
Armoedebestrijding



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Armoedebestrijding

Colofon

Programma	Inkomenszekerheid
Nummer	R 10/07, augustus 2010
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-238-7

Voorwoord

Het bieden van inkomenszekerheid en bestrijding van armoede heeft de afgelopen jaren beleidsmatig veel aandacht gekregen. Naast het verbeteren van de inkomenspositie zou armoedebestrijding tot gevolg moeten hebben dat mensen die een uitkering ontvangen worden gestimuleerd om te participeren. Het politieke gewicht van dit onderwerp en het risico dat niet iedere burger ontvangt waarop recht bestaat, is voor de inspectie reden geweest om met een meerjarig programma haar toezicht hierop te richten.

Binnen de opzet van dit programma heeft de inspectie de effectiviteit van de uitvoering bij de bestrijding van armoede onderzocht. Armoedebestrijding is de verantwoordelijkheid van gemeenten, maar één van de uitkomsten van het onderzoek is dat de aanpak van het probleem gebaat is bij een goede samenwerking in de keten, omdat een groot deel van de doelgroep een minimumuitkering ontvangt van het UWV of de SVB. Voor het bereik van zoveel mogelijk mensen zijn ook op dit terrein afspraken tussen de SUWI-partners zeer wenselijk.

Een opvallende bevinding is dat verwachtingen die bestaan bij beleid en uitvoering over gedragseffecten bij cliënten als gevolg van inkomensregelingen, niet altijd overeenkomen met de dagelijkse praktijk. Bij het aanvaarden van werk blijken cliënten niet (altijd) te handelen in overeenstemming met vigerende ideeën hierover. De vrees dat aanvullende inkomensregelingen de financiële prikkel om te werken ondermijnen, blijkt voor de meeste toetreders op de arbeidsmarkt niet terecht. Een meerderheid accepteert ook werk, als daar niet direct een economisch voordeel aan is verbonden. De intrinsieke motivatie om aan de slag te gaan is voor hen doorslaggevend.

Aanvullende inkomensregelingen van gemeenten kunnen voor mensen met een minimuminkomen een substantieel voordeel opleveren. De beschikbaarheid van gemeentelijke inkomensregelingen leidt er echter niet toe dat iedereen daar ook gebruik van maakt. Enerzijds omdat de uitvoering, ook na een uitgebreide voorlichting en de inzet van inventieve instrumenten, groepen potentiële cliënten niet altijd kan bereiken. Anderzijds omdat sommige mensen geen gebruik wensen te maken van de aangeboden regelingen.

mr. J.A. van den Bos
inspecteur-generaal SZW

Inhoud

Colofon—2

1 Inleiding—7

1.1 Aanleiding—7

1.2 Context—9

1.3 Leeswijzer—11

2 Beleid ter bestrijding van armoede—13

2.1 Conclusies—15

3 Uitvoering en resultaten van armoedebestrijding—17

3.1 Conclusies—20

4 De effecten van de inkomensondersteunende maatregelen op inkomenspositie en participatie—21

4.1 Effecten op de inkomenspositie—21

4.2 Het effect van inkomensondersteuning op participatie—23

4.3 De invloed van financiële prikkels op de participatie van WWB-gerechtigden—24

4.4 Conclusie—27

5 Conclusies en oordeel—29

6 Reactie bestuursorganen—33

Bijlagen: Reactie Divosa, UWV en SVB—35

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen—43

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

"Hoewel ik het bevorderen van de arbeidsparticipatie ten zeerste van belang vind, moet er in het inkomensbeleid te allen tijde een goede balans worden gevonden tussen het bevorderen van arbeidsparticipatie enerzijds en gerichte inkomensondersteuning anderzijds" (minister Donner in antwoord op vragen van de TK, 10 maart 2010)

De Inspectie Werk en Inkomen heeft onderzoek verricht naar de uitvoering van het armoedebeleid door gemeenten, SVB en UWV. In de nota van bevindingen 'Armoedebestrijding' doet de inspectie uitgebreid verslag van dit onderzoek. De inspectie bespreekt in onderhavige rapportage de belangrijkste resultaten van het onderzoek, plaatst ze in een bredere context en geeft over een aantal bevindingen haar oordeel.

Bovenstaand dilemma, zoals de minister in zijn antwoord aan de Tweede Kamer schetst, komt in het onderzoek uitgebreid aan bod. Het is echter niet het enige aspect van inkomensondersteuning waarbij een evenwichtige benadering van het armoedebeleid aan de orde is. Vergelijkbare vragen zijn:

Hoever moet de uitvoering gaan in het terugdringen van niet-gebruik? Welke regelingen hebben de meeste invloed op de (subjectieve) inkomenspositie van de minima? En moet daar dan vooral de aandacht op gericht zijn?

De toezichthouder heeft niet de taak om antwoord op deze vragen te geven. Wel maakt de inspectie in haar onderzoek duidelijk of en op welke wijze armoedebestrijding functioneert en waar de uitvoering tegen dilemma's en problemen aanloopt.

Het belang van het onderwerp armoedebestrijding is evident. 2010 is uitgeroepen tot Europees jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en daarmee wordt prioriteit gegeven aan het wegnemen van hindernissen op de weg naar werk en het bieden van inkomensondersteuning aan mensen met een minimuminkomen.

Op rijksniveau zijn in het nationaal actieplan 2008-2010 voor de bestrijding van armoede vier prioritaire doelstellingen geformuleerd. Hieruit heeft het vorige kabinet drie hoofddoelen gedestilleerd:

- Een betaalde baan is de beste weg uit armoede;
- Inkomensondersteuning om financiële armoede te voorkomen;
- Verhinderen dat armoede leidt tot sociaal isolement (belangrijk onderdeel daarvan is dat kinderen gelijke kansen krijgen om hun talenten te ontplooiën).

Een belangrijke taak is daarbij weggelegd voor gemeenten, omdat zij dicht bij de burger staan. Deze rol is bevestigd in het lopende bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten met de titel 'samen aan de slag'. Hierin spreken de partijen de ambitie uit om een extra impuls te geven aan het bestrijden van armoede en het terugdringen van het aantal huishoudens met schulden. Daarbij wordt onderkend dat door de decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheid een verschuiving van de democratische controle heeft plaatsgevonden naar de gemeenteraden.

De verantwoordelijkheid van gemeenten betekent niet dat de doelgroep van het armoedebeleid zich beperkt tot de mensen met een WWB-uitkering, ook AOW'ers, mensen met een WW- of AO-uitkering op minimumniveau kunnen van dit beleid gebruik maken. Daarnaast kunnen ook werkenden langere tijd op of onder het sociale minimum verkeren. Al deze groepen kunnen zich tot de gemeente wenden voor extra ondersteuning. Gemeenten gaan in het kader van hun armoedebeleid actief op zoek naar mensen die recht hebben op voorzieningen.

Om de doelen uit het nationaal actieplan te kunnen realiseren is het belangrijk dat de groepen waar het armoedebeleid van gemeenten zich op richt, worden geïnformeerd. Mensen kunnen dan gebruik maken van de inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen.

Naast de gemeenten hebben het UWV en de SVB de taak om het inkomen van hun klanten op minimumniveau te borgen. De Toeslagenwet en de Aanvullende Inkomensregeling Ouderen (AIO) zijn hiervoor de instrumenten.

UWV en SVB hebben geen wettelijke taak om een klant op andere inkomensondersteunende regelingen te wijzen dan hun eigen regelingen. Wel heeft de staatssecretaris bij brief van 9 juli 2009 aan UWV meegedeeld dat aan UWV voor de komende drie jaar vijf miljoen euro beschikbaar is gesteld voor extra maatregelen in het kader van schuldhulpverlening. Het gaat dan vooral om het informeren en doorverwijzen van UWV-klanten, waarvan UWV heeft onderkend dat er sprake is van een problematische schuldsituatie.

Deze maatregelen zijn bedoeld om de samenwerking met gemeenten te stimuleren en het gebruik van regelingen en voorzieningen te bevorderen. Er zijn geen eisen of normen gesteld waaraan de uitvoeringsorganisaties zouden moeten voldoen.

Gemeenten kunnen op lokaal niveau een eigen invulling geven aan wat onder armoede en armoedebestrijding wordt verstaan. Er bestaan op dit gebied tussen gemeenten dan ook verschillen. Zo hanteren gemeenten verschillende inkomensgrenzen voor het bepalen van het recht op een inkomensondersteunende regeling. Ook kunnen gemeenten voor een belangrijk deel zelf bepalen welke instrumenten zij inzetten om te bevorderen dat inwoners gebruik maken van de regelingen.

Het belang dat landelijke en lokale politiek stellen in het voorkomen en bestrijden van armoede is hierboven aangegeven. De verschillende verantwoordelijken hiervoor in de keten van werk en inkomen en de complexiteit in de uitvoering zijn voor de inspectie aanleiding geweest om onderzoek te verrichten naar armoedebestrijding. In de kern heeft de inspectie dit onderwerp benaderd, door antwoord te zoeken op de volgende hoofdvraag.

*Dragen gemeenten, UWV en SVB met de uitvoering van het armoedebeleid bij aan het verbeteren van de inkomenspositie van mensen met lage inkomens, het terugdringen van armoede en in hoeverre is het armoedebeleid activerend?*¹

Onderzoekstechnisch heeft de inspectie de centrale onderzoeksvraag vanuit drie invalshoeken benaderd.

- Het gemeentelijke beleid en uitvoering op het gebied van armoedebestrijding is geïnventariseerd door een internetenquête onder 150 gemeenten (netto respons 105 gemeenten).

¹ Wat betreft het laatste punt zoomt het onderzoek in op het effect van armoedebeleid op de participatie van bijstandscienten.

- Het kwantitatieve beeld dat hieruit voortkomt, is kwalitatief onderbouwd met behulp van een casestudie bij acht gemeenten. Ook bij UWV en SVB zijn bij de hoofdkantoren en een tweetal regionale vestigingen casestudies uitgevoerd.
- Een omvangrijk onderdeel van het onderzoek bestaat verder uit een enquête onder de cliënten van gemeenten, UWV en SVB en een aantal werkende armen. In totaal gaat het hierbij om bijna 35.000 personen (de netto respons bedraagt 9.673). Met deze enquête kan de betekenis van de inzet van de gemeenten, UWV en SVB voor het inkomen en de participatie van de diverse groepen worden onderzocht.

1.2 Context

Om het onderzoek in een breder perspectief te kunnen plaatsen schetst de inspectie de achtergrond van de armoede problematiek.

Armoedegrenzen

Armoede is veel meer dan een ééndimensionaal financieel begrip. Armoede is niet alleen een kwestie van de hoogte van het inkomen, het is ook een kwestie van het ontbreken van kansen om deel te nemen aan de samenleving, zoals toegang tot de arbeidsmarkt, maatschappelijke activiteiten en de gezondheidszorg. Armoede wordt in de regel geassocieerd met het hebben van een laag inkomen. Ook mensen met een hoger inkomen, die bijvoorbeeld in relatief korte tijd worden geconfronteerd met een scherpe inkomensdaling, kunnen echter in een omstandigheid komen te verkeren waarbij het inkomen en het uitgavenpatroon divergeren.

