

Evaluatie Minimabeleid

Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar

Samenstelling

Leden:

N.J.M. Appelman (voorzitter)

E.N.J. Bolten

Mw. E. de Heer

Q.H.J.M. van Ojen

Secretaris:

Mw. J.F. Ningen

Postadres: Postbus 53, 1800 BC Alkmaar
Telefoon: 072-5489342
Email: jningen@alkmaar.nl
Website: www.gemeenteraad.alkmaar.nl

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
2.	Conclusies	3
3.	Aanbevelingen	6

Bijlage 1: onderzoeksrapport Verwey Jonker Instituut (januari 2013)

Bijlage 2: ambtelijk wederhoor (17 december 2012)

Bijlage 3: reactie Verwey Jonker Instituut op het ambtelijk wederhoor (9 januari 2013)

Bijlage 4: bestuurlijk wederhoor (26 maart 2013)

Bijlage 5: reactie Rekenkamercommissie op bestuurlijk wederhoor (4 april 2013)

1. Inleiding

Context

In 2009 stelde de Alkmaarse gemeenteraad een nieuw minimabeleid vast: het Beleidskader Minimabeleid gemeente Alkmaar (juni 2009). Het minimabeleid heeft tot doel mensen die rond moeten komen van een laag inkomen te ondersteunen¹. In het Beleidskader ligt een sterke nadruk op het verbeteren van het bereik van de diverse voorzieningen die het minimabeleid kent. Daarnaast is het pakket aan voorzieningen uitgebreid. Met de verschillende voorzieningen, die volgens het college een 'breed en ruimhartig' pakket vormen, dient een groter deel van de mensen met een laag inkomen succesvol te worden bereikt.

Het minimabeleid kent daarmee een tweeledig doel: enerzijds het bieden van inkomensondersteuning voor mensen met een minimuminkomen, waardoor anderzijds deze groep in staat wordt gesteld mee te doen aan de samenleving. In het Beleidskader wordt gesteld, dat een inkomen op of onder het sociaal minimum geen belemmering mag vormen voor maatschappelijke participatie. Het minimabeleid is gericht op het wegnemen van belemmeringen. De daadwerkelijke stimulans tot maatschappelijke participatie ligt overigens in andere beleidssectoren, zoals werk, educatie en maatschappelijke ondersteuning.

Onderzoek

De rekenkamercommissie Alkmaar heeft het in 2009 vastgestelde minimabeleid laten evalueren op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid door het Verwey Jonker Instituut. Hiermee wil de rekenkamercommissie een integraal oordeel geven over het door de gemeente gevoerde minimabeleid en de gemeenteraad ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende rol². Het onderzoek is uitgevoerd in de periode maart-december 2012.

De rekenkamercommissie heeft om de volgende redenen voor dit onderzoek gekozen:

- Het onderwerp heeft sterke invloed op een grote groep burgers.
- Het onderwerp heeft grote financiële gevolgen voor de gemeente Alkmaar.
- Het onderzoek heeft een groot relevant leereffect voor de toekomst.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre dragen de verschillende voorzieningen, die de gemeente Alkmaar in het kader van het minimabeleid biedt, bij aan een hogere maatschappelijke participatie van minima?

¹ In het gemeentelijk minimabeleid wordt het wettelijk sociaal minimum als grens gehanteerd. Het wettelijk sociaal minimum is gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon. Voor alleenstaanden is het wettelijk sociaal minimum vastgesteld op 70% van het minimumloon, voor alleenstaanden met kind(eren) op 90%, en voor samenwonenden op 100%. Het wettelijk sociaal minimum is (meestal) gelijk aan de uitkering volgens de Wet werk en bijstand.

² Het rapport van Verwey Jonker Instituut is opgenomen in bijlage 1. De ambtelijke en bestuurlijke wederhoorreacties en de reacties van Verwey Jonker Instituut respectievelijk de rekenkamercommissie zijn opgenomen in de bijlagen 2 tot en met 5.

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen³. De dataverzameling bestond uit vier delen, te weten: deskresearch, interviews met professionals en vrijwilligers van betrokken organisaties, telefonische enquête onder minima en een groepsinterview met raadsleden.

2. Conclusies

2.1 Doeltreffendheid

Bereik per voorziening⁴

- In 2012 maakt een kwart van de huishoudens die tot de groep van minima behoren, gebruik van de individuele bijzondere bijstand.
- Bijna de helft van de rechthebbenden (minima die recht hebben op deze voorziening), maakt gebruik van de langdurigheidstoelage.
- De helft van de minima maakt gebruik van de collectieve ziektekostenverzekering.
- 87% van de minima beschikt over de AlkmaarPas; 65% van de minima die deze pas hebben, heeft de pas het afgelopen jaar gebruikt; dat is 57% van alle minima.
- Circa 16% van de minima maakt gebruik van korting op het sportpaspoort.
- Bijna een derde van de huishoudens met kinderen van 4 t/m 17 jaar maakt gebruik van de korting voor kinderen op het lidmaatschap van een vereniging.
- Ruim een derde van de rechthebbende minima, maakt gebruik van de regeling maatschappelijke participatiekosten.
- 15% van de huishoudens met kinderen tot 17 jaar maakt gebruik van de kinderopvangtoeslag.
- Wanneer iemand tijdens een re-integratietraject kosten maakt voor bijvoorbeeld kinderopvang of reiskosten, dan wordt dit in veel gevallen vergoed door de gemeente. Onder alle doelgroepen wordt weinig gebruik gemaakt van deze onkostenvergoeding.
- Onder alle doelgroepen zien we een laag gebruik van de regeling 'Vergoeding vanuit de bijzondere bijstand om sociaal actief te blijven'.
- Ruim een kwart van de huishoudens waarin iemand een chronische ziekte of beperking heeft, maakt gebruik van de Wmo-inkomensondersteunende tegemoetkomingen.
- Een kwart van de huishoudens uit de doelgroep maakt gebruik van de regeling 'Meedoen met een beperking'.
- Van alle minima die aanmerking komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen, maakt circa 61% gebruik van de regeling.
- Kinderen tot 18 jaar kunnen aanspraak maken op een extra bijdrage voor sport- en cultuurdeelname vanuit het Jeugdsport- en cultuurfonds. Sinds de start van het fonds in april 2010 is voor 98 kinderen een beroep gedaan op het fonds.

³ De deelvragen zijn vermeld in bijlage 1.

⁴ Gegevens op basis van de telefonische enquête onder minima.

Zeven acties: bereik onder minima

Om de outputdoelstelling te bereiken heeft de gemeente verschillende acties ondernomen (Beleidskader Minimabeleid): heldere informatievoorziening op papier en digitaal (o.a. door de folder 'Alkmaar Komt Je Tegemoet!'), de inzet van formulierenbrigades, het verbeteren en uitbreiden van een aanschrijfbestand, het verkorten en versimpelen van aanvraagprocedures, actieve rol klantmanagers, een gebiedsgerichte aanpak en het inzetten van intermediairs. Deze acties zijn uitgevoerd of in uitvoering. Strikt genomen maakt meer dan de ten doel gestelde 55% van de minima gebruik van minimaal een voorziening waarvoor zij in aanmerking komen. Tegelijkertijd blijft bij veel individuele voorzieningen het gebruik (ver) achter bij die 55%. Voor een aantal voorzieningen is het bereik tussen 2009 en 2011 in absolute zin gestegen, bij sommige voorzieningen fors. Het is aannemelijk dat daarmee ook het relatieve bereik van deze voorzieningen is toegenomen. Door het ontbreken van cijfers over de omvang van de doelgroep is echter niet eenduidig vast te stellen met hoeveel het relatieve bereik is toegenomen. Voor 2012 ontbreekt ook inzicht in de omvang van de doelgroep.

Redenen niet-bereik

Uit de telefonische enquête onder minima blijkt dat de belangrijkste reden voor het niet-bereik ligt in onbekendheid met de voorzieningen. Daarnaast geeft bijna de helft van de rechthebbenden aan "toch niet voor de voorziening in aanmerking te komen", terwijl dat (waarschijnlijk) wel het geval is. In dat opzicht lijken de zeven acties om het bereik te verhogen onvoldoende succesvol geweest. De geïnterviewde ambtenaren geven bijvoorbeeld aan dat minima minder sociale contacten hebben en minder lezen, waardoor de informatie niet tot hen komt. Maatschappelijke organisaties wijzen op onvoldoende informatievoorziening en de complexiteit van de aanvraag.

Maatschappelijke participatie

De outcomedoelstelling van het minimabeleid is een grotere maatschappelijke participatie van de minima. Deze doelstelling is niet specifiek en/of meetbaar geformuleerd. Toch geeft ruim een kwart van de minima aan dat zij door het minimabeleid meer participeren in de samenleving, terwijl 60% aangeeft dat dit niet het geval is.

Doeltreffendheid

De rekenkamercommissie kan slechts in algemene zin uitspraken doen over de doeltreffendheid van het Alkmaars minimabeleid, omdat zowel outcome- als outputdoelstellingen niet eenduidig en meetbaar zijn geformuleerd. Voor zover de uitvoeringspraktijk in beeld is, lijkt die een doeltreffende uitvoering van het beleid te ondersteunen. Er wordt veel samengewerkt tussen beleidsmakers en – uitvoerders en tussen de gemeente en uitvoerende organisaties. Dat die samenwerking op onderdelen beter en intensiever kan, is een aandachtspunt.

2.2 Doelmatigheid

Zowel de doelrealisatie als de uitvoeringskosten van het minimabeleid zijn beperkt in beeld, gebaseerd op actief aan de gemeenteraad verstrekte informatie. Het is voor de gemeenteraad op basis van programmabegrotingen en -rekeningen niet mogelijk om goed inzicht te krijgen in de

uitvoeringskosten. Dergelijk inzicht kan mogelijk wel worden verkregen op basis van de productbegrotingen (deze zijn evenwel in principe niet bestemd voor de gemeenteraad). Mede door het ontbreken van adequaat inzicht in de begrotingscijfers en –posten is het voor de gemeenteraad moeilijk om heldere financiële kaders voor het minimabeleid vast te stellen. De jaarrekeningen laten geen adequaat beeld zien van de aan het minimabeleid toegerekende kosten. Aan de post minimabeleid worden bovendien kosten toegerekend die niet zijn opgenomen of die niet direct samenhangen met het Beleidskader minimabeleid waardoor de begrote bedragen in de jaarstukken en in het beleidskader sterk van elkaar afwijken. Voorts stelt de rekenkamercommissie vast dat de laatste drie jaarrekeningen overschrijdingen op het product minimabeleid laten zien.

2.3 Rechtmatigheid

Landelijke wet- en regelgeving

De landelijke kaders voor het minimabeleid bepalen de beleidsruimte voor de gemeente Alkmaar. De Wet Werk en Bijstand (Wwb) vormt hierbij het belangrijkste wettelijke kader. De hoogte van de bijstanduitkering wordt hierin periodiek vastgesteld. Gemeenten hebben geen ruimte daarin wijzigingen aan te brengen. De wet kent twee artikelen op basis waarvan gemeenten toeslagen op deze bijstandsuitkering kunnen verstrekken, namelijk bijzondere bijstand en langdurigheidstoeslag. De landelijke kaders bieden gemeenten veel beleidsvrijheid. Er is weinig verplicht; gemeenten kunnen veel eigen keuzes maken.

Minimabeleid in Alkmaar

Het Alkmaarse minimabeleid voldoet aan de landelijke kaders en is veel ruimer opgezet dan de minimumeisen die in de landelijke kaders zijn vastgesteld⁵. Het minimabeleid is onderdeel van het programma Werk, Participatie en Inkomen dat is gericht op versterking van maatschappelijke participatie. Doelstelling van het minimabeleid is gelaagd: verhoging van maatschappelijke participatie (outcome) en verhoging van het bereik van de geboden voorzieningen onder de minima (output). De doelstelling betreffende verhoging van maatschappelijke participatie is niet verder gespecificeerd en meetbaar gemaakt. De doelstelling over het bereik wel. De outputdoelstelling varieert echter tussen de verschillende beleidsstukken en is niet eenduidig geformuleerd.

Rechtmatigheid

De rekenkamercommissie constateert dat het Alkmaars minimabeleid op veel punten voldoet aan de landelijke eisen. Zo zijn de inkomensgrenzen door de gemeente Alkmaar gedefinieerd binnen de grenzen die de Wwb stelt. De Verordening langdurigheidstoeslag, de Verordening participatie schoolgaande kinderen en het kwijtscheldingsbeleid voldoen aan de wettelijke eisen. De rekenkamercommissie komt tot de conclusie dat het Alkmaars minimabeleid op enkele punten echter onrechtmatig is: de eindejaarsuitkering voor minima in 2009, het onvoldoende toetsen van het recht op individuele bijzondere bijstand, het onvoldoende in aanmerking nemen van voorliggende voorzieningen bij een aanvraag voor bijzondere bijstand voor medische kosten, en de AlkmaarPas die ook andere dan sociaal-culturele en sportieve activiteiten ondersteunt.

⁵ Voor een beschrijving van het Alkmaars minimabeleid verwijzen we naar bijlage 1.

2.4 Rol van de gemeenteraad

Weliswaar is het Beleidskader op één punt geamendeerd, toch is de raad in zowel haar kaderstellende als in haar controlerende rol voornamelijk volgend aan het college. De raad heeft de gebrekkige doelformulering en de niet-eenduidige formulering van de kritische prestatie-indicator voor het minimabeleid in de programmabegrotingen laten passeren. De financiële kaders worden jaarlijks zonder verzoeken om nadere toelichting door de raad geaccepteerd. Een deel van de raad geeft in het groepsinterview zelf aan tekort te zijn geschoten in de kaderstellende rol.

Alhoewel een meerderheid van de bij het minimabeleid betrokken raadsleden van oordeel is dat de informatie over de uitvoering en resultaten van het minimabeleid vanuit het college onvoldoende is, heeft de raad bij het college niet aangedrongen op meer of betere informatie. De controlerende rol van de raad wordt ernstig bemoeilijkt door het ontbreken van specifieke, meetbare doelstellingen. De in de jaren 2009-2011 steeds terugkerende (beperkte) overschrijding op het minimabeleid is voor de raad geen aanleiding geweest om te vragen om nadere toelichting.

3. Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de raad

1. Stel de kaders van het minimabeleid veel preciezer

De raad dient preciezer aan te geven wat de doelstellingen dienen te zijn van het minimabeleid. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door per voorziening van het minimabeleid bereikdoelstellingen op te nemen. Ook zou de raad doelstellingen kunnen formuleren die betrekking hebben op de inkomensondersteuning, hetgeen aansluit bij de in de programmabegroting geformuleerde hoofddoelstelling. Deze doelstelling betreft de outcome (maatschappelijk effect) van het minimabeleid. Daarbij past de kanttekening dat een dergelijke doelstelling nader onderzoek onder de doelgroep vereist; in eerste instantie om zicht te hebben op de huidige situatie om op basis daarvan beleidsambities te kunnen formuleren.

2. Koppel de participatiedoelstelling los van het minimabeleid

De doelstelling om de maatschappelijke participatie van minima te verhogen, is nu een belangrijke doelstelling van het minimabeleid. Deze doelstelling is echter geen exclusieve doelstelling van het minimabeleid; ook ander beleid draagt bij aan deze doelstelling. Het verdient daarom aanbeveling om deze doelstelling als een verbijzondering van het strategische doel van het programma Werk, participatie en inkomen te formuleren. Dat verlost het minimabeleid van een minder realistische doelstelling. Het verdient daarbij wel aanbeveling om de verbijzondering van dit strategische doel specifiek, meetbaar en tijdgebonden te formuleren. Bijvoorbeeld door te formuleren welk deel van de minima maatschappelijk actief dient te zijn, eventueel uitgesplitst naar doelgroepen (ouderen, allochtone, alleenstaanden, ouders uit eenoudergezinnen, kinderen uit minimahuishoudens). Op basis

van onderzoek onder minima kan vervolgens worden vastgesteld hoe het met hun maatschappelijke participatie is gesteld.

3. Vraag het College actief om meer informatie over de voortgang van het beleid

De raad wordt nu slechts mondjesmaat geïnformeerd over de voortgang van het minimabeleid. In financieel opzicht is het minimabeleid een substantieel beleidsterrein. Bovendien wordt er politiek veel waarde aan gehecht. Juist daarom zou de raad vaker en uitgebreider geïnformeerd moeten willen worden over de voortgang van het minimabeleid, ook in financieel opzicht. De open-einderegeling van het beleid zou, zeker in de huidige economische crisis, immers een bedreiging kunnen vormen voor de houdbaarheid van het beleid. De raad dient daarom de vinger sterker aan de pols te houden.

Aanbevelingen aan het college

4. Investeer nog meer in informatievoorziening aan minima

De belangrijkste reden voor het niet-gebruik van voorzieningen ligt in de door minima als gebrekkig ervaren informatievoorziening. Deze kan verder worden verbeterd, bijvoorbeeld door doelgroepen te onderscheiden en deze proactief te benaderen. Besteed daarbij veel aandacht aan de begrijpelijkheid van de informatie, wellicht gespecificeerd naar verschillende groepen zoals allochtonen en ouderen.

5. Gebruik optimaal de mogelijkheden voor bestandskoppeling

Veel van de onzekerheid over de doeltreffendheid en doelmatigheid komt voort uit het ontbreken van (recente) gegevens over bijvoorbeeld de omvang van de doelgroep. Door gebruik te maken van andere gegevensbronnen is het mogelijk om hier beter inzicht in te krijgen. Voor prognoses over de omvang van de doelgroep kunnen de Armoedesignalelementen van SCP en CBS behulpzaam zijn. Inzicht in de omvang van de doelgroep is essentiële beleidsinformatie. Het verdient aanbeveling om samen met de beleidsafdeling de mogelijkheden tot bestandskoppeling te onderzoeken.

6. Herhaal periodiek de Armoedemonitor

Een periodiek herhaalde Armoedemonitor is een waardevol instrument om de resultaten van het beleid te monitoren. Mogelijk zou hierin ook meer aandacht kunnen komen voor de maatschappelijke participatie van de minima.

7. Maak meer gebruik van intermediairs

Om het bereik van de voorzieningen van het minimabeleid te verhogen, zouden intermediaire organisaties breder kunnen worden ingezet. Ook voor een groter bereik onder allochtonen verdient het aanbeveling de mogelijke inzet van allochtone intermediairs te verkennen. Deze intermediairs kunnen waardevolle input bieden als het gaat om bijvoorbeeld eenvoudiger aanvraagprocedures of voorlichting afgestemd op doelgroepen.

0
0

1

0
0

0
0

0
0

0
0



Evaluatie Minimabeleid gemeente Alkmaar

Rob Gilsing
Diane Bulsink

Met medewerking van:

Marie-Christine van Dongen
Renske van der Gaag
Freek Hermens
Dunyah Hussein
Arnt Mein
Paula Thijs

Utrecht, januari 2013

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	5
1.2	Achtergrond: armoedeproblematiek	5
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.4	Afbakening van het onderzoek	9
1.5	Onderzoeksverantwoording	9
1.6	Leeswijzer	10
2	Landelijke kaders en Alkmaars beleid	11
2.1	De landelijke kaders voor gemeentelijk minimabeleid	11
2.2	Het Alkmaarse minimabeleid	13
2.3	Conclusies	18
3	Rechtmatigheid	21
3.1	Minimale eisen gemeentelijk minimabeleid	21
3.2	Extra's in het Alkmaarse minimabeleid	22
3.3	Conclusie	23
4	Doeltreffendheid	25
4.1	Bereik van minima	26
4.2	Gebruik per voorziening	28
4.3	Bereikverhogende activiteiten	32
4.4	Niet-gebruik	35
4.5	Bijdrage aan maatschappelijke participatie	37
4.6	Gevolgen inperking doelgroep	39
4.7	Samenwerking	39
4.8	Beoordeling van het minimabeleid	40
4.9	Conclusies	41
5	Doelmatigheid	45
5.1	Uitvoeringskosten	45
5.2	Verhouding uitvoeringskosten tot doeltreffendheid	46
5.3	Financiële gevolgen wijziging inkomensgrenzen	48
5.4	Conclusies	49
6	Rol van de gemeenteraad	51
6.1	Kaderstellende rol	51
6.2	Controlerende rol	52
6.3	Conclusies	52

7	Conclusies	53
	Geraadpleegde literatuur	55
	Bijlagen	
	1 Overzicht geraadpleegde documenten	56
	2 Overzicht respondenten interviews	58
	3 Aanschrijfbestand Alkmaarpas	59
	4 Verantwoording telefonische enquête	60
	5 Vragenlijst telefonische enquête	62
	6 Achtergrondgegevens	69
	7 Extra tabellen gebruik voorzieningen	72

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

In juni 2009 stelde de gemeenteraad van Alkmaar een nieuw minimabeleid vast. Het beleid is omschreven in het Beleidskader minimabeleid gemeente Alkmaar. Het minimabeleid heeft tot doel mensen die rond moeten komen van een laag inkomen te ondersteunen. Door het lage inkomen zijn zij niet in staat om bijvoorbeeld dagelijks voldoende gezond voedsel te kopen en/of maatschappelijk te participeren, zo stelt het Beleidskader. In het Beleidskader ligt een sterke nadruk op het verbeteren van het bereik van de voorzieningen die het minimabeleid kent, zoals de bijzondere bijstand en schuldhelpverlening. Daarnaast is het pakket aan voorzieningen uitgebreid. Met de verschillende voorzieningen, die volgens het college een ‘breed en ruimhartig’ pakket vormen (Beleidskader, p.10, p.29), dient een groter deel van de mensen met een laag inkomen te worden bereikt.

Het minimabeleid kent daarmee een tweeledig doel: 1) het bieden van inkomensondersteuning voor mensen met een minimuminkomen, waardoor 2) deze mensen in staat zijn mee te doen aan de samenleving. In het Beleidskader wordt gesteld, dat een inkomen op of onder het sociaal minimum geen belemmering mag zijn voor maatschappelijke participatie. Het minimabeleid is gericht op het wegnemen van die belemmering. De daadwerkelijke stimulans tot maatschappelijke participatie ligt in andere beleidssectoren, zoals werk, educatie en maatschappelijke ondersteuning.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar wil het in 2009 vastgestelde minimabeleid evalueren. De centrale vraag daarbij is:

‘In hoeverre dragen de verschillende voorzieningen, die de gemeente Alkmaar in het kader van het minimabeleid biedt, bij aan een hogere maatschappelijke participatie van minima?’

Door deze vraag te beantwoorden, kan een conclusie worden getrokken over de *effectiviteit* van de gemeentelijke aanpak. Daarnaast vraagt de Rekenkamercommissie zich af in hoeverre het beleid *doelmatig* (‘zijn de doelen behaald tegen zo gering mogelijke kosten’) en *rechtmatig* (‘voldoet het beleid aan de wettelijke kaders en regelgeving’) is.

Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut. In het voorliggende rapport vindt u de verslaglegging over het onderzoek. In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de doelstelling en de onderzoeksvragen, bakenen we het onderwerp van onderzoek nader af en gaan we in op de in het onderzoek gevolgde werkwijze.

1.2 Achtergrond: armoedeproblematiek

In het Beleidskader wordt het Alkmaarse minimabeleid nadrukkelijk in de context van het gemeentelijke armoedebelief geplaatst. Het minimabeleid maakt deel uit van het overkoepelende beleid gericht op de bestrijding van armoede. In deze paragraaf gaan we kort in op de problematiek van armoede: wat is het, wat is de omvang ervan in Nederland, en wat zijn belangrijke risicogroepen en risicofactoren?

Voor armoede bestaat in de wetenschappelijke literatuur en in de publieke opinie geen eensluidende definitie (CBS/SCP, 2011). Daarom wordt de armoedefinitie vaak beperkt tot financiële armoede. Armoede is dan het (door een huishouden) over onvoldoende inkomen beschikken voor een bepaald minimaal consumptieniveau. In feite wordt hiermee vooral gekeken naar het risico op armoede van een huishouden. Bijvoorbeeld spaargeld telt in deze definitie niet mee. Ook de duur van het onvoldoende

inkomen wordt in deze definitie niet meegenomen, terwijl dit wel een belangrijke indicator van armoede is. Het maakt veel uit of er slechts tijdelijk of langdurig sprake is van een gering inkomen.

Het ontbreken van een eensluidende definitie van armoede blijkt ook uit het hanteren van verschillende inkomensgrenzen in de landelijke rapportages over armoede door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (zie bijv. CBS/SCP, 2011). Het CBS hanteert de zogenaamde lage-inkomensgrens om de omvang van de armoedeproblematiek vast te stellen (CBS/SCP, 2011). Deze vertegenwoordigt een vast koopkrachtbedrag en wordt jaarlijks alleen aangepast voor de prijsontwikkeling. De hoogte van de grens verschilt per huishoudenstype. Zie voor een overzicht tabel 1.1.

Het SCP gebruikt een zogenaamde budgetbenadering. Volgens deze benadering 'is er sprake van armoede wanneer iemand gedurende een langere periode niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over hetgeen in zijn samenleving minimaal noodzakelijk wordt geacht.' (CBS/SCP, 2011: 50). Armoede wordt afgemeten aan de hand van normbedragen, die het SCP in overleg met het Nibud heeft vastgesteld. Het SCP komt op basis hiervan tot twee grenzen:

1. het basisbehoefteniveau. Dit omvat de minimale uitgaven voor voedsel, kleding en wonen en enkele andere moeilijk te vermijden kosten.
2. het niet-veel-maar-toereikendniveau. Aan de basisbehoeften zijn de kosten voor sociale participatie toegevoegd.

Het SCP baseert zich in zijn rapportages op het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Deze grens van het SCP ligt wat hoger dan de lage-inkomensgrens van het CBS (zie tabel 1.1).

In het gemeentelijk minimabeleid wordt vaak een andere grens gehanteerd: het wettelijk sociaal minimum.¹ Dit is gelijk aan AOW of bijstand, plus kinderbijslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag (voor zover van toepassing), maar exclusief huurtoeslag en kinderopvangtoeslag. Omdat de Wwb eisen stelt aan de inkomensgrenzen die in het minimabeleid worden gehanteerd (zie hoofdstuk 2) en deze grens gekoppeld is aan de normbedragen voor bijstand en AOW, ligt het voor gemeenten voor de hand om deze (beleidsmatige) grens te hanteren. In tabel 1.1 wordt de hoogte van het wettelijk sociaal minimum weergegeven voor het jaar 2010. Deze grens ligt voor veel huishoudens lager dan de door het CBS en SCP gehanteerde grens. Alleen voor oudere paren en alleenstaanden en voor een eenoudergezin met één kind ligt het sociaal minimum boven de lage-inkomensgrens van het CBS.

Tabel 1.1 Grensbedragen voor verschillende typen huishoudens, volgens verschillende armoedegrenzen, 2010 (netto bedragen in euro's)

	alleenstaande		paar zonder kind(eren)		paar met kind(eren)		eenoudergezin	
	< 65 jr	≥ 65 jr	< 65 jr	≥ 65 jr	1 kind	2 kinderen	1 kind	2 kinderen
lage-inkomensgrens (CBS)		940*		1.290*	1.570	1.770	1.250	1.420
niet-veel-maar-toereikendcriterium (SCP)	1.000	1.000	1.370	1.370	1.670	1.880	1.330	1.510
wettelijk sociaal minimum	870	980	1.220	1.360	1.390	1.490	1.290	1.390

* Het CBS maakt geen onderscheid naar leeftijdsgroepen. Bron: CBS/SCP (2011, p16 + p52)

Landelijk beeld

In 2009 en 2010 leefde 7,7% van alle Nederlandse huishoudens onder de lage-inkomensgrens, waarvan 2,4% vier jaar of langer (CBS/SCP, 2011: 19). 7% van de huishoudens met een laag inkomen had een negatief vermogen van meer dan 2.500 euro; bij iets meer dan de helft lag de vermogensbuffer tussen een negatief vermogen van 2.500 euro en een positief vermogen van 2.500 euro. 20% van de huishoudens onder de lage-inkomensgrens kampte in 2010 met tenminste één betalingsachterstand. Het CBS verwachtte een stijging van het percentage huishoudens onder de lage-inkomensgrens met 0,4 procentpunt in 2011 en in 2012.

1 Het wettelijk sociaal minimum is gekoppeld aan de hoogte van het minimumloon. Voor alleenstaanden is het wettelijk sociaal minimum vastgesteld op 70% van het minimumloon, voor alleenstaanden met kind(eren) op 90%, en voor samenwonenden op 100%. Het wettelijk sociaal minimum is (meestal) gelijk aan de uitkering volgens de Wet werk en bijstand. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt twee maal per jaar de hoogte van deze uitkering vast.

Gemeten naar het niet-veel-maar-toereikendcriterium leefde in 2010 6,7% van de Nederlandse huishoudens in armoede, waarvan 2,3% drie jaar of langer (CBS/SCP, 2011: 54-56). Ten opzichte van 2009 was er een lichte stijging van 0,2 procentpunt. Net als het CBS verwachtte ook het SCP in 2011 en 2012 een stijging van de armoede met 0,4 procentpunt per jaar.

Er zijn groepen die een relatief hoog risico lopen om met armoede te maken te krijgen (CBS/SCP, 2011). Het gaat onder meer om niet-Westerse allochtonen (in het bijzonder de eerste generatie), uitkeringsgerechtigden, eenoudergezinnen en alleenstaanden. Als naar de inkomensbron wordt gekeken, dan hebben bijstandsgerechtigden de grootste kans op armoede. Dat neemt niet weg dat in 2010 bijna de helft van de volwassenen in armoede uit mensen met inkomen uit werk bestond. Daarbij gaat het in de helft van de gevallen om zelfstandig ondernemers. Werkenden verkeren minder vaak dan uitkeringsgerechtigden langdurig in een armoedesituatie. Bij kinderen is de kans op armoede groter als zij deel uitmaken van een groot gezin, hun ouders een uitkering hebben en/of hun ouders behoren tot de groep niet-westerse allochtonen.

(Langdurige) armoede kan tal van persoonlijke en sociale consequenties met zich meebrengen, zoals een slechte gezondheid, vermoeidheid, depressie, sociale uitsluiting en het ontbreken van toekomstperspectief (zie bijvoorbeeld Van der Klein et al., 2011).

Alkmaars beeld

De Armoedemonitor Alkmaar 2010 geeft inzicht in de omvang van de armoedeproblematiek in Alkmaar, op basis van de beleidsmatige grens van het wettelijk sociaal minimum. De monitor bevat gegevens over 2009 (meer recente gegevens zijn niet beschikbaar). Tabel 1.2 biedt een overzicht van aantallen en percentages huishoudens tot respectievelijk 100% en 120% van het sociaal minimum.

Tabel 1.2 Huishoudens in Alkmaar met een inkomen tot 100% en 120% van het sociaal minimum, aantallen en percentages, 2009

inkomen	aantal huishoudens	als % van totaal aantal huishoudens in Alkmaar
tot 100% sociaal minimum	3.717	8,4
van 100 tot 120% sociaal minimum	1.609	3,7
totaal tot 120% sociaal minimum	5.326	12,1

Bron: Armoedemonitor Alkmaar 2010, p.13

Een kwart van de huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum (hierna: de minima) in Alkmaar leeft van een bijstandsuitkering, bijna een derde van een AOW-uitkering.

Het gaat in deze groep vaak om alleenstaanden (57%). Een op de acht huishoudens is een eenoudergezin. Daarbij dient opgemerkt te worden dat bijna 40% van de eenoudergezinnen in Alkmaar in 2009 tot de minima behoorde.

Het grootste deel (59%) van de minima betreft autochtone huishoudens. Niettemin behoort 28% van de niet-westerse allochtone huishoudens in Alkmaar tot de minima, tegen 9% van de autochtone huishoudens.

Voor de langdurigheid van de armoede is in de Armoedemonitor alleen gekeken naar de groep met een inkomen tot 100% van het sociaal minimum. Bijna 5% van alle huishoudens zit drie jaar of langer onder deze inkomensgrens. Het betreft relatief vaak huishoudens met een AOW-uitkering. Liefst 83% van de huishoudens met een AOW-uitkering heeft een inkomen lager dan 100% van het sociaal minimum.

Landelijk en lokaal beleid

Landelijk en lokaal beleid kunnen bijdragen aan een verbetering van de leefsituatie van huishoudens die in armoede leven. De gemeente Alkmaar voert daartoe (onder meer) een minimabeleid. Inkomensondersteunende maatregelen en voorzieningen die de maatschappelijke participatie bevorderen vormen de kern van dit beleid. In hoofdstuk 2 gaan we nader in op het minimabeleid van de gemeente Alkmaar en op de daarin gehanteerde inkomensgrenzen.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

De Rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar wil met de evaluatie graag zicht krijgen op:

- De doeltreffendheid (effectiviteit) van het gevoerde minimabeleid.
- De doelmatigheid (efficiency) van het gevoerde minimabeleid.
- De rechtmatigheid van het gevoerde minimabeleid.

Zo wil de rekenkamercommissie komen tot een integraal oordeel over het door de gemeente gevoerde minimabeleid en de gemeenteraad ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende rol.

Vraagstelling

Het evaluatieonderzoek is opgedeeld in een aantal delen. Per deel hebben we de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

A. Landelijke kaders voor minimabeleid en het Alkmaarse minimabeleid

1. Hoe zien de landelijke kaders voor gemeentelijk minimabeleid eruit? Wat zijn de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving over gemeentelijk minimabeleid?
2. Hoe ziet het Alkmaarse minimabeleid eruit? Wat is de doelgroep, wat zijn de doelstellingen, wat is de werkwijze? Zijn doelgroep, doelstellingen en werkwijze per voorziening of beleidsmaatregel gespecificeerd? Zijn de doelstellingen specifiek en meetbaar geformuleerd?

B. Rechtmatigheid

3. Voldoet het minimabeleid van de gemeente Alkmaar aan de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving over gemeentelijk minimabeleid (op welke punten niet en op welke punten wel)?
4. Welke elementen van het Alkmaarse minimabeleid overstijgen de minimale vereisten in landelijke wet- en regelgeving?

C. Doeltreffendheid

5. Wat is het bereik van het minimabeleid over de jaren 2009, 2010 en 2011? In hoeverre zijn de doelstellingen bereikt?
6. Zijn de zeven acties om het bereik van de voorzieningen te vergroten uitgevoerd en wat zijn hiervan de resultaten?
7. Om welke redenen worden huishoudens uit de doelgroep niet bereikt door het minimabeleid?
8. Hoe is de benadering richting klant en hoe ervaart de klant de benadering door de organisatie?
9. In hoeverre draagt het minimabeleid bij aan een hogere maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement?
10. Welke (maatschappelijke) gevolgen zijn te voorzien door de wijziging in de doelgroep van het minimabeleid per 2012 (van 120% naar 110% van het sociaal minimum)?
11. Hoe ziet de Alkmaarse uitvoeringspraktijk eruit in termen van samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en tussen de gemeente en externe organisaties?
12. Welke belemmeringen bestaan er momenteel bij het minimabeleid en wat zijn leerpunten?

D. Doelmatigheid

13. Zijn de uitvoeringskosten van het minimabeleid inzichtelijk, en zo ja, wat is de omvang ervan?
14. Hoe verhouden de uitvoeringskosten van het minimabeleid zich tot de mate van doelbereiking en de doeltreffendheid? Zijn de doelstellingen van het minimabeleid te realiseren met minder middelen?
15. Wat is de voorziene besparing op het minimabeleid door de inperking van de doelgroep?

E. Rol van de gemeenteraad

16. Hoe heeft de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol vervuld? Had de gemeenteraad dit beter kunnen doen en zo ja, hoe?

1.4 *Afbakening van het onderzoek*

Zoals in paragraaf 1.1 al vermeld, maakt het minimabeleid van de gemeente Alkmaar deel uit van een veel breder beleidsprogramma, onder meer gericht op het bevorderen van maatschappelijke en arbeidsmarktparticipatie. Dit onderzoek beperkt zich evenwel tot het minimabeleid, zoals dat in het beleidskader uit 2009 is vastgesteld. Daarmee is ook de afbakening in de tijd bepaald. Het onderzoek betreft de periode 2009-2011. Daar waar relevant wordt ook de stand van zaken in 2012 besproken en kijken we naar relevante ontwikkelingen voor de jaren daarna.

