, uitkering of pensioen. Het verzamelinkomen (Belastingdienst) toegepast in de bestandsvergelijking bestaat uit het totaal van de inkomsten onder invloed van de aftrekposten (o.a. hypotheekrenten).

blijkt in 2 jaar zodanig te kunnen veranderen dat men juist wel of juist niet meer in aanmerking komt voor bijzondere bijstand;

Doelmatigheid van het instrument bestandskoppeling.

Een van de belangrijkste knelpunten was dat de verwerking van de gegevens de gemeenten veel meer moeite en tijd kostte dan verwacht. Hierbij speelt een rol de onbekendheid over wat wettelijk wel en niet is toegestaan bij het verwerken van gegevens. Gemeenten hebben daarom vaak externe deskundigheid in moeten schakelen voor het bewerken van de gekoppelde bestanden.

Hoewel het dus mogelijk blijkt de gebruikte bestanden te bewerken tot een voldoende betrouwbaar bestand, is dit over het algemeen zeer kennis- en arbeidsintensief. Grotere gemeenten hebben relatief meer profijt gehad van de investeringen dan kleine gemeenten vanwege het schaalvoordeel.

Vraag 1b. Is de bestandskoppeling een geschikt instrument om niet-gebruik tegen te gaan?

Toename aantal toekenningen bijzondere bijstand

Uit de door de gemeenten aangeleverde informatie (zie tabel) blijkt dat het rendement van aanschrijvingen en toewijzingen groot is, omdat het gaat om huishoudens die niet eerder gebruik hebben gemaakt van de gemeentelijke minimavoorzieningen.

Zes gemeenten hebben informatie verstrekt over het aantal aanvragen en toekenningen. Totaal zijn door vijf van de zes gemeenten 20.959 aanvragen toegekend. Al deze aanvragen (evenals de aanvragen die niet zijn toegekend) zijn rechtstreeks het resultaat van de persoonlijke benadering die enkel en alleen mogelijk was door de bestandskoppeling. Feitelijk zijn de 20.959 toekenningen toe te schrijven aan de bestandskoppeling én het direct aanschrijven van de burger met het toepassen van de marketingmethoden. Ten opzichte van de totaal 63.659 geregistreerde ontvangers bijzondere bijstand (Bron Kernkaart SZW, 2007) van deze gemeenten is dat een toename van 33%.

De rol van de nieuwe marketingmethoden

Het is niet exact aan te geven welk aandeel bestandskoppeling heeft bij het bereiken van de doelgroep en welk aandeel de nieuwe marketingmethoden daarin hebben. Een beter bereik van de doelgroep kan deels ook gerealiseerd worden met nieuwe marketing methoden zonder dat bestandskoppeling heeft plaats gevonden.

De marketingmethoden voor een beter bereik van de doelgroep zijn samen met alle deelnemende gemeenten uit de pilot ontwikkeld via de workshops en deskundigheidsbevordering voorafgaand aan de bestandskoppeling. Hieruit is

de communicatietoolkit 'een zetje helpt u verder' ontwikkeld met concrete teksten en beeldmateriaal (visuals). De uitgangspunten van de toolkit zijn: eenvoudig taalgebruik, specifiek gericht op de doelgroep en een positieve "tone of voice".

In het project is gebleken dat uiteindelijk drie kleine gemeenten (Barendrecht, Maassluis en Twenterand) gebruik hebben gemaakt van de toolkit. De overige gemeenten gaven de voorkeur aan het eigen communicatiebeleid met de eigen logo's en visuals.

Het beter bereik van de minima bij de deelnemende gemeenten is daarom een optelsom van zowel de bestandskoppeling als de nieuwe marketingmethoden zoals die op verschillende manieren zijn uitgewerkt in het gemeentelijke communicatiebeleid.

Een betrouwbaar bestand en marketingbenadering

Bestandskoppeling blijkt wel een belangrijke voorwaarde voor een beter bereik van de minima. Aangenomen kan worden dat hoe beter de specifieke doelgroep in beeld gebracht kan worden, hoe beter deze doelgroep bereikt kan worden door specifieke en/ of gerichte marketingacties.

Indien gemeenten een voldoende betrouwbaar bestand hebben kunnen genereren en / of specifieke doelgroepen hebben geselecteerd kan dat de invloed van de communicatieacties versterken.