De relatie tussen armoede en inkomen komt tot uitdrukking in de definities van armoedematen, zoals die in de armoedemonitor 2007 van het CBS en het SCP zijn opgenomen. Het CBS noemt daarin drie verschillende inkomensgrenzen, te weten:

- bijstandsniveau 1979, jaarlijks aangepast aan de gemiddelde prijsstijging (lage inkomensgrens);
- beleidsmatig minimum, gelijk aan 101 procent van het sociaal minimum op enig moment;
- Europese armoedegrens. Deze is gelijk aan 60 procent van het mediane inkomen van de bevolking. (Bij het mediaan inkomen verdient 50 procent van de bevolking meer en 50 procent minder dan de mediaan).

Het SCP kent ook een variant die is gebaseerd op de basisbehoeften. Uitgegaan wordt van een minimaal en een iets ruimer pakket aan goederen. Deze pakketten worden jaarlijks geïndexeerd.

Als lage inkomensgrens hanteert het CBS een vast koopkrachtbedrag in de tijd. De grens wordt voor verschillende gezinssituaties afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979. De lage inkomensgrens ligt door de jaren heen wat hoger dan de beleidsmatige inkomengrens. Zo bedroeg de lage inkomensgrens voor een paar zonder kinderen in 2008 netto €1.260 per maand. Het beleidsmatig minimum werd in dat jaar vastgesteld op netto € 1.200 per maand.

Lage inkomens in Nederland

Uit gegevens van het CBS² blijkt, dat van de ruim 6,8 miljoen huishoudens die Nederland in 2008 telde, 8 procent (afgerond 545.000 huishoudens) van een laag inkomen moet rondkomen. Van die groep hadden in 2008 460.000 huishoudens (6,7 procent) een inkomen onder de beleidsmatige minimum inkomensgrens.

² CBS, 'lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting, 2009'.

In antwoord op Kamervragen bericht de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in zijn brief van 3 maart 2010, dat er in de periode 2007-2008 weliswaar een lichte stijging is waar te nemen van het armoedepercentage volgens de lage inkomengrens; van 7,6 procent van het totaal aantal huishoudens naar 8 procent. In de periode 2005-2008 is echter sprake van een aanzienlijke daling: van 9,9 procent in 2005 naar 8,0 procent in 2008. Ook als over een langere periode gekeken wordt (vanaf begin jaren tachtig), zo vervolgde de minister in zijn antwoord, is het aantal lage inkomens afgenomen.

Een laag inkomen komt volgens het CBS relatief het meest voor bij huishoudens die zijn aangewezen op een uitkering. Dit neemt niet weg, dat uit cijfers van het CBS blijkt, dat ook van de werkenden (zelfstandigen en werknemers) er in 2008 circa 242.000 huishoudens een laag inkomen hadden.

De 545.000 huishoudens met een laag inkomen bestonden gemiddeld uit twee personen, zodat in 2008 ruim één miljoen mensen (7 procent van de bevolking) van een laag inkomen moest rondkomen. Voor minderjarige kinderen gold in 2008, dat één op de tien behoorde tot een huishouden met een laag inkomen.

Armoedeval en financiële prikkels

Bijstandsgerechtigden die weer gaan werken zullen aanmerkelijk meer dan het minimumloon moeten gaan verdienen om er netto op vooruit te gaan. Dit heeft te maken met de inkomensondersteuning die gemeenten in het kader van het armoedebeleid, naast de generieke landelijke uitkeringen op minimumniveau, kunnen verlenen. Gaat iemand werken of is er sprake van een loonstijging van iemand die al werkt, dan kan dat betekenen dat de aanvullende inkomensondersteuning vervalt. Het totale inkomen kan daardoor bij werkaanvaarding lager uitkomen dan in de uitkerings situatie: de zogenoemde 'armoedeval'.

Om deze armoedeval te voorkomen hebben gemeenten de mogelijkheid om ook na werkaanvaarding of na loonstijging de inkomensondersteuning nog enige tijd voort te zetten.

Bij de inzet van maatregelen gericht op armoedebestrijding hanteren gemeenten vaak inkomensgrenzen die uitgaan boven het sociaal minimum. Hiermee wordt bereikt, dat als iemand gaat werken en zijn inkomen blijft onder de inkomensgrens die de gemeente hanteert, er voor hem recht blijft bestaan op de eerder toegekende inkomensondersteuning. Daarmee verschuift de armoedeval van een lagere naar een wat hogere inkomensgrens.

Op landelijk niveau zijn eveneens (fiscale) maatregelen getroffen om de armoedeval tegen te gaan³.

Ook werken gemeenten met uitstroompremies. Deze bedragen worden met de nodige voorwaarden ingezet op het moment dat uitkeringsgerechtigden werk aanvaarden, waarmee een eventuele inkomensachteruitgang/ armoedeval wordt gecompenseerd.

De inspanningen die gemeenten plegen zijn duidelijk gericht op het vinden van een balans zoals ook bedoeld in de eerste alinea van dit hoofdstuk.

³ Ministerie van SZW, rijksbegroting 2010.

1.3 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. In het volgende hoofdstuk geeft de inspectie een overzicht van het (lokale) beleid. Hoofdstuk drie gaat in op de uitvoering en resultaten van armoedebestrijding. Hoofdstuk vier zoomt in op de effecten. Het rapport sluit af met conclusies en oordeel.

2 Beleid ter bestrijding van armoede

Inkomensbeleid is in Nederland de verantwoordelijkheid van het Rijk. Jaarlijks wordt centraal de hoogte van het sociaal minimum vastgesteld, een norm die geldt voor alle burgers in Nederland. Aanvullend op het generieke inkomensbeleid hebben gemeenten een belangrijke rol bij de bestrijding van lokale armoede onder hun burgers.

Armoedebelief heeft als doel het financieel ondersteunen van mensen met een (langdurig) laag inkomen (en onvoldoende opgebouwde reserves) en het bevorderen van sociale en economische participatie. Het kabinet heeft met de VNG in een bestuursakkoord een aantal afspraken gemaakt om de armoede te bestrijden. In het bestuursakkoord 'Samen aan de slag' van mei 2007 is de opdracht opgenomen om te bezien of maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost door een decentrale bestuurlijke inrichting, waarbij het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger wordt gebracht. Samenwerking tussen partners op lokaal en regionaal niveau moet worden bevorderd.

De mogelijkheid om categoriale bijzondere bijstand te verlenen is bij invoering van de WWB in 2004 beperkt. Door deze wijziging dienen gemeenten bij de toekenning van regelingen de individuele omstandigheden van de cliënt als vertrekpunt te nemen. Er bestaan alleen nog uitzonderingen voor ouderen, gezinnen met kinderen en chronisch zieken.

Dit is voor gemeenten aanleiding geweest andere manieren te vinden om armoede te bestrijden. Gezocht is naar wegen om mensen beter te bereiken. Verbeterde voorlichting en de versoepeling van aanvragen zijn hierbij veel gekozen instrumenten.

Het totaal aan regelingen en de voorwaarden waaronder deze regelingen worden ingezet, zijn vastgelegd in het armoedebelief van gemeenten.

Zoals blijkt uit een onderzoek van SGB van september 2006 kent het armoedebelief van gemeenten globaal twee doelstellingen:

- bieden van inkomensondersteuning aan huishoudens die dat gezien hun inkomen nodig hebben;
- bieden van sociale participatie en ontplooiing.

Gegeven deze doelstellingen bestaat het pakket maatregelen dat gemeenten inzetten niet alleen uit voorzieningen gericht op inkomensondersteuning, maar ook uit voorzieningen gericht op het bevorderen van arbeidsparticipatie en het tegengaan en doorbreken van sociaal isolement. Voorbeelden van die laatste voorzieningen zijn de stads- en kortingspassen. Het doorbreken van het isolement beoogt een opstap te zijn naar sociale en zo mogelijk economische participatie. Uiteindelijk doel is dat mensen zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien.

Een belangrijke vraag voor dit onderzoek is of gemeenten armoedebestrijding hebben onderkend als specifiek doel van beleid. Uit de internetenquête blijkt dat dit voor alle responderende gemeenten het geval is. Er is in het gemeentelijke domein geen discussie over de vraag of armoedebelief relevant is. Dit wordt bevestigd bij de casestudies die bij acht gemeenten zijn uitgevoerd. Hiermee werken gemeenten in lijn met het bestuursakkoord dat SZW en VNG in 2007 hebben gesloten en waarin afspraken zijn gemaakt over een intensivering van het armoedebelief. Naast armoedebestrijding is schuldhelpverlening een belangrijk thema in het beleid.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de globale doelstellingen, zoals ook SGBO die heeft vastgesteld, ongewijzigd zijn gebleven. Wel hebben gemeenten hun beleid (inkomensondersteuning en activering) geïntensiveerd.

Gemeenten onderkennen in alle gevallen groepen waarop zij zich specifiek richten. Uit de internetenquête blijkt dat kinderen en 65-plussers in vrijwel alle gemeenten een doelgroep vormen. Gemeenten onderscheiden werkende armen in driekwart van de gevallen als doelgroep. Minder vaak geldt dit voor UWV cliënten. Doelgroepbeleid sluit geen mensen uit die niet tot die categorie behoren. Het beslissende criterium voor de toekenning van een voorziening of regeling is uiteindelijk de hoogte van het inkomen. In die zin kan iedereen die (langdurig) van een laag inkomen moet rondkomen bij de gemeente aankloppen voor ondersteuning.

Om de doelstellingen van het armoedebeleid te realiseren zetten gemeenten diverse regelingen en voorzieningen in, die tot doel hebben om kosten te vergoeden, inkomensondersteuning te bieden aan doelgroepen en participatie te bevorderen. De meeste gemeenten zetten hiervoor dezelfde soort regelingen en voorzieningen in. Het verschil tussen de gemeenten blijkt vooral uit de inkomensgrenzen die zij per regeling of voorziening hanteren. De inkomensgrenzen variëren van 100 tot 130 procent van het netto sociale minimum. Doordat de inkomensgrenzen voor de meeste regelingen boven bijstandsniveau zijn gesteld, kunnen zowel mensen met een bijstandsuitkering als cliënten van UWV en SVB en 'werkende armen' met een inkomen op of net boven het bijstandsniveau gebruikmaken van de regelingen van gemeenten. Hiernaast geldt ook dat de hoogte van de vergoedingen verschilt per gemeente, als ook wie wel en wie niet in aanmerking komt voor een vergoeding.

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

Armoedebeleid heeft ook tot doel om participatie te bevorderen. De maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van participatie zijn tweeledig, deels gericht op het voorkomen van een inkomensterugval bij het aanvaarden van werk (armoedeval) en deels gericht op het bevorderen van arbeidsparticipatie en het voorkomen en doorbreken van sociaal isolement. Opheffen van sociaal isolement kan worden gezien als een eerste stap op weg naar participatie: de eerste trede op de participatieladder.

Ook SVB en UWV hebben een rol bij het waarborgen van het sociaal minimum van hun cliëntèle. UWV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Toeslagenwet (TW). Doel van de TW is om een uitkering, die wordt verstrekt op grond van een andere sociale verzekeringswet, indien noodzakelijk, aan te vullen tot het sociaal minimum. Uitgangspunt van de TW is dat de klant die in aanmerking komt voor een toeslag, de aanvraag bij het UWV daarvoor zelf verzorgt.