1.5 *Onderzoeksverantwoording*

Het onderzoek bestond uit vier delen. Deze lichten we in deze paragraaf kort toe.

1 Deskresearch

De deskresearch betrof een analyse van relevante beleidsstukken met betrekking tot de verplichtingen en vrijheden binnen de Wet werk en bijstand (Wwb) en het Alkmaarse minimabeleid. Hiermee konden we een antwoord geven op de eerste vier onderzoeksvragen. Tevens brachten we de voorzieningen die deel uitmaken van het bredere Alkmaarse armoedebelief in beeld. Deze informatie gebruikten we voor de effectevaluatie.

Ook analyseerden we recente registraties en rapportages in het kader van het minimabeleid - inclusief de informatievoorziening en verantwoording aan de gemeenteraad. Daarbij keken we naar de financiële verantwoording en informatie en de financiële gevolgen van de wijziging van de bijstandsnorm naar 110%.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

2 Interviews met professionals en vrijwilligers van betrokken organisaties

In dit deel van het onderzoek richtten we ons op de onderzoeksvragen die te maken hebben met de doeltreffendheid van het minimabeleid, door semi-gestructureerde interviews met zes ambtenaren en met professionals en vrijwilligers van relevante organisaties voor het minimabeleid. Een deel van deze ambtenaren is werkzaam aan de beleidskant van het minimabeleid, een ander deel in de uitvoering ervan. De selectie van ambtenaren en organisaties is afgestemd met de Rekenkamercommissie. Naast de onderzoeksvragen over de doeltreffendheid kwamen in deze interviews de gevolgen van de inperking van de doelgroep aan de orde. Deze vragen legden we ook voor in groepsinterviews met leden van het Platform Sociale Zekerheid Alkmaar en met vertegenwoordigers van zelforganisaties van allochtonen in Alkmaar. Bijlage 2 biedt een overzicht van de respondenten.

3 Telefonische enquête doelgroep

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden die te maken hebben met de doeltreffendheid van het Alkmaarse beleid, voerden we een telefonische enquête uit onder de doelgroep van het minimabeleid. Uit het gemeentelijke aanschrijfbestand van de Alkmaarpas², waarin een groot deel van de Alkmaarse minima is opgenomen, zijn willekeurig 1.519 huishoudens geselecteerd. Daarbij is gezorgd voor representativiteit door voldoende alleenstaanden, eenoudergezinnen, ouderen en allochtonen in deze selectie op te nemen. De gemeente Alkmaar heeft, in overleg met de Rekenkamercommissie en het Verwey-Jonker Instituut, de voor de telefonische enquête geselecteerde huishoudens een brief gestuurd, waarin zij van het onderzoek op de hoogte zijn gesteld. Mensen konden door middel van een antwoordkaart aangeven niet mee te willen werken aan het onderzoek. Deze huishoudens zijn uit de selectie verwijderd; er bleven hierna nog 1.373 huishoudens over. De contactgegevens van deze huishoudens zijn door de gemeente Alkmaar aan het Verwey-Jonker Instituut geleverd. Op deze wijze is de Wet bescherming persoonsgegevens gerespecteerd.

2 Zie Bijlage 3 voor een beschrijving van het Aanschrijfbestand. Het Aanschrijfbestand omvat niet de volledige doelgroep van het minimabeleid, maar wel een groot deel daarvan. Huishoudens die niet in het Aanschrijfbestand zitten, blijven in dit onderzoek dus buiten beschouwing.

Er zijn uiteindelijk 353 volledige interviews afgenomen. Tabel 1.3 laat zien dat de gerealiseerde respons bij de onderscheiden groepen een goede afspiegeling vormt van de verhoudingen tussen deze groepen in het aanschrijfbestand van de AlkmaarPas. Alleen het aantal allochtone huishoudens is iets lager dan in het aanschrijfbestand het geval is (resp. 31% i.p.v. 36%). Relatief veel mensen uit deze groep gaven bij het bellen aan niet mee te willen doen aan een interview en ook bleken veel telefoonnummers in dit stratum incorrect. De gerealiseerde respons is niettemin voldoende representatief voor de populatie. Weging van de gegevens is daarom niet nodig. Zie Bijlage 4 voor een meer uitgebreide verantwoording.

Tabel 1.3 Strata in aanschrijfbestand en geïnterviewd

	Aantal huishoudens in het aanschrijfbestand van de AlkmaarPas		Aantal geïnterviewden	
Alleenstaanden	990	24%	93	26%
Eenoudergezinnen	578	14%	51	14%
Oudere huishoudens	756	18%	69	20%
Allochtone huishoudens	1.534	36%	108	31%
Overig	327	8%	32	9%
Totaal	4.185	100%	353	100%

In de enquête zijn over de volgende onderwerpen vragen gesteld (zie Bijlage 5 voor de vragenlijst):

- Het gebruik naar type voorziening(en).
- Ervaringen en meningen over maatregelen om het bereik te vergroten (zie hoofdstuk 2).
- Niet-bereik van voorzieningen.
- Maatschappelijke participatie.
- Gevolgen van de wijziging van de doelgroep.
- Gebruik van voorzieningen uit het bredere armoedebeleid.
- Suggesties voor verbetering van het Alkmaarse minimabeleid.

4 Groepsinterview met raadsleden

Om de vraag te beantwoorden op welke wijze de raad invulling geeft aan haar controlerende en kaderstellende rol, hebben we een groepsinterview gehouden waarvoor per raadsfractie een raadslid is uitgenodigd. Centraal stond de vraag:

Op welke wijze heeft de raad invulling gegeven aan haar kaderstellende en controlerende rol, wat zijn verbeterpunten en hoe zijn deze te implementeren?

Aan het groepsinterview namen acht raadsleden van acht verschillende fracties deel. Eén fractie was niet vertegenwoordigd bij het groepsinterview.

1.6 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport volgt de in paragraaf 1.2 gepresenteerde vraagstelling. Achtereenvolgens gaan we in op het Alkmaarse minimabeleid en de landelijke kaders daarvoor, de rechtmatigheid van het Alkmaarse minimabeleid, de doeltreffendheid ervan, de doelmatigheid en de rol van de gemeenteraad. We besluiten het rapport met conclusies.

2 *Landelijke kaders en Alkmaars beleid*

In dit hoofdstuk beschrijven wij in de eerste plaats op hoofdlijnen de landelijke kaders voor het minimabeleid. De landelijke kaders bepalen immers de ruimte voor de gemeente Alkmaar om minimabeleid te voeren. In de tweede plaats gaan we in op het Alkmaarse minimabeleid, zoals dat naar voren komt uit diverse beleidsstukken. De vragen die we in dit hoofdstuk beantwoorden, luiden:

1. Hoe zien de landelijke kaders voor gemeentelijk minimabeleid eruit? Wat zijn de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving ten aanzien van gemeentelijk minimabeleid?
2. Hoe ziet het Alkmaarse minimabeleid eruit? Wat is de doelgroep, wat zijn de doelstellingen, wat is de werkwijze? Zijn doelgroep, doelstellingen en werkwijze per voorziening of beleidsmaatregel gespecificeerd? Zijn de doelstellingen specifiek en meetbaar geformuleerd?

2.1 *De landelijke kaders voor gemeentelijk minimabeleid*

De Wet Werk en Bijstand (Wwb) vormt het belangrijkste wettelijke kader voor het gemeentelijke minimabeleid. De hoogte van bijstandsuitkeringen wordt door middel van landelijke regelgeving periodiek vastgesteld. Gemeenten hebben geen ruimte daarin wijzigingen aan te brengen. De Wwb kent wel twee artikelen waarmee gemeenten toeslagen op de bijstandsuitkering kunnen verstrekken. Art.35 van de Wwb regelt de bijzondere bijstand en art. 36 de langdurigheidstoeslag.

Wwb: (Individuele en categoriale) Bijzondere bijstand³

De Wwb houdt er rekening mee dat zich door bijzondere omstandigheden de situatie kan voordoen dat in individuele gevallen de bijstandsuitkering niet toereikend is om in noodzakelijke kosten te voorzien: *individuele bijzondere bijstand*. Als dergelijke kosten niet uit andere voorzieningen (waaronder de langdurigheidstoeslag, zie verderop) of eigen middelen kunnen worden gedekt, kan door de gemeente bijzondere bijstand worden verstrekt. Daarvoor is het noodzakelijk dat vastgesteld wordt of de betreffende kosten daadwerkelijk noodzakelijk én gemaakt zijn. Er dient altijd een toetsing aan de omstandigheden van het individuele geval plaats te vinden. Het is voor de verlening van individuele bijzondere bijstand niet noodzakelijk dat men een uitkering krachtens de Wwb ontvangt; ook degenen die andere inkomensbronnen hebben, kunnen in aanmerking komen voor individuele bijzondere bijstand.

Gemeenten kunnen voor de individuele bijzondere bijstand beleidsregels opstellen. Zij kunnen daarbij rekening houden met de draagkracht van de belanghebbende en hebben daarbij volledige vrijheid: zij bepalen zelf welk deel van de middelen bij de vaststelling van de draagkracht in aanmerking wordt genomen. Gemeenten mogen een wettelijk gemaximeerd drempelbedrag van € 125 vaststellen, maar zijn hier niet toe gehouden. Verder kan in deze beleidsregels bepaald worden welke uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende kosten tot welk bedrag voor verlening van bijzondere bijstand in aanmerking komen. Als deze kosten voortvloeien uit het tot een bepaalde specifieke groep personen of huishoudens behoren, mogen gemeenten deze personen of huishoudens groepsgewijs benaderen. Op voorwaarde dat de gemeente in haar beleid de specifieke doelgroep én de in aanmerking te nemen kosten van deze doelgroep zorgvuldig beschrijft, kan de gemeente die doelgroep met behulp van gegevens uit het uitkeringsbestand, dan wel via bestandskoppeling actief benaderen, en hen informeren over de mogelijkheid om gebruik te maken van de individuele bijzondere bijstand. Toetsing aan de omstandigheden van het individuele geval bij eventuele toekenning blijft ook in dit geval een vereiste: zijn de kosten daadwerkelijk noodzakelijk en gemaakt.

³ Bron: <http://www.st-ab.nl/wetten.htm>. Wwb: wettekst, Memorie van Toelichting en wetsgeschiedenis.

De Wwb maakt het mogelijk om voor een aantal in de wet gedefinieerde groepen *categoriale bijzondere bijstand* te verlenen. Het is voor de verlening van categoriale bijzondere bijstand niet noodzakelijk dat men een uitkering krachtens de Wwb ontvangt; ook degenen die andere inkomensbronnen hebben, kunnen in aanmerking komen voor categoriale bijzondere bijstand. De definitie van deze groepen in de Wwb is limitatief en laat geen ruimte voor eigen gemeentelijk beleid. Bij de categoriale bijstand hoeft door de gemeente niet vastgesteld te worden of de betreffende kosten daadwerkelijk noodzakelijk én gemaakt zijn. De Wwb maakt voor de volgende groepen categoriale bijstand mogelijk:

- Personen van 65 jaar of ouder;
- Chronisch zieken en gehandicapten, dan wel ouders/verzorgers van chronisch zieke of gehandicapte kinderen. Het gaat om kosten voortvloeiend uit de ziekte of de handicap;
- Ouders/verzorgers van kinderen tot 18 jaar die onderwijs of een beroepsopleiding volgen. Het gaat daarbij om bijzondere bijstand in natura die ten goede komt aan de maatschappelijke participatie van het kind.⁴ Alleen indien bijstand in natura ondoelmatig is, kan de gemeente hiervan afwijken en overgaan tot vergoeding van werkelijk gemaakte kosten. Ten aanzien van deze categorie stelt de Wwb dat de gemeente een verordening dient te hebben waarin de uitvoering van de categoriale bijstand aan deze groep nader wordt geregeld.

Bovendien kan categoriale bijzondere bijstand verleend worden in de vorm van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering. Dit geldt *niet* alleen voor de hierboven geformuleerde groepen.

De Wwb stelt dat voordat bijzondere bijstand kan worden verleend eerst gekeken moet worden of er recht is op een voorliggende voorziening. Bijzondere bijstand is alleen mogelijk voor kosten die als algemeen gebruikelijk kunnen worden aangemerkt en die niet voor vergoeding in aanmerking komen op basis van een *voorliggende voorziening*: voorzieningen buiten de Wwb waarop aanspraak kan worden gemaakt dan wel een beroep kan worden gedaan, ter verwerving van middelen of ter bekostiging van specifieke uitgaven.⁵

Tot 1 januari 2012 kende de Wwb voor de categoriale bijstand geen inkomensgrens, gemeenten waren vrij die zelf te bepalen. Met ingang van 2012 mag categoriale bijstand alleen verleend worden bij een inkomen lager dan 110% van de voor een huishouden toepasselijke bijstandsnorm.

In 2008 was het voor gemeenten eenmalig toegestaan een eindejaarsuitkering uit te keren aan huishoudens met een laag inkomen. Deze regeling gold nadrukkelijk voor één jaar. Eindejaarsuitkeringen aan huishoudens met een laag inkomen in andere jaren dan 2008 dienen als niet rechtmatig bestempeld te worden.⁶

Wwb: Langdurigheidstoeslag⁷

Volgens de Wwb is de langdurigheidstoeslag een vorm van bijzondere categoriale bijstand. Gemeenten moeten een langdurigheidstoeslag verstrekken aan personen van 21 tot 65 jaar die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen, en bovendien geen vermogen en arbeidsmarktperspectief hebben. Gemeenten moeten daartoe in een verordening regels stellen, waarin de hoogte van de toeslag wordt bepaald en waarin de begrippen langdurig en gebrek aan arbeidsmarktperspectief worden gedefinieerd. Tot 2012 moesten gemeenten ook de inkomensgrens stellen tot waar personen recht hebben op de langdurigheidstoeslag. Deze mocht maximaal 100% van de toepasselijke bijstandsnorm bedragen. Met ingang van 2012 is deze grens op maximaal 110% van de bijstandsnorm gesteld. In de Wwb is bepaald dat een persoon niet meer dan een keer per twaalf maanden in aanmerking komt voor de langdurigheidstoeslag. De verstrekking ervan is echter niet gebonden aan die periode. Het is mogelijk om per twaalf maanden meerdere malen langdurigheidstoeslag te verstrekken, indien die verstrekking voortkomt uit een recht dat in voorgaande jaren is ontstaan, maar pas later is aangevraagd.

Kwijtscheldingsregeling

Gemeenten kunnen burgers met een laag inkomen (deels) de gemeentelijke belastingen kwijt schelden, maar zijn dat niet verplicht. Dat kunnen zij doen voor personen of huishoudens met een inkomen

4 Het kan bijvoorbeeld gaan om PC-projecten voor schoolgaande kinderen, kosten voor huiswerkbegeleiding en andere onderwijsgerelateerde uitgaven die niet in de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) zijn begrepen, abonnementen op bepaalde tijdschriften, het lidmaatschap van sportverenigingen en culturele verenigingen en dergelijke.

5 Voorbeelden van voorliggende voorzieningen zijn: sociale zekerheidsuitkeringen, leningen bij banken, studiefinanciering, pensioen, wachtgeld, vergoedingen op basis van ziektekostenverzekering (Zorgverzekeringswet), zorg- en huurtoeslag, kinderbijslag, individuele verstrekkingen in het kader van gemeentelijk beleid Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

6 Bron: Inspectie voor Werk en Inkomen, Onderzoek categoriale aanvullende inkomensondersteuning door gemeenten, juli 2011.

7 Ibid. noot 2.

tot 100% van de bijstandsnorm en zonder vermogen.⁸ Per 1 april 2011 kunnen kleine ondernemers in aanmerking komen voor kwijtschelding van hun privé-belastingsschulden. De gemeente dient dit dan in een verordening te hebben geregeld. Gemeenten kunnen zelf bepalen welke gemeentelijke belastingen onder het kwijtscheldingbeleid vallen. Ook kunnen gemeenten besluiten om kwijtschelding mogelijk te maken voor privé-belastingsschulden van ondernemers die op bijstandsniveau leven.

Sinds 1 januari 2012 kan de gemeente besluiten dat voor de kwijtschelding bij het bepalen van het inkomen rekening wordt gehouden met de netto-kosten van kinderopvang. Bovendien kan de gemeente sinds 1 januari 2012 de huidige kwijtscheldingsnormen voor personen van 65 jaar of ouder verhogen tot 100% van de toepasselijke netto AOW-bedragen.⁹

Schuldhelpverlening

Voor de schuldhelpverlening bestond tot 1 juli 2012 geen wettelijk kader, anders dan de in de Gemeentewet geregelde algemene zorgplicht van gemeenten voor hun inwoners. Vanaf die datum zijn gemeenten krachtens de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening verantwoordelijk voor de integrale schuldhelpverlening en dienen zij daartoe een beleidsplan op te stellen. Dit valt gezien de datum van inwerkingtreding buiten het bereik van dit onderzoek.

Overige voorzieningen¹⁰

Categoriale inkomensondersteunende voorzieningen die niet onder de noemer van de bijzondere bijstand vallen, zijn niet toegestaan. Wel toegestaan zijn, naast de bestaande vormen van categoriaal beleid, vormen van gemeentelijk minimabeleid, zoals dat omvat: schuldhelpverlening (zie hierboven) en beleid gericht op maatschappelijke participatie (stadspassen en dergelijke). Voor de voorzieningen voor maatschappelijke participatie, zoals stadspassen, geldt dat die uitsluitend betrekking mogen hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten.

2.2 *Het Alkmaarse minimabeleid*

Dit onderzoek richt zich op het minimabeleid zoals dat in juni 2009 is vastgesteld met het Beleidskader minimabeleid. In deze paragraaf gaan we in op dat beleid. Eerst behandelen we uitgebreid het Beleidskader, daarna gaan we in op relevante beleidsstukken uit de periode na de vaststelling van het Beleidskader.

2.2.1 *Beleidskader minimabeleid 2009*

Uitgangspunten en doelstelling

De kaders voor het minimabeleid zijn vastgelegd in de nota 'Beleidskader minimabeleid', die op 11 juni 2009 is vastgesteld door de gemeenteraad. Aanleiding voor het opstellen van de nota vormde een aantal landelijke en lokale ontwikkelingen en initiatieven, die in het toenmalige minimabeleid moesten worden geïncorporeerd. Daarnaast leefde de wens om bepaalde doelgroepen beter tegemoet te komen.

In het beleidskader ontvouwt het college van burgemeester en wethouders zijn visie op armoede (p. 5). Het college verstaat onder het begrip armoede:

'Armoede is een complex maatschappelijk verschijnsel van veelal met elkaar samenhangende factoren (inkomen, maatschappelijke participatie, opleidingsniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, woon- en leefomgeving), waardoor er kans is op sociale uitsluiting.'

Het college beperkt het armoedebeleid niet louter tot het versterken van de financiële positie van betrokkenen, maar plaatst het nadrukkelijk ook in het kader van het bevorderen van maatschappelijke participatie. Het college vat het armoedebeleid dan ook breed op. Volgens het Beleidskader omvat het armoedebeleid de volgende gemeentebrede aandachtsgebieden (p.5):

⁸ De bestanddelen die tot het vermogen worden gerekend, zijn geregeld in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Gemeenten hebben hier geen beleidsvrijheid.

⁹ Bron: VNG-ledenbrief Ontwikkelingen gemeentelijke belastingen d.d. 4 april 2012.

¹⁰ Bron: <http://www.st-ab.nl/wetten.htm>. Wet Decentralisering Langdurigheidstoelag en op Bevordering van Maatschappelijke Participatie Gerichte Ondersteuning Huishoudens met Schoolgaande Kinderen, Memorie van Toelichting.

‘Het aanbieden van voorzieningen op het terrein van: educatie, werk, maatschappelijke participatie, voorkomen en verhelpen van (problematische) schulden, woon- en leefomgeving, etc. om de individuele zelfstandigheid te vergroten.’

Hieraan wordt volgens de nota invulling gegeven door middel van (onder meer) drie gemeentelijke beleidsprogramma's: 'Kwetsbaarheid en Redzaamheid', 'Opvoeden en Opgroeien' en 'Meedoen en Vrijtijdsbesteding' (p. 5). In het kader van deze programma's worden wijk- en buurtcentra ondersteund, lokaal gezondheidsbeleid gevoerd en invulling gegeven aan de Wmo. Verder wordt inhoud gegeven aan schuldpreventie en -hulpverlening en aan re-integratie richting arbeidsmarkt of maatschappelijke participatie. Het armoedebeleid kent volgens de nota ook een inkomensondersteunend aspect - het minimabeleid, onderwerp van dit onderzoek. Het minimabeleid kent de volgende doelstelling:

‘Het bieden van inkomensondersteuning voor mensen met een minimum inkomen om de situatie van individuele burgers of groepen binnen de samenleving te verbeteren. Zodanig dat hij of zij in staat is mee te doen aan de samenleving waarvoor vanuit een andere invalshoek de voorwaarden worden gecreëerd’.

In het Beleidskader opgenomen bestaande voorzieningen

De gemeente Alkmaar stelt in het Beleidskader haar inwoners in het kader van het in 2009 al lopende minimabeleid een breed en ruimhartig pakket aan voorzieningen te bieden (p. 23). Het omvat voorzieningen op het gebied van de individuele bijzondere bijstand en categoriale bijzondere bijstand en een aantal bijzondere voorzieningen (p. 12-15).

Individuele bijzondere bijstand

De individuele bijzondere bijstand betreft een aanvullende uitkering op de algemene bijstand op basis van de Wwb (zie paragraaf 2.1). De uitkering is bedoeld om te voorzien in noodzakelijke, daadwerkelijk gemaakte kosten voor het levensonderhoud. De uitkering wordt op individuele basis verstrekt op grond van individuele, bijzondere omstandigheden. Bij het bepalen van de bijzondere bijstand speelt de hoogte van het inkomen en vermogen een rol, niet de inkomensbron.

De gemeente heeft in beleidsregels betreffende de bijzondere bijstand opgenomen dat men in aanmerking kan komen voor bijzondere bijstand voor (p. 12):

- Medische kosten
- Kosten van duurzame gebruiksgoederen, waaronder computers voor 12-17-jarigen
- De eigen bijdrage voor hulp bij het huishouden
- De eigen bijdrage voor thuisadministratie
- De kosten van bewindvoering
- Bijkomende kosten voor schoolgaande kinderen
- De kosten van budgetteren
- Inrichtingskosten

Categoriale bijzondere bijstand

Waar het bij individuele bijzondere bijstand gaat om maatwerk, gaat het bij categoriale bijzondere bijstand om een vast bedrag voor specifieke doelgroepen. Men komt in aanmerking voor deze vorm van bijzondere bijstand als men deel uitmaakt van de doelgroep. Er vindt geen controle plaats of de kosten noodzakelijk zijn en daadwerkelijk gemaakt. De categoriale bijzondere bijstand dient wel op individuele basis te worden aangevraagd.

De gemeente Alkmaar kent de volgende categoriale bijzondere bijstandsregelingen (p. 13):

- Het Participatiefonds, voor 65 plussers en chronisch zieken en gehandicapten.
- Een collectieve zorgverzekering voor minima (met premiekorting en extra dekking).
- De langdurigheidstoeslag: bestemd voor personen die voor een onafgebroken periode van drie jaar zijn aangewezen op een laag inkomen (de voorwaarden zijn neergelegd in een gemeentelijke verordening).

Overige voorzieningen

Daarnaast kent de gemeente Alkmaar nog een aantal bijzondere voorzieningen voor minima (p. 13). Deze voorzieningen maken het mogelijk bijzondere kosten te vergoeden, zolang hiervoor een langdurige, medische of sociale noodzaak bestaat. Het gaat om kosten die als algemeen gebruikelijk kunnen

worden aangemerkt en niet voor vergoeding in aanmerking komen op basis van een voorliggende voorziening (zie paragraaf 2.1).

- Inkomensondersteunende voorzieningen in het kader van de Wmo voor:
 - Extra kosten voor ontwikkeling en ontspanning
 - Seksuele hulpverlening
 - Dieetkosten
 - Maaltijdkosten
 - Slijtagekosten van kleding en beddengoed door extra bewassing
 - Verwarmingskosten
 - Telefoonkosten
- Schuldhulpverlening, waaronder:¹¹
 - Budgetwinkels
 - Budgetcursussen
 - Voorlichtingsprojecten op scholen
 - Convenant ter voorkoming dreigende schooluitval
 - Versterking netwerk schuldhulpverlening (d.w.z.: netwerkbijeenkomsten, schuldpreeventiebulletin en digitale sociale kaart schuldhulpverlening). In 2010 zijn extra middelen ter beschikking gesteld door het rijk. Deze zijn aangewend voor een pilot met als doel de begeleiding van klanten naar de juiste instanties te verbeteren, ter voorkoming van schulden en voor een integrale aanpak van de oorzaken van schuldenproblematiek.
- Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen: de gemeente hanteert de maximale norm
- Bijdrage in de kosten van kinderopvang: vergoeding werkgeversdeel voor ouders die een uitkering hebben en een re-integratie of inburgeringstraject volgen en voor tienermoeders die een opleiding volgen
- Reductieregeling sportpaspoort: biedt korting op de aanschaf van het Sportpaspoort, dat op zijn beurt korting biedt op de toegangsprijzen voor gemeentelijke zwembaden en de ijsbaan
- AlkmaarPas: korting op sociaal-culturele activiteiten binnen de gemeente of korting op lidmaatschap vereniging, en korting bij winkels. De minima ontvangen de pas gratis, voor andere Alkmaarders is de pas te koop. De minima ontvangen vanaf 2010 voor € 80 aan vouchers, die ingeleverd kunnen worden bij instellingen als de bibliotheek, het theater of sportverenigingen.

Inkomensgrenzen

In het Beleidskader wordt de inkomensgrens om in aanmerking te komen voor bovengenoemde voorzieningen zoveel mogelijk geüniformeerd en opgetrokken naar 120% van het wettelijk sociaal minimum (p 10).¹² Voordien hanteerde de gemeente een meer gedifferentieerde inkomensgrens. In januari 2012 is de grens voor categoriale voorzieningen teruggebracht naar 110% van het wettelijk sociaal minimum als gevolg van een wijziging van de Wwb (zie paragraaf 2.1) (nota B&W, 17 januari 2012).¹³ De grens voor de langdurigheidstoelage is omhoog gebracht van 100 naar 110%.

Nieuw beleid

In het Beleidskader wordt een aantal nieuwe initiatieven aangekondigd (p. 18-20), waaronder onderzoeken naar de stijgende kosten van bewindvoering en de mogelijkheid van een verlaging van de rente voor sociale leningen van de Kredietbank Noord-West. Ook bestaan er plannen voor de doorontwikkeling van de collectieve zorgverzekering (AZG).

Daarnaast wordt een aantal maatregelen aangekondigd in het kader van de uitvoering van het convenant 'Kinderen doen mee', dat is afgesloten met de staatssecretaris van SZW en de participatie van kinderen uit arme gezinnen moet bevorderen. Het betreft de:

- Regeling voor een bijdrage in de kosten van het lidmaatschap van een sportvereniging of sociaal-culturele activiteiten, gekoppeld aan de AlkmaarPas. De regeling is bestemd voor kinderen van 4 t/m 17 jaar. De maximale bijdrage bedraagt € 100 per kind per jaar.

¹¹ In 2010 is de formatie van het team schuldhulpverlening bij de gemeente voor een jaar uitgebreid met 3 fte, omdat de wachtlijsten op waren gelopen tot zes maanden, waar de wet uitgaat van maximaal vier weken.

¹² Voor de schuldhulpverlening wordt geen inkomensgrens gehanteerd en bij de inkomensondersteunende voorzieningen in het kader van Wmo worden hogere grenzen gehanteerd.

¹³ Ook voor bewindvoering is de inkomensgrens verlaagd naar 110%.

- Inrichting van een jeugdsport- en cultuurfonds, met daaraan gekoppeld de inzet van intermediairs om het bereik te verhogen.
- Versterking en uitbouw van de regeling 'Bijkomende schoolkosten' tot een 'Regeling maatschappelijke participatiekosten'. Hierin is opgenomen een vergoeding voor sport- en cultuurgerelateerde kosten, met een maximale bijdrage van jaarlijks € 80 voor 4-11-jarigen en € 230 voor 12-17-jarigen. De regeling loopt vanaf juli 2009.

Tevens wordt een (nieuwe) categoriale regeling aangekondigd voor ouderen (65+), chronisch zieken en gehandicapten die zich geconfronteerd zien met extra kosten die samenhangen met hun lichamelijke beperking en afhankelijkheid van hun omgeving. Aanleiding is het vervallen van een gerichte categoriale regeling voor 65 plussers, chronisch zieken en gehandicapten, nu het budget van het Participatiefonds in 2010 wordt opgenomen in de AlkmaarPas.

Onderdelen van het minimabeleid zijn, mede als gevolg van Haagse beleidsontwikkelingen, wetswijzigingen en beleidsontwikkelingen in Alkmaar, uitgewerkt in afzonderlijke nota's, waaronder een herziening van de schuldhulpverlening¹⁴ en diverse beleidsregels en uitvoeringsregelingen op basis van de Wet werk en bijstand.

Verhoging van het bereik van voorzieningen

Het bereik van de voorzieningen in het kader van het minimabeleid lag volgens het Beleidskader op 55% van de groep met een inkomen tot het wettelijk sociaal minimum (Beleidskader, p. 16). Het is niet duidelijk op welk jaar dit cijfer betrekking heeft. Van de huishoudens met een inkomen van 105% tot 120% van het wettelijk sociaal minimum wordt op jaarbasis 50% van de doelgroep bereikt, aldus de nota. Volgens het college loopt Alkmaar hiermee in de pas met buurgemeenten en enkele grote steden (Den Haag en Tilburg).

Het college streeft naar een verhoging van het voorzieningengebruik in 2009 en 2010 met 5% (p. 17). Het is niet duidelijk wat daarmee precies bedoeld wordt. Gaat het om twee keer een verhoging van vijf procentpunten ten opzichte van het eerder in het Beleidskader genoemde bereik van 55%? Of gaat het om een procentuele verhoging van 5%: in het eerste jaar naar bijna 58%, in het tweede jaar naar 61%? Is de ambitie een jaarlijkse verhoging van 5%, of gaat het om een ambitie voor de jaren 2009 en 2010 samen? Geldt de ambitie voor iedere afzonderlijke voorziening, of dient 55% van de minima tenminste gebruik te maken van één van de voorzieningen?

In het coalitieakkoord 2006-2010 staat verwoord dat Alkmaar in het kader van zijn 'goed sociaal beleid' het bereik van de aangeboden voorzieningen wil vergroten. In de nota wordt hiertoe een zevental acties aangekondigd (p. 16-17):

- De inzet van een formulierenbrigade

De formulierenbrigade is per 1 februari 2009 van start gegaan, waarbij gekozen is voor een gefaseerde invulling. De medewerkers van de brigade bieden in eerste instantie hulp bij het invullen van formulieren voor gemeentelijke voorzieningen en huur- en zorgtoeslag. Het is de bedoeling de werkwijze gefaseerd uit te breiden met andere voorzieningen en met huisbezoeken.

- Het verbeteren en uitbreiden van het 'aanschrijfbestand'

Het adressenbestand van de doelgroep zal regelmatig worden opgeschoond en bijgewerkt, zodat de gemeente de doelgroep van het minimabeleid gericht en snel kan benaderen.

- Het verkorten en versimpelen van aanvraagprocedures

De aanvraagprocedure voor bijzondere bijstand voor ouderen en arbeidsongeschikten wordt versimpeld. Deze rechthebbenden hoeven voortaan nog maar eenmaal in de drie jaar gegevens aan te leveren om hun draagkracht aan te tonen en niet meer jaarlijks. De praktijk leerde immers dat de financiële situatie van deze doelgroep nauwelijks verandert.

- Verbetering van de informatievoorziening

¹⁴ In de raad van 28 juni 2012 is het beleidsplan *Integrale schuldhulpverlening '(Met) schuldenaar aan zet' deel II juli 2012 - juli 2016* vastgesteld.

De toegankelijkheid en leesbaarheid van de gemeentelijke informatie wordt verbeterd, in het bijzonder informatie in het kader van het minimabeleid. Formulieren worden gedigitaliseerd.

- Een actieve rol van klantmanagers

De klantmanagers gaan integraal te werk. Zij beperken zich niet langer tot hun specialisme bij het onder de aandacht brengen van de beschikbare 'producten' in het kader van zorg en inkomen, zodat direct kan worden ingespeeld op de behoefte die leeft bij de klant.

- Gebiedsgerichte aanpak

De gemeentelijke voorzieningen op het gebied van het minimabeleid worden op gebiedsniveau onder de aandacht gebracht. De klantmanagers van verschillende organisaties (gemeente, Werkbedrijf en Sociale Verzekeringsbank) werken samen om het bereik van voorzieningen te vergroten. De gemeente begint hiermee in de wijk Overdie. Ook het Wijkservicebedrijf Overdie speelt hierbij een rol.

- Het inzetten van intermediairs

De gemeente doet een groter beroep op intermediairs (sleutelfiguren en vertegenwoordigers van organisaties in de wijk) om het pakket aan voorzieningen in het kader van het minimabeleid onder de aandacht te brengen bij de doelgroep.

- Nieuwe brochure over het aanbod aan voorzieningen

Er wordt een aansprekende informatiebrochure opgesteld over het aanbod aan voorzieningen in het kader van het minimabeleid.

In hoofdstuk 5 (Doelmatigheid) gaan we in op de financiële aspecten van het Alkmaarse minimabeleid.

2.2.2 Ontwikkelingen in het minimabeleid na 2009

Coalitieakkoord 2011-2014

In het voorjaar van 2011 is een nieuw college van burgemeester en wethouders aangetreden. In het coalitieakkoord 2011-2014, onder de titel 'Een nieuwe lente, een nieuw geluid!', wordt Alkmaar getypeerd als een sociale stad, waar alle bewoners kansen worden geboden. De gemeente wil 'een ruimhartig beleid voeren voor mensen die echt niet kunnen'. In het akkoord wordt aangekondigd dat voor armoedevervoorzieningen in het kader van de bijzondere bijstand een grens van 120% van het sociaal minimum wordt gehanteerd, tenzij op basis van landelijke regelgeving een andere grens geldt. Verder wordt een strenge aanpak aangekondigd van bijstandsfraude en een evaluatie van de AlkmaarPas (zie paragraaf 2.2.1). In het actieprogramma waarin het akkoord is uitgewerkt staat verder nog dat het maatschappelijk nut van de AlkmaarPas wordt afgewogen tegen de (uitvoeringskosten).

Programmabegrotingen

Het minimabeleid is onderdeel van het programma Werk, participatie en Inkomen. In de begrotingen van 2010 en 2011 kende dit programma het volgende strategische doel:

"Stimuleren dat bewoners actief deelnemen aan de samenleving, een bijdrage leveren aan de eigen woon- en leefomgeving en daardoor sociaaleconomisch redzaam zijn."

De inbedding van de doelstelling van het minimabeleid in dit bredere programma laat zien dat het minimabeleid deel uitmaakt van het bredere beleid gericht op de versterking van maatschappelijke participatie, zoals ook in het Beleidskader minimabeleid gesteld. In de begrotingen van 2010 en 2011 is het strategische doel gesplitst in 3 hoofddoelen. Het tweede hoofddoel betreft het minimabeleid en is als volgt geformuleerd:

"Mensen die niet in staat zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien komen niet onder het bestaansminimum."