Het voordeel van een betrouwbaar bestand boven een onzeker bestand is bijvoorbeeld de wijze waarop die groep kan worden benaderd. In het eerste geval kan de gemeente de cliënt benaderen op een wijze die de verantwoordelijkheid legt bij de cliënt. De procedure is dan eenvoudiger³ en heeft mogelijk als bijeffect een positievere "tone of voice". Het rendement van aanschrijvingen en toekenningen is dan groot, zo blijkt uit de beschikbare tabelgegevens.

Methoden van benaderen	Uitwerking
Bij een betrouwbaar bestand: Verantwoordelijkheid leggen bij cliënt	"Volgens opgave van de belastingdienst behoort u tot de doelgroep. Als dat volgens u juist is kunt u volstaan met het ondertekenen en terugsturen van het formulier en maakt de gemeente het bedrag waar u recht op hebt over op uw rekening.
Bij een onzeker bestand: de	U komt mogelijk in aanmerking, u kunt een

³ Een eenvoudige procedure verhoogt ook de aanvraagbereidheid. Dit is onderzocht in het SCP-rapport "Geld op de plank, 2007".

gemeente controleert en beoordeelt de aanvraag achteraf.	aanvraag indienen en de gemeente controleert en beoordeelt de aanvraag.
--	---

Vraag 2: Indien deze wijze van bestandskoppeling niet of minder geschikt werd bevonden, welke alternatieve vormen van bestandskoppeling zijn er dan?

Zoals onder vraag 1 al aangegeven liepen de gemeenten bij de bestandskoppeling tegen diverse knelpunten aan. Dat levert tegelijkertijd diverse suggesties op voor alternatieven voor de nu gebruikte bestandskoppeling.

1. Extra bewerkingen op centraal niveau.

De gemeenten hebben vaak een extern bureau ingeschakeld om de gegevens te laten bewerken.

Die bewerking leverde een voldoende betrouwbaar bestand op maar was zeer kennis- en arbeidsintensief waardoor voornamelijk kleine gemeenten nog niet zijn toegekomen aan het gericht benaderen van de doelgroep. Gemeenten hebben daarom aangegeven dat zij een kant-en-klaar bestand wensen, waarbij de gegevens al op centraal niveau bewerkt zouden moeten zijn tot een voldoende betrouwbaar bestand.

2. Aanvullende inkomensgegevens koppelen met de Belastingdienst.

Het instrument bestandskoppeling kan aangevuld worden met meerdere gegevens van de Belastingdienst. Wenselijk zijn de volgende inkomenselementen: loon, pensioen, overige inkomens, alimentatie. Verder kan aangegeven worden met een ja / nee indicatie of de burger

- winst uit onderneming heeft,
- groot aandeelhouder is of
- vermogen⁴ heeft.

3. Actualiteit gegevens.

Zoals onder vraag 1 ook al aangegeven waren de gebruikte inkomensgegevens in het IPW-project uit 2006 verre van actueel. Dat leidt uiteraard tot het voorstel om gebruik te maken van de meest actuele gegevens van de Belastingdienst. Gemeenten hebben zelf niet de mogelijkheid de gegevens te checken op actualiteit via bijvoorbeeld Suwinet-Inkijk omdat de privacywetgeving dit belemmert.

4. Bestanden koppelen van andere organisaties

Gemeenten hebben aangegeven bestanden te willen koppelen van andere instellingen zoals de SVB, de IB groep, de kamer van Koophandel over ondernemers, UWV Werkbedrijf (WIA- WW-, Wajong- en WSW-uitkeringen) en schuldsaneringstrajecten. Doel hiervan is het benaderen van specifieke doelgroepen voor de gemeentelijke minimaregelingen.

5. Een andere systematiek toepassen om de doelgroep in beeld te brengen.

Een andere systematiek is het gebruiken van de zorg- en huurtoeslagbestanden. Deze inkomensgegevens zijn actueler en het hierbij behorende fiscale huishoudbegrip komt beter overeen met het huishoudbegrip in de bijstand. Met behulp van deze gegevens is een doelgroep in beeld met een inkomen tot 140% van het WML. Dit bestand moet ook bewerkt worden tot de gemeentelijke inkomensgrenzen voor het verlenen van bijzondere bijstand (meestal tussen 105% en 120% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm). Ook moet er gedacht worden aan een restgroep die niet in deze categorie valt zoals (voor de huurtoeslag) huishoudens met een eigen woning, een lage huur of kamerbewoners en woningdelers. Bij deze methodiek zou rekening gehouden moeten worden met mensen die geen aangifteplicht hebben en met

⁴ De vermogensgrens voor bijstandverlening is lager dan de vermogensdefinitie in de belastingwetgeving. Gemeenten gaven aan ook minimaregelingen zonder vermogenstoets uit te voeren. Hierdoor wordt de aanvragen- en toekenningprocedure een stuk eenvoudiger.

mensen die geen zorg- of huurtoeslag aanvragen maar daar wel recht op recht hebben.