SVB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de AOW, de nabestaandenuitkering Anw, de kinderbijslag en enkele andere regelingen. De SVB is vanaf 1 januari 2010 verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB65+-regeling. Op grond van de 'Aanvullende inkomensvoorziening ouderen' (AIO) kunnen personen van 65 jaar of ouder met een onvolledige AOW-uitkering in aanmerking komen voor een aanvulling tot het sociaal minimum. Beoogd wordt om de dienstverlening aan de burger te verbeteren doordat hij voortaan zijn AOW-uitkering en AIO-uitkering door één

instantie krijgt uitbetaald. De doelstelling is daarnaast om het niet-gebruik van de WWB terug te dringen.

Zoals in de inleiding is vermeld geeft UWV met ingang van 1 januari 2010 invulling aan het verzoek van de toenmalige staatssecretaris om mensen (met schulden) door te verwijzen naar schuldhulpverlening en het wijzen op mogelijke inkomensondersteuning door gemeenten.

2.1 Conclusies

- Gemeenten hebben gevolg gegeven aan de afspraken die in het bestuursakkoord zijn gemaakt over de intensivering van het armoedebeleid.
- Zowel doelstelling als instrumentarium vertonen bij gemeenten veel overeenkomsten. Alle gemeenten kennen een doelgroepenbeleid, waarvan sowieso kinderen en 65-plussers deel uit maken. Armoedebeleid bij gemeenten kent globaal twee doelstellingen: inkomensondersteuning en het bevorderen van sociale en economische participatie.
- Gemeenten verschillen vooral in het kiezen van inkomensgrenzen.

3 Uitvoering en resultaten van armoedebestrijding

In dit hoofdstuk gaat de inspectie in op de uitvoering van het armoedebeleid en de resultaten die daarmee worden geboekt. Belangrijke aspecten daarbij zijn de voorlichting, de bekendheid, het gebruik van regelingen en de kosten daarvan.

Voorlichting door gemeenten

Gemeenten spannen zich in om de doelgroepen van hun beleid te bereiken en voor te lichten over de diverse inkomens- en armoederegelingen. Om mensen over hun rechten te informeren zetten zij verschillende voorlichtingskanalen in. De meeste gemeenten volgen hierbij dezelfde methoden. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van rekenhulpen en de mogelijkheid voor elektronische aanvraag. Veel gemeenten zetten formulierenbrigades in.

Respondenten maken vaak gebruik van gemeentelijke informatiebronnen (vooral de voorlichting door medewerkers van de gemeenten en folders). De websites van gemeenten worden maar door 4 procent van de cliënten genoemd als voorlichtingsbron. De meeste hulp en informatie krijgen cliënten van familie en kennissen (35 procent).

Uit het onderliggende onderzoek blijkt dat personen met een WWB-uitkering vaker voorlichting van de gemeenten hebben gekregen dan andere groepen, zoals mensen met een uitkering van UWV en SVB en werkenden met een laag inkomen. De kwaliteit van de voorlichting was volgens de ruime meerderheid van de geënquêteerden redelijk tot zeer goed.

Samenwerking en bestandsvergelijking

Om doelgroepen gericht te wijzen op mogelijkheden om in aanmerking te komen voor een regeling of voorziening geldt dat gemeenten beschikken over veel gegevens van mensen die een bijstandsuitkering ontvangen. Voor het in beeld brengen van de overige doelgroepen maken veel gemeenten gebruik van externe onderzoeksbureaus, zoals KWIZ en SGB0.

Verder geven gemeenten aan, dat bestandskoppeling met gegevens van de Belastingdienst kan leiden tot meer kennis over wie tot de doelgroep werkende armen behoort. Dat dit niet altijd het gewenste resultaat oplevert, is gebleken uit een pilot die is uitgevoerd door de Belastingdienst en 16 gemeenten/Intergemeentelijke Sociale Diensten.⁴

Voorts levert de SVB maandelijks bestanden aan het Inlichtingenbureau over de verstrekte AIO-uitkeringen. Niet alle gemeenten maken hiervan gebruik. Ook tussen gemeenten en UWV is op het gebied van armoedebestrijding sprake van enige vorm van samenwerking. Deze samenwerking met UWV is vaak incidenteel van aard en gaat om voorlichting op de werkpleinen over inkomensondersteunende regelingen. Voor de bestrijding van armoede hebben veel gemeenten om bestandsinformatie van het UWV gevraagd. UWV kon veel van deze verzoeken echter op juridische gronden (het zogenoemde 'gesloten verstrekkingenregime') niet honoreren.⁵

⁴ Brief aan de Tweede Kamer d.d. 7-12-2009, Kamerstukken 24515; nr.170.

⁵ Op grond van de Wet SUWI is gegevensverstrekking slechts mogelijk bij wet of bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Men spreekt dan van een gesloten systeem van gegevensverstrekking. Het gaat dan om het verwerken of verder verwerken van gegevens, die het UWV, de SVB en de colleges van burgemeester en wethouders hebben verkregen voor de uitvoering van wettelijke taken waarmee zij zijn belast. Dat neemt niet weg dat door het UWV, de SVB en de colleges van Burgemeester en Wethouders in incidentele gevallen gegevens op het terrein van werk en inkomen kunnen worden verstrekt met toetsing aan de criteria van de WBP.

Vereenvoudiging aanvraagprocedures

Bij het vereenvoudigen van aanvraagprocedures gaat het bijvoorbeeld om toegankelijke, laagdrempelige aanvraagprocedures, koppeling van interne bestanden en het al dan niet aantonen van gemaakte kosten.

Uit het onderzoek blijkt, dat potentiële rechthebbenden pro-actief door gemeenten worden benaderd. In een derde deel van de gevallen is de regeling of voorziening ambtshalve toegekend. Vaak is daarbij gebruik gemaakt van gegevens uit gemeentelijke bestanden.

Ook blijkt uit het onderzoek dat in 32 procent van de onderzochte gemeenten gebruik wordt gemaakt van balies die buiten de sociale dienst zijn geplaatst om zodoende het vragen van informatie laagdrempelig te houden. In 40 procent van de gemeenten is de aanvraagprocedure efficiënter gemaakt, waardoor toekenning en uitbetaling sneller kan worden geregeld.

Voorlichting door UWV en SVB

Ook mensen met een loondervingsuitkering, zoals de WW of de Wia, kunnen een uitkering hebben die ligt onder het sociaal minimum. Deze uitkering kan op grond van de Toeslagenwet door het UWV worden aangevuld tot het sociaal minimum. Het initiatief om een toeslag aan te vragen ligt bij de klant. UWV heeft als taak de klant over deze mogelijkheid te informeren. Aan de hand van informatie die de klant bij de uitkeringsaanvraag WW, Wia of Wajong verstrekt, bepaalt de procesbegeleider of er eventueel recht op een toeslag bestaat. In dat geval wordt de klant via een brochure bij de toekenningsbeslissing gewezen op de mogelijkheid om een toeslag aan te vragen.

Mensen met een uitkering van UWV – eventueel aangevuld met een toeslag op grond van de TW – kunnen in aanmerking komen voor een aanvullende regeling of voorziening van de gemeente.

In de brochure 'Daarvan kan ik niet rondkomen' bedoeld voor mensen die informatie willen hebben over de TW, staat een korte verwijzing naar financiële bijdragen voor mensen met een laag inkomen die door gemeenten en de Belastingdienst kunnen worden verstrekt.

Uit het onderliggende onderzoek komt naar voren, dat werkcoaches en arbeidsdeskundigen in hun werk de prioriteit leggen bij de re-integratie van de cliënt. Of een cliënt wordt gewezen op aanvullende inkomensondersteuning die door gemeenten en Belastingdienst kan worden verstrekt hangt af van de kennis, affiniteit en alertheid van de UWV-functionaris.

De SVB is vanaf 1 januari 2010 verantwoordelijk voor de uitvoering van de 'Aanvullende inkomensvoorziening ouderen' (AIO). Iedere nieuwe AOW'er, die mogelijk recht heeft op een aanvullende WWB-uitkering, krijgt de folder 'Bijstand WWB, extra inkomen voor 65-plussers' toegezonden. In deze folder wordt gewezen op de vrijstelling van gemeentebelastingen en het verkrijgen van bijzondere bijstand bij de gemeente.

De folder vermeldt niets over andere inkomensondersteunende regelingen van gemeenten, zoals de regelingen voor 65+ en chronisch zieken.

Medewerkers van het hoofdkantoor van de SVB hebben benadrukt, dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het armoedebelief.

Bekendheid van inkomensondersteunende regelingen

Als effect van voorlichting is nagegaan in welke mate cliënten die een beroep kunnen doen op inkomensondersteunende regelingen en toeslagen hiermee bekend zijn. Naast mensen met een uitkering zijn hierbij ook de werkenden met een laag inkomen meegenomen.

Het blijkt, dat de landelijke toeslagen, zoals de huur- en zorgtoeslag bij alle categorieën met een inkomen op of rond het sociale minimum bekend zijn.

Verder komt naar voren dat bijstandsgerechtigden beter op de hoogte zijn van gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen dan klanten van UWV en SVB en werkende armen.

De bijzondere bijstand is onder bijstandsgerechtigden de minst bekende regeling.

Onder de andere groepen is die bekendheid nog kleiner.

Uit het onderzoek blijkt dat de bekendheid van een regeling toeneemt naarmate mensen langere tijd een uitkering ontvangen. Verder is een trend dat mensen die zich zelfredzaam achten, beter op de hoogte zijn dan gemiddeld.

Gebruik van inkomensondersteunende regelingen

Voor het onderdeel gebruik heeft de inspectie de geënquêteerden gevraagd of als zij bekend zijn met de regeling daarvan ook gebruikmaken, dit gegeven hun inkomen en gezinssamenstelling.

Het onderzoek laat zien, dat de bekendheid met regelingen zich doorzet in het gebruik er van. Zo is bekendheid en gebruik van landelijke regelingen hoog. Het gebruik van gemeentelijke regelingen ligt lager. Mensen met een uitkering van de gemeente maken meer gebruik van inkomensondersteunende regelingen dan mensen met een uitkering van UWV of SVB, die in een vergelijkbare financiële positie verkeren. Werkenden met een laag inkomen maken het minste gebruik van inkomensondersteunende regelingen.

Als er geen gebruik wordt gemaakt van de regelingen dan ligt de oorzaak daarvan vooral bij onbekendheid, de gedachte dat er geen recht op de regeling bestaat en bij de ervaren ingewikkeldheid.

Overigens wil dit niet zeggen dat de groep mensen die dit als zodanig ervaart ook voor de regeling in aanmerking zou zijn gekomen. Het is wel aannemelijk dat een deel van deze populatie wel degelijk voor een regeling in aanmerking komt. Zoals dit blijkt uit het onderzoek 'geld op de plank' van het SCP uit 2007 en het onderzoek van UWV zoals wordt aangehaald in de beleidsdoorlichting van SZW van maart 2010.

Armoedebeleid vanuit financieel oogpunt

Gemeenten hebben informatie geleverd over bedragen die zij voor een inkomensondersteunende regeling of voorziening hebben uitgegeven en over het aantal cliënten dat daarvan gebruik heeft gemaakt. Op basis daarvan is het gemiddelde bedrag per regeling of voorziening berekend.