Dit hoofddoel is uitgewerkt in drie subdoelen, waaraan vervolgens een aantal prestaties gekoppeld is. In 2010 en 2011 kende de begroting de volgende subdoelen met daaraan gekoppelde prestaties voor het minimabeleid. Waar relevant voor het minimabeleid vermelden we ook de toelichting):

1. Bieden van een vangnet voor hen die niet in eigen levensonderhoud kunnen voorzien
 - a. binnen wettelijke kaders verstrekken van uitkeringen
2. Terugdringen van het aantal mensen dat in schulden verkeert of dreigt te komen
 - a. verstrekken van sociale kredieten
 - b. aanbieden schuldhelpverlening en -preventie
3. Verbeteren van de positie van burgers met een laag inkomen
 - a. aanbieden van categoriale voorzieningen, w.o. AZG en inzetten Alkmaarse jeugdsport- en cultuurfonds

Toelichting Begroting 2010: *Er komen nieuwe afspraken met ziektekostenverzekeraar over de Aanvullende Zorgverzekering Gemeenten (AZG), waarbij wensen van Cliëntenplatform Sociale Zekerheid worden meegenomen. Expliciet wordt gemaakt hoe AZG kan worden ingezet ter preventie van gezondheidsklachten.*

Toelichting Begroting 2011: *Het bereik wordt verder vergroot door middel van directe aan-schrijving en het inzetten van intermediairen (waaronder Alkmaarse jeugdsport- en cultuur-fonds)*

- b. aanbieden van individuele voorzieningen, w.o. Bijzondere Bijstand, Participatiefonds e.a.¹⁵

Toelichting Begroting 2010: *De minima krijgen een declaratiebudget voor activiteiten bij de Alkmaarpas. Participatie van kinderen uit arme gezinnen wordt extra financieel ondersteund. Er komt een specifieke regeling voor ouderen en chronisch zieken en gehandicapten ter ondersteuning bij extra uitgaven.*

Toelichting Begroting 2011: *Het bereik wordt verder vergroot door middel van directe aan-schrijving en het inzetten van intermediairs.*

In de Programmabegroting van 2012 is gekozen voor andere formuleringen. Deze wijken in de strekking niet af van de formuleringen in de eerdere begrotingen. De prestatie ‘aanbieden van individuele en categoriale voorzieningen’ wordt toegelicht: de aanpak wordt gecontinueerd. De samenwerking met intermediairs wordt geïntensiveerd, voornamelijk om meer kinderen mee te kunnen laten doen aan maatschappelijke activiteiten.

In de programmabegroting 2010 staat voor het eerst een zogenaamde kritische prestatie-indicator voor het minimabeleid geformuleerd. De streefwaarde voor het percentage minima dat gebruik maakt van het voorzieningenaanbod is in 2010 gesteld op 55%. In de begroting 2011 is de streefwaarde verhoogd naar 58, en in 2012 verlaagd naar 50. De verlaging van de streefwaarde in de begroting van 2012 is niet toegelicht.

2.3 Conclusies

In de slotparagraaf van dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die we in dit hoofdstuk behandeld hebben.

Landelijke kaders minimabeleid

De vraag die we stelden, luidde:

Hoe zien de landelijke kaders voor gemeentelijk minimabeleid eruit? Wat zijn de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving ten aanzien van gemeentelijk minimabeleid?

De landelijke kaders voor het minimabeleid laten gemeenten veel beleidsvrijheid. Er is weinig verplicht, gemeenten kunnen veel eigen keuzes maken.

- Gemeenten dienen individuele bijzondere bijstand te verlenen, maar toetsen zelf de noodzaak van die bijstand. Zij zijn niet verplicht daarvoor regels op te stellen, maar mogen dat wel.
- Ten aanzien van de categoriale bijzondere bijstand geldt dat gemeenten deze mogen verlenen aan de in artikel 35 van de Wwb genoemde groepen (65plussers, chronisch zieken en gehandicapten, gezinnen met schoolgaande kinderen tot 18 jaar) en in de vorm van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering, maar zij zijn dit niet verplicht. Zij hoeven voor de categoriale bijzondere

¹⁵ In 2011 wordt bij de prestaties 3a en 3b opgemerkt dat deze ‘actief’ worden aangeboden.

bijstand geen beleidsregels op te stellen, met uitzondering van deze vorm van bijstand voor ouders/verzorgers van kinderen tot 18 jaar die een opleiding volgen. Vanaf 2012 geldt voor de categoriale bijzondere bijstand wel een inkomensgrens van 110% van de toepasselijke bijstandsnorm.

- Gemeenten moeten een langdurigheidstoeslag verstrekken aan personen tussen 21 en 65 jaar die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen. Gemeenten definiëren zelf wat onder langdurig dient te worden verstaan. Ook bepalen zij zelf de hoogte van de toeslag. In ieder geval de definitie van langdurig en de hoogte van de toeslag dienen zij in een verordening te regelen. Tot 2012 mochten gemeenten een inkomensgrens tot maximaal 100% van de toepasselijke bijstandsnorm hanteren. Vanaf 2012 ligt deze grens op maximaal 110%.
- Gemeenten kunnen burgers met een laag inkomen (tot 100% van de toepasselijke bijstandsnorm) hun gemeentelijke belastingen kwijtschelden, maar zijn dat niet verplicht. Vanaf 2011 komen ook ondernemers voor kwijtschelding in aanmerking. Gemeenten dienen de kwijtschelding in een verordening te regelen.
- Voor de schuldhulpverlening bestond tot 1 juli 2012 geen wettelijk kader.
- Verder zijn vormen van gemeentelijk minimabeleid toegestaan voor zover zij gericht zijn op maatschappelijke participatie. Dit beleid mag uitsluitend betrekking hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten.

Alkmaars minimabeleid

De vraag die we stelden, luidde:

Hoe ziet het Alkmaarse minimabeleid eruit? Wat is de doelgroep, wat zijn de doelstellingen, wat is de werkwijze? Zijn doelgroep, doelstellingen en werkwijze per voorziening of beleidsmaatregel gespecificeerd? Zijn de doelstellingen specifiek en meetbaar geformuleerd?

Algemeen

Het Alkmaarse minimabeleid kent een aantal voorzieningen. Die vallen deels onder de individuele bijzondere bijstand en deels onder de categoriale bijzondere bijstand. Daarnaast is er nog een categorie aanvullende voorzieningen. Het minimabeleid zoals dat in 2009 is vastgesteld is erop gericht het bereik van deze voorzieningen onder de minima te verhogen. Daartoe is een aantal specifieke acties geformuleerd.

Doelgroepen

Het minimabeleid in Alkmaar omvat een aantal voorzieningen voor minima en kent een aantal verschillende doelgroepen. Deze doelgroepen zijn bepaald door de mogelijkheden die de Wwb op het gebied van categoriale bijzondere bijstand biedt: ouderen, chronisch zieken en gehandicapten, en ouders van schoolgaande kinderen. Daarnaast is er de groep die langdurig op een laag inkomen is aangewezen; in Alkmaar is dat gedefinieerd als langer dan drie jaar. Verder kent het minimabeleid geen specifieke doelgroepen. Er worden in het Beleidskader Minimabeleid weliswaar enkele specifieke risicogroepen benoemd, maar in de maatregelen om het bereik te verhogen is er geen expliciete relatie naar deze groepen.

Doelstelling

De doelstelling van het minimabeleid is gelaagd. Op het niveau van maatschappelijke effecten (outcome) beoogt het bij te dragen aan de maatschappelijke participatie van de minima. Deze doelstelling is niet verder gespecificeerd en meetbaar gemaakt. Op het niveau van prestaties (output) wordt gestreefd naar een bepaald bereik van de voorzieningen. Getracht is om dit streven in algemene zin meetbaar te formuleren: het gaat om het bereik van het voorzieningenaanbod. De doelstelling varieert tussen de verschillende beleidsstukken, en is bovendien niet eenduidig geformuleerd. In het Beleidskader Minimabeleid gaat het om een verhoging met 5% in de jaren 2009 en 2010, waarbij het referentiepunt 55% bereik is. Deze doelstelling is op meerdere manieren uit te leggen, zoals we eerder in dit hoofdstuk betoogden. In de Programmabegrotingen 2010 en 2011 worden streefpercentages genoemd, die niet stroken met de ambitie uit het Beleidskader. In 2010 zou het bereik volgens de begroting 55% moeten zijn, terwijl er in het Beleidskader gestreefd wordt naar 5% stijging ten opzichte van de in 2009 gerealiseerde 55%. In de begroting 2011 wordt de lat op 58% gelegd. In de begroting 2012 gaat de

lat omlaag naar 50%. Ook bij de streefwaarden in de begrotingen is het niet duidelijk of het om het bereik per voorziening van het minimabeleid gaat, of om het percentage minima dat minimaal één voorziening gebruikt.

We moeten daarom vaststellen dat de doelstellingen van het minimabeleid niet specifiek en niet goed meetbaar zijn geformuleerd.

Werkwijze

De werkwijze binnen het minimabeleid is in het Beleidskader uiteengezet. In het Beleidskader ligt de nadruk op de acties die worden ondernomen om het bereik te verhogen en op een aantal nieuwe voorzieningen. Deze acties en voorzieningen zijn in algemene termen beschreven.

3 *Rechtmatigheid*

In dit hoofdstuk toetsen we het Alkmaarse minimabeleid aan de landelijke wet- en regelgeving: is het Alkmaarse minimabeleid rechtmatig? In hoofdstuk 2 hebben we uiteengezet aan welke landelijke eisen gemeentelijk minimabeleid moet voldoen. In dit hoofdstuk behandelen we twee onderzoeksvragen:

1. *Voldoet het minimabeleid van de gemeente Alkmaar aan de minimale vereisten in de landelijke wet- en regelgeving?*
2. *Welke elementen van het Alkmaarse minimabeleid overstijgen de minimale vereisten in landelijke wet- en regelgeving?*

We behandelen deze vragen respectievelijk in paragraaf 3.1 en 3.2.

3.1 *Minimale eisen gemeentelijk minimabeleid*

Toetsing van het Alkmaarse beleid aan de landelijke wet- en regelgeving wijst uit dat het Alkmaarse beleid op veel punten voldoet aan de landelijke eisen. Voor de bijzondere bijstand en de langdurigheidstoeslag waren de inkomensgrenzen tot en met 2011 gedefinieerd binnen de grenzen die de Wwb stelt. In 2012 zijn de grenzen aangepast naar 100%, overeenkomstig de gewijzigde Wwb. De gemeente kent een Verordening langdurigheidstoeslag, overeenkomstig de eis in art. 8 van de Wwb, die bovendien voldoet aan de geformuleerde eisen. Ook kent de gemeente een Verordening participatie schoolgaande kinderen, zoals vereist in art. 8 Wwb. De Verordening voldoet aan de wettelijke eisen.

Het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Alkmaar zoals vastgelegd in de Kadernota lokale heffingen voldoet eveneens aan de landelijk geformuleerde eisen (zie paragraaf 2.1). Er is een verordening en de inkomensgrenzen worden in acht genomen.

We constateren evenwel dat het Alkmaarse minimabeleid op de volgende punten niet aan de landelijk gestelde eisen voldoet of voldeed. We lichten deze punten hieronder toe.

Eindejaarsuitkering 2009

De eindejaarsuitkering die de gemeente, als gevolg van een door de gemeenteraad aangenomen motie, in 2009 heeft uitgekeerd aan minima, is onrechtmatig. Deze uitkering was door het rijk expliciet eenmalig toegestaan in 2008, en dus niet in de jaren daarna. Het college onderkende de onrechtmatigheid van de verstrekking in 2009, zo blijkt uit de brief van 8 december 2009, waarin het college de raad informeert over de uitvoering van de motie. In de bijlage van de brief wordt gesteld:

‘Wanneer het college uitvoering geeft aan de motie, gaat zij daarmee in tegen de bestaande wetgeving. Welke risico’s de gemeente hierbij loopt, is niet goed te overzien. De inschatting is, dat deze in de praktijk beperkt zijn. Mogelijk is, dat er een afwijzende reactie komt vanuit het ministerie.’¹⁶

Niettemin nam het college het verzoek van de raad over en ging daarbij bewust *contra legem*. Het Ministerie heeft het college een voornemen tot aanwijzing gestuurd, waarin het de gemeente expliciet verboden werd in de jaren na 2009 nog over te gaan tot een eindejaarsuitkering voor minima.¹⁷ In de jaren na 2009 was er geen sprake meer van deze uitkering.

¹⁶ In 2011 deed de Inspectie Werk en Inkomen onderzoek naar categoriale aanvullende inkomensondersteuning door gemeenten. De Inspectie spreekt bij eindejaarsuitkeringen aan minima in andere jaren dan 2008 van een ‘ernstige tekortkoming’. (Inspectie Werk en Inkomen, Onderzoek categoriale aanvullende inkomensondersteuning door gemeenten, juli 2011)

¹⁷ Nadat het college zijn zienswijze op het voornemen tot aanwijzing heeft gegeven, heeft het ministerie afgezien van het opleggen van een aanwijzing.

Bijzondere bijstand voor medische kosten

In een ambtelijke nota van 17 januari 2012 wordt vermeld, dat 'na analyse van ons beleid bijzondere bijstand (we vaststellen), dat het beleid op medische kosten buitenwettelijk begunstigend is'. Er werd, zo stelt de nota, bij de uitvoering van het beleid onvoldoende rekening gehouden met voorliggende voorzieningen voor zorgkosten als de Zorgverzekeringswet en de AWBZ. Met andere woorden, er werd bij de beoordeling van een aanvraag onvoldoende gekeken of mensen recht hadden op andere voorzieningen dan bijzondere bijstand; voorzieningen die volgens de Wwb eerst benut moeten worden, voordat er sprake kan zijn van bijzondere bijstand. Daarom wordt in de nota voorgesteld om de verordening dienaangaande aan te passen. Het college heeft hiertoe besloten. Per 1 mei 2012 zijn er nieuwe *Beleidsregels en richtlijnen Bijzondere bijstand gemeente Alkmaar* van kracht.¹⁸

AlkmaarPas

De AlkmaarPas is niet louter gericht op versterking van de deelname aan sociaal-culturele en sportieve activiteiten. De pas geeft ook recht op kortingen bij bepaalde winkels en restaurants. Deze hebben niet louter te maken met sociaal-culturele en sportieve activiteiten (bijvoorbeeld voor de aanschaf van sportkleding), en om die reden is de gratis verstrekking van de AlkmaarPas als (deels) onrechtmatig te bestempelen. Categoriale voorzieningen gericht op maatschappelijke participatie, die niet onder de bijzondere bijstand vallen, mogen volgens de Wwb uitsluitend betrekking hebben op sociaal-culturele en sportieve activiteiten. De AlkmaarPas is voor een deel wel op dergelijke activiteiten gericht, maar voor een ander deel niet. In strikte zin zou de AlkmaarPas daarmee een onrechtmatige vorm van gemeentelijk inkomensbeleid zijn. Daarbij plaatsen we de kanttekening dat alle overige Alkmaarders de pas voor een gering bedrag (€ 10) ook kunnen aanschaffen. De gratis AlkmaarPas voor minima is dus een vorm van inkomensondersteuning, maar de ondersteuning is met € 10 gering in omvang. De vouchers die gekoppeld zijn aan de AlkmaarPas hebben een hogere waarde, maar deze zijn wel gericht op versterking van sociaal-culturele en sportieve participatie.

Noodzaak van individuele bijzondere bijstand

Bij de verlening van individuele bijzondere bijstand wordt niet in alle gevallen voldoende gekeken naar de daadwerkelijke noodzaak. Dit kwam in de interviews met ambtenaren naar voren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de verstrekking van koelkasten, waarbij in strijd met de eigen gemeentelijke beleidsregels het eigen vermogen van de aanvrager buiten beschouwing blijft. De Wwb stelt, dat in het geval van individuele bijzondere bijstand dient te worden vastgesteld of er een noodzaak is tot de te maken kosten en of de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn. Deze toetsing aan de omstandigheden van het individuele geval vindt niet altijd voldoende plaats. Overigens wordt het college in een ambtelijke nota van 17 januari 2012 gewezen op de mogelijkheid om bij de vaststelling van het recht op bijzondere bijstand strikter te kijken naar de voorwaarden, zoals gesteld in de Wwb. Het college heeft hierop nieuwe beleidsregels vastgesteld die op 1 mei 2012 in werking zijn getreden.

3.2 Extra's in het Alkmaarse minimabeleid

Doet de gemeente Alkmaar in het kader van het minimabeleid meer dan wettelijk vereist is? We stellen vast dat de gemeente veel meer doet dan minimaal is vereist door de landelijke overheid. De gemeente benut de vrijheid die de landelijke kaders bieden. Zo kent de gemeente categoriale bijzondere bijstand, een kwijtscheldingsregeling voor gemeentelijke belastingen, schuldhulp-verleningsbeleid en een aantal voorzieningen ter bevordering van de maatschappelijke participatie van minima. Daarnaast kent de gemeente inkomensondersteunende maatregelen in het kader van de Wmo en een bijdrageregeling voor kosten kinderopvang. Al deze voorzieningen zijn niet verplicht, maar vallen onder de gemeentelijke beleidsvrijheid.

¹⁸ Zie ingekomen stukken gemeenteraad 24 mei 2012.

3.3 *Conclusie*

Is het minimabeleid van de gemeente Alkmaar rechtmatig? Op veel punten voldoet het beleid aan de eisen uit landelijke wet- en regelgeving. Niettemin constateren we op een aantal punten onrechtmatigheid: de eindejaarsuitkering voor minima in 2009, het onvoldoende toetsen van het recht op individuele bijzondere bijstand, het onvoldoende in aanmerking nemen van voorliggende voorzieningen bij een aanvraag voor bijzondere bijstand voor medische kosten, en de Alkmaarpas die ook andere dan sociaal-culturele en sportieve activiteiten ondersteunt. We stellen tevens vast dat er na 2009 geen eindejaarsuitkering meer is voor minima, en dat de werkwijze bij de toekenning van bijzondere bijstand wordt aangescherpt op de genoemde punten. Blijft over de Alkmaarpas: alhoewel het een zeer beperkte vorm van inkomensondersteuning is, is deze in onze ogen in zijn huidige vorm strikt genomen onrechtmatig.

Doet de gemeente meer dan wettelijk vereist? Ja, de gemeente doet veel meer dan dat en benut de geboden beleidsvrijheid. Alleen ten aanzien van de Alkmaarpas overschrijdt de gemeente de grenzen van de beleidsvrijheid.

4 Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van het Alkmaarse minimabeleid. In hoeverre draagt het Alkmaarse minimabeleid bij aan het bereiken van de doelen die zijn gesteld? In hoeverre zijn de geformuleerde doelen bereikt? Om deze vragen met betrekking tot doeltreffendheid te beantwoorden, gaan we in dit hoofdstuk in op de volgende vragen:

1. Wat is het bereik van het minimabeleid over de jaren 2009, 2010 en 2011? In hoeverre zijn de doelstellingen bereikt?
2. Zijn de zeven acties om het bereik van de voorzieningen te vergroten uitgevoerd en wat zijn hiervan de resultaten?
3. Om welke redenen worden huishoudens uit de doelgroep niet bereikt door het minimabeleid?
4. Hoe is de benadering richting klant en hoe ervaart de klant de benadering door de organisatie?
5. In hoeverre draagt het minimabeleid bij aan een hogere maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement?
6. Welke (maatschappelijke) gevolgen zijn te voorzien door de wijziging in de doelgroep van het minimabeleid per 2012 (van 120% naar 110% van het sociaal minimum)?
7. Hoe ziet de Alkmaarse uitvoeringspraktijk eruit in termen van samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en tussen de gemeente en externe organisaties?
8. Welke belemmeringen bestaan er momenteel bij het minimabeleid en wat zijn leerpunten?

Voor de beantwoording van de vragen benutten we de resultaten van de telefonische enquête onder de doelgroep van het minimabeleid in combinatie met de resultaten van de interviews met ambtenaren en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Ook benutten we relevante documenten van de gemeente Alkmaar, alsmede door de gemeente aangeleverde cijfers. Bij het bereik van voorzieningen vergelijken we resultaten uit de enquête met de gegevens uit de Armoedemonitor. Deze vergelijking dienen we echter met terughoudendheid te interpreteren. Immers: de Armoedemonitor betreft registratiegegevens, terwijl bij de enquête een vragenlijst onder een steekproef de doelgroep is afgenomen.¹⁹

Bij de analyse van de resultaten van de enquête hebben we in de meeste gevallen onderscheid gemaakt naar subdoelgroepen onder de minima (zie bijlage 7): alleenstaanden, eenoudergezinnen, oudere huishoudens en allochtone huishoudens²⁰. Wanneer er opvallende verschillen zijn tussen de subdoelgroepen (meer dan 10% verschil), dan worden deze vermeld. Gegevens over de achtergrondkenmerken van de geënquêteerde Alkmaarders staan in bijlage 4.

We beginnen dit hoofdstuk met het bereik van de verschillende voorzieningen in het algemeen. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.2 in op het gebruik per voorziening. In paragraaf 4.3 bespreken we de bereikverhogende activiteiten, die de gemeente heeft ondernomen en in paragraaf 4.4 gaan we in op het niet-gebruik. Hierna bespreken we in paragraaf 4.5 de bijdrage van de voorzieningen aan de maatschappelijke participatie. In paragraaf 4.6 bespreken we de gevolgen van de (wettelijke) inperking van de doelgroep van het beleid van 120% naar 110% van de bijstandsnorm. De uitvoeringspraktijk wordt in paragraaf 4.7 besproken. In paragraaf 4.8 gaan we in op belemmeringen en leerpunten voor het minimabeleid. We sluiten dit hoofdstuk af met conclusies.

¹⁹ Gebruikmaking van verschillende bronnen (in dit geval: registratie en zelfrapportage) maakt vergelijking niet goed mogelijk.

²⁰ Let op: Deze groepen komen dus niet overeen met de strata (d.w.z. alleenstaande ouderen vallen ook onder de groep alleenstaanden).

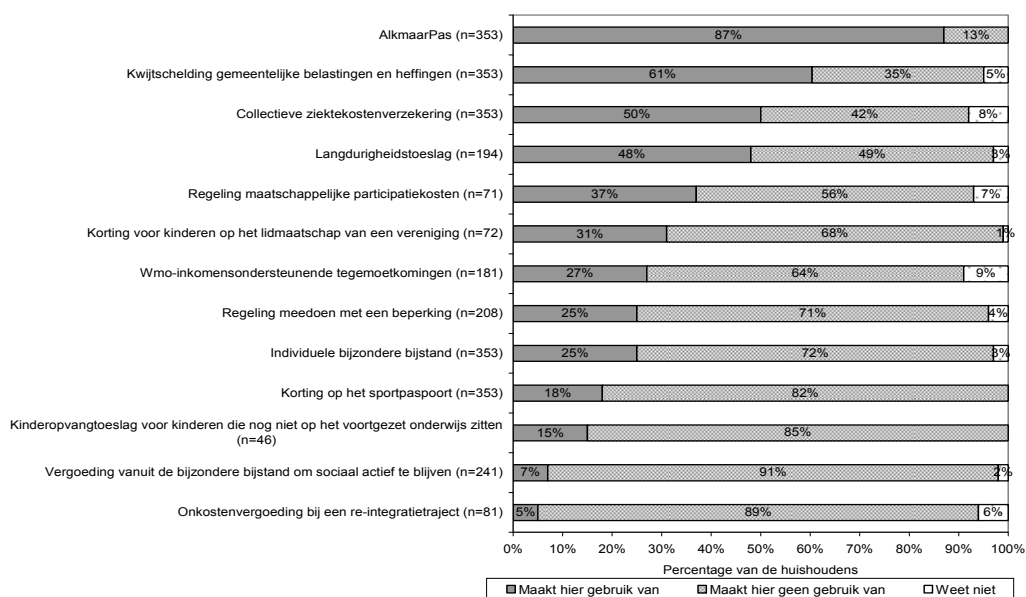
4.1 Bereik van minima

In deze paragraaf kijken we eerst naar het gebruik (en niet-gebruik) van de verschillende gemeentelijke voorzieningen onder de geënquêteerde minima. Ook bespreken we van hoeveel verschillende voorzieningen deze huishoudens gemiddeld gebruik maken. Tot slot kijken we of de doelstelling van de gemeente voor het gebruik van de voorzieningen is gehaald.

Voorzieningengebruik onder de minima uit de enquête

Figuur 4.1 geeft weer welk deel van de huishoudens wel of geen gebruik maakt van een bepaalde voorziening. Voor sommige voorzieningen komt een deel van de minima niet in aanmerking, niet voldoen aan de specifieke eisen daarvoor.²¹ Zij zijn niet meegenomen in de figuur. Kortom, de figuur laat zien welk deel van de (sub)doelgroep die recht heeft op een voorziening, hier ook daadwerkelijk gebruik van maakt. Onder niet-gebruik verstaan we het percentage mensen, dat geen gebruik maakt van de voorziening in verhouding tot de totale groep mensen, die recht heeft op een bepaalde voorziening.²²

Figuur 4.1 Voorzieningengebruik



Figuur 4.1 toont dat de AlkmaarPas het meest gebruikt wordt. Bijna negen op de tien minima hebben deze pas (87%). Ook maakt drie vijfde van de minima gebruik van de kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen (61%). De helft van de minima maakt gebruik van de collectieve ziektekostenverzekering en bijna de helft (48%) maakt gebruik van de langdurigheidstoeslag. Het niet-gebruik is het hoogst bij de vergoeding vanuit de bijzondere bijstand om sociaal actief te blijven (91%) en de onkostenvergoeding bij een re-integratietraject (89%).

Het totale gebruik van voorzieningen

Van hoeveel voorzieningen in het kader van het minimabeleid maken de huishoudens in het onderzoek tegelijkertijd gebruik? Gemiddeld maken de huishoudens gebruik van iets meer dan drie verschillende voorzieningen, terwijl zij gemiddeld in aanmerking komen voor acht verschillende voorzieningen (zie tabel 4.1). 3% van alle huishoudens geeft aan geen enkele gemeentelijke regeling of voorziening voor minima te gebruiken. Eén huishouden gebruikt tien verschillende voorzieningen.

21 Bijvoorbeeld doordat zij op grond van de huishoudsamenstelling buiten de doelgroep vallen of om een andere reden geen recht hebben op de voorziening (bijvoorbeeld bij de onkostenvergoeding bij een re-integratietraject wanneer zij niet deelnemen aan een re-integratietraject).

22 Daarbij past de kanttekening dat de enquêtegegevens het niet in alle gevallen mogelijk maken om de doelgroep precies af te bakenen. Dit geldt bijvoorbeeld bij de Kinderopvangtoeslag: we weten niet of de kinderen in het huishouden primair of voortgezet onderwijs volgen. De regeling betreft alleen kinderen die nog niet naar het voortgezet onderwijs gaan.

Tabel 4.1 Gemiddeld aantal voorzieningen per huishouden

Doelgroep	Gemiddeld aantal gebruikte voorzieningen per huishouden			Aantal voorzieningen waar huishouden recht op heeft		
	Gemiddeld aantal voorzieningen per huishouden	Min.	Max.	Gemiddeld aantal voorzieningen waar huishouden recht op heeft	Min.	Max.
Totale groep (n=353)	3,2	0	10	8,1	5	13
Alleenstaanden	3,1	0	8	7,5	5	11
Eenoudergezinnen	3,8	0	10	10,1	6	13
Ouderen	2,6	0	6	7,5	5	12
Allochtonen	3,2	0	9	8,3	5	13

Het daadwerkelijke gebruik van voorzieningen of voorzieningen wordt beter zichtbaar door te kijken naar het aantal gebruikte voorzieningen (linkerdeel tabel 4.1) in verhouding tot het aantal waarvoor een huishouden volgens de regels in aanmerking komt (rechterdeel tabel 4.1). Tabel 4.2 geeft hier een overzicht van. Gemiddeld gebruiken minima 39% procent van de voorzieningen of voorzieningen waar ze voor in aanmerking komen. Er zijn geen grote verschillen tussen de verschillende groepen.

Tabel 4.2: Gemiddeld gebruik van voorzieningen waar men recht op heeft

Doelgroep	Gemiddeld aandeel voorzieningen per huishouden	Min.	Max.
Totale groep (n=353)	39%	0%	100%
Alleenstaanden	41%	0%	100%
Eenoudergezinnen	38%	0%	83%
Ouderen	35%	0%	86%
Allochtonen	39%	0%	90%

Het bereik en de doelstelling van de gemeente

In de Jaarrekening over 2010 wordt gemeld, dat de streefwaarde van de kritische prestatie-indicator, namelijk dat 55%²³ van de minima gebruik maakt van het voorzieningenaanbod, is gerealiseerd. Het cijfer wordt omhoog getrokken door het gebruik van de AlkmaarPas (circa 85% bereik); zonder deze pas zou het bereik op 49% liggen. De bereikscore is gebaseerd op gegevens over de omvang van de doelgroep in 2009. Gegevens over de omvang van de doelgroep in 2010 ontbreken (zie ook hoofdstuk 1). De Jaarrekening 2011 zegt niets over de realisatie van de streefwaarde van 58% op deze indicator uit de Programmabegroting 2011. In het groepsinterview met raadsleden is door één van de deelnemers gesteld dat deze waarde niet gerealiseerd is. De raad is over de realisatie van deze waarde in 2011 niet schriftelijk geïnformeerd. Een mogelijke verklaring is het ontbreken van cijfers over de omvang van de doelgroep. Daardoor is het niet mogelijk om een precieze berekening van het bereik te maken. Zoals in hoofdstuk 2 reeds vermeld, is in de Programmabegroting 2012 de streefwaarde neerwaarts bijgesteld naar 50%.

Wanneer we uitgaan van de doelstelling dat het bereik in 2011 per voorziening 58% zou moeten zijn, dan kunnen we op grond van de enquête (zie tabel 4.1) concluderen dat de Alkmaarpas en de kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen de enige voorzieningen zijn, waarvoor dit bereik is gehaald. Wanneer we uitgaan van een minimalistische opvatting van de doelstelling voor het gebruik, d.w.z. 58% van de minima zou gebruik moeten maken van minimaal één voorziening, dan kunnen we concluderen dat deze doelstelling ruimschoots is behaald (97%).

In het algemeen was de doelstelling van het in 2009 vastgestelde minimabeleid om het bereik van de voorzieningen te verhogen. Omdat gegevens over de omvang van de doelgroep na 2009 ontbreken, is het niet mogelijk om te zeggen of het aantal minima groter of kleiner is geworden. We kunnen voor een deel van de voorzieningen wel kijken naar het bereik in absolute aantallen. Tabel 4.3 biedt een overzicht van de voorzieningen waarvan cijfers beschikbaar zijn voor (een deel van) de jaren 2009 t/m 2011

23 Het exacte bereik is 54,79%. Het cijfer is gebaseerd op de beschikbare cijfers over de omvang van de doelgroep uit de Armoedemonitor (cijfers 2009) en wat het bereik aangaat op de cijfers uit managementinformatie en een aantal gewogen aannames. Gegevens over de omvang van de doelgroep komen dus uit 2009, die over het gebruik uit 2010.

Tabel 4.3 Aantal gebruikers van voorzieningen minimabeleid, 2009-2011

	2009	2010	2011
individuele bijzondere bijstand a	3.085	3.614	3.427
langdurigheidstoeslag	682	941	1.015
collectieve ziektekostenverzekering	2.317	2.472	2.358
AlkmaarPas	4.635	4.733	5.397
korting sportpaspoort		589	718
korting kinderen lidmaatschap vereniging b	297	586	748
regeling maatschappelijke participatiekosten c	415	489	557
tegemoetkoming kinderopvangkosten		68	74
onkostenvergoeding re-integratietraject		181	195
Wmo-inkomensondersteuning	202	200	198
regeling meedoen met een beperkingd,e	428	843	1.116
kwijtschelding gemeentelijke belastingen/heffingen		2.850	2.598

^a betreft aantal verstrekkingen, niet het aantal unieke gebruikers

^b per schooljaar: 2009/10, 2010/11, 2011/12

^c gaat om gezinnen, meerdere kinderen per gezin mogelijk

^d betreft aanvragen, geen gebruikers

^e 2009: andere, vergelijkbare regeling (Regeling chronisch zieken, gehandicapten en ouderen)

Bron: Armoedemonitor 2010, gemeente Alkmaar

In absolute zin is het gebruik van de meeste voorzieningen gestegen vanaf 2009, in sommige gevallen is het gebruik twee tot drie keer zo hoog (korting kinderen lidmaatschap vereniging, regeling meedoen met een beperking). Voor de AlkmaarPas is de stijging tussen 2010 en 2011 fors. Alleen het gebruik van de collectieve ziektekostenverzekering blijft min of meer stabiel.

Het is zeer onaannemelijk dat de doelgroep van het minimabeleid tussen 2009 en 2011 in omvang verdubbeld is. Dat in aanmerking nemend kunnen we concluderen dat in ieder geval voor een aantal voorzieningen het percentage minima dat er gebruik van maakt, gestegen is na 2009.

4.2 Gebruik per voorziening²⁴

We zoomen nu verder in op het gebruik per gemeentelijke regeling. Ook geven we per voorziening het gebruik weer volgens de Armoedemonitor 2010. Indien we hierover beschikken, geven we bij de voorzieningen ook het aantal verstrekkingen weer op basis van de cijfers van de gemeente.

Individuele bijzondere bijstand

De individuele bijzondere bijstand betreft een aanvullende uitkering op de algemene bijstand op basis van de Wwb. De uitkering is bedoeld om te voorzien in noodzakelijke, daadwerkelijk gemaakte kosten voor het levensonderhoud. De uitkering wordt op individuele basis verstrekt op grond van individuele, bijzondere omstandigheden. Bij het bepalen van de bijzondere bijstand speelt de hoogte van het inkomen en het vermogen een rol, niet de inkomensbron.

Een kwart van de huishoudens maakt gebruik van de individuele bijzondere bijstand. De regeling is bedoeld voor kosten die bijzonder én noodzakelijk zijn. Aangenomen mag worden dat niet iedereen uit de doelgroep elk jaar dit type kosten heeft. Dit verklaart een deel van het niet-gebruik.

Volgens de Armoedemonitor 2010 lag het bereik van de individuele bijzondere bijstand in 2009 met 1.072 unieke gebruikers op 20%.

De gemeente heeft geen cijfers over het aantal unieke gebruikers in 2010 en 2011, maar wel over het aantal verstrekkingen. In 2010 heeft de gemeente 3.614 verstrekkingen voor individuele bijstand heeft gedaan en in 2011 3.427. Het aantal verstrekkingen is in de jaren 2010 en 2011 hoger dan in 2009, toen het op 3.085 lag.

²⁴ In Bijlage 7 staat het gebruik per voorziening uitgesplitst naar de groepen eenoudergezinnen, alleenstaanden, ouderen en allochtonen. In de tekst rapporteren we alleen aanzienlijke verschillen in gebruik tussen de groepen (meer dan 10%).

Langdurigheidstoeslag

De langdurigheidstoeslag is bestemd voor personen die voor een onafgebroken periode van drie jaar zijn aangewezen op een laag inkomen (tot 2012: 100% van toepasselijke bijstandsnorm, vanaf 2012 110%).

Bijna de helft (48%) van de minima die hier recht op heeft, maakt gebruik van de langdurigheidstoeslag. Alleenstaanden maken het meest gebruik van de langdurigheidstoeslag (57%), eenoudergezinnen het minst (40%).

In 2009 lag het aandeel van de huishoudens dat gebruik maakt van de regeling volgens de Armoedemonitor 2010 op 58% (682 huishoudens). Uit de cijfers van de gemeente over het geregistreerde voorzieningengebruik blijkt dat zij in 2010 941 verstrekkingen in het kader van de langdurigheidstoeslag hebben gedaan en in 2011 zijn dit er 1.015 geweest. Het gebruik is in de jaren 2010 en 2011 in absolute zin dus toegenomen.

Collectieve ziektekostenverzekering

De Aanvullende Zorgverzekering Gemeenten (AZG) is een collectieve zorgverzekering voor minima (met premiekorting en extra dekking).

De helft van de minima maakt gebruik van de collectieve ziektekostenverzekering.

Ouderen maken het vaakst gebruik van de Collectieve ziektekostenverzekering (55%), eenoudergezinnen maken hier het minst vaak gebruik van (44%).

In 2009 lag het percentage dat gebruikt maakt van de Collectieve zorgverzekering volgens de Armoedemonitor 2010 op 44% (2.317 huishoudens). Uit de cijfers van de gemeente over het geregistreerd voorzieningengebruik blijkt dat er in 2010 2.472 verstrekkingen voor de collectieve ziektekostenverzekering zijn geweest, in 2011 waren dit er 2.358. Daarmee ligt het gebruik in 2011 in absolute zin bijna op het niveau van 2009.

AlkmaarPas

De AlkmaarPas is een stadspas die korting geeft op sociaal-culturele activiteiten binnen de gemeente of korting op het lidmaatschap van een vereniging, en korting bij winkels. De minima ontvangen de pas gratis, voor andere Alkmaarders is de pas te koop. De minima ontvangen vanaf 2010 voor € 80 aan vouchers, die ingeleverd kunnen worden bij instellingen als de bibliotheek, het theater of sportverenigingen.