Conclusie

Uit bovenstaande alternatieven blijkt dat bestandskoppeling als instrument geschikt is als de gemeentelijke inspanningen opwegen tegen de gemeentelijke opbrengsten, de bestandskoppeling voldoende specifieke en actuele informatie oplevert over de benodigde inkomensgegevens en men specifieke doelgroepen kan selecteren voor hun mogelijke recht op bijzondere bijstand. Het laatste alternatief, het gebruik van de toeslagbestanden van de Belastingdienst lijkt het meeste te voldoen aan de bovengestelde beginselen. Hierbij moet het volgende onderzocht worden:

- of hierbij weinig tot geen gemeentelijke bewerkingen nodig zijn om te komen tot een betrouwbaar inkomensbestand en
- of aanvullende gegevens van de Belastingdienst of van andere instanties nodig zijn, zoals de UWV en SVB, voor het selecteren van specifieke doelgroepen.

Tabel

	Gemeente/ ISD	1. Aantal lage inkomens (2007)	2. Aantal ontvangers bijzondere bijstand (2007)	kolom 2/ kolom 1	3. Aantal reeds bekende huishoudens	kolom 3/ kolom 1	4. Aantal signalen	5. Aantal huishoudens benaderd	kolom 5/ kolom 4	6. Gebruik Toolkit	7. Aantal aanvragen	8. Aantal toekenningen	kolom 8/ kolom 5	kolom 8/ kolom 2
1	Amersfoort	16.100	1.585	10%	9.414	58%	22.717	7.412	33%	nee	70	33	0,45%	
2	Amsterdam	141.300	37.035	26%	70.000	50%	203.202	28.757	14%	nee	6.807	6.807	23,67%	1
3	Barendrecht	2.800	170	6%	1.100	39%	7.127	60*	1%	ja	0*	0*	0,00%	
4	Den Haag	80.200	17.140	21%	49.897	62%	119.758	60.938	51%	nee	21.080**	11.600**	19,04%	6
5	Goes	5.300	405	8%	-		-	-		-	-	-		
6	Hellendoorn	3.900	190	5%	-		-	-		-	-	-		
7	Hengelo	12.300	1.195	10%	7.636	62%	14.824	7.500	51%	nee	1.760 (+/-)	1.759	23,45%	1
8	ISD Midden- Langstr.	12.400	1.385	11%	-		-	-		nee	-	-		
9	ISD Noordkop	2.500	150	6%	-		-	-		nee	-	-		
10	ISD Rijnstreek	5.200	255	5%	255	5%	5.719			nee				
11	Maassluis	4.000	670	17%	1.600	40%	4.599	1.950	42%	ja	-	-		
12	Rijssen-Holten	3.400	160	5%	280	8%	8.221	-		nee	-	-		
13	Rotterdam	113.300	28.080	25%	40.344	36%	122.429	-		nee	-	-		
14	Tilburg	30.700	6.534	21%	10.950	36%	49.021	1.645	3%	nee	760	760	46,20%	1
15	Twenterand	3.600	115	3%	550	15%	7.395	-		ja	-	-		
16	Zwolle	16.100	685	4%	4.492	28%	22.816	-		nee	-	-		
#	totaal en gemiddelde percentages	453.100	95.754	21%	196.518	43%	587.828	108.262	18%		28.717	20.959	27%	3

* De gemeente Barendrecht heeft een steekproef getrokken maar concludeerde dat het aangeleverde bestand onvoldoende betrouwbaar is. Zes huishoudens hebben gereageerd dat zij niet tot de doelgroep behoorden.

**De gemeente Den Haag heeft cijfers aangeleverd waarbij waarschijnlijk ook huishoudens zijn opgenomen die eerder reeds een vorm van bijzondere bijstand ontvingen. Om die reden is het aantal ontvangers bijzondere bijstand (kolom 2) in mindering gebracht op de aangeleverde gegevens.