Van het totaal aan uitgaven gaat 50 procent naar de bijzondere bijstand, 19 procent naar het kwijtschelden van lokale lasten, 13 procent naar uitgaven voor categoriale bijstand, 11 procent naar uitgaven voor participatievoorzieningen en 8 procent naar voorzieningen voor kinderen. Circa een derde deel van de gemeenten dat aan de enquête heeft deelgenomen heeft een totaaloverzicht geboden van alle regelingen.

De opgegeven aantallen gebruikers en bedragen die zijn gemoeid met inkomensondersteunende maatregelen en voorzieningen kunnen niet één op één herleid worden naar de gemiddelde uitgaven voor het armoedebeleid per cliënt. Uit de analyse blijkt echter een significant verband te bestaan tussen de omvang van de WWB-populatie en de totale uitgaven per gemeente. Berekening op basis van deze grootheden leidt voor het jaar 2008 tot een gemiddeld bedrag van afgerond € 2.200 per WWB-gerechtigde. Extrapolatie naar de totale uitgaven van het gemeentelijk armoedebeleid leidt tot een bedrag van circa € 570 miljoen voor het jaar 2008.

Gemeenten kunnen niet altijd inzicht bieden in de uitvoeringskosten die zijn gemoeid met de regelingen. Dit kan wel zinvol zijn. Volgens onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam kunnen deze kosten per regeling verschillen. De uitvoeringskos-

ten van maatwerkregelingen bedragen per verstrekking aanzienlijk meer dan categoriale regelingen, dit verschil kan in Amsterdam oplopen tot meer dan het dubbele.⁶

Voor de specifieke regelingen kunnen wel de gemiddelde uitgaven per verstrekking worden berekend. De belangrijkste regelingen qua hoogte zijn de bijzondere bijstand (€ 660), de langdurigheidstoeslag (€ 421) en de uitgaven voor de regeling duurzame gebruiksgoederen (€ 854).

Uit de hoogte van de bedragen blijkt dat mensen die geen gebruikmaken van de regelingen die voor hen van toepassing zijn, een substantieel bedrag kunnen mislopen.

3.1 Conclusies

- Ondanks de inspanningen van de uitvoeringsorganisaties zijn er toch mensen, die in principe wel recht hebben op inkomensondersteuning, die niet worden bereikt. Bij klanten met een bijstandsuitkering is de bekendheid met de regelingen/mogelijkheden hoger, dan bij klanten met een andere uitkering en zeker bij de werkende armen ligt de bekendheid lager. Naarmate de klanten beter bekend zijn met de regelingen is het gebruik ook hoger. Naast bekendheid zijn de gedachte dat er geen recht op een regeling bestaat en de ervaren ingewikkeldheid andere factoren die onderbenutting van de regeling veroorzaken.
- Gemeenten verrichten op het gebied van voorlichting, bestandsvergelijking en vereenvoudiging van aanvraagprocedures veel inspanningen om de doelgroepen te bereiken. Zeker op het gebied van bestandsvergelijking worden nog niet alle mogelijkheden door gemeenten aangewend. Overigens zijn er ook juridische beperkingen bij het leveren van bestandsgegevens door UWV aan gemeenten. Deze vormen een beletsel voor gemeenten om UWV-klanten met een inkomen op minimumniveau beter van dienst te zijn.
- UWV en SVB spannen zich vooral in om te zorgen dat mensen de aanvullingen krijgen die op basis van de eigen regelingen kunnen worden verstrekt. Als het gaat om regelingen die gemeenten in het kader van de armoedebestrijding verstrekken, geldt dat dit in belangrijke mate afhangt van de kennis en affiniteit van de betrokken medewerkers. UWV en SVB hebben op dit gebied ook geen wettelijke taak.
- Landelijke regelingen, zoals de huur- en zorgtoeslag, zijn bijna bij iedereen bekend en het gebruik ligt ook zeer hoog. Gemeentelijke regelingen zijn minder bekend.
- Bij de internetenquête onder gemeenten is gebleken dat slechts een minderheid volledig inzicht kan bieden in de uitgaven en uitvoeringskosten, die zijn gemoeid met het armoedebeleid.
- Als mensen hun rechten niet verzilveren dan lopen zij, gezien hun inkomen, een substantieel bedrag mis. Als voorbeeld gelden de volgende gemiddelde bedragen: voor de bijzondere bijstand (€ 660), de langdurigheidstoeslag (€ 421) en de uitgaven voor de regeling duurzame gebruiksgoederen (€ 854).

⁶ Rekenkamer Amsterdam, Armoedebeleid in Amsterdam, 2010.

4 De effecten van de inkomensondersteunende maatregelen op inkomenspositie en participatie

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven welke maatregelen de uitvoering heeft getroffen om de inkomensondersteunende regelingen bij de cliënten onder de aandacht te brengen en welke resultaten zijn geboekt. Belangrijk is dat de minima niet alleen bekend zijn met deze regelingen en voorzieningen, maar er ook daadwerkelijk gebruik van maken. De verwachting is dat hierdoor niet alleen hun financiële armslag verbetert, maar dat door een versterking van hun positie mensen eerder in staat en bereid zijn om te participeren.

Dit hoofdstuk biedt op basis van de cliëntenenquête een beeld van de effectiviteit van de inkomensondersteunende maatregelen op de financiële positie van de doelgroep. Tevens geeft de inspectie weer, in hoeverre bedoelde maatregelen volgens de respondenten een positief effect hebben op sociale en economische participatie.

4.1 Effecten op de inkomenspositie

Primair doel van de inkomensmaatregelen is het verbeteren van de financiële positie van mensen met een laag inkomen. De meeste gemeenten richten zich op mensen met een inkomen tot met 120 procent van de bijstandsnorm. Een enkele gemeente kent inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen toe tot inkomens van 130 procent van de norm. Afhankelijk van de samenstelling van het huishouden kan dit oplopen tot ongeveer € 1.600,00 netto per maand.

Mate van rondkomen

In de cliëntenenquête is gevraagd om aan te geven in welke mate men op dit moment kan rondkomen. De bevindingen worden weergegeven voor drie inkomensklassen, te weten: inkomen op bijstandsniveau, van bijstandsniveau tot € 200,00 daarboven en de derde groep vanaf bijstand plus €200 tot € 1.600,00. In tabel 1 is het resultaat van dit onderdeel van het onderzoek weergegeven.

Tabel 1

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

	Inkomensniveau			Totaal
	Bijstand (WWB)	Bijstand tot Bijstand+ €200	Bijstand+ €200 tot €1600	
Geld voor betalingen (huur, gas, licht, eten, kleding)				
Komt altijd geld te kort	35	18	10	26
Komt vaak geld te kort	28	23	17	25
Meestal net genoeg geld	32	47	52	39
Altijd genoeg geld	5	12	21	10
	100	100	100	100
Totaal	3333	1174	1080	5587

Uit de tabel valt af te leiden hoe groot het effect is van een kleine stijging in het inkomen op de mate, waarmee de respondenten zeggen financieel rond te kunnen komen. Door de laagste minima is aangegeven dat zij ruwweg drie keer zo vaak problemen hebben dan de hogere minima.

Uit de cliëntenquête komt naar voren dat ook andere factoren bepalend zijn om rond te komen. Zo hebben jongeren en mensen die nog niet zo lang een uitering hebben meer moeite om rond te komen dan anderen. Ook geldt dit voor mensen met een WW-uitkering of recent ingestroomde WWB'ers. Voorts legt het hebben van kinderen druk op de financiële positie.

Uit de analyse blijkt dat door een goede opleiding, zelfredzaamheid, lidmaatschap van een vereniging en/of een autochtone afkomst de kans om rond te komen van het inkomen groter wordt.

Betalingsachterstanden

Van de respondenten heeft 38 procent met een inkomen op het sociaal minimum aangegeven dat men betalingsachterstanden heeft. Bij de inkomensgroep daarboven is dat 19 procent en bij de groep tot € 1.600,00 is het 16 procent. Het percentage mensen dat zegt betalingsachterstanden te hebben, is wel kleiner dan het aantal dat zegt niet rond te kunnen komen, namelijk de helft daarvan. Een deel van de groep met problemen bij het rondkomen, geeft dus aan te voorkomen dat betalingachterstanden ontstaan.

Mensen met betalingsachterstanden hebben grotendeels dezelfde karakteristieken als zij die niet goed rond kunnen komen: (jongeren, huishoudens met kinderen, allochtonen, weinig zelfredzamen). Verder blijkt uit de reacties van de respondenten dat mensen die langer een uitkering ontvangen vaker betalingsachterstanden hebben. Het is in principe mogelijk om wel moeite te hebben met rondkomen, zonder dat er betalingsachterstanden ontstaan. Bijvoorbeeld doordat uitgaven worden uitgesteld of dat wordt ingeteerd op het vermogen (spaargeld). Wellicht dat hierdoor eerst op termijn betalingsachterstanden ontstaan.

Invloed van gemeentelijke voorzieningen en regelingen.

Betalingsachterstanden zouden kunnen worden verminderd als minima in ieder geval gebruik maken van landelijke en gemeentelijke regelingen en voorzieningen die als doel hebben om de inkomenspositie te verbeteren. Het gebruik van de landelijke regelingen, zoals huur- en zorgtoeslag is vrij algemeen. Voor de zorgtoeslag geldt dat vrijwel alle respondenten hiervan gebruik maken. Moeilijk rondkomen of het hebben van betalingsachterstanden ligt dus niet aan het mislopen van deze landelijke regelingen.

Op basis van analyse van de cliëntenquête stelt de inspectie vast dat het gebruik van kinderregelingen invloed heeft op de mate waarin mensen zeggen te kunnen rondkomen. De regelingen voor kinderen bieden dus enige compensatie waardoor ouders meer financiële ruimte krijgen.

Verder kan worden vastgesteld dat de kosten die worden vergoed via de bijzondere bijstand positieve invloed hebben op de schuldpositie van de respondenten. Hoewel de bijzondere bijstand niet aan veel cliënten wordt verstrekt, betreft het wel de helft van de gemeentelijke uitgaven. Gemiddeld genomen is het uitgekeerde bedrag dan ook fors, wat mede een verklaring kan zijn van het effect ervan op de schuldpositie. Voor de overige voorzieningen kan op grond van de cliëntenquête het effect van het gebruik op de inkomenspositie niet worden vastgesteld. Dit geldt zowel voor de mate waarin zij kunnen rondkomen als voor de afname van betalingsachterstanden.

4.2 Het effect van inkomensondersteuning op participatie

Naast het bieden van meer financiële armslag, hebben voorzieningen ook tot doel om sociale en economische participatie te bevorderen. Het stimuleren van sociale participatie heeft een intrinsiek doel, namelijk het doorbreken van het isolement waarin mensen kunnen verkeren. Daarnaast veronderstellen beleidsmakers dat, volgens de participatieladder, sociale participatie de afstand tot de arbeidsmarkt doet afnemen en zo economische participatie bevordert.

Op basis van de gegevens van de cliëntenenquête geeft de inspectie in deze paragraaf weer, of de sociale participatie dankzij de inzet van de voorzieningen van de gemeente inderdaad toeneemt. Vervolgens kijkt zij of er een verband is tussen sociale participatie enerzijds en de afstand tot de arbeidsmarkt anderzijds.

Voorts bestaat er een communis opinio dat het hebben van financiële zorgen ook tot een grotere afstand tot de arbeidsmarkt leidt. Mensen richten zich vooral op het oplossen van hun financiële problemen en minder op het zoeken naar werk. Via de cliëntenenquête is ook dit verband onderzocht.