De AlkmaarPas is de meest gebruikte regeling, dit wil zeggen: veel minima hebben de pas in bezit (87%). Daarbij past de kanttekening dat 35% de pas het afgelopen jaar niet heeft gebruikt (zie paragraaf 4.5).

In 2009 lag het gebruik van de Alkmaarpas volgens de Armoedemonitor 2010 ook op 87% (4.634 huishoudens). Volgens de cijfers van de gemeente over het geregistreerd voorzieningengebruik waren er in 2010 4.733 huishoudens met een (gratis) AlkmaarPas, daarvan gebruikten 1.166 de vouchers (25%). In 2011 zijn dit er 5.397, waarvan er 1.811 de vouchers gebruikten (34%).^{25, 26}

Korting op het sportpaspoort

Minima kunnen korting krijgen op de aanschafprijs van het sportpaspoort. Het sportpaspoort geeft korting op de toegang tot twee zwembaden en een ijsbaan.

Van de korting op het sportpaspoort maakt slechts een klein deel (18%) van de minima gebruik, het niet-gebruik is aanzienlijk (82%). Het gebruik van deze voorziening loopt sterk uiteen tussen de doelgroepen. 40% van de eenoudergezinnen maakt gebruik van de korting op het sportpaspoort. Ook de allochtone minima maken relatief vaak gebruik van deze regeling (26%). Ouderen maken echter zelden gebruik van de korting (5%) en hetzelfde geldt voor alleenstaanden (11%).

In 2010 waren er volgens de cijfers van de gemeente over het geregistreerd voorzieningengebruik 589 mensen die van deze korting gebruik maakten. In 2011 zijn dit er 718 geweest.

25 Een rapportage aan het College van 25 oktober 2011 bevat een beperkte evaluatie van de Alkmaarpas. In 2010 hebben 7.299 mensen de pas gratis ontvangen, inclusief de vouchers. In dat jaar hebben 1.550 personen gebruik gemaakt van de vouchers. Volgens de genoemde rapportage is dat ca. 22,5% van de minima. Als we ervan uit zouden gaan dat alle minima de pas gratis hebben ontvangen, ligt het gebruikpercentage op 21,2%. Het is niet duidelijk hoe de gemeente aan het iets hogere percentage van 22,5% komt.

26 Het aantal personen dat in 2010 en 2011 een gratis AlkmaarPas had, bedroeg respectievelijk 7.299 (21% gebruikte de vouchers) en 8.865 (30% gebruikte de vouchers).

Korting voor kinderen op het lidmaatschap van een vereniging

De regeling voor een bijdrage in de kosten van het lidmaatschap van een sportvereniging of voor sociaal-culturele activiteiten voor kinderen van 4 t/m 17 jaar is gekoppeld aan de AlkmaarPas. De maximale bijdrage bedraagt € 100 per kind per jaar.

Bijna een derde (31%) van de huishoudens met kinderen in de leeftijd van 4 t/m 17 jaar maakt gebruik van de korting voor kinderen op het lidmaatschap van een vereniging. De regeling wordt relatief goed gebruikt onder allochtone huishoudens; 43% maakt hier gebruik van.

In het schooljaar 2009/2010 maakten 297 kinderen (13%) gebruik van de regeling met een gemiddelde besteding van € 91. In het schooljaar 2010/2011 hebben 586 kinderen deze korting gekregen (gemiddeld € 92), in het schooljaar 2011/2012 zijn dit er 748 volgens de cijfers van de gemeente over het geregistreerd voorzieningengebruik (gemiddeld € 85). Het gebruik neemt in absolute aantallen toe in de laatste drie jaar.

Regeling maatschappelijke participatiekosten

Deze regeling biedt een vergoeding op het gebied van sport, cultuur en school voor kinderen van 4 t/m 17 jaar. Het gaat bijvoorbeeld om kosten voor een schoolreis, sportkleding of een internetabonnement. De regeling loopt vanaf juli 2009.

Iets meer dan een derde (37%) van de minima die hier recht op heeft, maakt gebruik van de regeling participatiekosten. Het gebruik door eenoudergezinnen met kinderen van 4 tot en met 17 jaar (39%) ligt bij de regeling maatschappelijke participatiekosten aanzienlijk hoger dan bij de korting voor kinderen op het lidmaatschap van een vereniging (25%).

In 2009 maakte volgens de Armoedemonitor 2010 38% (415) van de in aanmerking komende huishoudens gebruik van de regeling. Volgens de cijfers van de gemeente over het geregistreerd voorzieningengebruik maakten in 2010 489 gezinnen gebruik van deze regeling (het kan meerdere kinderen per gezin betreffen), in 2011 zijn dit 557 gezinnen geweest. Het absolute gebruik stijgt dus.

Kinderopvangtoeslag

Dit is een tegemoetkoming in de kosten van geregistreerde kinderopvang. Het gaat hierbij om kinderen die nog niet op het voortgezet onderwijs zitten.

Slecht 15% van de respondenten van de huishoudens met kinderen tot 17 jaar maakt gebruik van de kinderopvangtoeslag. Een deel maakt geen gebruik van de regeling, omdat de kinderen al op het voortgezet onderwijs zitten of geen gebruik maken van geregistreerde kinderopvang. Er zijn geen verschillen tussen de doelgroepen.

In 2010 werd de kinderopvangtoeslag voor 68 kinderen verstrekt en in 2011 voor 74 (volgens de registratiecijfers van de gemeente).

Onkostenvergoeding re-integratie

Wanneer iemand tijdens een re-integratietraject kosten maakt voor bijvoorbeeld kinderopvang of reiskosten, dan wordt dit in veel gevallen vergoed door de gemeente.

Slechts bij 5% van de huishoudens (bestaande uit minimaal één persoon jonger dan 65 jaar en met minimaal één gezinslid in een re-integratietraject) maakt minimaal één persoon gebruik van deze onkostenvergoeding. Onder alle doelgroepen wordt weinig gebruik gemaakt van deze onkostenvergoeding.

In 2010 werd er 181 keer een onkostenvergoeding voor een re-integratietraject verstrekt, in 2011 gebeurde dit 195 keer volgens de cijfers van de gemeente over het geregistreerd voorzieningengebruik.

Vergoeding vanuit de bijzondere bijstand om sociaal actief te blijven

Is betaald werk (nog) niet haalbaar, dan biedt de gemeente mensen de mogelijkheid om op een andere manier 'sociaal actief' te blijven, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk te doen of een cursus te volgen. Voor kosten om sociaal actief te blijven is een vergoeding vanuit de bijzondere bijstand mogelijk. Van de huishoudens (uitgezonderd diegene die tijdens de enquête hebben aangegeven dat geen enkel gezinslid 'sociaal actief' is door bijv. vrijwilligerswerk of een cursus) maakt 7% gebruik van de vergoeding vanuit de bijzondere bijstand om sociaal actief te blijven. Onder alle doelgroepen zien we een laag gebruik van deze regeling.

Wmo-inkomensondersteunende tegemoetkomingen

Het gaat hierbij om een tegemoetkoming in kosten die samenhangen met chronische ziekte of een lichamelijke of geestelijke beperking.

27% van de huishoudens waarin iemand een chronische ziekte of beperking heeft, maakt gebruik van de Wmo-inkomensondersteunende tegemoetkomingen. Een deel van de mensen die geen gebruik van de regeling maakt, heeft wellicht geen extra kosten gemaakt die verband houden met de chronische ziekte of beperking. De ouderen maken het meest gebruik van deze regeling (38%), terwijl dit van de andere doelgroepen ongeveer een kwart is.

In 2011 zijn er volgens de gemeentecijfers (over het geregistreerd voorzieningengebruik) 2.370 tegemoetkomingen verstrekt aan in totaal 198 unieke gebruikers.

Regeling 'Meedoen met een beperking'

Dit is een vergoeding voor mensen met een beperking. De regeling bestaat uit een vast bedrag per jaar voor extra kosten, zoals ziektekosten, huishoudelijke uitgaven, vervoer en vrijetijdsbesteding. De regeling is bedoeld voor ouderen en mensen met een chronische beperking die langer dan een jaar een minimuminkomen hebben.

Een kwart van de huishoudens uit de doelgroep maakt gebruik van de regeling. De ouderen (16%) maken relatief minder gebruik van deze regeling.

In 2010 maakten 843 huishoudens gebruik van deze regeling, in 2011 1.116 huishoudens. In 2009 was er sprake van een andere, maar wel vergelijkbare regeling: de Regeling chronisch zieken, gehandicapten en 65 plussers. Hiervan maakte in 2009 22% van de doelgroep gebruik (428 huishoudens).

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen

De kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen is een voorziening waarvoor alle minima in aanmerking komen. Bij de regeling geldt een lagere inkomensgrens dan bij de andere voorzieningen, namelijk 100% van de toepasselijke bijstandsnorm. Toch wordt er veel van de regeling gebruik gemaakt (61%).

Alleenstaanden maken het meest gebruik van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen (68%). Bij de eenoudergezinnen, ouderen en allochtonen is dit ruim tien procent lager. In 2009 lag het percentage dat gebruikt maakt van de kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen volgens de Armoedemonitor 2010 op 66% van de doelgroep. De gemeente heeft in 2010 2.850 keer kwijtschelding verleend en in 2011 2.598 keer (bron: gemeentelijke registratie). Er is dus sprake van een terugloop in het aantal kwijtscheldingen van 9%.

Schuldhulpverlening

De gemeente Alkmaar biedt hulp bij geldzaken. Als mensen niet rond kunnen komen met hun inkomen dan kan de gemeente proberen afspraken te maken met de schuldeisers. Tijdens de enquête hebben we niet gevraagd naar het gebruik, omdat mensen die gebruik maken van schuldhulpverlening zich hier vaak voor schamen. Vragen over het gebruik ervan levert geen betrouwbare gegevens op. Wel is gevraagd naar de bekendheid met de regeling. De schuldregeling van de gemeente is bij 58% van de minima bekend, 42% is niet bekend met deze regeling.

In 2010 zag het beroep op de schuldhulpverlening er als volgt uit (Raadsvoorstel Integrale schuldhulpverlening gemeente Alkmaar, september 2011):

- 600 nieuwe aanvragen
- 200 schuldregelingen in bemiddelingsproces
- 240 lopende schuldregelingen
- 530 klanten in budgetbeheer
- 230 klanten in voorbereiding en begeleiding Wet schuldsanering natuurlijke personen
- 500 bezoekers budgetwinkel

De cijfers betreffen het totale beroep op de schuldhulpverlening, dus niet alleen het beroep daarop door minima.

Jeugdsport- en cultuurfonds²⁷

Kinderen tot 18 jaar kunnen aanspraak maken op een extra bijdrage voor sport- en cultuurdeelname vanuit het Jeugdsport- en cultuurfonds. De maximale bijdrage voor sport is € 225 per jaar, voor cultuur € 425. Aanvragen kunnen alleen gedaan worden door intermediairs, zoals zorgverleners of leerkrachten. In een Nota aan het College (d.d. 25 oktober 2011) staat dat er sinds de start van het fonds in april 2010 voor 98 kinderen een beroep is gedaan op het fonds. Er was in 2011 een netwerk van 84 intermediairs.

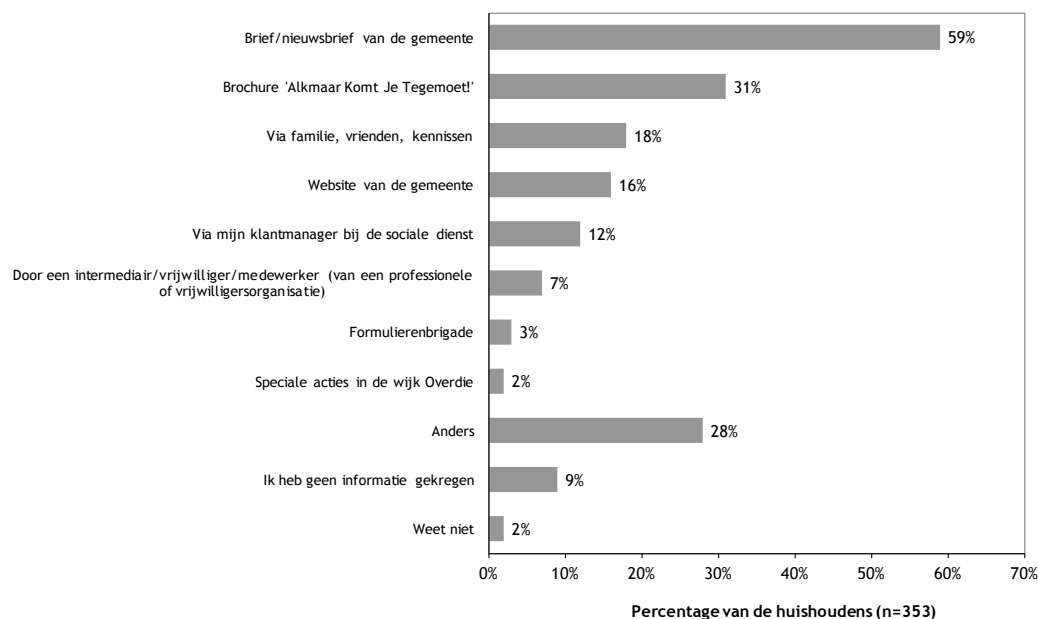
4.3 Bereikverhogende activiteiten

In deze paragraaf kijken we naar de informatievoorziening van de gemeente en gaan we in op de acties die de gemeente heeft ingezet om het gebruik van de voorzieningen te doen toenemen.

Hoe worden de minima bereikt?

Om het gebruik van de verschillende voorzieningen te verhogen heeft de gemeente verschillende acties ondernomen, zoals aangekondigd in het Beleidskader Minimabeleid. Hierbij gaat het om heldere informatievoorziening op papier en digitaal (o.a. door de folder 'Alkmaar Komt Je Tegemoet!'), de inzet van formulierenbrigades, het verbeteren en uitbreiden van een aanschrijfbestand, het verkorten en versimpelen van aanvraagprocedures, actieve rol klantmanagers, een gebiedsgerichte aanpak en het inzetten van intermediairs. De gemeente Alkmaar probeert de minima dus op verschillende manieren te bereiken. Figuur 4.2 geeft weer langs welke kanalen de minima volgens eigen zeggen informatie hebben verkregen.

Figuur 4.2: Informatievoorziening



Het grootste deel van de respondenten (59%) geeft aan informatie over de voorzieningen te hebben gekregen via een brief of nieuwsbrief van de gemeente. Daarnaast heeft ongeveer een derde van de minima informatie gekregen door middel van de brochure 'Alkmaar Komt je Tegemoet!'. In de categorie 'anders, namelijk' worden de bewindvoerder en de brief bij de uitkeringsspecificatie het meest genoemd. Ook worden de krant, De Wering en de AlkmaarPas regelmatig genoemd als informatiebron. Bijna één op de tien minima geeft aan geen informatie te hebben gekregen. Een enkeling weet niet op welke manier zij aan de informatie is gekomen.

Tijdens het in 2009 gehouden Omnibusonderzoek van de gemeente Alkmaar bleken de mondelinge informatie ('van horen zeggen') en de Alkmaarse Stadskrant de belangrijkste informatiebronnen.

²⁷ Over deze regeling zijn geen vragen gesteld in de enquête. De informatie is afkomstig uit gemeentelijke documenten. Aanmelding voor het fonds kan alleen door intermediairs.

Heldere informatievoorziening op papier en digitaal: Alkmaar Komt Je Tegemoet!?

Van alle minima in het onderzoek geeft 45% aan de brochure 'Alkmaar Komt Je Tegemoet!' te kennen. Ouderen geven het minst vaak aan de folder te kennen (37%).

Van de minima die bekend zijn met de brochure 'Alkmaar Komt Je Tegemoet', maakt de helft van de respondenten gebruik van deze brochure. 57% van alle minima die de brochure kennen, vindt deze handig, 37% weet het niet en 6% vindt de brochure niet handig.

Vooral eenoudergezinnen en allochtonen (resp. 68% en 65%) vinden de brochure handig, terwijl iets minder ouderen en alleenstaanden de brochure handig vinden (resp. 54% en 51%).

Formulierenbrigade

Van alle minima is 40% bekend met de formulierenbrigade. Van de respondenten die bekend zijn met de formulierenbrigade geeft bijna driekwart (73%) aan te weten hoe zij hulp kunnen krijgen van de formulierenbrigade. Een derde van de minima, die bekend zijn met de formulierenbrigade heeft wel eens gebruik gemaakt van de formulierenbrigade.

Ambtenaren en organisaties over de zeven acties ter vergroting van het bereik

De zeven acties om het bereik van de voorzieningen te vergroten, zijn volgens sommige ambtenaren succesvol geweest. Zo geeft een consulent bijzondere bijstand aan dat de afdeling heel wat meer aanvragen heeft gehad. Een beleidsmedewerker stelt dit ook vast, maar geeft tegelijkertijd aan dat een causaal verband niet met zekerheid te leggen is (misschien hebben mensen de voorzieningen meer nodig door de veranderde economische omstandigheden).

Over de zeven acties zeggen de ambtenaren en geïnterviewden van de maatschappelijke organisaties het volgende:

- **Formulierenbrigades:** Volgens een ambtenaar zijn er 750 formulieren geregistreerd in 2011.²⁸ Het Platform Sociale Zekerheid toont zich hier tevreden over. De vertegenwoordigers die bij het groeps-gesprek aanwezig waren, vinden dat de formulierenbrigades goed werken. Een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie geeft aan dat de medewerkers voldoende kennis moeten hebben. De vrijwilligers zijn mensen, die een uitkering hebben (gehad). Zij moeten andere mensen helpen met het invullen van formulieren, terwijl ze dit zelf heel moeilijk vinden. Volgens deze respondent zullen er andere mensen moeten worden aangenomen of de mensen die er nu zitten, zouden beter begeleid moeten worden en een opleiding moeten krijgen. De zelforganisaties geven aan dat veel allochtonen de Nederlandse taal niet spreken en dat het dan geen zin heeft om zonder tolk/vertaler naar de formulierenbrigade te gaan. Van de formulierenbrigade wordt volgens hen dan ook weinig gebruik gemaakt en het aanbod sluit niet aan op de behoeften van de allochtone doel-groep.
- **Het verbeteren en uitbreiden van een aanschrijfbestand:** Dit is gebeurd door een koppeling te maken met het aanschrijfbestand van de AlkmaarPas. De ambtenaren zijn positief over wat dit heeft opgeleverd: een groter deel van de doelgroep kan nu worden aangeschreven.
- **Het verkorten en versimpelen van aanvraagprocedures:** Dit is gebeurd binnen het project 'Van veelvoud naar eenvoud'. Mensen die een gemeentelijke voorziening aanvragen, geven nu bijvoorbeeld aan dat hun situatie gelijk gebleven is en de gemeente controleert steekproefsgewijs. Deze steekproeven en evaluaties wijzen volgens een ambtenaar uit, dat het bijna altijd goed gaat. De ambtenaren zijn erg positief over het project. 'Het is voor de klanten en ook voor onszelf een vermindering van de administratieve rompslomp.' Ook het Platform Sociale Zekerheid geeft aan dat het aanvragen van voorzieningen minder ingewikkeld is geworden. Wel komen er vaak mensen bij verschillende organisaties, omdat ze problemen hebben met het invullen van de formulieren. Voorlezen en simpel uitleggen in een gesprek werkt dan vaak heel goed. De organisaties geven aan dat de ambtenaren op het Stadskantoor dit zouden moeten kunnen doen.
- **Heldere informatievoorziening op papier en digitaal:** Goede heldere berichtgeving op de website is effectief volgens één ambtenaar. Vanuit het Platform Sociale Zekerheid wordt aangegeven, dat de folder 'Alkmaar komt je tegemoet?!' geactualiseerd zou moeten worden. Verder geven zij als tip om bij inkomensondersteuning de bedragen te noemen. Omdat mensen dan kunnen lezen wat het voor hen oplevert, worden zij eerder verleid er gebruik van te maken. Verder geven ze aan dat er geruchten zijn dat de folder alleen nog op de gemeentelijke website komt te staan. Dit is volgens

28 Dit aantal wordt ook genoemd in de Jaarrekening 2011.

hen geen oplossing voor ouderen die vaak geen gebruik maken van het internet. De informatie zou ook in de gemeentegids kunnen komen te staan, want die krijgt iedereen. Ook zou de folder bij allerlei maatschappelijke organisaties moeten liggen, maar dit is volgens hen nu niet het geval.

- Actieve rol klantmanagers: die hebben hun bestanden doorgelicht op mensen die bijvoorbeeld geen langdurigheidstoeslag hadden aangevraagd en zij hebben dit aan deze klanten voorgelegd. In hoeverre dit laatste ook tot daadwerkelijke aanvragen heeft geleid, is niet bekend. Wel is uit onze enquête gebleken, dat nu 48% de langdurigheidstoeslag gebruikt, terwijl dit volgens de Armoedemonitor in 2009 58% was (zie 4.2): 10% minder.
- Gebiedsgerichte aanpak: Hierover is in de interviews weinig gezegd. Wel wordt vanuit de zelforganisaties aangegeven, dat er in de wijk Overdie veel instanties zijn die zeggen van alles te doen, maar dat de doelgroep (vaak allochtonen) hier vrijwel niets van merkt.
- Inzetten van intermediairs: Hierbij zou volgens een ambtenaar nog wel een verbeterslag kunnen worden gemaakt. De intermediairs worden nu alleen ingezet voor het Jeugdsport- en cultuurfonds, maar dit zou op meer terreinen kunnen en ook voor een bredere doelgroep.

Toegankelijkheid van informatie, procedures en gemeente

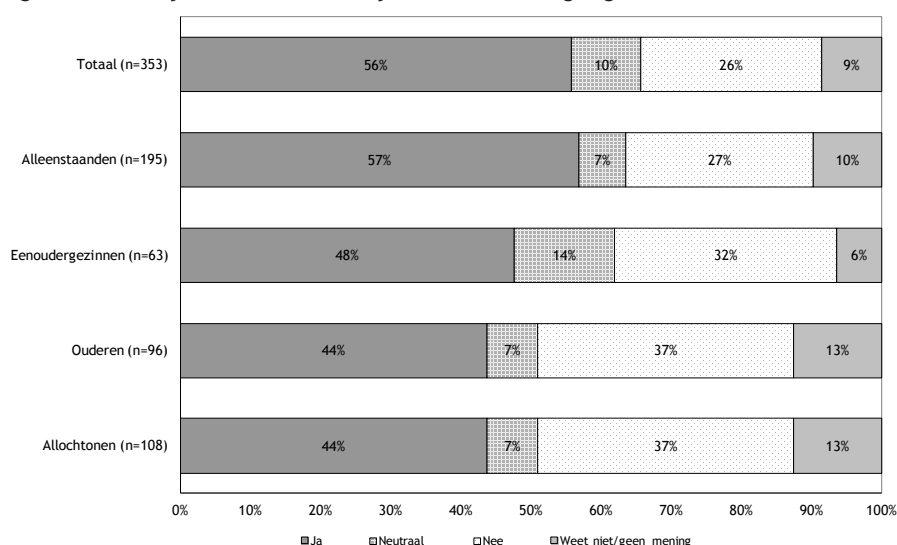
Bijna de helft van de minima vindt dat de gemeente voldoende voorlichting geeft over de gemeentelijke voorzieningen voor minima (45%). Eenzelfde groep vindt dat de gemeente hierover onvoldoende voorlichting geeft (43%); 12% heeft hier geen mening over. Respondenten die de voorlichting niet voldoende vinden, geven aan dat zij graag meer informatie zouden willen krijgen, dat zij niet van de voorzieningen op de hoogte zijn (en tijdens onze enquête pas voor het eerst van een aantal voorzieningen te horen) of dat zij te veel zelf moeten uitzoeken.

De informatie over de voorzieningen vinden de meeste minima goed te begrijpen (71%). Ongeveer een op de vijf geeft aan dat zij deze informatie niet begrijpen (21%). 4% van de minima geeft aan dat zij nooit informatie van de gemeente hebben gehad over mogelijke voorzieningen. De allochtone minima, de eenoudergezinnen en de ouderen hebben vaker moeite met het begrijpen van de informatie van de gemeente (resp. 29%, 27% en 25%) dan de alleenstaanden (19%). De minima die de informatie niet begrijpelijk vinden, noemen moeite met de taal of het taalgebruik vaak als obstakel. Ook geven zij aan de informatie onduidelijk en onoverzichtelijk te vinden.

Meer dan de helft van de minima vindt dat zij goed bij de gemeente terecht kunnen met vragen over voorzieningen (56%). Ongeveer 13% vindt dat dit niet het geval is.

Het is voor iets meer dan de helft van de minima (56%) minima duidelijk hoe zij van voorzieningen gebruik kunnen maken. Iets meer dan een kwart vindt dit niet duidelijk (26%). Vooral de oudere en allochtone minima, maar ook de eenoudergezinnen vinden het vaak niet duidelijk hoe zij van voorzieningen gebruik kunnen maken. Bij de oudere en allochtone minima geldt dit voor 37% en bij eenoudergezinnen voor 32% van de doelgroep (zie figuur 4.3).

Figuur 4.3 Duidelijk voor minima hoe zij van de voorzieningen gebruik kunnen maken



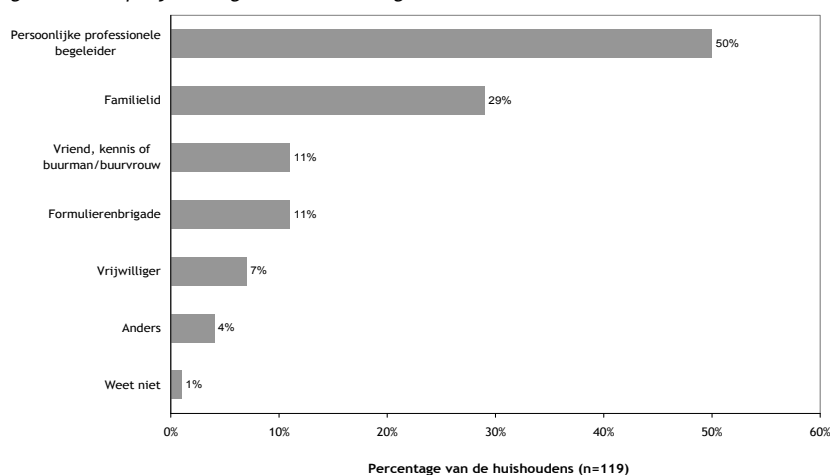
Meer dan een derde van de minima vindt de procedures voor de aanvraag van voorzieningen eenvoudig (37%). Iets meer dan een kwart van de minima vindt de procedures niet eenvoudig (27%). Bijna een op de vijf (18%) zegt nooit met deze procedures in aanraking te zijn gekomen (18%). Kennelijk schakelt een deel van deze laatste groep voor het aanvragen van de voorzieningen hulp in, want slechts 3% maakt van geen enkele voorziening gebruik (zie paragraaf 4.1).

Hulp bij het aanvragen van voorzieningen

Inderdaad geeft een derde van de minima aan hulp te krijgen bij het aanvragen van voorzieningen. De helft van de minima met hulp krijgt hulp van een persoonlijk professioneel begeleider (figuur 4.4). Een derde krijgt hulp van een familielid. 11% krijgt hulp van een vriend, kennis of buurman/buurvrouw en eveneens 11% krijgt hulp van de formulierenbrigade. 7% wordt geholpen door een vrijwilliger. Allochtone minima krijgen vaker hulp (43%) dan de minima uit de andere groepen. Van wie zij die hulp krijgen, verschilt echter niet van de andere groepen.

Figuur 4.4 Hulp bij aanvragen van voorzieningen

Figuur 4.4: Hulp bij aanvragen van voorzieningen



Klantgerichtheid: visie van ambtenaren en organisaties

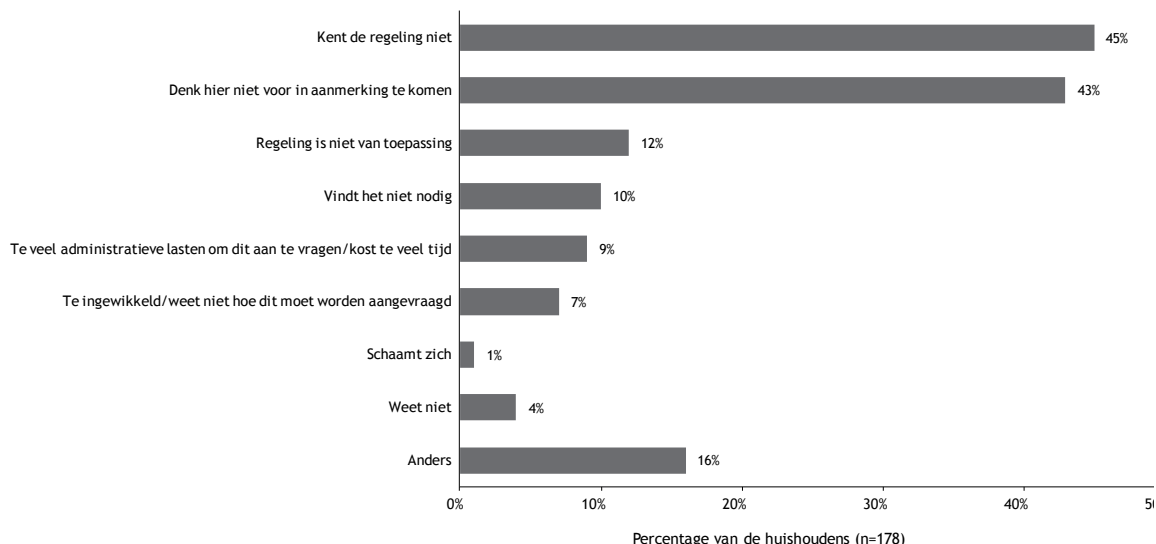
Wanneer het gaat om de benadering richting klant, dan heeft het project ‘Van veelvoud naar eenvoudig’ in de ogen van de ambtenaren een positief effect gehad op de tevredenheid van de klanten. Volgens één ambtenaar zijn er nu nauwelijks nog klachten. Vanuit het Platform Sociale Zekerheid wordt aangegeven, dat mensen die net in een uitkering komen het soms heel lastig hebben en het allemaal niet weten. Het contact met de gemeente is ook niet altijd goed volgens leden van het Platform. Er zijn veel wisselingen in het personeel van de gemeente en verschillende telefoonnummers. Ook raken er formulieren zoek en is de tijd die klanten krijgen voor het invullen van formulieren of om te reageren vaak te kort.

De zelforganisaties zeggen dat de informatie van de gemeente de allochtonen veelal niet bereikt. Dit geldt met name voor de eerste generatie (die vaak geen Nederlands spreekt). Voorlichting zou beter door de zelforganisaties kunnen worden gegeven, want dit is volgens hen goedkoper, effectiever en efficiënter dan dat dit door reguliere sociaal-culturele organisaties wordt gedaan. Ook zouden er bij de gemeentelijke afdeling meer allochtonen moeten worden aangesteld, om de drempel te verlagen.

4.4 Niet-gebruik

Minima, die hebben aangegeven geen gebruik te maken van één of meerdere voorzieningen waarvoor zij wel in aanmerking komen, hebben de vraag gekregen waarom zij geen gebruik maken van deze voorziening(en). Figuur 4.5 laat het resultaat hiervan zien.

Figuur 4.5 Redenen om geen gebruik te maken van voorzieningen (n=351)



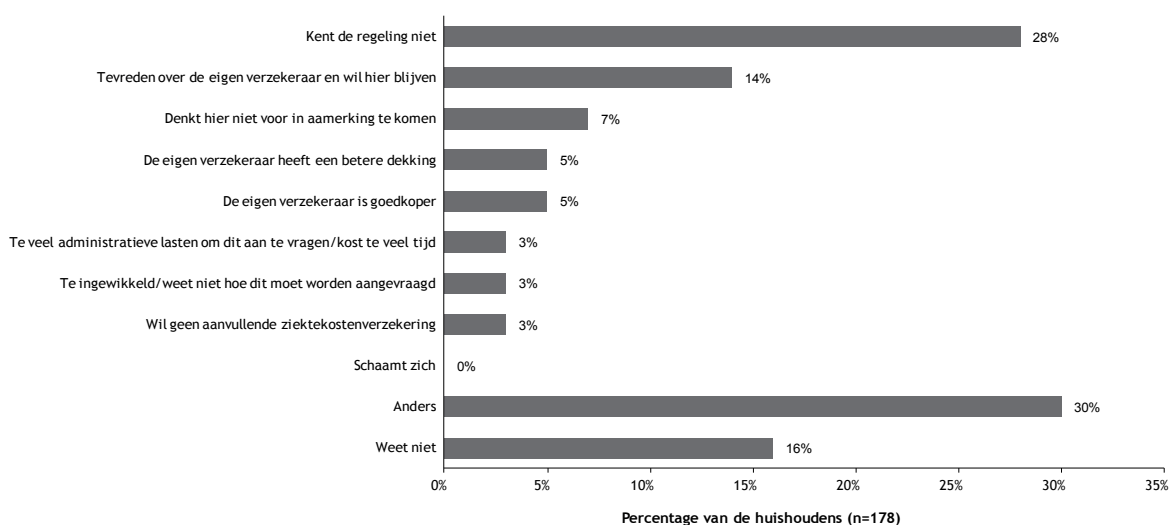
Van de minima die hebben aangegeven geen gebruik te maken van (een deel van) de gemeentelijke voorzieningen waar zij voor in aanmerking komen, geeft het grootste deel (45%) aan de regeling niet te kennen. Daarnaast denkt 43% niet voor de voorziening in aanmerking te komen. De overige redenen worden veel minder vaak genoemd. Van de minima noemt 1% schaamte als reden voor niet-gebruik. 16% noemt een andere reden om geen gebruik van de voorzieningen te maken. Vaker genoemde antwoorden zijn: de persoon wil niet afhankelijk zijn, is er niet aan toe gekomen, of iemand anders regelt dit voor diegene.

Uit het in 2009 gehouden Omnibusonderzoek van de gemeente Alkmaar bleek dat toen 29% van de ondervraagden met een laag inkomen geen gebruik maakte van voorzieningen voor de minima, omdat men dacht er geen recht op te hebben. Nog eens 42% maakte geen gebruik omdat men zei niet te weten of men er recht op had. In totaal ca. 30% maakte geen gebruik omdat men niet wist hoe de voorziening aan te vragen of omdat men de procedure te ingewikkeld vond. Uit het Omnibusonderzoek wordt niet duidelijk in hoeverre onbekendheid met de regeling een rol heeft gespeeld.

Niet bereik collectieve ziektekostenverzekering

Naast de algemene vraag naar niet-gebruik per regeling is ook expliciet gevraagd aan de minima die geen gebruik maken van de collectieve ziektekostenverzekering waarom zij dit niet doen.²⁹ De resultaten staan in figuur 4.6.

Figuur 4.6: Redenen om geen gebruik te maken van de collectieve ziektekostenverzekering



²⁹ Deze vraag is afzonderlijk gesteld omdat het niet-gebruik gelegen kan zijn in het feit dat men niet van zorgverzekeraar wil veranderen.

Van de minima die geen gebruik maken van de collectieve ziektekostenverzekering (50% van de onder-vraagden) geeft ruim een kwart aan de regeling niet te kennen. Verder is in totaal een kwart tevreden over de eigen verzekeraar en vindt dat de eigen verzekeraar een betere dekking heeft of goedkoper is. Drie van de tien minima hebben andere redenen genoemd; deze lopen zeer sterk uiteen. Sommige mensen geven aan bij Univé verzekerd te zijn, maar niet te weten of dit een collectieve ziektekosten-verzekering is. Ook geeft een aantal minima aan in de schuldsanering te zitten waardoor men zich niet collectief kan verzekeren.