Sociale participatie

Er zijn verschillende vormen van sociale participatie. In het onderzoek is onderscheid gemaakt naar culturele activiteiten, sociale contacten en mediagebruik.

Het niveau van sociale participatie is afhankelijk van individuele omstandigheden. Op basis van de analyse van de onderzoeksgegevens blijkt dat bepaalde kenmerken van personen van invloed zijn op de mate waarin men culturele activiteiten ontplooid. Kenmerken waar we in dit onderzoek rekening mee houden zijn: geslacht, leeftijd, opleiding, samenstelling van het huishouden en etniciteit. Daarnaast hebben factoren die een uiting geven aan de gemoedstoestand van de persoon ook invloed op de sociale participatie. Hierbij onderscheiden we zelfredzaamheid, inkomensbeleving, (de structuur en status van) het hebben van betaald werk en het aantal jaren dat men afhankelijk is van een uitkering.

De mate waarin mensen participeren, hangt samen met een aantal factoren. Uit de cliëntenenquête blijkt dat zelfredzaamheid, de hoogte van het inkomen en de opleiding die men heeft gevolgd een positief verband heeft met het deelnemen aan culturele activiteiten. Mensen die veel minder van dit soort activiteiten ondernemen, staan veel meer geïsoleerd in de maatschappij. Veel van deze personen zijn uitkeringsafhankelijk en vormen een belangrijke doelgroep voor het gemeentelijke armoede- en activeringsbeleid. Uit nadere analyse blijkt dat sociaal isolement het minste voorkomt onder personen met een Wajong- en WW-uitkering. Uit de enquête blijkt dat mensen met een laag inkomen, weinig opleiding en die niet zelfredzaam zijn, nauwelijks sociaal participeren.

Juist omdat deze groep zo geïsoleerd is, zou men kunnen veronderstellen dat deze groep minder gebruikmaakt van inkomensondersteunende regelingen. Uit de analyse blijkt echter dat sociaal geïsoleerden *niet* minder gebruik maken van de beschikbare ondersteunende regelingen dan mensen die wel sociaal participeren. Alleen voor de regelingen die specifiek bedoeld zijn om sociale participatie te stimuleren is er een significant verschil. Sociaal geïsoleerden ontvangen deze voorzieningen vaker. Op zich is dat een juiste ontwikkeling, immers zij vormen de doelgroep par excellence voor deze regeling. Ten tijde van het onderzoek heeft de toekenning van deze voorzieningen echter nog niet geleid tot meer sociale participatie. Of dit effect op termijn wel gaat optreden kan op basis van dit onderzoek niet worden geconcludeerd.

Sociale participatie en afstand tot de arbeidsmarkt

Als het gaat om sociale participatie en de afstand tot de arbeidsmarkt, dan blijkt uit de enquête dat er een sterke samenhang is tussen het ondernemen van activiteiten buiten de deur die geld kosten en de afstand tot de arbeidsmarkt. Dit beeld geldt ook voor alle andere onderscheiden culturele, maatschappelijke en sociale activiteiten. Alleen mensen die (gedeeltelijk) werken, en dus het dichtst bij de arbeidsmarkt staan, ondernemen juist wat minder activiteiten en vallen dus buiten dit patroon. De verklaring kan zijn dat deze groep minder tijd heeft voor dit soort activiteiten dan mensen die niet werken.

Op basis van de gegevens van de cliëntenenquête is de conclusie gerechtvaardigd dat personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt minder sociaal participeren.

Financiële zorgen en afstand tot de arbeidsmarkt.

Op basis van het onderzoek blijkt er geen significant verband te bestaan tussen de mate van kunnen rondkomen en het hebben van schulden enerzijds en de afstand tot de arbeidsmarkt anderzijds. Personen die aangeven moeite te hebben met rondkomen zijn niet negatiever over hun kansen op de arbeidsmarkt dan personen die aangeven minder moeite te hebben met rondkomen.

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

4.3 De invloed van financiële prikkels op de participatie van WWB-gerechtigden

Na de vraag hoe de ondervraagde cliënten kijken naar de invloed van inkomensondersteunende maatregelen op sociale participatie en de afstand tot de arbeidsmarkt, betreft de inspectie in de volgende stap de effecten van inkomensondersteunende maatregelen op de economische participatie. Hierbij richt zij de focus op WWB-gerechtigden.

De invloed op participatie kan twee kanten uit werken. Enerzijds kunnen gemeenten WWB-klanten door middel van financiële stimuleringsmaatregelen prikkelen om aan het werk te gaan.

Anderzijds kan het aanvaarden van werk en daarmee het ontvangen van een hoger inkomen, leiden tot een verlies of vermindering van inkomensondersteunende maatregelen. De financiële prikkel om te gaan werken wordt hierdoor ondergraven en leidt tot de zogenoemde armoedeval. Over de ernst van dit probleem speelt al langer een discussie.⁷

Bij dit tweerichtingsverkeer van financiële impulsen rijst eerst de vraag of en hoe de positieve prikkels ingrijpen op het zoekgedrag van klanten. Gemeente kunnen deze financiële stimulansen op verschillende manieren vormgeven.

⁷ Zie hierover bijvoorbeeld de discussie tussen CPB en SCP over de armoedeval. SCP, Armoedemonitor 2007, december 2007 en CPB, Armoedeval heeft wel gedragseffecten, januari 2008. Recentelijk hebben de Maarten Alders en Flip de Kam hun zorg uitgesproken in Sociaal Bestek van februari 2010: Een kwaal van de verzorgingsstaat: de armoedeval. Ten slotte de vraag van Tweede Kamerlid Meeuwis over de armoedeval van 22 januari 2010.

Een inventarisatie onder gemeenten toont aan dat ruim driekwart van de gemeenten financiële hulp geeft bij werkhervatting en de inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen tijdelijk laat doorlopen. 20 procent van de gemeenten hanteert een kwijtscheldingsregeling voor schulden aan de gemeenten, als iemand een baan aanvaardt. De helft van de gemeenten kent een uitstroompremie. Het aantal toegekende premies is meestal echter laag (en nogal wat gemeenten houden geen precieze cijfers bij), zodat de inspectie concludeert dat het als actief toegepast instrument slechts bij enkele gemeenten een rol speelt.

Uit de cliëntenenquête blijkt dat het uiteindelijke gebruik van de uitstroompremie 10 à 20 procent bedraagt. Dit gebruik is vergelijkbaar met de andere instrumenten die gemeenten inzetten om de financiële prikkel te versterken.

Re-integratietrajecten en de verplichting om te solliciteren worden veel vaker ingezet.

De ondervraagde burgers hebben ook hun oordeel gegeven over de effectiviteit die de instrumenten in hun ogen hebben.

Van de instrumenten die een financiële stimulans geven bij werkaanvaarding denkt een meerderheid van de ondervraagden (rond de 60 procent) dat deze waarschijnlijk of zeker helpen.

Over de corrigerende instrumenten, zoals sancties en waarschuwingen, is slechts een minderheid (circa 40 procent) ervan overtuigd dat hierdoor mensen harder op zoek gaan naar werk.

Het beeld van klanten dat positieve prikkels beter werken dan negatieve prikkels staat in contrast met de uitspraken van medewerkers van gemeenten. Uit interviews met hen blijkt dat men veel minder verwacht van positieve financiële prikkels. Er bestaat dus een duidelijk verschil in perceptie tussen klanten en uitvoerders⁸.

Armoedeval

Een uitstroompremie kan mensen wellicht over de streep trekken om sneller werk te aanvaarden. Uit het onderzoek blijkt echter dat een minderheid van de klanten hiervan profiteert. Hoewel de klant positief is over de prikkel is niet te herleiden of de bonus de doorslag geeft tot het aanvaarden van werk. Daarvoor was de onderzoekspopulatie die de bonus ontvangen heeft te klein. De vraag of deze meestal incidentele vergoeding het negatieve en meer structurele effect van de armoedeval compenseert, zou dan ook maar voor een klein deel van de uitstroom gelden.

Wel is onderzocht of bij gemeenten die hogere inkomensgrenzen hanteren bij de verstrekking van voorzieningen, de armoedeval verschuift naar een hoger loonniveau. De hypothese is dat gemeenten met de hoogste inkomensgrenzen ook het hoogste uitstroompercentage behalen. Immers door het hanteren van hogere inkomensgrenzen wordt het effect van de armoedeval afgezwakt.

Bijstandsccliënten die uitstromen naar reguliere arbeid behouden het recht op aanvullende inkomensvoorzieningen tot de door de gemeente bepaalde inkomensgrens. Bij gemeenten die een lage inkomensgrens hanteren verliezen bijstandsccliënten die uitstromen bij een lager inkomen het recht op aanvullende inkomensvoorzieningen.

Om deze veronderstelling te toetsen is bij een aantal voorzieningen of regelingen de invloed van de hoogte van de inkomensgrenzen op de uitstroom berekend. Hierbij is de gemiddelde uitstroom van een gemeente afgezet tegen de inkomensgrenzen die worden gehanteerd voor het in aanmerking laten komen van een klant voor een

⁸ Van der Klaauw en Van Ours hebben de effectiviteit van positieve en negatieve prikkels onderzocht. Zij concludeerden op basis van hun onderzoek dat sancties effectiever zijn dan een bonus. Bas van der Klaauw en Jan C. van Ours, Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions affect Job Finding Rates; 2010.

gemeentelijke regeling of voorziening. Bij geen van de onderzochte voorzieningen kon echter een verband tussen de hoogte van de inkomensgrens en de uitstroom worden vastgesteld.

De armoedeval bestaat bij de gratie van de verwachting die werkzoekenden hebben over hun inkomenspositie na werkaanvaarding. Aan bijstandsccliënten die op zoek zijn naar werk is gevraagd hoeveel ze per maand netto meer denken te gaan verdienen.

Bijna een derde van de bijstandsccliënten denkt na het hebben van werk er niets tot 100 euro op vooruit te gaan. De helft van de bijstandsccliënten denkt er tussen de 100 en 500 euro op vooruit te gaan. Hiervan denkt de helft dat de maximale vooruitgang 200 euro is.

Aan dezelfde groep is ook gevraagd of men denkt dat het rondkomen na het vinden van werk makkelijker zal zijn. Het merendeel van de respondenten verwacht na het vinden van werk makkelijker rond te kunnen komen. 5 procent ziet een terugval in inkomenspositie en 19 procent geeft aan dat er niets verandert.

Aan de groep die verwacht niet, of nauwelijks door werk in inkomen vooruit te gaan, is gevraagd naar de oorzaken. Van de ondervraagden geeft tussen de 40 en 50 procent aan dat het inkomen uit werk nauwelijks scheelt met een uitkering. Circa 40 procent denkt dat parttime werken het rondkomen niet veel makkelijker, of juist moeilijker maakt. Ongeveer 25 procent geeft aan dat het aflossen van schulden hier invloed op heeft en een even groot percentage ziet het verlies van armoederegelingen als oorzaak. Bij dit laatste punt constateert de inspectie dat medewerkers van gemeenten in interviews aangeven de schuldenproblematiek als een groter probleem te ervaren dan het verlies aan armoederegelingen. Dit lijkt te worden ondersteund door de bevinding uit het onderzoek, dat bijstandsccliënten die uitgestroomd zijn naar werk minder vaak betalingsachterstanden hebben dan bijstandsccliënten die niet naar werk zijn uitgestroomd.