Visie van ambtenaren en organisaties op niet-gebruik

Over het algemeen zijn de gemeenteambtenaren van oordeel dat de minima in Alkmaar behoorlijk goed bereikt worden. Sommige ambtenaren noemen specifieke doelgroepen, die volgens hen niet zo goed bereikt worden: de jongeren, klanten waar de gemeente geen uitkeringsrelatie mee heeft, ouderen en mensen die de Nederlandse taal niet spreken. Enkele ambtenaren noemen redenen voor het niet-gebruik. Genoemd wordt dat deze groep vaak minder contact heeft met andere mensen en minder kranten leest. Je moet deze groep echt actief benaderen om ze te bereiken. Daarnaast zijn er mensen die de voorzieningen wel kennen, maar er voor kiezen om geen gebruik van de regeling te maken. Ook schaamte is een drempel, vooral voor de ouderen, zo wordt gezegd.

Vanuit de maatschappelijke organisaties wordt gezegd dat de mensen geen gebruik maken van de gemeentelijke voorzieningen omdat er onvoldoende informatie is. Een medewerker van een maatschappelijke organisatie geeft aan dat de belangrijkste reden voor het niet-gebruik onder mensen met psychische problemen ligt in de complexiteit van het aanvragen. Het aanvragen van een voorziening vergt doorzettingsvermogen en organisatietalent. Volgens de vertegenwoordigers van het Platform Sociale Zekerheid zouden minima beter bereikt kunnen worden door verdere koppeling van bestanden. De gemeente zou ook mensen moeten waarschuwen, die recht hebben op een regeling, maar geen aanvraag hebben ingediend. Een medewerker van een maatschappelijke organisatie geeft aan dat wanneer de gemeente de minima in de toekomst beter wil bereiken, de gemeente zich ook zou moeten richten op de schooljeugd en hen al voorlichting zou moeten geven.

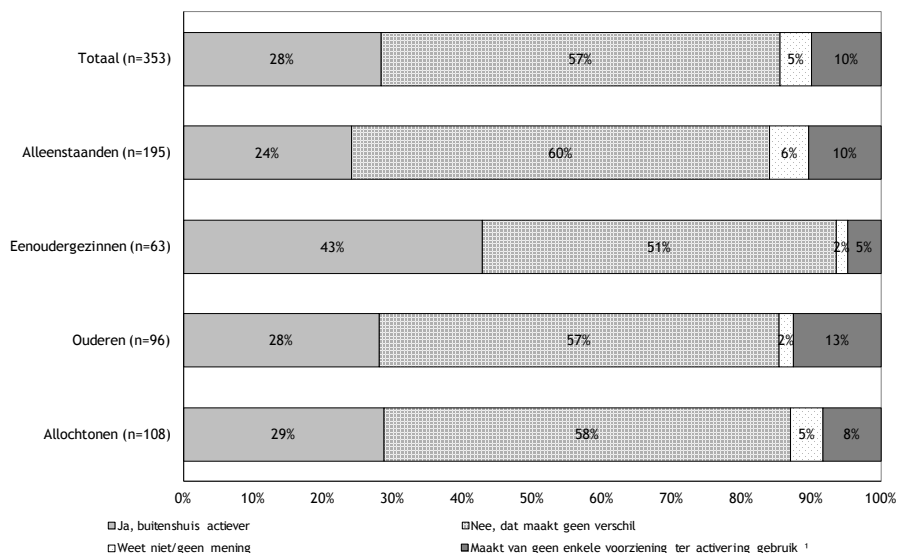
4.5 Bijdrage aan maatschappelijke participatie

Een belangrijke vraag is of het minimabeleid bijdraagt aan de maatschappelijke participatie van minima. Hier gaan we in deze paragraaf op in.

Maatschappelijke participatie door gebruik van de voorzieningen

In figuur 4.7 is te zien dat iets meer dan een kwart van de minima aangeeft buitenshuis actiever te zijn door de voorzieningen van het minimabeleid (28%). Onder de eenoudergezinnen is dit percentage hoger, namelijk 43%. Ongeveer drie op de vijf minima geeft aan dat de voorzieningen geen verschil maken (57%).

Figuur 4.7 Maatschappelijke participatie door gebruik van voorzieningen

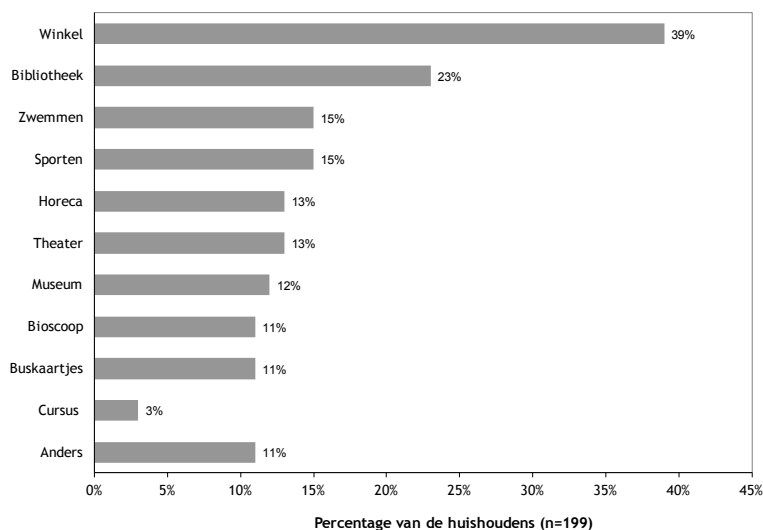


¹ Voorzieningen ter activering: AlkmaarPas; Korting op aanschaffen sportpaspoort; korting voor kinderen op het lidmaatschap van een vereniging; Regeling maatschappelijke participatiekosten; Onkostenvergoeding bij een re-integratietraject; Vergoeding vanuit de bijzondere bijstand om sociaal actief te blijven; Wmo-ondersteunende tegemoetkomingen; Regeling 'Meedoen met een beperking'.

Respondenten die hebben aangegeven dat de voorzieningen geen verschil maken voor hun maatschappelijke participatie, noemen als reden dat zij ook zonder de voorzieningen buitenshuis actief zijn. Anderen zeggen dat zij niet buitenshuis actief zijn, soms door een lichamelijke dan wel geestelijke beperking.

Aan de minima die de AlkmaarPas hebben, is gevraagd op welke manier zij deze gebruiken (zie figuur 4.8). Iets meer dan een derde (35%) geeft aan het afgelopen jaar op geen enkele manier gebruik te hebben gemaakt van de pas. Van de minima die de pas wel gebruikten, deden veel dit bij de winkels of de bibliotheek. Ook geeft een deel van de minima aan de pas bij zwemmen of sporten te hebben gebruikt.

Figuur 4.8: Manier waarop minima gebruik maken van de AlkmaarPas (n=199)



Uit de interviews met ambtenaren blijkt dat niet direct wordt geëvalueerd in hoeverre het minimabeleid bijdraagt aan een hogere maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement. Het gebruik van de voorzieningen wordt wel gemonitord (zie paragraaf 4.2). Het Platform Sociale Zekerheid stelt dat het moeilijk is om de effecten op participatie en uitsluiting te laten zien. Niettemin zegt bijvoorbeeld het gebruik van de aan de AlkmaarPas gekoppelde vouchers wel iets over het effect op de participatie.

4.6 *Gevolgen inperking doelgroep*

Vanaf 2012 is de doelgroep van het minimabeleid gewijzigd van 120% naar 110% van het bijstandsniveau. De vraag is wat hiervan de maatschappelijk gevolgen zijn: wat is de impact op de doelgroep. Daar gaan we in deze paragraaf op in.

Visie ambtenaren

Geen van de geïnterviewde ambtenaren kan precies inschatten wat de gevolgen zijn van de aanpassing van de inkomensgrens voor de categoriale bijzondere bijstand per 1 januari 2012. De ene ambtenaar verwacht dat het om een grote groep gaat, de andere denkt dat het meevalt, omdat een grote groep tussen de 100% en 110% van de toepasselijke bijstandsnorm zit. Weer een andere ambtenaar stelt dat de gevolgen niet groot zullen zijn, omdat van de groep met een inkomen tussen 110% en 120% van de norm mensen minder snel bijzondere bijstand aanvragen. Een van de ambtenaren verwacht dat de aanpassing van de inkomensgrenzen vooral ouderen met een klein pensioentje zal treffen.

De ambtenaren hebben naar eigen zeggen weinig inspanningen verricht om te achterhalen wat de wijziging zal gaan betekenen. Het achterhalen van deze informatie wordt door de ambtenaren als weinig zinvol gezien, omdat de beslissing tot inperking van de landelijke overheid komt en zij hier toch geen keuze in hebben. Ze wachten af wat de aanpassing gaat betekenen. Wel is gekozen voor de maximale grenzen. Zo is de grens voor de langdurigheidstoeslag juist opgetrokken tot 110%. Eén ambtenaar is bang voor verwarring onder de minima: 'kom ik er nog wel of niet voor in aanmerking?'. Goede voorlichting van de gemeente daarover vindt hij dan ook belangrijk. Op grond van de gegevens van de gemeente is een inschatting gemaakt van de gevolgen, die zijn geschetst in een ambtelijke nota van 17 januari 2012 (zie paragraaf 5.3). Deze nota schetst alleen de financiële gevolgen en zegt niets over het aantal huishoudens dat geen aanspraak meer kan maken op voorzieningen als gevolg van de gewijzigde inkomensgrenzen.

Visie maatschappelijke organisaties

Volgens het Platform Sociale Zekerheid heeft de maatregel voor ouderen ingrijpende gevolgen. Een precieze schatting kan het Platform niet geven, maar bij de ouderen zou het om een derde of misschien wel de helft van de huishoudens kunnen gaan. In totaal zou de maatregel naar schatting 800 huishoudens kunnen treffen.³⁰ Een medewerker van een maatschappelijke organisatie geeft aan te vrezen dat Wajongers, werkenden en arbeidsongeschikten door de maatregel getroffen worden, omdat zij vaak een inkomen hebben dat net boven de 110% van de bijstandsnorm zit.

De zelforganisaties geven aan dat het te vroeg is om iets over de gevolgen te kunnen zeggen. Kortom: er bestaat geen helder inzicht in de gevolgen van het wijzigen van de inkomensgrens van 120% naar 110%.

4.7 *Samenwerking*

Verschillende partijen werken samen op het terrein van het minima beleid. We gaan in op de samenwerking binnen de gemeente, tussen de gemeente en de maatschappelijke organisaties. Ook bespreken we hoe de minima zelf worden betrokken bij het beleid.

Samenwerking binnen de gemeente

De gemeentelijke beleidsafdeling werkt nauw samen met de uitvoerende afdeling. Er is regelmatig overleg tussen beide. De uitvoerende afdeling wordt betrokken bij het ontwikkelen van het beleid en zij dragen zaken aan, bijvoorbeeld leemtes in het beleid. Het is volgens een beleidsambtenaar echt een wisselwerking en dit gaat in zijn ogen erg goed. Er gebeurt niets, voordat de uitvoerende afdeling daar een stem in heeft gehad. Ook wordt er veel samengewerkt tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen in het kader van het project 'Van Veelvoud naar Eenvoud', waarbij gegevens over klanten tussen afdelingen worden uitgewisseld.

³⁰ Volgens de Armoedemonitor 2010 waren er in 2009 1.678 minimahuishoudens waarvan het oudste lid 65 jaar of ouder was. Er zijn geen recentere gegevens.

Samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties

Vanuit de gemeente wordt er met verschillende organisaties samengewerkt, bijvoorbeeld met het Platform Sociale Zekerheid, DNO (De NachtOpvang), Humanitas, De Wering (brede welzijnsorganisatie voor 55plussers) en verzekeraar Univé. Eens per jaar is er een netwerkbijeenkomst met alle betrokken organisaties, gericht op preventie. Hierbij zijn allerlei maatschappelijke organisaties aanwezig. Vertegenwoordigers van organisaties die in contact zijn met minima, geven dan voorlichting en ook hoort de gemeente van de organisaties hoe zij tegen het beleid aankijken en hoe ze dit verder kunnen verbeteren. De netwerkbijeenkomsten zijn ontstaan vanuit een bijeenkomst in verband met de zogenaamde Aboutaleb-gelden (Kinderen Doen Mee). Het is lastig in te schatten wat deze bijeenkomsten opleveren. Een aantal ambtenaren geeft aan, dat er nog intensiever samengewerkt zou kunnen worden met bepaalde organisaties. Zo geeft een ambtenaar aan, dat wanneer een cliënt bijvoorbeeld een koelkast nodig heeft en dit vanuit de gemeentelijke voorzieningen wordt gefinancierd, de gemeente ook zelf rechtstreeks zou kunnen afrekenen met de leverancier van deze koelkast.

De betrokkenheid van minima bij het beleid

De minima worden bij de ontwikkeling van het beleid betrokken via het Platform Sociale Zekerheid. De gemeenteambtenaren vinden dit een goede vorm en zien over het algemeen geen noodzaak tot verdere verbetering op dit gebied. Zij zijn van mening dat het Platform voldoende wordt gehoord bij de ontwikkeling van beleid. Het Platform Sociale Zekerheid is over het algemeen redelijk tevreden over de samenwerking met de gemeente. De adviezen van het Platform worden nauwkeurig gelezen, maar er wordt niet altijd gehoor aan gegeven vanuit budgettaire overwegingen.

Uit het groepsgebesprek met de zelforganisaties komt naar voren, dat zij vinden dat ze te weinig worden betrokken bij het opstellen van het beleid. Zij zouden een belangrijke brugfunctie kunnen vervullen, omdat de zelforganisaties direct contact hebben met het allochtone deel van de doelgroep. Aan de andere kant geven de zelforganisaties aan, dat er te weinig actieve allochtone vrijwilligers zijn. Wanneer zij worden uitgenodigd om mee denken, kunnen zij hier door gebrek aan allochtone vrijwilligers soms geen gehoor aan geven. Ook werken cultuurverschillen soms belemmerend wanneer het gaat om de betrokkenheid van allochtonen bij het opstellen van het beleid.

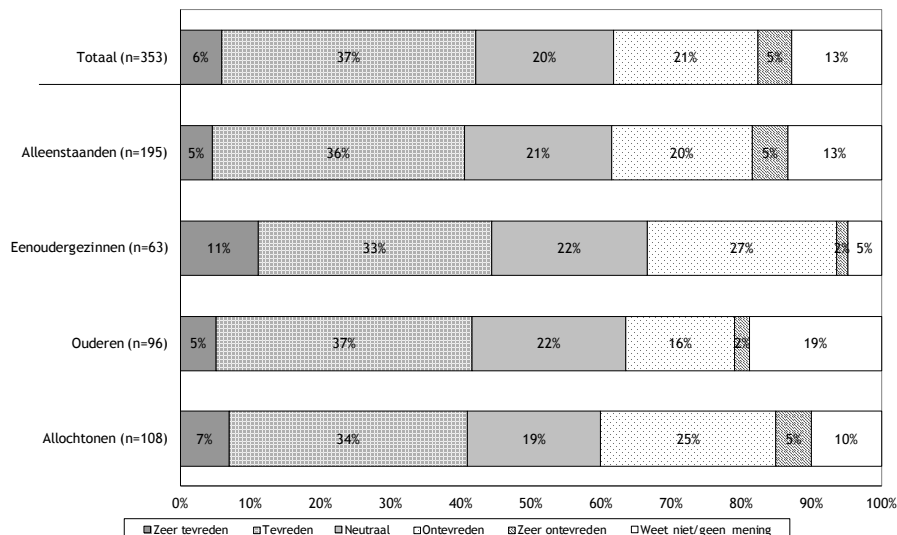
4.8 Beoordeling van het minimabeleid

Hoe tevreden zijn de verschillende partijen over het minimabeleid? Wat zien zij als sterke punten? En wat zou er volgens hen nog verbeterd kunnen worden? Deze vragen worden in deze paragraaf beantwoord.

Tevredenheid over het minimabeleid onder de minima

De minima hebben aangegeven hoe tevreden zij zijn met het minimabeleid en welke verbeteringen zij eventueel zien voor het beleid. Figuur 4.9 laat de mate van tevredenheid onder verschillende doelgroepen zien:

Figuur 4.9 Tevredenheid over het minimabeleid



Bijna de helft (45%) van de minima is (zeer) tevreden over het minimabeleid van de gemeente Alkmaar. Zij noemen hiervoor vaak als redenen dat de gemeente het heel goed doet, ze goed worden geholpen door de gemeente, er veel voorzieningen zijn of dat het in Alkmaar goed is geregeld. Iets meer dan een kwart (26%) van de minima is (zeer) ontevreden. Als reden noemen zij vaak dat ze geen informatie van de gemeente krijgen, het te ingewikkeld is of aanvragen worden afgewezen zonder dat voor de mensen duidelijk is waarom.

Op de vraag hoe de gemeente Alkmaar mensen met een laag inkomen nog beter zou kunnen ondersteunen, geven respondenten regelmatig het antwoord dat de voorlichting over de voorzieningen beter kan. Een groot deel van de minima heeft geen concrete suggesties voor de gemeente.

In de interviews met ambtenaren en maatschappelijke organisaties wordt de opvatting van de minima ondersteund dat het minimabeleid een omvattend pakket is, dat bovendien een goede mix is van inkomensondersteunende en participatie bevorderende maatregelen; het laatste ook voor kinderen en mensen met een beperking.

In de interviews is ook een aantal concrete verbeterpunten genoemd:

- Efficiënter maken van de aanvraagprocedures, door ook digitale aanvragen mogelijk te maken.
- Aanscherpen van de toekenningsprocedures bij bijvoorbeeld de individuele bijzondere bijstand (zie ook hoofdstuk 3).
- Verbeteren van de informatievoorziening, bijvoorbeeld over waarom sommige mensen van bepaalde voorzieningen gebruik kunnen maken en anderen niet. Betere voorlichting naar de minima toe over wanneer ze individuele bijzondere bijstand kunnen krijgen.
- Stroomlijnen van de gemeentelijke loketten (Wmo, Wwz, jongerenpunt, etc), met verschillende vestigingen in de stad.
- Meer gebruikmaken van de kracht van de allochtone gemeenschappen om delen van de doelgroep te bereiken.
- Regelmatiger een armoedemonitor uitbrengen, om inzicht te geven in omvang van de doelgroep en het (niet-)gebruik van voorzieningen.
- Betere koppeling van de bestanden, waardoor meer niet-gebruikers actief kunnen worden benaderd, hetgeen het niet-gebruik zou terugdringen.

4.9 Conclusies

In deze paragraaf formuleren we de antwoorden op de vragen die we aan het begin van dit hoofdstuk stelden.

Wat is het bereik van het minimabeleid over de jaren 2009, 2010 en 2011? In hoeverre zijn de doelstellingen bereikt?

Het gebruik van de verschillende voorzieningen van het minimabeleid verschilt sterk. Op basis van de enquête is het bereik van de AlkmaarPas het hoogst (bijna 87%), gevolgd door de kwijtscheldingsregeling voor gemeentelijke belastingen (61%) en de collectieve ziektekostenverzekering (50%) en de langdurigheidstoeslag (48%). Van de andere voorzieningen wordt door een beduidend kleiner deel van de minima gebruik gemaakt (maximaal 37%). Bij de AlkmaarPas past de kanttekening dat deze door bijna twee derde van de minima die hem hebben, wordt gebruikt. Het percentage dat gebruik maakt van de vouchers bij de AlkmaarPas, is nog aanzienlijk lager (namelijk 34%).

Een zeer klein deel van de minima (3%) maakt van geen enkele voorziening gebruik. Daarbij is gekeken naar de voorzieningen waarvoor men in aanmerking komt. Ruim vier op de tien minimahuishoudens gebruikt maximaal een derde van de voorzieningen, en bijna de helft meer dan een derde, maar niet meer dan twee derde. Gemiddeld maken zij gebruik van 39% van de voorzieningen waarvoor zij in aanmerking komen.

Neemt het gebruik in de tijd toe? Omdat gegevens over de omvang van de doelgroep voor de jaren 2010 en 2011 ontbreken, is het niet mogelijk om precieze uitspraken te doen over de bereikpercentages op basis van registratiegegevens. Het is tevens lastig om de bereikpercentages 2009 uit de Armoedemonitor te vergelijken met de resultaten van de enquête, omdat de gegevens uit verschillende bronnen komen. Wel zien we voor de meeste voorzieningen waarvan het gebruik geregistreerd is in absolute zin een (soms forse) toename van het gebruik. Het is zeer onaannemelijk, dat die toename

alleen verklaard kan worden uit een toegenomen omvang van de doelgroep. Daarvan uitgaande kunnen we stellen dat in ieder geval voor een aantal voorzieningen het percentage gebruikers na 2009 is toegenomen, en in sommige gevallen aanzienlijk.

Is de doelstelling op het gebied van bereik gerealiseerd? Dat hangt af van de vraag hoe we deze doelstelling (dienen te) interpreteren. Strikt genomen maakte in de jaren 2010 en 2011 veel meer dan de in de begroting ten doel gestelde percentages (55% resp. 58%) van de minima gebruik van minimaal één voorziening waarvoor zij in aanmerking kwamen. Tegelijkertijd bleef bij veel voorzieningen het gebruik (ver) achter bij die percentages. Uit de registratiecijfers kunnen we afleiden dat voor een deel van de voorzieningen het bereikpercentage is gestegen.

In het minimabeleid zijn geen afzonderlijke doelstellingen voor specifieke doelgroepen geformuleerd. Wel weten we dat een aantal groepen in het bijzonder kwetsbaar zijn: eenoudergezinnen, alleenstaanden, ouderen en allochtonen. Het bereik onder deze groepen varieert weinig. Per regeling zijn er soms verschillen, maar deze zijn doorgaans niet groot.

Zijn de zeven acties om het bereik van de voorzieningen te vergroten uitgevoerd en wat zijn hiervan de resultaten?

De zeven acties om het bereik van de voorzieningen van het minimabeleid te vergroten, zijn voor het grootste deel uitgevoerd of nog steeds in uitvoering. We kunnen niet direct vaststellen in hoeverre zij bij hebben gedragen aan een groter bereik.

De (nieuws)brief van de gemeente is voor veel minima (59%) een belangrijke informatiebron. Voor bijna een derde fungeert de brochure 'Alkmaar komt je tegemoet!' als informatiebron. Een meerderheid van de minima beoordeelt deze brochure als positief; ouderen wat minder vaak dan de overige groepen. De overige bronnen spelen voor veel minder minima een rol. Bijna een op de tien onder-vraagde minima zegt geen informatie te hebben ontvangen.

Van alle minima is 40% bekend met de formulierenbrigade. Een derde van deze groep zegt wel eens gebruik te hebben gemaakt van de formulierenbrigade. 11% van de minima die hulp krijgen bij het aanvragen van een voorziening, krijgt deze hulp van de formulierenbrigade. Dit is 4% van alle minima. Ambtenaren zijn ronduit positief over de formulierenbrigade, maar maatschappelijke organisaties plaatsen enkele kanttekeningen: het personeel van de formulierenbrigade is niet altijd voldoende opgeleid voor zijn taken en de brigade vindt moeilijk aansluiting bij Alkmaarders die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.

Het project 'Van veelvoud naar eenvoud' heeft volgens ambtenaren een positief effect gehad op de tevredenheid van klanten. Het Platform Sociale Zekerheid stelt evenwel dat er op het gebied van klanttevredenheid nog wel het nodige verbeterd kan worden. Over de brochure wordt opgemerkt dat deze geactualiseerd dient te worden. Ook zou hij beter verspreid kunnen worden, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat deze bij alle maatschappelijke organisaties beschikbaar is. Ruim vier op de tien minima oordelen dat de gemeente onvoldoende voorlichting geeft over het minimabeleid. De klachten zijn met name dat men meer informatie wil, men niet van de voorzieningen op de hoogte is en men veel zelf uit moet zoeken. Overigens vindt een ruime meerderheid van de minima de informatie doorgaans wel goed te begrijpen. Tegelijkertijd zegt een kwart dat het niet helder is hoe men van de verschillende voorzieningen gebruik kan maken. Onder ouderen en allochtonen is dit percentage hoger (37%). Niettemin is 43% van de minima is (zeer) tevreden over het minimabeleid, tegen 25% (zeer) ontevreden.

Het is niet vast te stellen wat de precieze resultaten zijn van de zeven acties om het gebruik te verhogen. De acties zijn in gang gezet, en het bereik van een aantal voorzieningen is in ieder geval in absolute zin toegenomen. Tegelijkertijd zeggen aanzienlijke minderheden van de minima de informatie onvoldoende dan wel niet helder genoeg te vinden.

Om welke redenen worden huishoudens uit de doelgroep niet bereikt door het minimabeleid?

De belangrijkste redenen om geen gebruik te maken van een voorziening, zijn de onbekendheid ermee (45%) en het feit dat men ten onrechte denkt voor een bepaalde voorziening niet in aanmerking te komen (43%). Alle andere redenen, zoals complexiteit van de aanvraag of de tijdsinvestering die het kost, worden veel minder vaak genoemd.

Ambtenaren denken dat een reden voor niet-gebruik ligt in het feit dat minima doorgaans minder sociale contacten hebben en minder kranten lezen. Ook is er volgens hen een groep die de voorzieningen wel kent, maar er bewust geen gebruik van gemaakt, soms uit schaamte. Het laatste wordt niet

gestaafd door de resultaten van de telefonische enquête: slechts 1% geeft aan geen gebruik te maken uit schaamte.

Vanuit de maatschappelijke organisaties wordt gewezen op de onvoldoende informatievoorziening. Ook wordt de complexiteit van de aanvraag als reden voor niet-gebruik genoemd, in het bijzonder voor mensen met psychische problemen. Uit de enquête blijkt dat dit slechts voor een kleine minderheid geldt.

In hoeverre draagt het minimabeleid bij aan een hogere maatschappelijke participatie en het doorbreken van sociaal isolement?

Ruim een kwart (28%) van de ondervraagde minima geeft aan dat de voorzieningen van het minimabeleid een bijdrage leveren aan hun maatschappelijke participatie. Vooral eenoudergezinnen ervaren het minimabeleid op dit punt als een steun in de rug (43%). Zes op de tien minimahuishoudens geven aan dat het minimabeleid niet bijdraagt aan hun maatschappelijke participatie. Zij geven vaak aan ook zonder deze voorzieningen maatschappelijk actief zijn. Ook is er een deel dat aangeeft helemaal niet buitenshuis actief te zijn.

De gemeente en maatschappelijke organisaties geven aan geen zicht te hebben op het effect van het minimabeleid op de maatschappelijke participatie, en geven aan dat dit effect moeilijk vast te stellen is. Het gebruik van de AlkmaarPas en de daaraan gekoppelde vouchers hangt samen met maatschappelijke participatie, maar we kunnen niet stellen dat zonder deze voorzieningen de gebruikers ervan niet in dezelfde mate geparticipeerd zouden hebben. Hetzelfde geldt voor een aantal voorzieningen die direct gericht zijn op participatie, zoals de sportpas en de Regeling maatschappelijke participatiekosten.

Welke (maatschappelijke) gevolgen zijn te voorzien door de wijziging in de doelgroep van het minimabeleid per 2012 (van 120% naar 110% van het sociaal minimum)?

Deze vraag kunnen we niet beantwoorden. Er zijn binnen de gemeente geen calculaties gemaakt van de veranderingen in de omvang van de doelgroep. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt verschillend gedacht over de gevolgen van de inperking. Men kan niet aangeven of er specifieke doelgroepen zijn die door de inperking uitgesloten worden van bijzondere bijstand. De geïnterviewde maatschappelijke organisaties zeggen voor twee groepen te vrezen dat zij onevenredig getroffen worden door de inperking: ouderen en Wajongers. We kunnen deze stellingen niet staven met cijfers.

Hoe ziet de Alkmaarse uitvoeringspraktijk eruit in termen van samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en tussen de gemeente en externe organisaties?

Binnen de gemeente wordt er volgens de geïnterviewde ambtenaren intensief samengewerkt tussen de bij het minimabeleid betrokken uitvoerende en beleidsafdeling. Daarbij is er volgens hen met name oog voor een doelmatige uitvoering. Ook buiten de gemeentelijke organisatie werkt de gemeente volgens de ambtenaren veel samen. Het Platform Sociale Zekerheid is redelijk tevreden over deze samenwerking, maar geeft wel aan dat de adviezen die het Platform geeft lang niet altijd worden opgevolgd. Vaak heeft dit te maken met financiële restricties. De zelforganisaties van allochtonen geven aan meer betrokken te willen zijn bij het beleid. De allochtone gemeenschappen zouden een belangrijke rol kunnen spelen in het vergroten van het bereik, en dit potentieel wordt momenteel onvoldoende benut. Tegelijkertijd geven zij aan dat de beschikbaarheid van intermediairs in hun gemeenschappen wel beperkt is.

Welke belemmeringen bestaan er momenteel bij het minimabeleid en wat zijn leerpunten?

Als minima al een verbeterpunt noemen, dan is dat de voorlichting over de voorzieningen. De ambtenaren en maatschappelijke organisaties zien een aantal verbeterpunten. Net als de minima zelf noemen zij de voorlichting over de verschillende voorzieningen als belangrijk punt. Daarnaast wordt verbetering gezocht in eenvoudiger aanvraagprocedures, betere koppeling van bestanden, betere monitoring van doelgroep en (niet)gebruik en stroomlijning van gemeentelijke loketten. Ook hier wordt gewezen op de potentie van de allochtone gemeenschap, die een rol zou kunnen spelen in het verhogen van het bereik onder deze groep.

5 Doelmatigheid

Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid van het Alkmaarse minimabeleid, beantwoorden we in dit hoofdstuk de volgende vragen:

1. Zijn de uitvoeringskosten van het minimabeleid inzichtelijk, en zo ja, wat is de omvang ervan?
2. Hoe verhouden de uitvoeringskosten van het minimabeleid zich tot de mate van doelbereik en doeltreffendheid? Zijn de doelstellingen van het minimabeleid te realiseren met minder middelen?
3. Wat is de voorziene besparing op het minimabeleid door de inperking van de doelgroep?

5.1 Uitvoeringskosten

In deze paragraaf gaan we in op de omvang van de uitvoeringskosten van het Minimabeleid. Tevens bekijken we in hoeverre de uitvoeringskosten inzichtelijk zijn. We baseren ons in deze paragraaf op het Beleidskader minimabeleid, de programmabegrotingen voor de jaren 2009 t/m 2012, de jaarrekeningen voor de jaren 2009 t/m 2011 en de in deze periode uitgebrachte Buraps.

In het Beleidskader Minimabeleid wordt het financiële kader van het minimabeleid geschetst. Tabel 5.1 biedt een overzicht van de structurele kosten.

Tabel 5.1 Structurele kosten minimabeleid, volgens Beleidskader minimabeleid (bedragen x € 1.000)

Inkomensondersteuning Wwb (bijzondere bijstand)	2.000
Collectieve aanvullende zorgverzekering	250
Inkomensondersteunende voorzieningen Wmo	100
Categoriale regeling 65+ers /chronisch zieken en gehandicapten	300
Rijksmiddelen armoedebestrijding/schuldhulpverlening (per 2010)	400
Totaal structureel Minimabeleid 2009	2.650
Totaal structureel Minimabeleid vanaf 2010	3.050

Daarnaast zijn er incidenteel middelen beschikbaar gemaakt voor de schuldhulpverlening, vaak op basis van een financiële impuls van de rijksoverheid. In 2009 (en de jaren ervoor) ging het steeds om ongeveer € 150.000. Voor 2009 en 2010 zijn middelen beschikbaar in het kader van het tussen rijk en gemeenten gesloten convenant 'Kinderen doen mee': € 271.000 in elk van beide jaren. Ervan uitgaande dat de middelen schuldhulpverlening ook in de jaren na 2009 worden ingezet, is het totale budget voor het minimabeleid inclusief de incidentele middelen in 2010 € 3.471.000.

Daarbij komen de voorzieningen die in de gemeentelijke begroting niet onder het programma vallen waar het minimabeleid onder valt (Werk, participatie en inkomen). Deze voorzieningen vallen onder de programma's of posten Sport, Cultuur en Belastingen. Tabel 5.2 biedt een overzicht van de voorzieningen die in het Beleidskader minimabeleid worden genoemd. Daarbij ontbreken de Regeling tegemoetkoming kinderopvang en de Onkostenvergoeding re-integratietraject.

Tabel 5.2 Structurele kosten overige voorzieningen minimabeleid, vallend onder andere begrotingsposten (bedragen x € 1.000)

Reductieregeling sportpaspoort	10
Gratis Alkmaarpas	70
Kwijtschelding lokale belastingen	650
Totaal structureel overig	730

Bron: Beleidskader minimabeleid

Informatie over de uitgaven voor het Minimabeleid is ook te vinden in de Programmabegrotingen en Jaarrekeningen. Tabel 5.3 geeft een overzicht van de netto-uitgaven (bedragen x € 1.000) . Daarin zijn de inkomsten verrekend - die liggen jaarlijks tussen de 132.000 en 226.000 -; de inkomsten zijn in mindering gebracht op de (bruto-)uitgaven.

Er zijn opmerkelijke verschillen tussen het financiële kader zoals gepresenteerd in het Beleidskader Minimabeleid, en de bedragen genoemd in programmabegrotingen en jaarrekeningen. Navraag leert dat de hogere bedragen in de jaarstukken te maken hebben met het toerekenen van een aantal extra posten aan het product minimabeleid, zoals de jongerennormen (toeslagen op de uitkering volgens de basisnorm), huurtoeslagen en kosten voor maatschappelijke opvang. Dit wordt in de Programmabegrotingen niet duidelijk. Daardoor is het lastig het financiële hoofdstuk uit het Beleidskader te vergelijken met de begrotingscijfers.

Tabel 5.3 Begrote en gerealiseerde uitgaven minimabeleid volgens programmabegrotingen en -rekeningen 2009-2012 (bedragen x € 1.000)

	2009	2010	2011	2012
Begroting*	4.191	4.652	4.050	4.388
Rekening	4.271	5.065	4.243	-
Verschil	- 80	- 413	- 193	

* gebaseerd op primitieve begrotingscijfers

De tabel laat zien dat de begrote netto-uitgaven van het minimabeleid tussen de 4 en 4,6 miljoen euro liggen. In 2010 waren de netto-uitgaven het hoogst begroot. Dit werd veroorzaakt door de overheveling van het product langdurigheidstoelage naar de post minimabeleid (€ 353.000), door een groter bereik van het beleid (€ 100.000) en door de uitbreiding van het budget voor de participatie van schoolgaande kinderen (€ 311.000). Daar tegenover staat een aantal meevallers. In 2011 gaan de begrote kosten weer omlaag vanwege een ambtelijke reorganisatie (besparing van € 554.000). Daartegenover staat een (verwachte) toename van het beroep op en het bereik van het minimabeleid (€ 155.000), hoofdzakelijk als gevolg van de economische ontwikkelingen. De omvang van de doelgroep neemt als gevolg daarvan naar verwachting toe.

De gerealiseerde uitgaven voor het minimabeleid zijn blijkens de jaarrekeningen steeds hoger dan primitief begroot³¹. In 2010 was de overschrijding ten opzichte van de primitieve begroting het grootst, met € 413.000 (bijna 9%). De verwachte overschrijding is aangekondigd in de Burap van september 2010.

De overschrijding is het gevolg van hogere kosten van periodieke uitkeringen, een geïntensiveerd gebruik van de bijzondere bijstand als gevolg van de economische situatie en de inzet van de formulierenbrigade, en door een toename in het gebruik van de langdurigheidstoelage. In de Jaarrekening 2010 worden ook de prijsverhogingen van verstrekkingen als oorzaak van de overschrijding genoemd.

5.2 *Verhouding uitvoeringskosten tot doeltreffendheid*

Algemeen

Hoe verhouden de uitvoeringskosten van het minimabeleid zich tot de doeltreffendheid van het beleid? Over de doeltreffendheid van het beleid kunnen we slechts in beperkte mate uitspraken doen, zoals we in hoofdstuk 4 hebben vastgesteld. We kunnen alleen iets zeggen over de geleverde prestaties, maar niet over de gerealiseerde maatschappelijke effecten. Zonder een goed inzicht in de doeltreffendheid of de mate van doelbereiking is het lastig om uitspraken te doen over de doelmatigheid.