De basisgedachte achter de armoedeval is dat een werkzoekende zich laat leiden door de financiële prikkel. Alleen bij een verbetering van de inkomenspositie zal hij of zij werk aanvaarden. Deze veronderstelling geldt niet voor 24 procent (5 + 19) van de geënquêteerde WWB'ers die actief op zoek zijn naar werk, ondanks dat zij denken met het inkomen uit werk niet makkelijker rond te kunnen komen, dan met een bijstandsuitkering.

Voor een verdere beoordeling van de armoedeval is het relevant na te gaan hoe de inkomenspositie is van mensen die vanuit de bijstand aan het werk zijn gegaan. Aan de groep voormalige bijstandsccliënten is gevraagd naar het inkomen ten tijde van het ontvangen van de uitkering en het inkomen op dit moment. Van de voormalige bijstandsccliënten geeft 12 procent aan dat er sprake is van een inkomensachteruitgang. Daarnaast geeft 30 procent van deze cliënten aan dat er geen verandering in inkomen is opgetreden. Van de groep voormalige bijstandsccliënten geeft 42 procent dus aan er in inkomen op achteruit, of niet op vooruit te zijn gegaan. Dit contrasteert met de hierboven beschreven verwachting van de mensen die nog in de bijstand zitten en actief op zoek zijn naar werk, waarvan 24 procent denkt te verslechteren of niet te verbeteren in inkomen.

Voor de totale geënquêteerde WWB-populatie (werkzoekenden en niet-werkzoekenden) is dit verschil overigens kleiner: 37 procent denkt niet makkelijker rond te komen.⁹

⁹ De populaties in de enquête zijn ongeveer even groot: 48 procent is actief op zoek naar werk en 52 procent niet (N totaal= 532).

De inspectie concludeert hieruit dat het effect van de armoedeval beperkt is door gebrekkige informatie bij werkzoekenden over het te verdienen inkomen. Pas als zij eenmaal aan de slag zijn zal een deel van de werkenden worden geconfronteerd met tegenvallende verdiensten. De inspectie heeft geen reden om aan te nemen dat de groep die na het aanvaarden van werk geen inkomensverbetering ziet, hieraan consequenties verbindt en terugvalt in de uitkering. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat het grootste deel van de cliënten dat uit de WWB naar werk uitstroomt, duurzaam uitstroomt. Slechts 12 procent komt binnen zes maanden weer terug in de uitkering en 84 procent is na een jaar nog steeds niet terug¹⁰. Wellicht ten overvloede: de terugval in de bijstand kan legio oorzaken hebben (einde contract, een niet passende functie etc.)

Een groot deel van de (uitgestroomde) bijstandsgerechtigden lijkt te aanvaarden dat werken 'niet altijd loont'. Kennelijk is het etiket 'homo economicus' op hen niet (geheel) van toepassing. Om na te gaan welke factoren ook een rol spelen bij het zoekgedrag, heeft de inspectie de geënquêteerden een aantal vragen en stellingen voorgelegd. Aan de hand van de antwoorden kunnen zelfredzaamheid, de houding en de motivatie voor werk worden bepaald.

Dat de zelfredzaamheid bij mensen die zijn uitgestroomd naar werk hoger ligt dan bij de achterblijvers in de WWB blijkt uit hun score op assertiviteit en op de vraag of ze alles aankunnen. Bijstandsccliënten die niet uitgestroomd zijn naar werk geven vaker aan dat het allemaal teveel wordt en dat ze vaak hulp van anderen nodig hebben. Deze laatste houding staat niet garant voor een snelle doorbreking van de status quo en bevordert daarmee een langer verblijf in de WWB.

De houding ten opzichte van werk wordt geïllustreerd door de reactie op vragen over de omstandigheden waaronder men werk aanvaardt. Bijna 60 procent van de respondenten die werkt, geeft aan dat men ook werk accepteert als er geen inkomensverbetering tegenoverstaat. Bij de mensen in de bijstand liggen de verhoudingen juist andersom, tussen de 60 en 65 procent zegt niet bereid te zijn werk te aanvaarden als er geen perspectief op financiële vooruitgang is.

4.4 Conclusie

- Een stijging van het inkomen met netto € 200 ten opzichte van het bijstandsniveau per maand betekent volgens de enquête dat 22 procent meer mensen er in slagen om rond te komen. Bij deze inkomensstap halveert de groep met betalingsachterstanden.
- Volgens de respondenten heeft het gebruik van regelingen enige invloed op de inkomenspositie. De voorzieningen voor kinderen en de kosten die worden vergoed via de bijzondere bijstand hebben volgens degenen die daar gebruik van maken positieve gevolgen voor respectievelijk de mate waarin zij kunnen rondkomen, als voor de afname van betalingsachterstanden. Voor de overige voorzieningen kan, op grond van de cliëntenenquête, het effect van het gebruik op de inkomenspositie niet worden vastgesteld.
- Zelfredzaamheid, de inkomenspositie en opleiding zijn belangrijke factoren voor sociale participatie. Wat uit het onderzoek niet blijkt is of mensen die een voorziening toegekend hebben gekregen, daar ook gebruik van maken en of dat gebruik leidt tot het doorbreken van sociaal isolement.

¹⁰ Inspectie Werk en Inkomen, Perspectief op duurzame uitstroom uit de WWB, Den Haag 2008.

- Weinig sociale participatie betekent een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- Groepen die de meeste schulden hebben zijn degenen die zelf het meest optimistisch zijn over hun kansen op de arbeidsmarkt.
- Mensen die geen enkel perspectief op een baan zien hebben nauwelijks meer schulden dan werkenden. De groep werkende armen is de groep die de minste schulden heeft.
- Bij de onderzochte gemeenten is geen verband tussen de hoogte van de inkomensgrenzen en de uitstroom vastgesteld.
- 37 procent van de mensen met een WWB-uitkering denkt er met werk niet in inkomen op vooruit te gaan. 60-65 procent van de WWB-populatie is niet bereid te gaan werken zonder inkomensverbetering. Als dit laatste percentage ook geldt voor de groep die denkt er met werken niet op vooruit te gaan, dan zal 23 procent van de totale populatie om financiële redenen geen inspanningen verrichten om aan het werk te gaan (60-65 procent * 37 procent = circa 23 procent).
- Als men aan het werk is, dan geeft 42 procent van de mensen aan er niet op vooruit te zijn gegaan. Op basis van eerder onderzoek van de inspectie blijkt uitstroom naar werk zo duurzaam te zijn dat de inspectie veronderstelt dat het ontbreken van inkomensverbetering niet leidt tot terugval in de uitkering.

5 Conclusies en oordeel

De inspectie is haar onderzoek gestart met de hoofdvraag:

Dragen gemeenten, UWV en SVB met de uitvoering van het armoedebeleid bij aan het verbeteren van de inkomenspositie van mensen met lage inkomens, het terugdringen van armoede en in hoeverre is het armoedebeleid activerend?

Onderstaand geeft de inspectie antwoord op de drie elementen van de hoofdvraag en verbindt daaraan haar conclusies en oordelen.

Uitvoering armoedebeleid door gemeenten, UWV en SVB

Bij de uitvoering van het armoedebeleid onderscheidt de inspectie de verantwoordelijkheden van de diverse partijen. UWV en SVB dienen zich in te spannen om het gebruik van respectievelijk TW en AIO onder hun klanten die daarvoor in aanmerking komen te bevorderen. Naast het verstrekken van bijstandsuitkeringen hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat alle mensen met een laag inkomen gebruik kunnen maken van (lokale) aanvullende inkomensregelingen en voorzieningen. UWV en SVB kunnen hieraan bijdragen door zo goed mogelijk voorlichting te geven, maar hebben hierbij geen formele taak.

Voor de hierboven beschreven taken van UWV en SVB constateert de inspectie dat op basis van de administratieve procedures zoals ze door de zbo's zijn ingericht om mensen te informeren over hun recht op toeslag en AIO mag worden verondersteld dat mensen worden bereikt. Of mensen ook kennis nemen van de informatie en vervolgens daarvan gebruikmaken is individueel bepaald. Er zal altijd een groep zijn die de informatie niet tot zich neemt of afziet van een aanvullende uitkering. Een situatie waarin een ieder die recht heeft ook daadwerkelijk gebruikmaakt, zou een nog meer op het individu gerichte aanpak vergen, met als gevolg een meer dan evenredige toename van de uitvoeringskosten. Het dilemma tussen het streven naar een zo optimaal mogelijk gebruik en de daarbij groeiende uitvoeringskosten is een beleidsmatige afweging.

Gemeenten hebben invulling gegeven aan de afspraken die tussen VNG en het vorige kabinet zijn gemaakt over de intensivering van de armoedebestrijding. Om de bekendheid te vergroten bij mensen die voor een aanvullende inkomensvoorziening in aanmerking komen, worden op het gebied van voorlichting, bestandsvergelijking en vereenvoudiging van aanvraagprocedures veel inspanningen verricht. Nog niet alle gemeenten gebruiken op het gebied van bestandsvergelijking alle beschikbare mogelijkheden. Overigens stuiten gemeenten bij verzoeken aan het UWV om bestandsinformatie nogal eens op juridische bezwaren, waardoor de groep met een uitkering die door het UWV wordt verstrekt voor gemeenten moeilijk traceerbaar is. Ook bij het actief op zoek gaan naar klanten ziet de inspectie bij gemeenten een verschil in aanpak. Als mensen worden bereikt, dan wordt de voorlichting door hen als redelijk tot zeer goed beoordeeld.

Als het gaat om de gemeentelijke regelingen constateert de inspectie, dat hoe verder een cliënt afstaat van de gemeente, hoe moeilijker hij is te bereiken. WWB'ers zijn beter bekend met gemeentelijke regelingen dan klanten van UWV en SVB en werkende armen zijn nog minder op de hoogte van minimaregelingen.

De SVB licht haar klanten, ook buiten de kring van AIO-gerechtigden, in over het mogelijk recht op inkomensondersteuning vanuit de gemeente. Omdat de SVB niet op voorhand kan beoordelen welke klant voor een gemeentelijke regeling in aan-

merking komt, kan het verstrekken van informatie door de SVB niet anders dan verlopen via algemene informatiekkanalen.

Voor de werkende armen geldt, dat zij in vergelijking met cliënten van SVB en UWV nog minder op de hoogte zijn van de gemeentelijke regelingen. Dit contrasteert sterk met landelijke regelingen, zoals huur- en zorgtoeslag, die bij alle groepen respondenten algemeen bekend zijn en waarvan het gebruik hoog is.

Het uitgangspunt om de uitvoering van inkomensondersteunende regelingen te leggen bij instanties die dicht bij de burger staan, zodat maatwerk kan worden geleverd, heeft als consequentie dat voorlichting via landelijke media nauwelijks mogelijk is. Hierdoor is de bekendheid en het gebruik van deze regelingen niet optimaal. Op zich is de inspectie van oordeel dat de lokale voorlichting nog wel intensiever kan, maar zoals eerder voor de zbo's is aangegeven, geldt ook voor gemeenten dat er gezocht moet worden naar een optimum tussen enerzijds de inspanningen en daarmee de uitvoeringskosten om mensen uit de doelgroep te bereiken en anderzijds de mate waarin gebruik wordt gerealiseerd.

De inspectie constateert dat bij de intensivering van het armoedebeleid naast inkomensondersteuning ook het accent is gelegd op het bevorderen van participatie. Dit beleid suggereert een integrale aanpak van re-integratie- en inkomensbeleid. De inspectie ziet dit in het uitvoeringsproces niet terug. Armoedebestrijding en participatiebevordering zijn twee aparte werkprocessen. Het gros van de inkomensregelingen wordt louter verstrekt op basis van de inkomenssituatie. Enkele zaken, zoals de stadspas en kortingspas richten zich op het doorbreken van sociaal isolement, maar zijn daarmee nog geen instrumenten voor re-integratie. Voorts wordt in het beleid verondersteld, dat verbetering van de inkomenspositie een positieve invloed heeft op het zoeken naar werk. Op basis van de cliëntenenquête kan de inspectie deze relatie niet aantonen.

Dragen lokale regelingen en voorzieningen bij aan het terugdringen van armoede en bevorderen van participatie.

Volgens de respondenten heeft het gebruik van regelingen van gemeenten beperkte invloed op de verbetering van hun inkomenspositie. Zij die gebruikmaken van de bijzondere bijstand en de voorzieningen die gezinnen voor kinderen krijgen, ervaren meer financiële ruimte. De overige voorzieningen hebben volgens de geënquêteerden geen gevolgen voor de mate waarin zij kunnen rondkomen van hun inkomen en hebben geen invloed op de afname van betalingsachterstanden. Dit lijkt in tegenpraak met de bevinding dat mensen met een hoger inkomen beter rond kunnen komen en minder schulden maken (zie tabel 1). Naar de mening van de inspectie valt niet te ontkomen aan de conclusie dat bijvoorbeeld kwijtschelding van lokale lasten, de verstrekking van de langdurigheidstoeslag, of de vergoeding voor een koelkast wel degelijk financiële ruimte biedt. Een groot deel van de respondenten ervaart deze tegemoetkoming echter als onvoldoende substantieel om de inkomens- of schuldpositie (gevoelsmatig) positief te beïnvloeden.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd, dat personen die minder sociaal participeren een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Onderdeel van het armoedebeleid is om door middel van de beschikbare voorzieningen het sociaal isolement te doorbreken, met als uiteindelijk doel om re-integratie mogelijk te maken (trede op de participatieladder).

Uit het onderzoek blijkt echter dat niet zozeer de voorzieningen bijdragen aan participatie maar eerder dat persoonlijke kenmerken, zoals zelfredzaamheid en opleiding daarbij bepalend zijn.

Ondanks grote inspanningen van de uitvoeringsinstanties slagen zij er toch niet in om een ieder, die eventueel recht heeft op een aanvullende regeling of voorziening, te bereiken. Bovendien constateert de inspectie dat de effecten van de regelingen op gepercipieerd inkomen en op sociale participatie niet eenduidig zijn. Als het gaat om inkomensondersteuning heeft de ene regeling meer effect dan de andere en ten aanzien van sociale participatie blijken persoonlijke kenmerken een belangrijke rol te spelen. Voorts blijken de uitvoeringskosten van de regelingen die meer maatwerk vereisen tot aanzienlijk hogere kosten te leiden.

Op basis van een schatting komt de inspectie voor de gemeentelijke regelingen en voorzieningen tot een bedrag van circa € 570 miljoen. Gezien de omvang van dit bedrag en de resultaten van dit onderzoek is de inspectie met Divosa van mening, dat een efficiëntere allocatie van middelen mogelijk is door het harmoniseren van de aanvullende regelingen.

Armoedeval

In strikt financieel-economische termen is de armoedeval een reëel fenomeen. Op basis van de reactie van mensen met een bijstandsuitkering schat de inspectie dat 23 procent van de totale WWB-populatie vanwege het ontbreken van financieel perspectief niet actief op zoek gaat naar werk.

Van de ondervraagden die actief op zoek zijn naar werk denkt 24 procent er niet in inkomen op vooruit te gaan. Mensen die na de bijstand aan het werk zijn gegaan, hebben in 42 procent van de gevallen hun inkomen niet zien verbeteren. In de praktijk blijkt de verwachte inkomensverbetering voor een grotere groep dus tegen te vallen. Betere voorlichting over de voorwaarden van financiële regelingen kan als consequentie hebben dat meer mensen zich bewust zijn van de armoedeval. Dat kan zijn weerslag hebben op de groep die actief op zoek is naar werk.

Het ontbreken van een inkomensverbetering wordt veroorzaakt door schulden, part-time werk en verlies aan inkomensvoorzieningen. Van de groep die aan het werk is gegaan blijft ondanks het ontbreken van inkomensstijging het leeuwendeel aan het werk. Niet iedereen laat zich dus alleen leiden door het vooruitzicht op meer inkomen. Sociale omstandigheden, intrinsieke motivatie en zelfredzaamheid spelen even goed een rol. De relatieve waarde van de armoedeval wordt ook aangetoond door dat de uitstroom bij gemeenten met een hoge inkomensgrens niet afwijkt van de uitstroom bij gemeenten met een lagere inkomensgrens.

6 Reactie bestuursorganen

De inspectie stelt betrokken organisaties in de gelegenheid een bestuurlijke reactie te geven op haar conceptrapporten. De kern van deze reacties neemt zij op in het rapport. De VNG kent de standaardprocedure om een eventuele reactie via haar eigen kanalen te laten lopen. De integrale reactie van de bestuursorganen treft u als bijlage aan.

Bestuurlijke reactie UWV

Het UWV geeft aan dat zijn rol op het terrein van armoedebestrijding goed is weergegeven. Het is positief over de bevindingen van het rapport.

UWV merkt op dat het plannen heeft opgesteld om het informeren en doorverwijzen van klanten met schulden te bevorderen. Tevens wordt de werkcoaches een training 'herkennen van schulden' aangeboden.

Bestuurlijke reactie Divosa

Divosa onderschrijft de conclusies en oordelen van de inspectie. Divosa deelt de conclusie dat gemeenten al veel inspanningen hebben gepleegd om armoedebestrijding te verbeteren. De organisatie geeft echter ook aan dat het nog geen gelopen race is. Veel gemeenten maken ook dit jaar veel werk van de vereenvoudiging in het kader van het Programma Administratieve Lastenverlichting. Met de Stedenestafette maken gemeenten met betrokkenen bij het armoedebeleid een lokale sociale toekomstagenda. Met als doel het creëren van aandacht voor armoede en sociale uitsluiting en het verbeteren en promoten van het bestaande armoedebeleid. Voorts wijst Divosa op het voordeel van een gestandaardiseerde aanpak van de uitvoering van aanvullende inkomensregelingen.

Bestuurlijke reactie SVB

De SVB merkt in de reactie op dat uit het onderzoek blijkt dat het probleem van armoede, participatie en niet-gebruik ook als een ketenprobleem is te zien. De Sociale Verzekeringsbank pleit daarom voor een betere samenwerking tussen betrokken ketenpartners, het maken van bestuurlijke afspraken en het aanpakken van knelpunten in wet- en regelgeving.

In zijn reactie wijst de SVB op onduidelijkheid in de tekst die mogelijk tot misverstand kunnen leiden. De Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen dient primair om de inkomenspositie van 65-plussers met een inkomen onder het sociaal minimum aan te vullen tot dat sociaal minimum en niet primair om de dienstverlening aan de burger te verbeteren.

Naschrift IWI

De inspectie kan instemmen met de reacties van de bestuursorganen. Zij sluiten aan bij haar conclusies en oordelen. De tekstvoorstellen van de SVB zijn in het rapport verwerkt.

Bijlagen: Reacties bestuursorganen



Inspectie Werk en Inkomen
Ministerie van SZW
Postbus 11563
2502 AN Den Haag

Utrecht, 16 september

bezoekadres
Verenigingsbureau
Divosa
Oudenoord 174
3513 EV Utrecht

Onderwerp: Reactie op IWI-rapport Armoedebeleid
Onze ref.: 2010-09-16 H.W. Brink

postadres
Postbus 407
3500 AK Utrecht

Geachte heer Van de Louw,

telefoon
030-233 233 7

Onlangs ontving ik van u de conceptprogrammarapportage 'Armoedebestrijding', opgesteld door uw inspectie. U vraagt Divosa om een reactie op de conclusies en het oordeel van de inspectie. Dank daarvoor. Hieronder volgt de reactie van Divosa.

fax
030-233 37 26

Uitvoering armoedebeleid

website

- Terecht merkt uw inspectie op dat gemeenten, UWV en SVB verschillende rollen hebben. Zo voeren UWV en SVB de TW en AIO uit. Gemeenten hebben tot taak om (soms lokale) aanvullende inkomensregelingen uit te voeren. Bij deze laatste taak kunnen UWV en SVB wel een bijdrage leveren door voorlichting te geven, maar ontbreekt een formele taak voor deze 2 organisaties.
- U veronderstelt op basis van uw onderzoek dat UWV en SVB wel voorzien in hun voorlichtende rol, maar dat niet duidelijk is of individuele burgers er ook kennis van nemen en er vervolgens gebruik van maken. Kennelijk is de voorlichting zo algemeen, dat niet iedereen kan worden bereikt. Mocht dat wel worden beoogd, dan is meer maatwerk nodig wat ook tot aanzienlijk hogere uitvoeringskosten zal leiden. U merkt terecht op dat dit een politieke afweging is.
- Divosa kan zich vinden in uw conclusie dat gemeenten invulling hebben gegeven aan de afspraken die tussen VNG en Kabinet zijn gemaakt over de intensivering van de armoedebestrijding. Gemeenten hebben inderdaad veel inspanningen verricht op het gebied van voorlichting, bestandsvergelijking en vereenvoudiging van aanvraagprocedures. Divosa merkt hier op dat het nog geen gelopen race is. Veel gemeenten maken ook dit jaar nog intensief werk van vereenvoudiging in het kader van het Programma Administratieve Lastenverlichting (operatie lastenvermindering). Ook het Armoedejaar

2010 heeft vele gemeenten geprikkeld om extra maatregelen te nemen om armoede in hun gemeente tegen te gaan. Eén van de activiteiten van dit jaar in Nederland is de Stedenestafette, een reeks van lokale manifestaties georganiseerd door gemeenten waar men met betrokkenen bij het armoedebeleid een lokale sociale toekomstagenda maken. Met als doel het creëren van aandacht voor armoede en sociale uitsluiting en het verbeteren en promoten van het bestaande armoedebeleid.

- Terecht merkt uw inspectie op dat verzoeken van gemeenten om bestandsinformatie van het UWV op veel juridische bezwaren stuit. Dit maakt volgens Divosa een proactieve aanpak die zich uitstrekt tot cliënten van het UWV, complex.
- Verder begrijpt Divosa uw conclusie dat, hoe verder de burger afstaat van de gemeente, hoe moeilijker hij te bereiken is. Werkende armen zijn relatief het minst bekend met de gemeentelijke regelingen.
- Tenslotte constateert uw inspectie dat gemeenten bij de intensivering van het armoedebeleid ook accenten hebben gelegd op het bevorderen van participatie. U concludeert echter dat deze relatie in de uitvoeringsprocessen niet terug is te vinden. Divosa wijst erop dat diverse gemeenten naast het aanbod aan stadspassen of kortingspassen, ook premiebeleid uitvoeren waarbij activering of participatie ook financiële voordeel oplevert.