Een belangrijk doel van het minimabeleid is om te komen tot een groter bereik van de voorzieningen. Omdat de omvang van de doelgroep per jaar sterk kan verschillen door sterk wisselende economi-

31 De primitieve begroting is de door de raad in de maand november voorafgaand aan het begrotingsjaar vastgestelde begroting. Gedurende het begrotingsjaar kan de begroting worden bijgesteld door begrotingswijzigingen.

sche omstandigheden, is het minimabeleid in principe een open-einderegeling. Hoe groter het bereik van de voorzieningen wordt, hoe hoger de uitgaven zullen zijn, als we tegelijkertijd aannemen dat de omvang van de doelgroep niet afneemt. Bij een grotere omvang van de doelgroep zullen, bij een tenminste gelijkblijvend percentueel bereik, de uitgaven eveneens toenemen. Dit geldt in beide gevallen alleen als er niet op andere wijzen in de uitvoeringskosten wordt gesneden.

De gemeentelijke organisatie heeft een aantal maatregelen genomen om tot een meer doelmatige uitvoering van het minimabeleid te komen. Zo is door de koppeling van bestanden betere en meer informatie beschikbaar over inkomen en vermogen van aanvragers van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Daardoor nam het aantal kwijtscheldingen af. Dit leidde in 2011 tot een voordeel van € 176.000 op deze post (Jaarrekening 2011). In de Programmabegrotingen 2010 en 2011 zijn besparingen voorzien als gevolg van organisatie- of bedrijfsvoeringskosten. Deze besparingen worden overigens grotendeels teniet gedaan door andere, veelal externe ontwikkelingen, zoals de toegenomen omvang van de doelgroep.

Per voorziening

Op basis van door de gemeente Alkmaar aangeleverde cijfers voor de jaren 2010 en 2011 krijgen we een beeld van de kosten voor een groot deel van de voorzieningen van het minimabeleid. Door aan de kosten het aantal gebruikers te koppelen (zie ook hoofdstuk 4), wordt inzichtelijk wat de kosten per voorziening per gebruiker zijn. Tabel 5.4 biedt per voorziening een overzicht.

Tabel 5.4 Aantal gebruikers, totale kosten en kosten per gebruiker voor voorzieningen minimabeleid, 2010 en 2011 (aantallen en euro's)

	2010			2011		
	gebruikers	uitgaven	per gebruiker	gebruikers	uitgaven	per gebruiker
individuele bijzondere bijstand ^a	3.614	1.766.003	489	3.427	1.712.765	500
langdurigheidstoeslag	941	405.042	430	1.015	448.822	442
collectieve ziektekostenverzekering	2.472	239.340	97	2.358	210.469	89
AlkmaarPas ^b	1.166	111.301	95	1.811	148.847	82
korting sportpaspoort	589			718		
korting kinderen lidmaatschap vereniging ^c	586	53.852	92	748	63.209	85
regeling maatschappelijkeparticipatiekosten ^d	489	135.837	278	557	154.059	277
tegemoetkoming kinderopvangkosten ^e	68	112.000	1.647	74	128.000	1.730
onkostenvergoeding re-integratietraject ^e	181	64.177	355	195	58.985	302
Wmo-inkomensondersteuning ^f	200			198	77.718	393
regeling meedoen met eenbeperking ^g	843	177.699	211	1.116	237.954	213
kwijtschelding	2850	530.255	186	2598	491.509	189

^a betreft aantal verstrekkingen (en dus kosten per verstrekking), niet het aantal unieke gebruikers

^b alleen gebruikers en kosten van € 80-vouchers; aantal bezitters onder minima veel hoger (zie hoofdstuk 4)

^c per schooljaar: 2010/11, 2011/12

^d gaat om gezinnen, meerdere kinderen per gezin mogelijk, per kind gemiddeld € 55

^e uitgaven vallen niet in het financiële kader van de nota Beleidskader minimabeleid

^f uitgaven over 2010 niet bekend

^g betreft aanvragen, geen gebruikers

Bron: gemeente Alkmaar

De individuele bijzondere bijstand kost de gemeente het meest: zowel in 2010 als 2011 ruim 1,7 miljoen euro. Omdat het aantal unieke gebruikers in 2010 en 2011 niet bekend is, weten we niet wat de kosten per gebruiker zijn. De kosten per gebruiker zijn hoger dan per verstrekking, waarmee we

kunnen vaststellen dat voor de individuele bijzondere bijstand de kosten per gebruiker hoog zijn in vergelijking met andere voorzieningen. De voorzieningen die vallen onder de categoriale bijzondere bijstand (langdurigheidstoeslag, collectieve ziektekostenverzekering, Regeling meedoen met een beperking) kosten bij elkaar tussen de 8 en 9 ton in beide jaren. Van de overige voorzieningen is vooral de kwijtscheldingsregeling met circa een half miljoen euro een relatief hoge kostenpost.

Als we naar de kosten per gebruiker kijken, dan springt de regeling tegemoetkoming kinderopvangskosten in het oog. Alhoewel weinig er minima gebruik van maken, zijn de tegemoetkomingen met ca. € 1.700 per jaar hoog, en veel hoger dan de daarna duurste voorzieningen per gebruiker. Om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid ervan, zou gekeken moeten worden of het gebruik ervan bijdraagt aan maatschappelijke of arbeidsmarktparticipatie. Dat valt evenwel buiten het bereik van dit onderzoek.

Vergelijking van de kosten per gebruiker per jaar leert dat veel van de voorzieningen in 2010 en 2011 ongeveer hetzelfde kosten. De AlkmaarPas (het € 80-budget) is in 2011 per gebruiker veel goedkoper dan in 2010 - een daling van 14%. Hetzelfde geldt voor de onkostenvergoeding re-integratietraject - hier is een daling in de kosten van 15% waarneembaar. Stijgingen in de kosten per gebruiker zijn zeer gering, met uitzondering van de tegemoetkoming kinderopvangskosten, waar ze met 5% zijn gestegen.

Mogelijkheden tot verlaging uitvoeringskosten

Is het mogelijk om de uitvoeringskosten van het minimabeleid te verlagen? De omvang van de kosten hangt direct samen met de omvang van de doelgroep en de omvang van het voorzieningenpakket. Het bepalen van de inkomensgrenzen tot waaraan minima in aanmerking komen voor voorzieningen is, binnen de wettelijke kaders, een gemeentelijke politieke afweging. Hetzelfde geldt voor de omvang van het voorzieningenpakket. Zeker omdat er onvoldoende inzicht bestaat in de doeltreffendheid van het minimabeleid, in het bijzonder als het gaat om de bijdrage van (onderdelen van) het beleid aan het vergroten van de maatschappelijke participatie, is het niet aan onderzoekers om hierover uitspraken te doen. Onbekendheid over de vraag of de voorzieningen van het minimabeleid werken, is immers niet hetzelfde als de vaststelling dat zij niet of onvoldoende werken.

Een andere mogelijkheid om tot een verlaging van de uitvoeringskosten te komen, is door de uitvoering doelmatiger te organiseren. De gemeente heeft hier al een slag geslagen door een ambtelijke reorganisatie in 2011 (zie paragraaf 5.1). Uit de interviews met het ambtelijk apparaat komt naar voren dat er de afgelopen jaren gewerkt is aan meer doelmatigheid bij de toekenning van de verschillende voorzieningen, met - naar zeggen van de ambtenaren - daadwerkelijk resultaat. Niettemin geven ambtenaren ook aan dat er nog verbeteringen mogelijk zijn, bijvoorbeeld in de aanvraagprocedure, in het doordenken van de uitvoerbaarheid van nieuw beleid en het meer koppelen van gegevensbestanden (zie paragraaf 4.8). Het is niet mogelijk om de omvang van de gerealiseerde respectievelijk de mogelijk nog te realiseren besparingen als gevolg van doelmatiger werken vast te stellen.

Daarnaast is het mogelijk een besparing op de individuele bijzondere bijstand te realiseren, door bij de behandeling van aanvragen daarvoor scherper te letten op de noodzaak en op de aanwezigheid van vermogen (zie hoofdstuk 3). Het gaat dan om een striktere toepassing van landelijke en de Alkmaarse regels. Het is niet te zeggen hoe groot de aldus te realiseren besparing is.

Tot slot is het mogelijk om het te realiseren bereik op een lager ambitieniveau te formuleren. In 2012 is al gekozen voor een lagere streefwaarde van de prestatie-indicator: van 58% in 2011 naar 50% in 2012. Overigens zeggen de bereikpercentages weinig over te realiseren besparingen als niet tegelijkertijd de ontwikkeling van de omvang van de doelgroep in ogenschouw wordt genomen. Met andere woorden, het gaat er dan om dat er in absolute aantallen minder huishoudens worden bereikt.

5.3 Financiële gevolgen wijziging inkomensgrenzen

Wat zijn voor de gemeentelijke begroting de gevolgen van de wijziging van de inkomensgrenzen voor de bijzondere bijstand en de langdurigheidstoeslag per 2012? Uit de geraadpleegde stukken wordt niet duidelijk hoe de omvang van de doelgroep voor de categoriale bijstand zich ontwikkelt als gevolg van

de verlaging van de inkomensgrens voor categoriale bijzondere bijstand van 120 naar 110% van de toepasselijke bijstandsnorm. Ook de geïnterviewde ambtenaren komen niet verder dan zeer ruwe schattingen, en blijken het bovendien onderling niet eens (zie hoofdstuk 4). De Burap van september 2011 vermeldt wel dat de verwachte bezuiniging als gevolg van deze verlaging € 50.000 bedraagt. In de nota aan het college van 17 januari 2011 met het onderwerp *Minimabeleid: uitwerking bezuinigingen werkprogramma en gevolgen rijkscirculaires* (ook ter beschikking gesteld aan de raad) wordt uitvoerig ingegaan op de financiële kaders van het minimabeleid. Daar wordt geschat dat de besparing als gevolg van verlaging van de inkomensgrens zo'n € 120.000 bedraagt. Tegelijkertijd wordt het budget vanuit de rijksoverheid met € 211.000 gekort. Voor de ontbrekende € 91.000 worden de extra middelen van het rijk voor de bijzondere bijstand deels aangewend.

Tegelijkertijd is de inkomensgrens voor de langdurigheidstoeslag verhoogd van 100 naar 110%. In de zojuist genoemde nota wordt berekend dat de kosten voor deze regeling hierdoor met circa € 240.000 zullen stijgen. Dekking wordt deels gezocht in de extra middelen van het rijk voor de bijzondere bijstand (€ 160.000) en deels door een kosteneffectievere bewindvoering bij schuldhulpverlening (€ 80.000).

5.4 Conclusies

Zijn de uitvoeringskosten van het minimabeleid inzichtelijk, en zo ja, wat is de omvang ervan?

De uitvoeringskosten van het minimabeleid zijn in de actief aan de raad ter beschikking gestelde stukken niet inzichtelijk. In de jaarstukken (programmabegroting en jaarrekening) worden de kosten en baten van het product minimabeleid gepresenteerd. Het betreft één begrotingspost, die niet is gespecificeerd. We kunnen op basis van deze stukken niet vaststellen of daadwerkelijk alle uitvoeringskosten (zoals personele kosten) van het minimabeleid in deze post zijn meegenomen. Tevens stellen we vast dat aan deze post kosten worden toegerekend die niet zijn opgenomen of die niet direct samenhangen met het Beleidskader minimabeleid. Dat is de reden dat de begrote bedragen in de jaarstukken en in het beleidskader nogal sterk van elkaar afwijken. Het is voor de gemeenteraad op basis van programmabegrotingen en -rekeningen niet mogelijk om goed inzicht te krijgen in de uitvoeringskosten van het minimabeleid. Daarbij past de nuancering dat dergelijk inzicht mogelijk wel verkregen kan worden op basis van de productbegrotingen; deze zijn evenwel in principe niet bestemd voor de gemeenteraad.

Op basis van de jaarstukken ging er in 2011 ruim € 4,2 miljoen om in het minimabeleid. Dat is een fors lager bedrag dan in 2010, toen er € 5,1 miljoen omging. Voor een deel heeft dat te maken met veranderingen in de samenstelling van begrotingsposten. Voor 2012 is een bedrag van bijna € 4,4 miljoen begroot. Mede door het ontbreken van adequaat inzicht in de begrotingscijfers en -posten is het voor de gemeenteraad moeilijk om heldere financiële kaders voor het minimabeleid vast te stellen.

Voorts stellen we vast dat de laatste drie Jaarrekeningen steeds overschrijdingen op het product Minimabeleid laten zien (ten opzichte van de primitieve begroting), uiteenlopend van € 80.000 in 2009 tot € 413.000 in 2010. Er is de afgelopen drie jaar dus steeds te laag begroot. Over de overschrijdingen wordt de raad geïnformeerd via begrotingswijzigingen, de Buraps en de jaarrekeningen. Zowel begrotingswijzigingen, Buraps als jaarrekeningen worden door de raad vastgesteld.

Hoe verhouden de uitvoeringskosten van het minimabeleid zich tot de mate van doelbereiking en de doeltreffendheid? Zijn de doelstellingen van het minimabeleid te realiseren met minder middelen?

Omdat we slechts in zeer beperkte mate uitspraken kunnen doen over de doeltreffendheid van het minimabeleid, is de vraag naar de doelmatigheid ervan niet te beantwoorden. Doelmatigheid is in strikte zin immers een afgeleide van doeltreffendheid. Ook het ontbreken van gegevens over de omvang van de doelgroep (de meest recente cijfers zijn van 2009) speelt hier parten.

Het minimabeleid kan met minder middelen toe door een (verdere) beperking van de doelgroep, het inkrimpen van het voorzieningenpakket, door een meer doelmatige uitvoering en door een striktere uitvoering van het beleid rond de individuele bijzondere bijstand. De eerste twee mogelijkheden

betreffen politieke keuzes, waarover we hier (vanzelfsprekend) geen uitspraken doen. Uit het onderzoek ontstaat de indruk dat de gemeentelijke organisatie stevig aan het werk is met het verbeteren van de doelmatigheid van de uitvoering van het minimabeleid. Niettemin geven ambtenaren aan dat er op dit punt nog meer winst valt te halen, bijvoorbeeld door meer bestandskoppelingen en eenvoudiger aanvraagprocedures.

Wat is de voorziene besparing op het minimabeleid door de inperking van de doelgroep?

Van een besparing is geen sprake, omdat de verwachte besparing niet opweegt tegen de tegelijkertijd door het rijk opgelegde korting. Een voorzichtige raming wijst op een tekort van € 91.000, dat weer kan worden opgevangen door extra middelen van het rijk voor de bijzondere bijstand.

6 *Rol van de gemeenteraad*

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van de gemeenteraad. De onderzoeksvraag die we daarbij beantwoorden, luidt als volgt:

Hoe heeft de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol vervuld? Had de gemeenteraad dit beter kunnen doen en zo ja, hoe?

6.1 *Kaderstellende rol*

De gemeenteraad heeft in juni 2009 het Beleidskader Minimabeleid vastgesteld. Tijdens de behandeling van het voorstel van het college heeft de raad drie amendementen ingediend, waarvan er een is aangenomen. Het amendement regelt een uitbreiding op het collegevoorstel: aan kinderen vanaf groep 7 van de basisschool uit bijstandsgezinnen wordt een computer beschikbaar gesteld. Het amendement verzoekt het college de kosten te dekken uit de bijzondere bijstand, en als dat niet mogelijk is, alternatieve dekking te vinden. Het Beleidskader is daarop aangepast. Het college heeft uitvoering aan de motie gegeven door een computer op te nemen als duurzaam gebruiksgoed in het beleid individuele bijzondere bijstand. Aanvullende voorwaarden om in aanmerking te komen voor de verstrekking hiervan zijn dat het gaat om kinderen van 12 t/m 17 jaar³², dat het gezin niet beschikt over een computer ouder dan acht jaar en dat het gezin indien niet langer dan drie jaar onder de inkomensgrens van 120% spaart of leent voor de aanschaf van een computer. De extra lasten worden geraamd op € 30.000 per jaar, deze worden opgevangen in het budget bijzondere bijstand.

In het tweede hoofdstuk is een uitgebreide beschrijving van dit Beleidskader gegeven. Om uiteindelijk zijn controlerende rol te kunnen vervullen, dient de raad de doelen van het beleid in specifieke, meetbare en tijdgebonden termen te formuleren. We moeten vaststellen dat dit in het Beleidskader Minimabeleid niet het geval is geweest.

In de Programmabegrotingen van 2010 en de jaren daarna is wel een doelstelling voor het minima-beleid opgenomen. In 2010 zou 55% van de minima gebruik moeten maken van het voorzieningenaanbod in het kader van het minimabeleid, in 2011 58% en in 2012 50%. Deze doelstelling is geformuleerd op het niveau van te leveren prestaties; het betreft een zogenaamde Kritische prestatie-indicator. We hebben in hoofdstuk 2 al vastgesteld dat het onduidelijk is hoe deze indicator dient te worden geïnterpreteerd. Is het streven dat van elke voorziening tenminste 55% van de daarvoor in aanmerking komende minima gebruik maakt? Of is het streven dat tenminste 55% van de minima gebruik maakt van tenminste één voorziening van het minimabeleid?

Op effectniveau zijn een hoofddoelstelling en drie daarvan afgeleide doelstellingen geformuleerd. Deze effectdoelstellingen zijn niet voorzien van een meetbare streefindicator. De hoofddoelstelling luidt:

Mensen die niet in staat zijn om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, komen niet onder het bestaansminimum

De drie daarvan afgeleide doelstellingen luiden:

1. Bieden van een vangnet voor hen die niet in eigen levensonderhoud kunnen voorzien
2. Terugdringen van het aantal mensen dat in schulden verkeert of dreigt te komen
3. Verbeteren van de financiële positie van burgers met een laag inkomen

Deze kaderstellende doelen zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd. De raad heeft hier bij de behandeling van de verschillende begrotingen ook niet op aangedrongen.

In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat de gemeente in 2009 onrechtmatig heeft gehandeld door een eindejaarsuitkering van € 50 toe te kennen aan alle huishoudens met een inkomen tot 120%. Deze

³² Strikt genomen is dit niet in lijn met de motie. Bij een reguliere schoolloopbaan zitten kinderen vanaf 10 jaar in groep 7.

toekenning is het gevolg van een bij de begrotingsbehandeling in november 2009 door de raad aangenomen motie.

In hoofdstuk 5 hebben we vastgesteld dat de financiële informatieverstrekking aan de raad onvoldoende is om heldere financiële kaders voor het minimabeleid te stellen. Tijdens de begrotingsbehandelingen zijn er geen vragen vanuit de raad gesteld over de jaarlijks wijzigende budgetten voor het minimabeleid.

In het groepsinterview met raadsleden is de kaderstellende rol van de raad aan de orde geweest. Een deel van de raadsleden is hier kritisch over. De behandeling van het nieuwe Wmo-beleidskader in 2011 wordt als voorbeeld genoemd van hoe de raad zijn kaderstellende rol beter kan vervullen. Dat gebeurde op het moment dat het college met een voorstel kwam dat in de ogen van de raad niet voldeed. Met het minimabeleid is zo iets niet gebeurd in 2009. Een van de raadsleden merkt op dat met het oog op een toekomstig kader voor het minimabeleid een evaluatie van het huidige kader gewenst is.

Overigens stelt een aantal raadsleden dat het goed zou zijn als dit rapport handvatten zou bieden om de kaders van minimabeleid specifieker en meetbaarder op te stellen.

6.2 *Controlerende rol*

We hebben in het raadsinformatiesysteem van de gemeente Alkmaar niet kunnen vaststellen dat de raad de voortgang en resultaten van het minimabeleid actief controleert. Het lijkt erop alsof de raad in zijn controlerende rol grotendeels volgend is aan de informatieverstrekking vanuit het college. Dat zou gelegen kunnen zijn in het feit, dat die informatieverstrekking voldoende en adequaat is. Uit het groepsinterview met raadsleden blijkt evenwel dat een meerderheid van de raadsleden de informatie vanuit het college als onvoldoende beschouwt. Er wordt weinig gemonitord en er zijn geen verslagen voor de raad, zo zijn enkele van de gehoorde klachten. De Jaarrekeningen spelen ook een beperkte rol in de controle door de raad. Volgens een aantal raadsleden, omdat ze te weinig tijd hebben tussen de aanlevering van de stukken en de behandeling ervan, volgens een ander raadslid omdat het geen zin heeft om achteraf bij de jaarrekening discussie te voeren.

Het toezien op de voortgang en resultaten van beleid is in het algemeen lastig als de doelstellingen niet concreet zijn geformuleerd. Het feit dat dit in het minimabeleid niet is gebeurd, draagt bij aan de gebrekkige controle door de raad op dit beleid.

De raad heeft bij de behandeling van de Jaarrekeningen en de Buraps in de jaren 2009 tot en met 2011 geen vragen gesteld over de (structurele) overschrijding van de begrotingspost voor het minimabeleid.

6.3 *Conclusies*

In dit hoofdstuk is de vraag hoe de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol heeft vervuld ten aanzien van het minimabeleid. We stellen vast dat de raad in beide rollen voor het overgrote deel volgend is aan het college.

Kaderstelling

Het Beleidskader minimabeleid is op een punt geamendeerd en vervolgens aangenomen door de raad. De raad heeft de gebrekkige (niet meetbare en niet specifieke) doelformulering laten passeren. Ook de niet eenduidige formulering van de kritische prestatie-indicator voor het minimabeleid in de programabegrotingen heeft de raad laten passeren. De financiële kaders worden jaarlijks zonder verzoeken om nadere toelichting door de raad geaccepteerd. Een deel van de raad geeft zelf aan tekort geschoten te zijn in de kaderstellende rol.

Controlerende rol

Alhoewel een meerderheid van de bij het minimabeleid betrokken raadsleden van oordeel is dat de informatie over de uitvoering en resultaten van het minimabeleid vanuit het college onvoldoende is, heeft de raad bij het college niet aangedrongen op meer of betere informatie. De controlerende rol van de raad wordt ernstig bemoeilijkt door het ontbreken van specifieke, meetbare doelstellingen. De in de jaren 2009-2011 steeds terugkerende overschrijding op het minimabeleid is voor de raad geen aanleiding geweest om te vragen om nadere toelichting.

7 Conclusies

Welke conclusies kunnen we trekken over het minimabeleid van de gemeente Alkmaar? In dit slothoofdstuk gaan we in paragraaf 7.1 achtereenvolgens in op het Alkmaarse minimabeleid, de rechtmatigheid ervan, de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rol van de gemeenteraad. In paragraaf 7.2 formuleren we aanbevelingen aan het College en aan de raad om tot verbeteringen in het armoedebelief te komen.

Het Alkmaarse minimabeleid

Het Alkmaarse minimabeleid is vormgegeven door het Beleidskader minimabeleid uit 2009. Het beleidskader omvat een breed pakket aan voorzieningen. Per voorziening verschilt de doelgroep, grotendeels bepaald door landelijke wet- en regelgeving. Het Beleidskader benoemt weliswaar enkele specifieke risicogroepen, maar in de maatregelen om het bereik onder deze doelgroepen te verhogen is er nauwelijks een expliciete relatie naar deze doelgroepen.

De doelstelling van het minimabeleid is gelaagd. Op het niveau van maatschappelijke effecten (outcome) beoogt het minimabeleid bij te dragen aan de maatschappelijke participatie van de minima. Deze doelstelling is niet verder gespecificeerd en/of meetbaar gemaakt. Op het niveau van prestaties (output) wordt gestreefd naar een bepaald bereik van de voorzieningen. Dit streven is in algemene zin meetbaar geformuleerd: het doel is dat 55% van de minima gebruik maakt van het voorzieningenaanbod. In latere begrotingen gaat dit percentage omhoog naar 58% (begroting 2011) en daarna terug naar 50% (begroting 2012). Het is niet duidelijk hoe het gebruik vastgesteld wordt. Wordt bedoeld het gebruik van minimaal één voorziening voldoende? Er zijn geen afzonderlijke doelstellingen per voorziening geformuleerd.

Rechtmatigheid

Het Alkmaarse minimabeleid was/is op een aantal punten niet rechtmatig:

- De in 2009 aan minima uitgekeerde eindejaarsuitkering is onrechtmatig. Het College was daarvan op de hoogte en de raad is daarover geïnformeerd;
- Bij de verstrekking van bijzondere bijstand is onvoldoende rekening gehouden met 'voorliggende voorzieningen' voor zorgkosten (de Zorgverzekeringswet en de Awbz). Dit is begin 2012 geconstateerd, en er is voorgesteld om de betreffende verordening daarop aan te passen.
- De Alkmaarpas is niet louter gericht op de versterking van de deelname aan sociaal-culturele en sportieve activiteiten. Daarmee is de regeling strikt genomen in strijd met de geldende regels voor vormen van minimabeleid die buiten de bijzondere bijstand vallen. Overigens gaat het om een geringe vorm van inkomensondersteuning;
- Bij de verstrekking van individuele bijzondere bijstand wordt niet in alle gevallen de noodzaak van de te maken kosten vastgesteld. De Wwb is hier duidelijk over: in dat geval is verstrekking onrechtmatig. Ook worden de Alkmaarse regels niet altijd in acht genomen, omdat het eigen vermogen niet per definitie wordt betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Begin 2012 is het College gewezen op de mogelijkheid bij deze verstrekkingen strikter te handelen naar de voorwaarden zoals gesteld in de Wwb.

Doeltreffendheid

Op de vraag of het Alkmaarse minimabeleid doeltreffend is, moeten we het antwoord schuldig blijven. Het antwoord op de vraag of de doelstelling op het gebied van bereik is gerealiseerd, hangt af van de vraag hoe we deze doelstelling (dienen te) interpreteren. Strikt genomen maakt veel meer dan de ten doel gestelde 55% van de minima gebruik van minimaal een voorziening waarvoor zij in aanmerking komen. Tegelijkertijd blijft bij vele voorzieningen het gebruik (ver) achter bij die 55%. Uitzonderingen zijn de AlkmaarPas en de kwijtscheldingsregeling. De doelstelling van het minimabeleid is onvoldoende specifiek om te kunnen zeggen welke uitleg van toepassing is.

Wel kunnen we vaststellen dat voor een aantal voorzieningen het bereik tussen 2009 en 2011 in absolute zin is gestegen, bij sommige voorzieningen fors. Het is zeer aannemelijk dat daarmee ook het relatieve bereik van deze voorzieningen is toegenomen. Door het ontbreken van cijfers over de omvang van de doelgroep is niet vast te stellen met hoeveel het relatieve bereik is toegenomen. Voor 2012 ontbreekt ook inzicht in de omvang van de doelgroep. Zeker nu de doelgroep door aanpassing van de inkomensgrenzen is gewijzigd, is dat opmerkelijk.

Om die reden zijn de resultaten van de zeven acties om het bereik te verhogen niet vast te stellen. We wijzen erop dat het neerwaarts bijstellen van de ambitie voor 2012 een teken aan de wand zou kunnen zijn: het bereik zou daarmee onder het niveau van 2009 komen.

De belangrijkste reden voor het niet-bereik ligt in onbekendheid met de voorzieningen, waarbij de vraag of men in aanmerking komt voor of recht heeft op een bepaalde voorziening een belangrijke rol speelt. In dat opzicht lijken de zeven acties om het bereik te verhogen onvoldoende succesvol geweest.

Een belangrijke doelstelling van het minimabeleid is dat het leidt tot een grotere maatschappelijke participatie van de minima. Deze doelstelling is niet specifiek en/of meetbaar geformuleerd. Ruim een kwart van de minima geeft aan dat zij door het minimabeleid meer participeren, terwijl 60% aangeeft dat dit niet het geval is. Omdat niet is geformuleerd wanneer deze doelstelling is bereikt, kunnen we niet vaststellen of het beleid op dit punt doeltreffend is. Het oordeel hierover is een politiek oordeel.

Voor zover we de uitvoeringspraktijk in beeld hebben, lijkt die een doeltreffende uitvoering van het beleid niet tegen te werken. Er wordt veel samengewerkt tussen beleidsmakers en -uitvoerders en tussen de gemeente en uitvoerende organisaties. Dat die samenwerking op onderdelen beter en intensiever kan, is ook een aandachtspunt dat uit het rapport in het kader van de Stedenestafette 2010 naar voren komt (Van Dongen et al., 2010).

Doelmatigheid

Is het Alkmaarse minimabeleid doelmatig? Omdat we slechts in zeer beperkte mate uitspraken kunnen doen over de doeltreffendheid van het minimabeleid, is de vraag naar de doelmatigheid ervan evenmin goed te beantwoorden. Dat geldt eens te meer omdat de Jaarrekeningen geen adequaat beeld laten zien van de aan het Minimabeleid toegerekende kosten. Met andere woorden: zowel de doelrealisatie als de uitvoeringskosten van het minimabeleid zijn beperkt in beeld, voor zover we ons baseren op actief aan de gemeenteraad verstrekte informatie.

Voorts stellen we vast dat de laatste drie Jaarrekeningen steeds overschrijdingen op het product Minimabeleid laten zien (ten opzichte van de primitieve begroting), uiteenlopend van € 80.000 in 2009 tot € 413.000 in 2010.

We kunnen wel vaststellen dat het gemeentebestuur veel heeft gedaan en doet om de doelmatigheid van het minimabeleid te vergroten. Verdergaande kostenbeheersing lijkt mogelijk door hieraan verder te werken. Kostenbeheersing is ook mogelijk door ingrijpen in het minimabeleid, maar dat valt buiten het kader van dit rapport. De inperking van de doelgroep voor delen van het minimabeleid levert volgens de begrotingstukken geen besparing op.

Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad schiet tekort in zowel zijn kaderstellende als controlerende rol ten aanzien van het minimabeleid.

Om uiteindelijk zijn controlerende rol te kunnen vervullen, dient de raad de doelen van het beleid in specifieke, meetbare en tijdgebonden termen te formuleren. We moeten vaststellen dat dit in het Beleidskader Minimabeleid niet het geval is geweest. Doordat de raad in de kaderstelling niet adequaat heeft gehandeld, bemoeilijkt hij zijn controlerende taak. Er is de algemene doelstelling op outputniveau: de 55% van de minima die gebruik dient te maken van de voorzieningen in 2010, en 58% in 2011. De overige doelstellingen zijn in algemene, kwalitatieve termen gesteld. Een deel van de raad geeft zelf aan tekort te zijn geschoten in de kaderstellende rol. De raad is grotendeels volgend aan het college.

Voor zover we kunnen vaststellen is de raad in zijn controlerende taak eveneens grotendeels volgend aan (de informatieverstrekking uit) het College. Tegelijkertijd beoordeelt een aantal raadsleden deze informatie als onvoldoende. De Jaarrekening speelt slechts een kleine rol in de controle door de raad. Zoals opgemerkt onder het kopje Doelmatigheid, geven de financiële gegevens wel aanleiding tot een actieve controle.

Geraadpleegde literatuur

CBS/SCP (2011). *Armoedesignalement 2011*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek / Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dongen, M.-C. van, Huygen, A. & Bultink, D. (2010). *Samen voor succes in armoedebestrijding: Alkmaar. Onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klein, M. van der, Toorn, J. van den, Nederland, T. & Swinnen, H. (2011). *Sterk en samen tegen armoede. Gemeenten en maatschappelijk middenveld in het Europees Jaar ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Bijlage 1 Overzicht geraadpleegde documenten

Vaststellen Verordening langdurigheidstoelage gemeente Alkmaar

- raadsvoorstel
- advies PSZA
- nota B&W
- verslag commissie SLZ 13 januari 2009
- verslag raad 5 februari 2009

Beleidskader minimabeleid

- raadsvoorstel
- beleidskader
- advies PSZA
- nota B&W
- verslag commissie SLZ 12 mei 2009
- memo wethouder met beantwoording vragen tijdens commissie
- verslag raad 11 juni 2009

Voortgang en tweede fase Alkmaar Pas

- raadsvoorstel
- nota B&W
- verslag commissie SLZ 16 juni 2009
- verslag raad 2 juli 2009

Memo wethouder 25 augustus 2009 inzake voedselbank: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 15 september 2009

Beleidsregels en uitvoeringsvoorschriften verhaal Wet werk en bijstand: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 6 oktober 2009

- nota B&W

Beleidsregels terugvordering Wwb: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 6 oktober 2009

- nota B&W

Brief college 8 december 2009 inzake beantwoording motie eindejaarsuitkering 2009

Computerregeling voor kinderen uit gezinnen met een laag inkomen: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 19 januari 2010

- nota B&W met bijlagen

Omnibusonderzoek 2009: gemeentelijk minimabeleid: lijst ingekomen stukken commissie 11 mei 2010

- nota B&W
- omnibusonderzoek

Armoedemonitor Alkmaar 2010: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 2 september 2010

- nota B&W
- armoedemonitor

Memo wethouder 10 augustus 2010 studiekosten en bijstand: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 2 september 2010

Memo wethouders 23 september 2010 inzake overzicht ontwikkeling Wwb en WIJ-bestand: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 12 oktober 2010

Reactie PSZA op bezuinigingsvoorstellen domein sociaal: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 26 april 2011

Memo wethouder 26 mei 2011 inzake kinderen in een armoedesituatie: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 13 september 2011

Brief wethouder inzake stedenestafette met rapport: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 13 september 2011

Integrale schuldhelpverlening gemeente Alkmaar: (Met) schuldenaar aan zet

- raadsvoorstel
- nota B&W
- verslag commissie SLZ 13 september 2011
- verslag raad 29 september 2011

AlkmaarPas 2010: lijst ingekomen stukken commissie SLZ 8 november 2011

- nota B&W

Memo wethouder 25 november 2011 inzake hervormingen Wwb: lijst ingekomen stukken algemene commissie 26 januari 2012

Minimabeleid: uitwerking bezuinigingen werkprogramma en gevolgen rijkscirculaires: lijst ingekomen stukken algemene commissie 2 februari 2012

- nota B&W met bijlagen (bijlage 2 bevat advies PSZA)

Verordeningen Wet werk en bijstand 2012 (aanpassing toeslagenverordening, afstemmingsverordening, re-integratieverordening, langdurigheidtoeslag en participatie schoolgaande kinderen)

- raadsvoorstel
- nota B&W

Overige stukken:

Beleidsregels bijzondere bijstand 2010

Brochure Wwb uitkering: uw rechten en plichten 2011

Brochure Alkmaar komt je tegemoet 2011

Programmabegrotingen 2009, 2010, 2011 en 2012

Jaarrekeningen 2009, 2010 en 2011

Buraps mei 2009, september 2009, mei 2010, september 2010 en mei 2011

Kwijtscheldingsbeleid

Coalitieakkoord 2011-2014

Coalitie actieprogramma 2011-2014

Bijlage 2 Overzicht respondenten interviews

Bij de volgende ambtenaren zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen:

- Mw. Nel de Witte, coördinator sociale wetgeving, afdeling Werk, participatie en inkomen
- Mw. Juul Pronk, senior-beleidsmedewerker minimabeleid en schuldhulpverlening
- Dhr. Richard Spaans, senior-consulent afdeling Ondersteuning en participatie
- Dhr. Martin Stempfer, sectorhoofd Samenleving
- Dhr. Wytze van der Veen, hoofd beleidsafdeling Werk, inkomen en zorg
- Mw. Simone Smit - Van Vliet, consulent bijzondere bijstand

Buiten de ambtelijke organisatie zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen bij:

- Dhr. Jaap Vlaming, Sociaal Raadsman bij Stichting De Wering
- Mw. Stefanie van der Hoeven, case-manager GGZ

In aanvulling op deze individuele interviews zijn groepsinterviews gehouden met:

- Platform Sociale Zekerheid Alkmaar
- Vertegenwoordigers van zelforganisaties van allochtonen in Alkmaar (Stichting Tula, Stichting Marokkaanse Moskee, Stichting MAJO, Hacı Bektas Veli, Vereniging van de Vietnamese Vluchtelingen, Islamitische Stichting Nederland en Turkse Moskee).

Bijlage 3 Aanschrijfbestand Alkmaarpas

Het is een adressenbestand van huishoudens met inkomens tot maximaal 120 procent van het voor dat huishoudtype geldende wettelijke sociale minimum. De peildatum van dit aanschrijfbestand is 17 november 2011.

Met behulp van gegevens uit diverse registratiebronnen worden de huishoudens met een inkomen tot 120 procent van het wettelijke sociale minimum in kaart gebracht. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van bestanden van de sector Samenleving (schuldhulpverlening, bijstand, bijzondere bijstand en alle andere inkomensgerelateerde voorzieningen die de gemeente kent) en de kwijtschelding van lokale heffingen. Ten slotte wordt inkomensinformatie opgevraagd van de landelijke Belastingdienst over Alkmaarders die uitsluitend een AOW-inkomen, zonder aanvullend pensioen ontvangen. Alle hierboven beschreven informatie wordt vervolgens met behulp van een download van de GBA-registratie op huishoudniveau in een afzonderlijk onderzoeksbestand bijeen gebracht.

Dit betekent dat huishoudens waarvan geen enkele persoon gebruik maakt van de bijstand of gemeentelijke voorzieningen of een AOW-inkomen ontvangt zonder aanvullend pensioen, niet in het bestand zitten. Het gaat dan bijvoorbeeld om werkenden of mensen met een ww-uitkering met een inkomen onder de gehanteerde inkomensgrenzen.

Bijlage 4 Verantwoording telefonische enquête

Het doel was om via een gestratificeerde steekproef een netto-respons van 350 huishoudens te realiseren. We kozen voor een gestratificeerde steekproef, omdat daarmee een aantal specifieke groepen (alleenstaanden, eenoudergezinnen, huishoudens van allochtone afkomst en oudere huishoudens) voldoende in het onderzoek vertegenwoordigd zouden zijn. De stratificatiecriteria stelden we vast op basis van statistische gegevens van de gemeente Alkmaar.

De strata zijn als volgt gedefinieerd:

1. Alleenstaanden: alleen hoofdbewoner, geen partner, kind(eren) of andere personen op adres. Alleenstaande ouderen en alleenstaande allochtonen vallen niet onder deze groep maar onder ouderen en allochtonen.
2. Eenoudergezinnen: hoofdbewoner, geen partner en één of meerdere kind(eren) (eventueel wonen er ook andere personen op hetzelfde adres). Wanneer de alleenstaande ouder 65 jaar of ouder is, valt deze onder de oudere huishoudens. Eenoudergezinnen van allochtone afkomst vallen onder de groep allochtonen.
3. Oudere huishoudens: hoofdbewoner en of partner 65 jaar of ouder (eventueel wonen er ook kinderen of andere personen op hetzelfde adres). Allochtone ouderen vallen onder de groep allochtonen.
4. Allochtone huishoudens: Hoofdbewoner en of partner allochtoon (eventueel wonen er ook kinderen of andere personen op hetzelfde adres).
5. Overig: Deze groep bestaat uit autochtone hoofdbewoners en partners die jonger zijn 65 jaar. (Eventueel wonen er ook kinderen of andere personen op hetzelfde adres).

Er is een steekproef getrokken uit het aanschrijfbestand van de AlkmaarPas van 2011 van de Gemeente Alkmaar. Dit bestand bestond uit 4.185 huishoudens die een inkomen hebben tot 120% van het bijstandsniveau. In totaal zijn er 1.519 huishoudens geselecteerd, waarbij ervoor is gezorgd dat de strata alleenstaanden, eenoudergezinnen, ouderen en allochtonen, voldoende in de steekproef vertegenwoordigd zijn. De gemeente Alkmaar heeft de voor de telefonische enquête geselecteerde huishoudens een brief gestuurd, waarin zij van het onderzoek op de hoogte zijn gesteld. Wanneer iemand niet aan het onderzoek wilde meewerken, kon dat door middel van een antwoordkaart worden aangegeven. Deze huishoudens zijn uit het steekproefbestand verwijderd, er bleven hierna nog 1.373 huishoudens over. Bij 38% van de huishoudens stond geen telefoonnummer vermeld en kon dit ook niet worden achterhaald via het internet. Er waren in totaal 845 telefoonnummers die gebeld konden worden, maar een deel van deze nummers bleek incorrect of afgesloten.

Per huishouden is één respondent geïnterviewd, namelijk de hoofdbewoner op basis van het aanschrijfbestand van de AlkmaarPas. Tijdens de interviews zijn 13 respondenten gestopt. In totaal zijn er 353 hele interviews afgenomen. In de onderstaande tabel is te zien dat de verhoudingen tussen de strata in het aanschrijfbestand van de AlkmaarPas en van de geïnterviewden nauwelijks van elkaar verschillen. Alleen het aantal allochtone huishoudens is iets lager dan in het aanschrijfbestand het geval is (resp. 31% tegen 36%). Relatief veel mensen uit deze groep gaven bij het bellen aan, niet mee te willen doen aan een interview en ook bleken veel telefoonnummers in dit stratum incorrect. De gerealiseerde respons is voldoende representatief voor de populatie. Weging van de gegevens is daarom niet nodig.

Tabel B4.1 Strata in aanschrijfbestand en geïnterviewd

	Aantal huishoudens in het aanschrijfbestand van de AlkmaarPas		Aantal geïnterviewden	
Alleenstaanden	990	24%	93	26%
Eenoudergezinnen	578	14%	51	14%
Oudere huishoudens	756	18%	69	20%
Allochtone huishoudens	1.534	36%	108	31%
Overig	327	8%	32	9%
Totaal	4.185	100%	353	100%

Bijlage 5 Vragenlijst telefonische enquête

Goedemorgen/middag/avond, u spreekt met van het Verwey-Jonker Instituut.

Bent u (naam van de geselecteerde persoon)?

Zo nee: Is(naam van de geselecteerde persoon) ook aanwezig? Zo nee: Wanneer is hij/zij goed te bereiken? (Noteren en op een later tijdstip terugbellen).

Ik bel u voor het onderzoek van de Alkmaarse Rekenkamercommissie over het minimabeleid van de gemeente Alkmaar. Daarover heeft u begin april een brief ontvangen. Bel ik nu gelegen om u een kwartier vragen te stellen? *(Zo nee: terugbelafpraak maken)*

De informatie die u mij tijdens dit interview geeft zal alleen worden gebruikt voor dit onderzoek en niet aan de gemeente worden doorgegeven. Ook koppelen wij uw naam niet aan deze informatie.

Interviewer vult in (op basis van de gegeven in het databestand) of er kinderen zijn (0 t/m 3 jaar en 4 t/m 17 jaar) en of er in het huishouden mensen zijn van 18 t/m 64 jaar en vanaf =>65 (ivm routing). Ook vult de interviewer een koppelnummer in (zodat de gegevens uit het interview later aan de achtergrondvariabelen kunnen worden gekoppeld).

A. Achtergrond van de respondent en huishouden

We zullen het gesprek beginnen met een aantal vragen over u zelf, hierna komen de vragen over wat u vindt van het minimabeleid van de gemeente.

1. Wat is de hoogste opleiding die u heeft afgemaakt?

- ☐ Geen
- ☐ Lagere school
- ☐ Lager Beroepsonderwijs (LBO) / MAVO / VMBO
- ☐ Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO) / HAVO / VWO
- ☐ Hoger Beroepsonderwijs (HBO)
- ☐ Wetenschappelijk Onderwijs
- ☐ Weet niet

2. Heeft er iemand in uw huishouden een chronische ziekte of beperking?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

3. Op welke manier komt uw huishouden aan inkomen? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- ☐ Werknemer met minimuminkomen
- ☐ Ondernemer/ZZP'er met minimuminkomen
- ☐ Aanvullend inkomen uit werk
- ☐ AOW
- ☐ Pensioen
- ☐ WWB/bijstand
- ☐ WW-uitkering
- ☐ Wao

- ☐ WIA (de nieuwe arbeidsongeschiktheidsuitkering)
- ☐ Wajong-uitkering
- ☐ Ziekengeld vanuit de ziektewet
- ☐ Anders namelijk _____
- ☐ Weet niet/wil niet beantwoorden

4. Hoe lang heeft u al een minimuminkomen?

- ☐ Tot 1 jaar
- ☐ 1 tot 3 jaar
- ☐ 3 jaar of langer
- ☐ Weet niet/wil niet beantwoorden

B. Voorzieningen gebruik

1. De gemeente wil graag weten of mensen gebruik maken van de gemeentelijke voorzieningen voor mensen met een laag inkomen. Van welke voorzieningen maakt u of iemand uit uw huishouden gebruik?

(Interviewer: Open vragen en zelf hieronder de antwoorden aanvinken. Indien de beschrijving overeenkomt met de naam van een voorziening, dan deze ook hieronder aanvinken.)

- ☐ Individuele bijzondere bijstand >indien aangevinkt: vraag 2 overslaan
- ☐ Langdurigheidstoeslag >indien aangevinkt: vraag 3 overslaan, etc.
- ☐ Collectieve ziektenkostenverzekering voor minima
- ☐ AlkmaarPas
- ☐ Korting op het aanschaffen van het sportpaspoort
- ☐ Korting voor kinderen op het lidmaatschap van een vereniging.
- ☐ Regeling maatschappelijke participatie kosten
- ☐ Kinderopvangtoeslag van de gemeente Alkmaar
- ☐ Onkostenvergoeding bij een re-integratietraject
- ☐ Vergoeding vanuit de bijzondere bijstand om sociaal actief te blijven
- ☐ Wmo-inkomensondersteunende tegemoetkomingen
- ☐ Regeling 'Meedoen met een beperking'
- ☐ Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen
- ☐ Schuldregeling/ Hulp bij geldzaken (van de gemeente)
- ☐ Kan geen enkele regeling noemen
- ☐ Weet niet

Indien aangevinkt: dan wordt de onderstaande bijbehorende vraag niet gesteld

Ik noem hierna een aantal voorzieningen, kunt u me per voorziening laten weten of u of iemand uit uw huishouden hier gebruik van maakt?

2. De individuele bijzondere bijstand. *Indien nodig toelichten: Dit is een uitkering voor bijzondere, noodzakelijke kosten, zoals medische kosten, een wasmachine of onverwachte verhuiskosten.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Alleen indien minimaal één lid van het huishouden < 65 jaar en het huishouden al 3 jaar of langer een inkomen op bijstandsniveau heeft of indien degene een alleenstaande is met een Wajong-uitkering:

3. De langdurigheidstoeslag. *Indien nodig toelichten: Dit is een vergoeding voor grote aankopen, zoals een fiets of televisie.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

4. De collectieve ziektekostenverzekering. *Indien nodig toelichten: U kunt voordelig een Zorgverzekering afsluiten bij Univé.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

5. De AlkmaarPas. *Indien nodig toelichten: Dit is een stadspas waarmee u in Alkmaar goedkoper leuke activiteiten kunt doen.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Alleen indien een AlkmaarPas

5b. Op welke manier heeft u het afgelopen jaar gebruik gemaakt van de AlkmaarPas? (Meerdere antwoorden mogelijk) (Interviewer: noem alle mogelijkheden op en vink aan.) Bij:

- ☐ Horeca
- ☐ Theater
- ☐ Bibliotheek
- ☐ Cursus (bijvoorbeeld Artiance en Projekt 072)
- ☐ Museum
- ☐ Winkel
- ☐ Anders, namelijk _____

Ik maak op geen enkele manier gebruik van de AlkmaarPas

6. Korting op het sportpaspoort. *Indien nodig toelichten: Met het sportpaspoort kunt u goedkoper naar het zwembad en de ijsbaan.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Alleen indien één of meerdere inwonende kinderen van 4 t/m 17 jaar:

7. De korting voor kinderen op het lidmaatschap van een vereniging. *Indien nodig toelichten: Dit is een korting voor kinderen van 4 t/m 17 jaar bij verschillende verenigingen op het gebied van sport en cultuur in Alkmaar.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet
- ☐ Niet van toepassing omdat geen kinderen van 4 t/m 17 jaar

Alleen indien één of meerdere inwonende kinderen van 4 t/m 17 jaar:

8. De regeling maatschappelijke participatie kosten. *Indien nodig toelichten: Dit is een vergoeding op het gebied van sport, cultuur en school voor uw kinderen van 4 t/m 17 jaar. Bijvoorbeeld voor een schoolreis, sportkleding of een internetabonnement.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet
- ☐ Niet van toepassing omdat geen kinderen van 4 t/m 17 jaar

Alleen indien één of meerdere inwonende kinderen van 1 t/m 17 jaar:

9. De kinderopvangtoeslag van de gemeente Alkmaar voor kinderen die nog niet op het voortgezet onderwijs zitten. *Indien nodig toelichten: Dit is een tegemoetkoming in de kosten van geregistreerde kinderopvang.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

- ☐ Niet van toepassing omdat kind(eren) op het voortgezet onderwijs
- ☐ Niet van toepassing omdat geen gebruik maakt van geregistreerde kinderopvang

Alleen van toepassing voor mensen tot 65 jaar:

10. De onkostenvergoeding bij een re-integratietraject. *Indien nodig toelichten: Als u kosten maakt om betaald werk te vinden, zoals reiskosten, dan kan de gemeente die vergoeden.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet
- ☐ Niet van toepassing omdat geen mensen in het huishouden onder de 65 jaar
- ☐ Niet van toepassing omdat niet in een re-integratietraject

11. Vergoeding vanuit de bijzondere bijstand om sociaal actief te blijven. *Indien nodig toelichten: Als u 'sociaal actief' bent door vrijwilligerswerk of een cursus, dan kan de gemeente uw onkosten vergoeden.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet
- ☐ Niet van toepassing

Alleen indien iemand in het huishouden een chronische ziekte of beperking heeft:

12. Wmo-inkomensondersteunende tegemoetkomingen. *Indien nodig toelichten: Dit is een vergoeding voor mensen met beperking voor extra kosten door de gezondheidssituatie.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Alleen indien minimaal één persoon ouder is dan 65 jaar of iemand een chronische ziekte of beperking heeft en het huishouden langer dan 1 jaar een laag inkomen heeft

13. De regeling 'Meedoen met een beperking'. *Indien nodig toelichten: Dit is een vergoeding voor mensen met een beperking dmv een vast bedrag per jaar voor de extra kosten o.a. ziektekosten, huishoudelijke uitgaven, vervoer en vrijetijdsbesteding.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet
- ☐ Niet van toepassing omdat niemand 65 jaar of ouder is

14. De kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen. *Indien nodig toelichten: Gemeentelijke belastingen en heffingen (waterschapsbelastingen, afvalstoffenheffing, onroerende zaakbelasting, rioolrecht, etc.) hoeft u niet meer te betalen.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Alleen indien bij één of meerdere voorzieningen is aangegeven hier geen gebruik van te maken

15. U heeft net bij één of meerdere voorzieningen aangegeven dat u hier geen gebruik van maakt. Waarom maakt u hier geen gebruik van? *(Meerdere antwoorden mogelijk, interviewer stelt de vraag open en vinkt antwoord(en) hieronder aan)*

- ☐ Komt hiervoor niet in aanmerking
- ☐ Denkt hier geen recht op te hebben
- ☐ Kent de regeling niet
- ☐ Te veel administratieve lasten om dit aan te vragen/kost teveel tijd
- ☐ Te ingewikkeld/weet niet hoe dit moet worden aangevraagd
- ☐ Schaamt zich
- ☐ Anders, namelijk _____
- ☐ Weet niet

Alleen indien geen gebruik maakt van Collectieve ziektenkostenverzekering

16. U heeft net aangegeven geen gebruik te maken van de collectieve ziektekostenverzekering.

Waarom maakt u hier geen gebruik van? (Meerdere antwoorden mogelijk, interviewer stelt de vraag open en vinkt antwoord(en) hieronder aan)

- ☐ Komt hiervoor niet in aanmerking
- ☐ Denkt hier geen recht op te hebben
- ☐ Kent de regeling niet
- ☐ Te veel administratieve lasten om dit aan te vragen/kost teveel tijd
- ☐ Te ingewikkeld/weet niet hoe dit moet worden aangevraagd
- ☐ Schaamt zich
- ☐ Tevreden over de eigen verzekeraar en wil hierbij blijven
- ☐ De eigen verzekeraar heeft een betere dekking
- ☐ De eigen verzekeraar is goedkoper
- ☐ Wil geen aanvullende ziektenkostenverzekering
- ☐ Anders, namelijk _____
- ☐ Weet niet

Alleen indien men gebruik maakt van één of meerdere gemeentelijke voorzieningen ter activering:

17. U vertelde net dat u gebruik maakt één of meerdere gemeentelijke voorzieningen. Bent u hierdoor buitenshuis actiever?

- ☐ Ja, namelijk: _____
- ☐ Nee. Dit maakt geen verschil omdat: _____
- ☐ Weet niet/geen mening

C. Informatievoorziening en aanvraagprocedure

1. Op welke manier heeft u informatie gekregen over de gemeentelijke voorzieningen? (Antwoordcategorieën noemen, interviewer vinkt vakjes aan) (Meerdere antwoorden mogelijk)

- ☐ Brief van de gemeente
- ☐ De website van de gemeente
- ☐ De brochure 'Alkmaar Komt Je Tegemoet!'
- ☐ Via mijn klantmanager bij de sociale dienst
- ☐ Formulierenbrigade
- ☐ Speciale acties in de wijk Overdie
- ☐ Door een intermediair/vrijwilliger/medewerker (van een professionele of vrijwilligersorganisatie)
- ☐ Via familie, vrienden, kennissen
- ☐ Anders namelijk _____
- ☐ Ik heb geen informatie gekregen
- ☐ Weet niet

2. Vindt u dat de gemeente voldoende doet aan voorlichting over de gemeentelijke voorzieningen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet/geen mening

Niet indien geen informatie gekregen over de voorzieningen (bij vraag 1)

3. Vindt u de door de gemeente gegeven informatie over de voorzieningen begrijpelijk?

- ☐ Ja, want _____
- ☐ Nee, want _____
- ☐ Weet niet
- ☐ Niet mee in aanraking gekomen

4. Kent u de brochure 'Alkmaar Komt Je Tegemoet!'?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Indien 4: Ja

4b. Maakt u hier wel eens gebruik van? (Zoekt u hier wel eens dingen in op?)

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Indien 4: Ja

4c. Vindt u dit een handige brochure?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet/geen mening

5. Kunt u goed bij de gemeente terecht als u vragen heeft over de voorzieningen?

- ☐ Ja
- ☐ Neutraal
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet/geen mening

6. Is het voor u duidelijk hoe u van de voorzieningen gebruik kunt maken?

- ☐ Ja
- ☐ Neutraal
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet/geen mening

7. Vindt u de procedure bij aanvragen van een gemeentelijke voorzieningen eenvoudig?

- ☐ Ja
- ☐ Neutraal
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet
- ☐ Niet mee in aanraking gekomen

8. Krijgt u hulp van iemand om te regelen dat u van bepaalde voorzieningen gebruik kunt maken?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Indien 8: Ja

☐ 8b. Van wie krijgt u die hulp? (*meerdere antwoorden mogelijk*)

- ☐ Familielid
- ☐ Vriend, kennis of buurman/buurvrouw
- ☐ Formulierenbrigade
- ☐ Vrijwilliger
- ☐ Persoonlijke professionele begeleider
- ☐ Anders, _____
- ☐ Weet niet

Niet indien al hulp krijgt van formulierenbrigade (8b)

9. Bent u bekend met deze formulierenbrigade? *Toelichting indien nodig: een ambtenaar helpt u met de formulieren voor het aanvragen van voorzieningen.*

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Alleen indien 9 Ja en niet indien al hulp krijgt van formulierenbrigade (8b)

9b. Weet u hoe u die hulp van de formulierenbrigade kunt krijgen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

Alleen indien 9 Ja en niet indien al hulp krijgt van formulierenbrigade (8b)

9c. Heeft u wel eens gebruik gemaakt van de formulierenbrigade?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Alleen indien bij vraag 1 voorzieningen niet schuldregeling genoemd:

10. De gemeente Alkmaar biedt hulp bij geldzaken. Als u niet rondkomt met u inkomen dan kan de gemeente proberen afspraken te maken met schuldeisers. Bent u bekend met deze regeling?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet

D. Minimabeleid

1. Hoe tevreden bent u over het minimabeleid, dus over wat de gemeente doet voor mensen met een laag inkomen? *Toelichting indien nodig: Met minimabeleid bedoel ik alle voorzieningen die de gemeente Alkmaar voor de minima heeft, bijvoorbeeld de Alkmaarpas, de collectieve ziektenkostenverzekering en de kwijschelding gemeentelijke belastingen.*

- ☐ Zeer tevreden
- ☐ Tevreden
- ☐ Neutraal
- ☐ Ontevreden
- ☐ Zeer ontevreden
- ☐ Weet niet / geen mening

1b. Waarom? _____

2. Hoe zou de gemeente Alkmaar mensen met een laag inkomen nog beter kunnen ondersteunen?

E. Tot slot

1. Wilt u verder nog iets vertellen over hoe de gemeente ondersteuning biedt aan mensen met een laag inkomen? _____

2. Heeft u opmerkingen over dit telefonische interview?

Hartelijk dank voor uw medewerking aan dit interview!

Dag mevrouw/meneer.

Bijlage 6 Achtergrondgegevens

Achtergrond van de respondenten

Het interview werd afgenomen met de hoofdbewoner (op basis van het aanschrijfbestand van de AlkmaarPas van de gemeente) van het huishouden. De respondenten zijn tussen de 21 en 91 jaar oud, de gemiddelde leeftijd is 56 jaar. Ruim een kwart (27%) van de respondenten is 65 jaar of ouder. Van de geïnterviewde respondenten is 37% man en 63% vrouw. Tabel 1.1 laat zien dat het grootste deel van de respondenten laag opgeleid is (maximaal LBO, MAVO of VMBO). Bijna een vijfde (19%) van de respondenten is hoog opgeleid (Hbo of WO).

Tabel 1.1 Opleidingsniveau respondenten

Geen	4%
Lagere school	18%
Lager Beroepsonderwijs (LBO)/MAVO/VMBO	30%
Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO)/HAVO/VWO	28%
Hoger Beroepsonderwijs (HBO)	14%
Wetenschappelijk Onderwijs	5%
Weet niet	1%
Totaal	100%

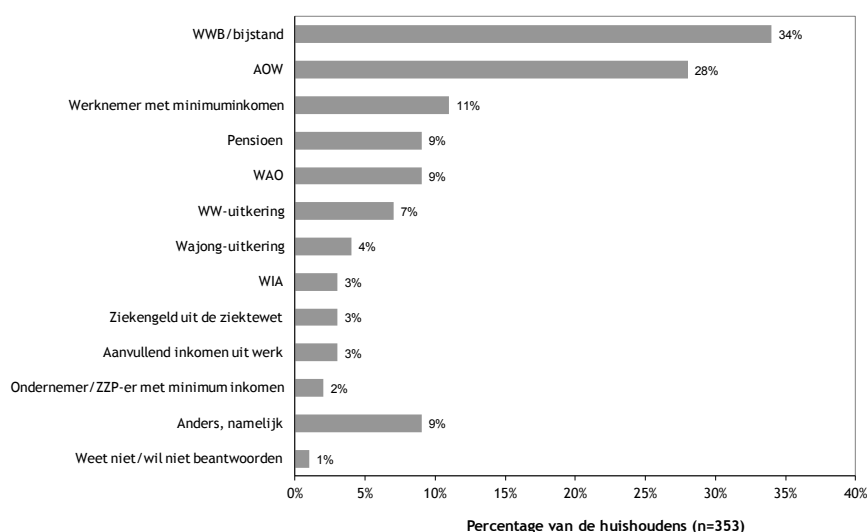
Achtergrond huishoudens

Gemiddeld bestaan de huishoudens van de respondenten die aan het onderzoek deelnemen uit 1,8 personen. Iets meer dan de helft (55%) van de huishoudens bestaat uit één persoon, een kwart (26%) bestaat uit twee personen, één tiende bestaat uit 3 personen en bijna één tiende (9%) bestaat uit tussen de 4 en 8 personen. Iets meer dan een vijfde van de respondentengroep wordt gevormd door gezinnen met één of meerdere kinderen tot achttien jaar (21%). 84% van deze gezinnen zijn eenoudergezinnen, 16% zijn tweeoudergezinnen.

De helft van de huishoudens bestaat uit huishouders met minimaal één persoon met een chronische ziekte of beperking.

Figuur 1.1 geeft een overzicht van manieren van inkomstenverwerving. Ongeveer een derde van de huishoudens ontvangt inkomen vanuit de Wet op Werk en Bijstand. Daarnaast ontvangt ruim een kwart van de huishoudens een AOW-uitkering. Iets meer dan driekwart (77%) van de huishoudens verwerft inkomen op één manier, ongeveer een vijfde (21%) heeft twee bronnen van inkomsten en 1% heeft drie bronnen van inkomsten.

Figuur 1.1 Ondervraagde huishoudens naar inkomensverwerving



Ongeveer drie kwart (77%) van de huishoudens heeft al 3 jaar of langer een minimuminkomen. 15% heeft één tot drie jaar een minimuminkomen en 5% heeft korter dan één jaar een minimuminkomen. 3% weet het niet of wil deze vraag niet beantwoorden.

Achtergrond doelgroepen

De resultaten van de enquête worden steeds voor de hele groep geïnterviewde minima weergegeven. Hiernaast is er een uitsplitsing naar doelgroepen; alleenstaanden, eenoudergezinnen, oudere huishoudens en allochtone huishoudens. Tabel 1.2 laat een overzicht van het aantal respondenten per doelgroep zien. Omdat de doelgroepen overlappen (denk aan allochtone ouderen of alleenstaande ouderen), telt het totaal op tot meer dan de 353 ondervraagde huishoudens (en dus tot meer dan 100%).

Tabel 1.2: Overzicht ondervraagde respondenten naar doelgroep

Doelgroepen	Aantal respondenten	Percentage
Alleenstaanden	195	55%
Eenoudergezinnen*	63	18%
Oudere huishoudens	96	27%
Allochtone huishoudens	108	31%
Overige	32	9%

* Eén ouder en minimaal één kind tot 18 jaar.

Hieronder worden alle vier de doelgroepen kort omschreven.

Alleenstaanden

195 huishoudens zijn alleenstaand, het gaat dus om 55% van het totaal aantal huishoudens. Een op de vier alleenstaanden hebben een allochtone achtergrond. Bijna twee derde van de alleenstaanden is jonger dan 65 (63%). De gemiddelde leeftijd van deze groep is 61 jaar. Het grootste gedeelte heeft minimaal MBO, Havo of VWO afgerond (29%), gevolgd door Lager Beroepsonderwijs, MAVO of VMBO (28%) en Lagere school (22%) en HBO (13%). Vier procent heeft geen enkele opleiding genoten, en eveneens vier procent heeft een universitaire studie afgerond. Meer dan de helft van de alleenstaanden heeft te maken met een chronische ziekte of beperking (52%).

Eenoudergezinnen

Er zijn 63 eenoudergezinnen, deze groep maakt een kwart van de huishoudens uit. Deze groep betreft veelal alleenstaande moeders (89%). Meer dan 40% van de eenoudergezinnen heeft een allochtone achtergrond (27%). De gemiddelde leeftijd van deze groep is 42. De jongste ouder is 20 jaar en de oudste 62. De eenoudergezinnen bestaan gemiddeld uit 3 personen, maar de grootte varieert van twee tot

acht personen. Gemiddeld hebben deze gezinnen 2 kinderen. Het overgrote deel van de respondenten heeft minimaal MBO, HAVO of VWO (37%) of LBO, MAVO of VMBO (27%) afgerond. Ongeveer 3% heeft geen enkele opleiding, 14,3% alleen lagere school. Eveneens 14,3% heeft HBO gedaan en 5% een Universitaire opleiding. Bij meer dan een derde van deze huishoudens heeft iemand binnen het huishouden een chronische ziekte of beperking.

Ouderen

Deze groep bestaat uit 96 huishoudens, het gaat om 27% van de totale groep. Van deze groep ouderen is bijna 30% allochtoon. Het overgrote gedeelte van de ouderen is alleenstaand (75%). Bijna 20% leeft met een partner samen. Gemiddeld bestaat een huishouden van ouderen uit 1,3 personen. Meer dan de helft van deze groep respondenten (hoofdbewoners) is vrouw (68%). De gemiddelde leeftijd is 75 jaar. Bijna een derde van de ouderen heeft alleen de lagere school afgemaakt (31%). In vergelijking met de andere doelgroepen gaat het om een relatief grote groep. Eveneens een derde heeft een lagere beroepsopleiding of een opleiding die vergelijkbaar is met MAVO of VMBO (30%). Bijna de helft van deze groep heeft iemand in het huishouden met een chronische ziekte of beperking (46%).

Allochtonen

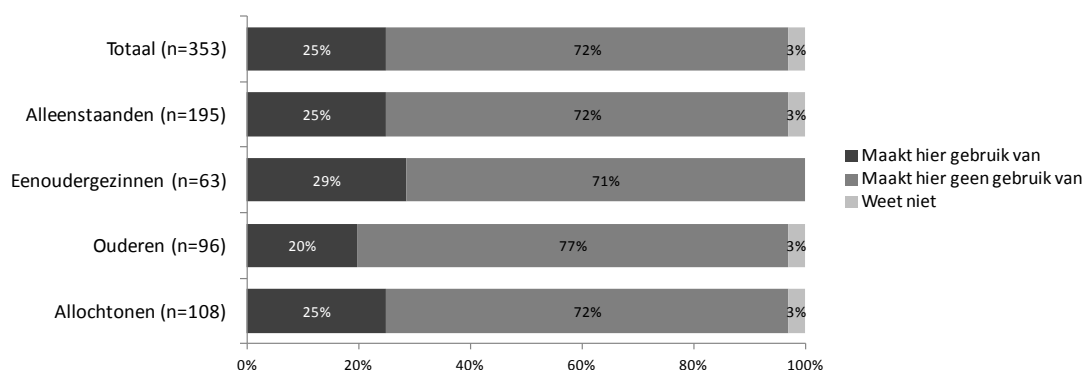
Deze groep bestaat uit 108 huishoudens, het gaat dus om bijna een derde van de totale respondentengroep (31%). Het huishouden van de allochtone minima bestaat uit gemiddeld 2,1 personen. Bijna 31% van deze groep bestaat uit gezinnen met kinderen (33). Meer dan vier van de vijf gezinnen zijn eenoudergezinnen (82%). Gezinnen hebben gemiddeld 2 kinderen. Van de respondenten (hoofdbewoners) is 59% vrouw. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 54 jaar. 14% heeft een HBO opleiding afgerond en 11% een universitaire studie, kortom naar verhouding zijn er veel hoger opgeleiden in deze doelgroep. Tegelijkertijd zijn er echter ook relatief veel respondenten die helemaal geen opleiding hebben afgerond, namelijk 7% (zie ook tabel 2). Twee op de vijf allochtone huishoudens hebben iemand binnen het huishouden met een chronische ziekte of beperking (41%).

De respondenten uit de allochtone huishoudens zijn voor 59% van niet-westerse afkomst³³, 37% is westers allochtoon en 4% is van Nederlandse afkomst maar leeft samen met een partner van allochtone afkomst. De meeste respondenten zijn afkomstig uit Suriname (16%), de Nederlandse Antillen (14%), Marokko (10%) of Turkije (7%).

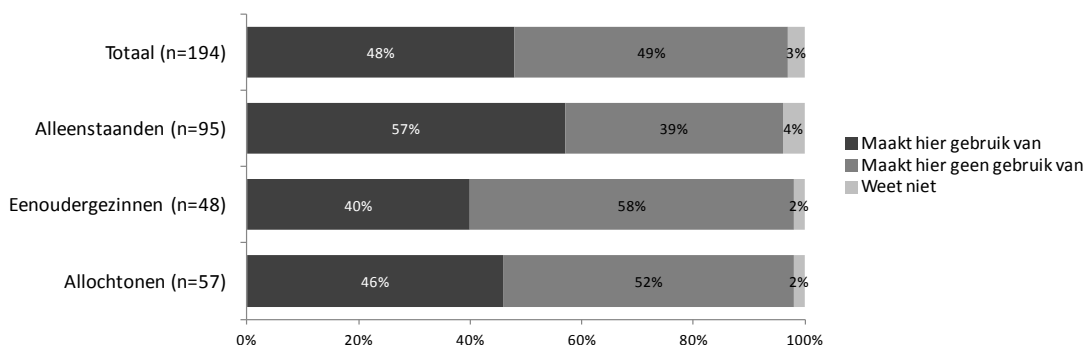
³³ Tot de categorie niet-westerse allochtonen behoren allochtonen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië, met uitzondering van Nederlands-Indië/Indonesië en Japan.

Bijlage 7 Extra tabellen gebruik voorzieningen

Figuur 1 Individuele bijzondere bijstand



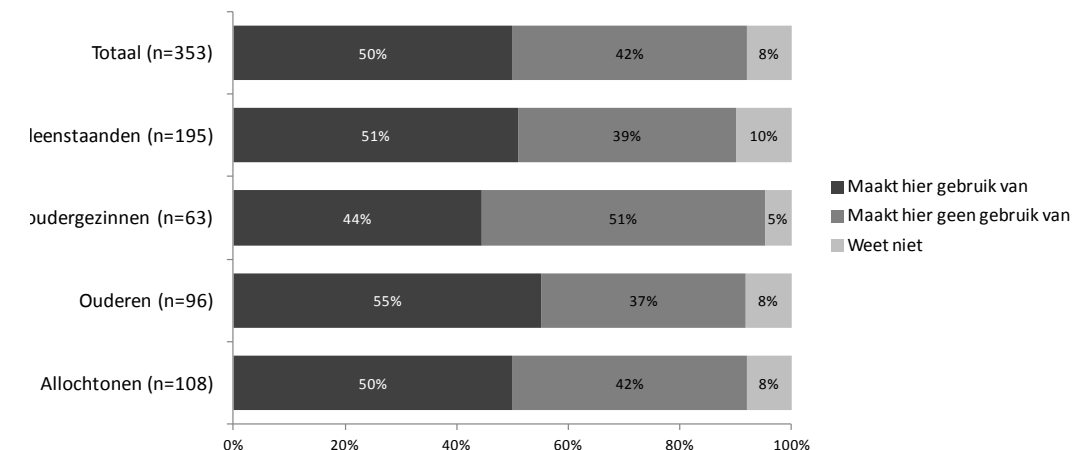
Figuur 2 Langdurigheidstoeslag¹



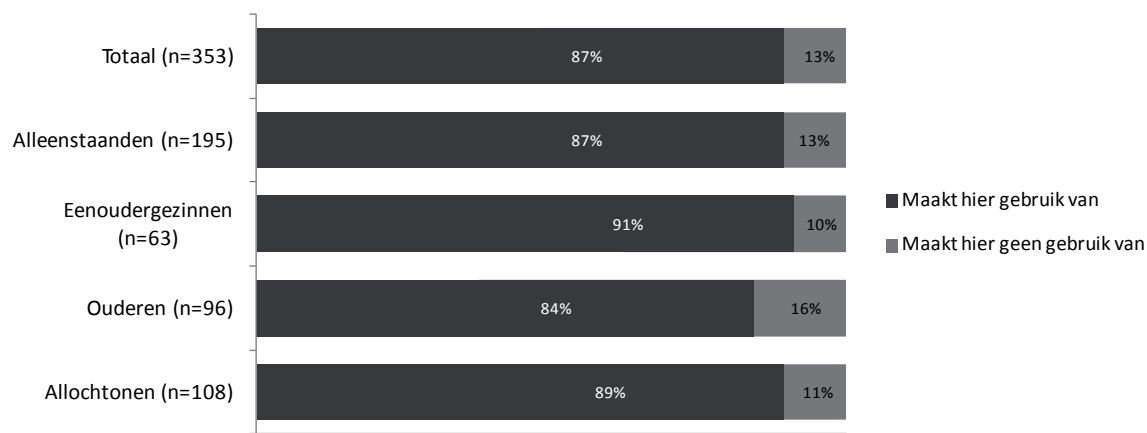
* Ouderen n=6, erg kleine groep en daarom niet in figuur.

¹ Wanneer de respondent nog geen drie jaar een minimuminkomen heeft, wanneer er in het huishouden geen personen tussen de 18 en 64 jaar aanwezig zijn of wanneer er niemand in het huishouden een Wajong-uitkering heeft, is niet gevraagd naar de langdurigheidstoeslag.