Dragen lokale regelingen en voorzieningen bij aan het terugdringen van armoede en bevorderen van participatie?

- Uw inspectie constateert op basis van de respons op de enquête onder burgers, dat het gebruik van gemeentelijke regelingen een beperkte invloed heeft op de verbetering van hun inkomenspositie. Vooral hen die gebruik maken van bijzondere bijstand en voorzieningen die gezinnen met kinderen krijgen, ervaren meer financiële ruimte. Voor de overige voorzieningen en regelingen zou dit minder gelden. Hoewel objectief gezien de gemeentelijke regelingen burgers wel degelijk meer financiële armslag bieden, wordt dit kennelijk door velen niet gezien als een substantiële bijdrage aan de eigen inkomens (of schuld-)positie. Divosa merkt hierbij op dat indien burgers schulden hebben, deze soms zo fors zijn, dat een financiële tegemoetkoming van een gemeente vaak niet meer dan een doekje voor het bloeden is. Ik verwijs hierbij naar recente cijfers en onderzoeksgegevens van het Nibud en Panteia.
- In uw rapportage wordt verder aangestipt dat de uitvoeringskosten van regelingen die meer maatwerk vragen, tot aanzienlijk hogere kosten leiden. Uw inspectie vraagt zich daarbij af of een efficiëntere allocatie van middelen, bijvoorbeeld door het treffen van generieke maatregelen, mogelijk zou zijn. Hoewel lokaal beleid en maatwerk voor (en door) gemeenten voorop staan bij het bieden van inkomensondersteuning en het voorkomen van sociale uitsluiting, kan een gestandaardiseerde wijze waarop een aanbod kan worden gedaan, voordelen bieden. Daarbij zou wel rekening gehouden moeten worden met de leefomstandigheden van cliënten.

Armoedeval

- De armoedeval is een reëel probleem. Uw inspectie schat in dat 16% van bijstandsgerechtigden vanwege het ontbreken van financieel perspectief, niet actief op zoek gaat naar werk. Divosa kan uw schatting niet verifiëren.
- Kennelijk heeft 40% van de ondervraagden die na bijstand te hebben ontvangen, een baan hebben gevonden, hun inkomenspositie niet zien verbeteren. Het hebben van schulden, verlies aan voorzieningen en parttimewerk liggen hieraan ten grondslag. Volgens Divosa zijn er ook andere, belangrijke, redenen om werk te zoeken en te vinden dan alleen het mogelijke perspectief op een beter inkomen. Mensen zoeken ook werk om te participeren of hun sociale omstandigheden of zelfredzaamheid te verbeteren.

Uw conceptrapportage bevat veel herkenbare elementen en conclusies. Ik dank u voor de geboden gelegenheid om onze reactie op uw rapportage te kunnen geven.

Met vriendelijke groet,
Verenigingsbureau Divosa

René Paas
Voorzitter Divosa



Postbus 58285, 1040 HG Amsterdam

De Directeur van de Inspectie Werk en Inkomen
Drs. C.H.L.M. van de Louw
Postbus 11563
2502 AN DEN HAAG

Datum

16 SEP. 2010

Van

drs. J.P.M. van Straaten
T (020) 687 16 21
hans.vanstraaten@uwv.nl

Ons kenmerk

SBK/81496

Uw kenmerk

2010/5984

Pagina

1 van 2

Onderwerp

Conceptprogrammarapportage 'Armoedebestrijding'

Geachte heer Van de Louw,

Hierbij doe ik u de bestuurlijke reactie van UWV toekomen op bovengenoemde conceptprogrammarapportage.

Wij constateren dat u een positief beeld schetst van de bijdrage van UWV aan de armoedebestrijding in brede zin. U beoordeelt de bijdragen van UWV positief.

In de inleiding op de rapportage geeft u aan dat UWV geen wettelijke taak heeft om een klant op andere inkomensondersteunende regelingen te wijzen dan de regelingen van UWV zelf. Wel is in 2009 met de toenmalige staatssecretaris van SZW afgesproken dat UWV klanten, waarvan UWV heeft onderkend dat er sprake is van een problematische schuldsituatie, zal informeren en doorverwijzen naar het juiste gemeentelijk loket voor schuldhelpverlening. Daarmee wordt verantwoordelijkheid van UWV op een juiste wijze geduid.

Voor wat betreft de eigen regelingen van UWV gaat het om de toepassing van de toeslagenwet. U constateert dat UWV zich ervoor inspant dat mensen de aanvullingen krijgen die op grond van deze wet kunnen worden verstrekt. Op grond van de administratieve procedures zoals die door UWV zijn ingericht om klanten te informeren over hun eventuele recht op deze toeslag veronderstelt u dat deze klanten worden bereikt. Het doet ons deugd dat u de werkwijze van UWV in deze positief beoordeeld.

Wat de inspanningen van UWV betreft om te zorgen dat klanten aanvullingen op basis van de regelingen van gemeenten of Belastingdienst krijgen geldt dat UWV, zoals u in de rapportage aangeeft, op dit gebied geen wettelijke taak heeft. Overigens geldt wel dat UWV een plan heeft opgesteld om het informeren en doorverwijzen van klanten met schulden te bevorderen. UWV WERKbedrijf heeft bovendien een training 'herkennen van schulden' ontwikkeld die in het kader van deskundigheidsbevordering aan de werkcoaches wordt aangeboden.

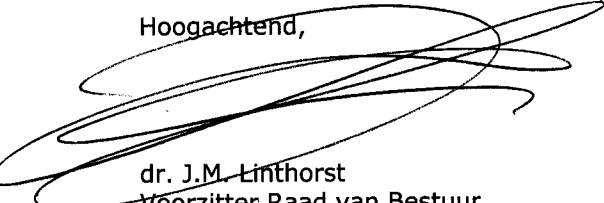


Ons kenmerk
SBK/81496

Pagina
2 van 2

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



dr. J.M. Linthorst
Voorzitter Raad van Bestuur



Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer mr. J.A. van den Bos, Inspecteur Generaal
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum
23 september 2010

ons kenmerk
RvB.208/10/ES/ep

telefoonnummer
020 656 4809

Betreft: Concept-programmarapportage "Armoedebestrijding"

Geachte heer Van den Bos,

Met interesse heb ik kennisgenomen van de concept-programmarapportage "Armoedebestrijding". U verzoekt de Sociale Verzekeringsbank om een reactie welke ik u bij deze geef.

Graag draagt de Sociale Verzekeringsbank bij aan het armoedebeleid, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid zoals u terecht ook schrijft, is neergelegd bij de gemeenten. Door de overdracht van de uitvoering van de WWB65+ (thans: Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen - AIO) per 1 januari 2010 zijn wij voor hen nóg nadrukkelijker een samenwerkingspartner. Onze verwachting is dat een bijdrage aan de armoedebestrijding alleen al bereikt wordt door de overdracht zelf, verondersteld mag worden dat hierdoor het niet-gebruik zal worden teruggedrongen.

Het probleem van de armoede, participatie en niet-gebruik is óók een ketenprobleem. Voorbeelden in uw rapport:

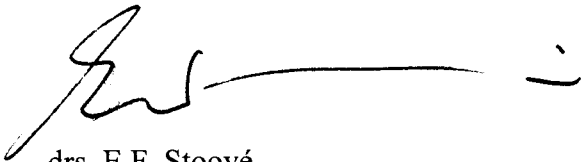
De Sociale Verzekeringsbank kan niet op voorhand beoordelen welke klant voor een gemeentelijke regeling in aanmerking komt, zodat het verstrekken van informatie door de De Sociale Verzekeringsbank levert maandelijks bestanden aan het Inlichtingenbureau over de verstrekte AIO-uitkeringen, maar niet alle gemeenten maken hiervan voor hun armoedebeleid gebruik.

Om de uit uw onderzoek blijkende ketenproblematiek aan te pakken is naast het formuleren van concrete beleidsdoelstellingen, het maken van bestuurlijke afspraken en aanpakken van knelpunten in wet- en regelgeving óók nodig dat betrokken ketenpartners onderling beter gaan samenwerken, zonder zich achter formele verantwoordelijkheden te verschuilen. Daarbij is een concept voor dienstverlening gewenst, waarbij de burger centraal staat. Het concept van de Burgerpolis kent een dergelijke uitgangspunt. Kern van de boodschap van de Burgerpolis is: transparantie is een essentiële verplichting van de overheid naar haar burgers om de toegang tot het recht te waarborgen. Het gedachtegoed van de Burgerpolis is gedefinieerd in het boekje *De Burgerpolis. Zicht op zekerheid* dat gepresenteerd werd op de conferentie van de Sociale Verzekeringsbank, 30 november 2009, waar ook uw organisatie tot de genodigden behoorde. De initiatieven die in dit verband inmiddels genomen worden kunnen óók aan het vraagstuk van de armoedebestrijding en niet-gebruik een positieve bijdrage geven.

De concept-programmarapportage geeft ons tenslotte nog aanleiding voor de volgende opmerking. Vermeldt wordt (op bladzijde 13 en 16) dat de primaire doelstelling van de AIO zou zijn om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Dat komt onbedoeld verkeerd over. De primaire doelstelling van de AIO is immers om het inkomen van 65-plussers met een inkomen onder het sociaal minimum, aan te vullen tot dat sociaal minimum. Bij het overdragen van de uitvoering van dit deel van de WWB aan de Sociale Verzekeringsbank werd *daarnaast* beoogd om de dienstverlening aan de burger te verbeteren doordat hij voortaan zijn AOW-uitkering en AIO-aanvulling door één instantie krijgt uitbetaald. Tenslotte was de doelstelling om het niet-gebruik van de WWB terug te dringen één van de belangrijkste redenen voor de overdracht.

Ik vertrouw u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,



drs. E.F. Stoové
voorzitter Raad van Bestuur

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2010

- R10/07 Armoedebestrijding
- R10/06 Risicobeheersing en re-integratiebudgetten UWV
- R10/05 Implementatie van eenmalige gegevensuitvraag
- Jaarplan 2011
- R10/04 Maatwerk bij meervoudigheid
Domeinoverstijgende dienstverlening aan mensen met meervoudige
problematiek
- R10/03 Dienstverlening op maat
Het voorkomen van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in tijden
van crisis
- R10/02 UWV en Walvis
Negende rapportage
- R10/01 Arbeidsontwikkeling Wsw in beeld
- Jaarverslag 2009

2009

- R09/06 In dienst van de burger
- R09/05 Participatie in uitvoering
Stand van zaken uitvoering participatie zomer 2009
- R09/04 De Sociale Verzekeringsbank op weg naar 2013
Derde rapport: het verandertraject SVB Tien in 2008
- Meerjarenplan 2010-2013 en Jaarplan 2010
- R09/03 Beveiliging en privacy in de SUWI-keten
Een onderzoek naar de waarborgen van de informatiebeveiliging van
Suwinet-Inkijk bij gemeenten en zbo's
- R09/02 UWV en Walvis
Achtste rapportage
- Jaarverslag 2008
- R09/01 Buiten de bijstand
Onderzoek naar mensen die afzien van een WWB-uitkering of deze
niet krijgen toegekend

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Postbus 11563
2502 AN Den Haag