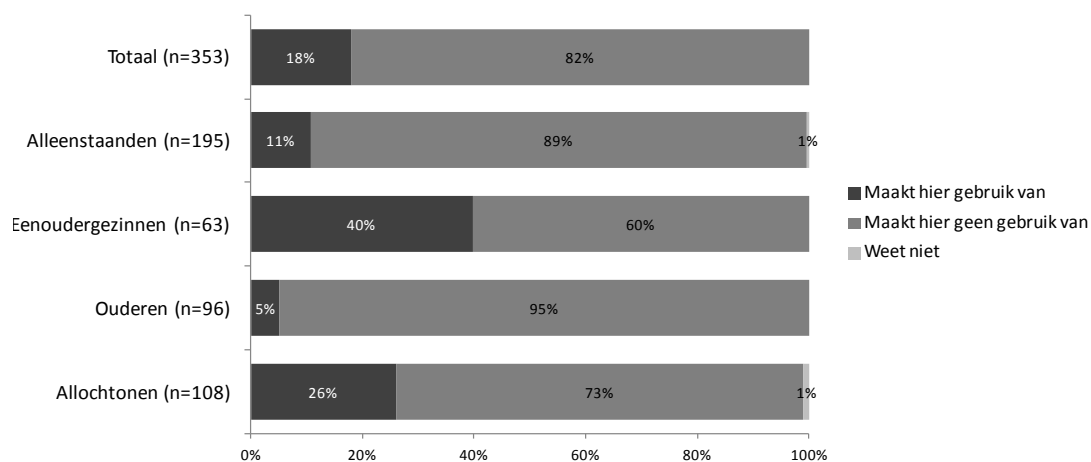
Figuur 3 Collectieve ziektekostenverzekering



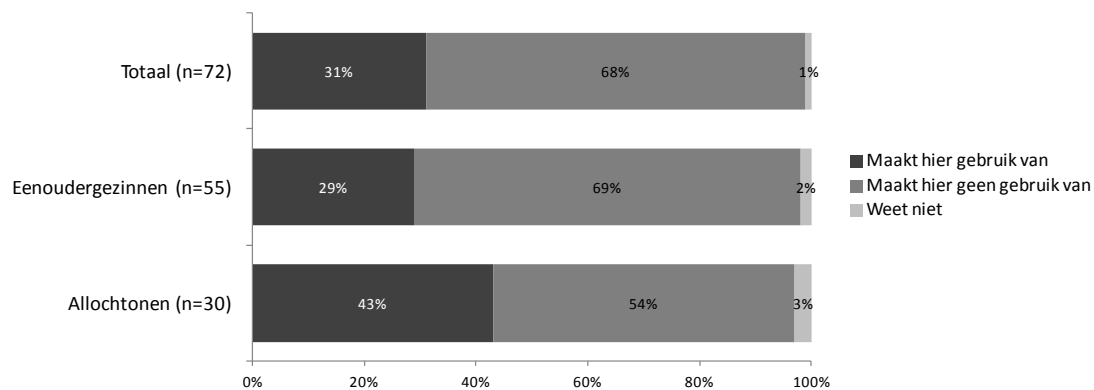
Figuur 4 AlkmaarPas



Figuur 5 Korting op het sportpaspoort



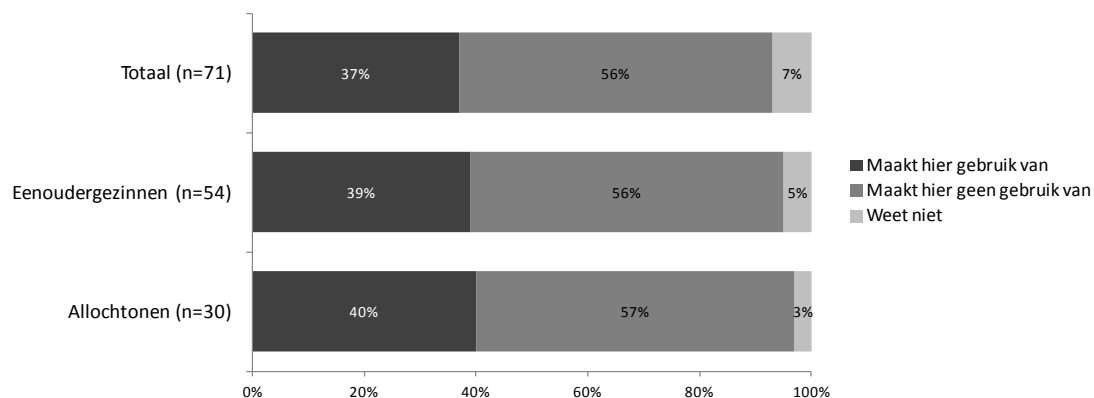
Figuur 6 Korting voor kinderen op het lidmaatschap van een vereniging¹



* Ouderen n=2 en alleenstaande n=2, erg kleine groep en daarom niet in figuur.

¹ Wanneer er in het huishouden geen kinderen van 4 t/m17 jaar aanwezig zijn is niet gevraagd naar de korting voor kinderen op het lidmaatschap van een vereniging.

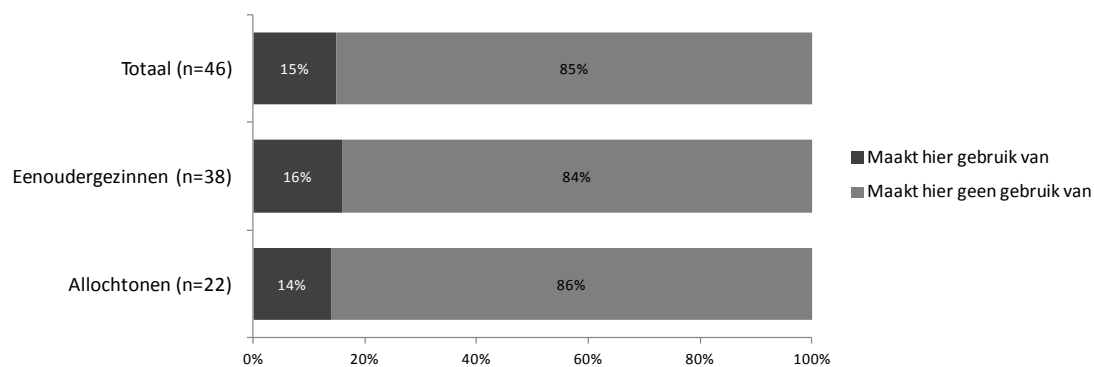
Figuur 7: Regeling maatschappelijke participatiekosten¹



* Ouderen n=2 en alleenstaande n=1, erg kleine groep en daarom niet in figuur.

¹ Wanneer er in het huishouden geen kinderen van 4 t/m 17 jaar aanwezig zijn is niet gevraagd naar de regeling maatschappelijke participatiekosten.

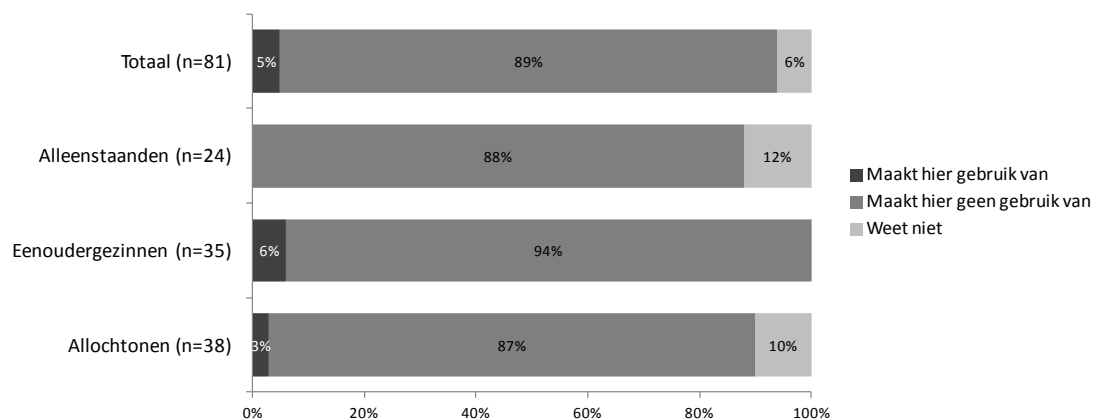
Figuur 8: Kinderopvangtoeslag¹



* Ouderen n=2 en alleenstaande n=2, erg kleine groep en daarom niet in figuur.

¹ Wanneer er in het huishouden geen kinderen van 0 t/m 3 jaar en geen kinderen van 4 t/m 17 jaar aanwezig zijn is niet gevraagd naar de kinderopvangtoeslag van de gemeente voor kinderen die nog niet op het voortgezet onderwijs zitten.

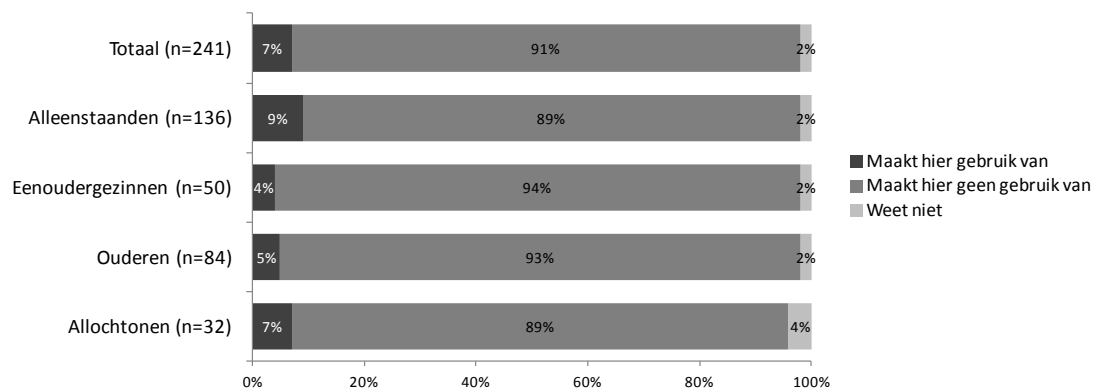
Figuur 9: Onkostenvergoeding re-integratietraject¹



* Ouderen n=1, erg kleine groep en daarom niet in figuur.

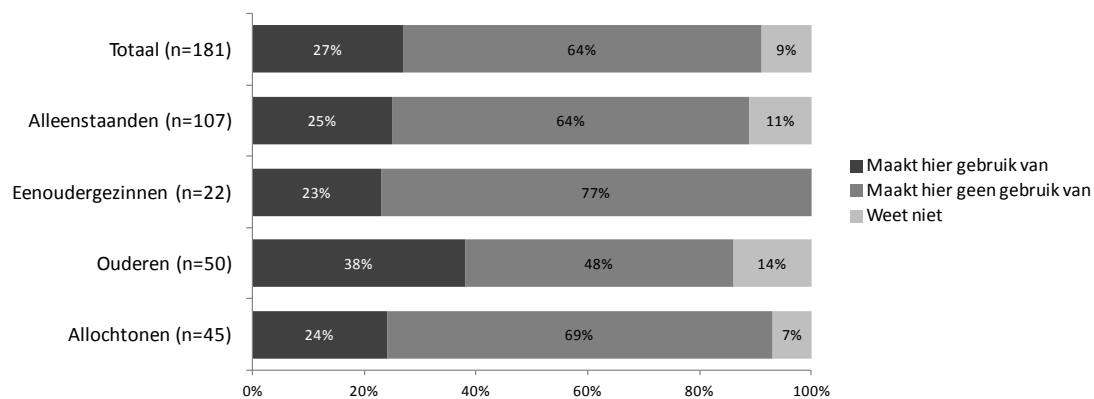
¹ Wanneer er in het huishouden niemand jonger was dan 65 jaar is niet gevraagd naar gebruik van onkostenvergoeding re-integratietraject. Ook zijn de huishoudens waarvan geen enkel lid in een re-integratietraject zit (aangegeven tijdens de enquête) niet in de figuur meegenomen.

Figuur 10: Vergoeding vanuit de bijzondere bijstand om sociaal actief te blijven¹



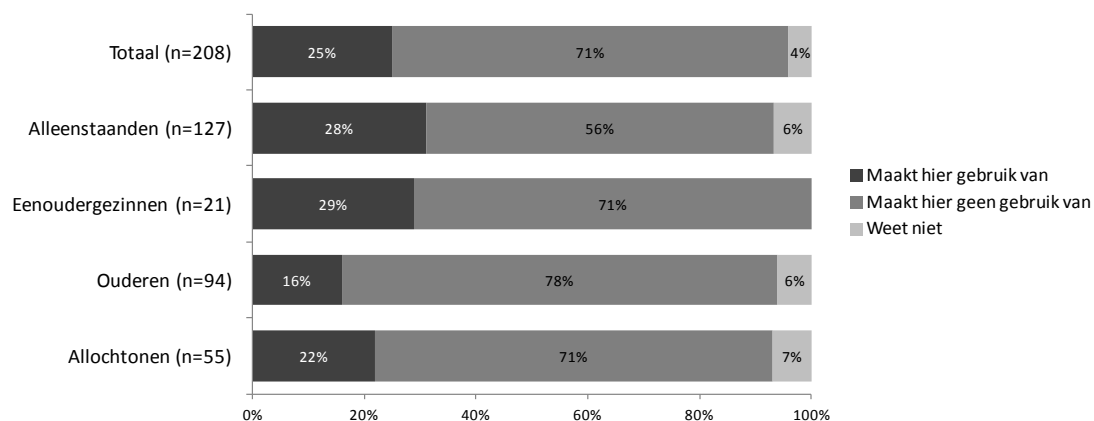
¹ Huishoudens waarin niemand 'sociaal actief' is door vrijwilligerswerk of een cursus (aangegeven tijdens de enquête) zijn hierbij niet meegenomen.

Figuur 11: Wmo-inkomensondersteunende tegemoetkomingen¹



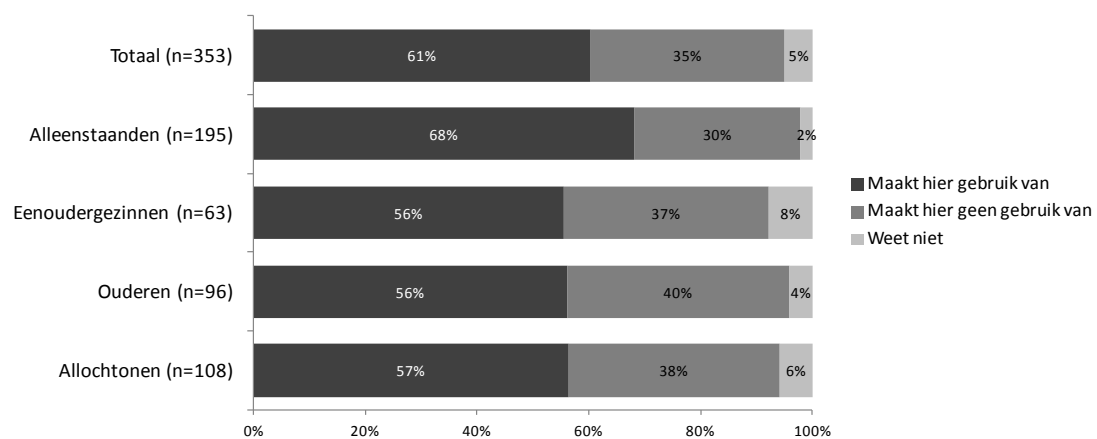
¹ Wanneer niemand in het huishouden een chronische ziekte of beperking heeft, is niet gevraagd naar gebruik van Wmo-inkomensondersteunende tegemoetkomingen.

Figuur 12: Regeling 'Meedoen met een beperking'¹



¹ Wanneer niemand in het huishouden een chronische ziekte of beperking heeft of ouder is dan 65 jaar en daarbij langer dan 1 jaar een minimuminkomen heeft is niet gevraagd naar gebruik van de regeling 'Meedoen met een beperking'

Figuur 13: Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen



Colofon

Opdrachtgever	Rekenkamercommissie Alkmaar
Auteurs	Dr. R. Gilsing en drs. D. Bulsink
Met medewerking van	Drs. M.C.A.M. van Dongen R.S. van der Gaag MSc F. Hermens D. Hussein Bsc Mr. A.G. Mein P.E. Thijs BSc
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T 030-2300799 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

Publicatie

Deze publicatie kan gedownload worden via de website www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-90-5830-558-9

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.

De voorzitter van de Rekenkamercommissie
De heer N.J.M. Appelman
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Uw kenmerk
2012/033

Ons kenmerk

Toestelnummer

Uw brief d.d.

Behandeld door
Wijze van der Veen

Bijlagen

Onderwerp
Ambtelijk wederhoor "Evaluatie
minimabeleid".

Datum
17.12.2012

Geachte heer Appelman,

Graag maak ik gebruik van de geboden gelegenheid te reageren op het conceptonderzoeksrapport "Evaluatie minimabeleid" en mijn zienswijze te geven op de weergave van de feiten in het rapport. In algemene zin geeft het rapport een herkenbaar beeld van de wijze waarop het minimabeleid in de gemeente Alkmaar tot stand gekomen is, de uitgangspunten en kaders die daarbij van belang waren en de wijze van uitvoering. Dat geldt voor een belangrijk deel ook voor de wijze waarop de feiten in het rapport beschreven zijn. Mijn reactie op de inhoud van het conceptrapport treft u hieronder aan.

Hoofdstuk 3 "Rechtmatigheid"

- In paragraaf 3.1 wordt vastgesteld dat het Alkmaarse beleid op een aantal punten voldoet aan de landelijke eisen. Waarschijnlijk is hier het woordje "niet" weggefallen. In de rest van de paragraaf wordt namelijk aangegeven op welke punten het beleid niet aan de rechtmatigheid voldoet. Het gaat om een beperkt aantal punten. Feitelijk is het dus zo, dat het beleid van de gemeente Alkmaar op verreweg de meeste punten wel aan de eisen van rechtmatigheid voldoet.
- Geconcludeerd wordt dat de eindejaarsuitkering die de gemeente Alkmaar in 2009 heeft uitgekeerd aan de minima niet rechtmatig is. Dat is op zich juist. Hierbij passen twee kanttekeningen:
 1. Het ministerie heeft uiteindelijk, nadat het college zijn zienswijze heeft gegeven, afgezien van het opleggen van een aanwijzing.
 2. De verstrekte eindejaarsuitkering betrof een eenmalige actie, ingegeven door een politiek besluit. In die zin is er feitelijk geen sprake van Alkmaars beleid.
- In paragraaf 4 "noodzaak van individuele bijzondere bijstand" wordt gesproken van een ambtelijke nota, waarin het college wordt gewezen op de mogelijkheid strikter te kijken naar de voorwaarden. Het college heeft ook in deze zin besloten door middel van het vaststellen van nieuwe beleidsregels die op 1 mei 2012 in werking zijn getreden.

* *bezoekadres*
LANGESTRAAT 97
* *postadres*
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* *bank*
POSTBANK 116121
BNG 28.50.00.179
* *www.alkmaar.nl*

* *telefoon*
14 072
* *telefax*
(072) 548 87 77

Hoofdstuk 4 doeltreffendheid

- Tabel 4.3 “aantal gebruikers van voorzieningen minimabeleid” op pagina 32 bevat enige onjuistheden. Daarbij is de tabel onvolledig. Twee onderdelen van de tabel noem ik hier vooral:
 1. Het aantal gebruikers van individuele bijzondere bijstand wordt in 2009 gesteld op 1021. Volgens de informatie in de jaarrekening ligt dit aantal op 3085. Het aantal gebruikers in 2011 bedroeg 3427 (en niet 3472 zoals in de tabel staat).
 2. Het aantal gebruikers van WMO-inkomensondersteuning wordt in 2011 gesteld op 2370. Dit lijkt niet juist. Waarschijnlijk is het totale aantal periodieke verstrekkingen op jaarbasis in de tabel opgenomen. Omgerekend naar het aantal unieke gebruikers gaat het om een aantal van 198. Overigens zijn ook de aantallen voor de jaren 2009 en 2010 bekend namelijk 202 en 200. Deze feiten zijn ook telefonisch onder de aandacht van het onderzoeksbureau gebracht.
- In paragraaf 4.6, maar ook op andere plaatsen komen de gevolgen van de inperking van de doelgroep voor het minimabeleid door gewijzigd rijksbeleid aan de orde. Daarin wordt geconcludeerd, dat er ambtelijk geen inschatting is gemaakt van de gevolgen. Dat is niet juist. Op verschillende momenten is deze inperking ambtelijk aan de orde geweest en op 17-01-2011 middels een nota aan het college voorgelegd, samen met een aantal andere aspecten van het minimabeleid, zoals de door het college geformuleerde bezuinigingsopdracht en de door het Rijk in het vooruitzicht gestelde extra middelen. Er is in de nota een inschatting gemaakt van de effecten op de categoriale verstrekkingen voor de doelgroep van het minimabeleid.
- Op pagina 24 wordt over het gebruik van de AlkmaarPas gesteld dat de registratiecijfers van 2010 en 2011 zich niet laten vergelijken met die van 2009. In 2009 ging het om huishoudens met een AlkmaarPas, in 2010 en 2011 om personen (kunnen er meer per huishouden zijn). De cijfers over het gebruik op huishoudniveau zijn wel bekend:
2010
Aantal huishoudens: 4.733.
Aantal huishoudens dat tickets heeft gebruikt: 1.166.
2011
Aantal huishoudens: 5.397.
Aantal huishoudens dat tickets heeft gebruikt: 1.811.
- Op pagina 49 wordt met betrekking tot de zeven acties om het bereik van de voorzieningen te vergroten, geconcludeerd dat deze “in gang zijn gezet”. Feitelijk is het zo dat kan worden vastgesteld dat veel van de genoemde acties zijn uitgevoerd of al jaren draaien (zoals formulierenbrigade).

Hoofdstuk 5 “Doelmatigheid”

- Op pagina 56 wordt geconcludeerd dat de kosten van het gebruik van de regeling tegemoetkoming kinderopvang in het oog springen. Hierbij past de volgende opmerking: deze regeling is strikt genomen geen onderdeel van het minimabeleid. De regeling is gekoppeld aan de Wet kinderopvang en is een wettelijke taak. De kosten van het uitvoeren van de regeling worden apart gefinancierd en komen niet uit het budget voor het minimabeleid. Een vergelijkbare opmerking kan worden geplaatst bij de post onkostenvergoeding re-integratietraject (zie onder andere pagina 35). Deze kosten worden gefinancierd uit het Participatiebudget (WV-deel) en de regeling maakt geen onderdeel uit van het minimabeleid.
- Ten aanzien van de inzichtelijkheid van de aan de Raad ter beschikking gestelde stukken. De constatering dat de inzichtelijkheid in de uitvoeringskosten van het minimabeleid in de aan de Raad ter beschikking gestelde stukken ontbreekt, is in mijn ogen gekoppeld aan de afgesproken manier van presenteren.

Met name tussentijdse rapportages en jaarrekeningen zijn afwijkingenrapportages, waarin de ontwikkeling van de kosten slechts aan de orde komt als deze significant anders is dan in de begroting van dat moment is opgenomen. Daarnaast speelt het aggregatieniveau een rol. De raad krijgt informatie op het niveau van de programma's (het hoogste niveau in de verantwoording). Meer informatie is te vinden in de rapportages over de producten; producten tellen op tot een programma. Eén van de producten is bijzondere bijstand een ander is kwijtschelding belastingen en zo zijn er nog enkele andere producten, waarin iets gerapporteerd wordt over onderwerpen die in het rapport als minimabeleid worden aangemerkt. De bedrijfsvoering maakt onderdeel uit van de kosten die bij de producten worden verantwoord, dus ook bij de programma's. Echter, over bedrijfsvoering wordt telkenmale afzonderlijk gerapporteerd – in eerste instantie op sectorniveau en daarna, ten behoeve van de Raad, op gemeentelijk niveau. Door deze wijze van presenteren worden bijvoorbeeld de personeelskosten niet in verband gebracht met de producten, i.c. hier het minimabeleid. Kortom, het inzicht wordt wel geboden, maar komt door de afgesproken wijze van presenteren en ook door het karakter van de aangehaalde rapportages niet helder door bij de Raad.

- Ten aanzien van het gebruik van de term "schuiven tussen begrotingsposten" en de vergelijking tussen jaren: op pagina 58 wordt gesproken over het schuiven tussen begrotingsposten. Dit komt naar voren in de vergelijking van de bestedingen in de jaren 2009 en 2010 met 2011. Er wordt gesteld dat er in 2011 een lager bedrag omging dan in 2009 en 2010. Kijkend naar tabel 5.3, waar de bedragen in zijn terug te vinden, is deze constatering niet geheel juist. De jaren 2009 en 2011 zijn vergelijkbaar met elkaar (respectievelijk 4,3 en 4,2 miljoen euro). Alleen 2010 kent een opvallend hogere uitkomst (5,1 miljoen euro). Een belangrijke factor voor de hogere last in 2010 is het van rijkswege onderbrengen van de langdurigheidstoeslag bij de bijzondere bijstand in plaats van de Wwb (€ 400.000). De daarop volgende lagere last is ten dele toe te schrijven aan een organisatieaanpassing van de sector Samenleving (verantwoordelijk voor het Sociaal Domein), waardoor een herverdeling van de overheadkosten plaatsvond (effect: € 700.000 lager). In mijn optiek is er dan ook geen sprake van schuiven tussen begrotingsposten maar van "verklaarbare veranderingen in de omvang van de omzet".
- Ten aanzien van de overschrijdingen op het product "Minimabeleid": in het rapport wordt de vergelijking gemaakt tussen jaarrekening en primitieve begroting als het om het bepalen van de totale afwijking op jaarbasis gaat. Deze overschrijdingen worden deels richting de Raad gecommuniceerd, zo staat in het rapport. De jaarrekening rapporteert echter over de verschillen tussen de primitieve begroting **inclusief** begrotingswijzigingen (de "geautoriseerde begroting"). Beter is het dus de vergelijking te maken tussen jaarrekening en geautoriseerde begroting. De geautoriseerde begroting is de begroting inclusief de wijzigingen daarop. De wijzigingen zijn het resultaat van Raadsbesluiten, onder meer als gevolg van gemelde afwijkingen in tussentijdse rapportages. Kortom, technisch gezien wordt een juiste vergelijking gemaakt, maar de kwalificatie "deels informeren van de raad" krijgt een andere lading als de begrotingswijzigingen (met de daarin opgesloten besluiten; ook die naar aanleiding van ontwikkelingen in het voorgaande jaar) ook worden meegenomen in de analyse.

Streefcijfers en KPI's

Op verschillende plaatsen in het evaluatierapport wordt gesproken over de ambities van het college met betrekking tot het verhogen van het bereik van D3-voorzieningen en de vertaling daarvan in KPI's. In toelichtende zin kan ik daar het volgende over zeggen.

In het "Beleidskader minimabeleid" zijn in hoofdstuk 4 "Bereik van voorzieningen" twee percentages opgenomen. Het percentage van 55% betreft de groep tot 100% van het sociaal minimum. Het percentage van 50% betreft de volledige doelgroep van het minimabeleid op dat moment, namelijk tot 120% sociaal minimum. Het percentage van 50% is als "norm" gedefinieerd. De ambitie uitgesproken in het beleidskader betrof een stijging ten opzichte van de norm van 5% in 2009 tot 52.5% een stijging van 5% in 2010 tot 55%. De ambitie betrof "het tenminste gebruik maken van één van de voorzieningen".

Vervolg brief d.d. 17.12.2012
(blz. 4)

De KPI die is opgenomen in de programmabegroting van 2010 (55%) sluit aan bij deze benadering. Dat geldt ook voor de geformuleerde ambitie in 2011.

Bij het opstellen van de programmabegroting 2012 en het formuleren van de KPI in dat jaar, is de streefwaarde bijgesteld tot de indertijd geformuleerde norm van 50%.

De reden daarvoor was dat er veel onduidelijkheid bestond over de toekomst van het minimabeleid in 2012. Effecten van kabinetsbeleid (invoering huishoudtoets, beperken doelgroep tot 110% wsm), maar ook de bezuinigingsdiscussie binnen de gemeente, waar ook het minimabeleid deel van uitmaakte), waren daarvan de achtergrond. De mogelijke effecten en politieke keuzes (bijvoorbeeld voor de categoriale voorzieningen, toekomst formulerenbrigade) waren op dat moment onvoldoende helder. Daarom is er gekozen voor een voorzichtige, maar realistische ambitie, ter hoogte van de indertijd geformuleerde norm voor het totale voorzieningenaanbod.

Hoogachtend,

J. La Brijn,
Sectorhoofd Samenleving.

Reactie op wederhoor

Evaluatie Minimabeleid gemeente Alkmaar

Aan:
Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar

Van:
Dr. Rob Gilsing

Utrecht, 9 januari 2013

Inleiding

Op 14 november 2012 hebben we de versie van het rapport Minimabeleid gemeente Alkmaar bestemd voor het ambtelijk wederhoor aangeboden aan de Rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar. Op 18 december hebben wij de zienswijze van het hoofd van de Sector Samenleving via de Rekenkamercommissie ontvangen, met het verzoek uiterlijk 9 januari te reageren.

In deze notitie vindt u per zienswijze onze reactie cursief weergegeven. Daar waar de zienswijze heeft geleid tot aanpassingen in het rapport staat dat aangegeven.

Een van de zienswijzen gaf aanleiding tot nadere inlichtingen vanuit de Sector Samenleving. Het betrof de gebruikscijfers individuele bijzondere bijstand. De benodigde informatie is op 7 januari j.l. telefonisch verkregen van dhr. Wytze van der Veen.

Tot slot: de titel van het rapport is aangepast. De redactionele opmerkingen van mw. Ningen in de mail van 18 december zijn eveneens verwerkt.

Hoofdstuk 3 “Rechtmatigheid”

- In paragraaf 3.1 wordt vastgesteld dat het Alkmaarse beleid op een aantal punten voldoet aan de landelijke eisen. Waarschijnlijk is hier het woordje “niet” weggefallen. In de rest van de paragraaf wordt namelijk aangegeven op welke punten het beleid niet aan de rechtmatigheid voldoet. Het gaat om een beperkt aantal punten. Feitelijk is het dus zo, dat het beleid van de gemeente Alkmaar op verreweg de meeste punten wel aan de eisen van rechtmatigheid voldoet.

De formulering is aangepast. De betreffende alinea laat zien dat het Alkmaarse beleid op de meeste punten voldoet aan de landelijke eisen. Daarom is niet de suggestie van de gemeente gevolgd om het woordje ‘niet’ in te voegen, maar om ‘een aantal’ te vervangen door ‘veel’: ‘Toetsing van het Alkmaarse beleid aan de landelijke wet- en regelgeving wijst uit dat het Alkmaarse beleid op veel punten voldoet aan de landelijke eisen.’

- Geconcludeerd wordt dat de eindejaarsuitkering die de gemeente Alkmaar in 2009 heeft uitgekeerd aan de minima niet rechtmatig is. Dat is op zich juist. Hierbij passen twee kanttekeningen:
 1. Het ministerie heeft uiteindelijk, nadat het college zijn zienswijze heeft gegeven, afgezien van het opleggen van een aanwijzing.
 2. De verstrekte eindejaarsuitkering betrof een eenmalige actie, ingegeven door een politiek besluit. In die zin is er feitelijk geen sprake van Alkmaars beleid.

Ad 1. De tekst is aangepast: in plaats van ‘(voornemen tot) aanwijzing’ staat er nu ‘voornemen tot aanwijzing’. Aan de betreffende zin is een voetnoot toegevoegd: ‘Nadat het college zijn zienswijze op het voornemen tot aanwijzing heeft gegeven, heeft het ministerie afgezien van het opleggen van een aanwijzing.’

Ad 2. In de tekst staat duidelijk vermeld dat er sprake was van een politiek besluit tot eenmalige uitkering in 2009. In onze visie maakt het politiek besluit deel uit van het Alkmaarse beleid: overheidsbeleid bestaat niet zonder dat het politiek is vastgesteld. Er kan geen onderscheid worden gemaakt tussen gemeentelijk beleid en politieke besluiten. De eenmaligheid van de uitkering is in dat verband irrelevant. De tekst is niet aangepast.

- In paragraaf 4 “noodzaak van individuele bijzondere bijstand” wordt gesproken van een ambtelijke nota, waarin het college wordt gewezen op de mogelijkheid strikter te kijken naar de voorwaarden. Het college heeft ook in deze zin besloten door middel van het vaststellen van nieuwe beleidsregels die op 1 mei 2012 in werking zijn getreden.

Aan de alinea is de volgende zin toegevoegd: ‘Het college heeft hierop nieuwe beleidsregels vastgesteld die op 1 mei 2012 in werking zijn getreden.’ Overigens wordt in de conclusie van hoofdstuk 3 al gesteld dat de werkwijze bij de toekenning van bijzondere bijstand is aangescherpt.

Hoofdstuk 4 doeltreffendheid

- Tabel 4.3 “aantal gebruikers van voorzieningen minimabeleid” op pagina 32 bevat enige onjuistheden. Daarbij is de tabel onvolledig. Twee onderdelen van de tabel noem ik hier vooral:
 1. Het aantal gebruikers van individuele bijzondere bijstand wordt in 2009 gesteld op 1021. Volgens de informatie in de jaarrekening ligt dit aantal op 3085. Het aantal gebruikers in 2011 bedroeg 3427 (en niet 3472 zoals in de tabel staat).
 2. Het aantal gebruikers van WMO-inkomsondersteuning wordt in 2011 gesteld op 2370. Dit lijkt niet juist. Waarschijnlijk is het totale aantal periodieke verstrekkingen op jaarbasis in de tabel opgenomen. Omgerekend naar het aantal unieke gebruikers gaat het om een aantal van 198. Overigens zijn ook de aantallen voor de jaren 2009 en 2010 bekend namelijk 202 en 200. Deze feiten zijn ook telefonisch onder de aandacht van het onderzoeksbureau gebracht.

Ad 1. Het aantal gebruikers in 2009 is gebaseerd op de Armoedemonitor 2010. Telefonische navraag bij de gemeente (dhr. Wytze van der Veen, Sector Samenleving) naar aanleiding van deze opmerking in het wederhoor leert dat de in het wederhoor genoemde cijfers voor 2010 en 2011 betrekking hebben op het aantal verstrekkingen, en niet op het aantal unieke gebruikers (zoals in de Armoedemonitor). Dit verklaart ook het grote verschil tussen 2009 en latere jaren. Gegevens over unieke gebruikers voor 2010 en 2011 zijn volgens dhr. Van der Veen niet voorhanden.

Overigens komt het genoemde getal van 3.085 niet voor in de Jaarrekening 2009. Tabel 4.3 is aangepast. In deze tabel rapporteren we over het aantal verstrekkingen van 2009 t/m 2011. In een voetnoot onder tabel 4.3 lichten we dit toe.

In de tekst onder de tabel is 'individuele bijzondere bijstand' geschrapt als voorbeeld van een voorziening waarvan het gebruik na 2009 twee tot drie keer zo hoog is.

In de tekst op p.33 noemen we wel het aantal unieke gebruikers in 2009, omdat dit bepalend is voor het bereik van 20%.

In tabel 5.4 maken we duidelijk dat het gaat om verstrekkingen i.p.v. gebruikers. De tekst onder de tabel is in die zin aangepast.

Het aantal verstrekkingen 2011 (3.427 ipv 3.472) betreft een typefout en is aangepast in de tabellen 4.3 en 5.4.

Ad 2. De in dit wederhoor verstrekte cijfers zijn overgenomen in tabel 4.3. Het cijfer van 2.370 over 2011 is eerder per mail door de gemeente verstrekt, zonder de toelichting zoals vermeld in dit wederhoor (wel met een uitsplitsing naar verschillende posten, zoals kledingslijtage/bewassing, verwarmingskosten en maaltijdkosten). In dezelfde mail zijn geen cijfers verstrekt voor 2009 en 2010.

Aan de alinea 'Wmo-inkomensondersteunende tegemoetkomingen' op p.36 is aan de laatste zin toegevoegd: 'aan in totaal 198 unieke gebruikers'.

De in het wederhoor verstrekte gegevens zijn ook verwerkt in tabel 5.4. De uitgaven per gebruiker komen dan in 2011 op € 393 i.p.v. € 33.

- In paragraaf 4.6, maar ook op andere plaatsen komen de gevolgen van de inperking van de doelgroep voor het minimabeleid door gewijzigd rijksbeleid aan de orde. Daarin wordt geconcludeerd, dat er ambtelijk geen inschatting is gemaakt van de gevolgen. Dat is niet juist. Op verschillende momenten is deze inperking ambtelijk aan de orde geweest en op 17-01-2012 middels een nota aan het college voorgelegd, samen met een aantal andere aspecten van het minimabeleid, zoals de door het college geformuleerde bezuinigingsopdracht en de door het Rijk in het vooruitzicht gestelde extra middelen. Er is in de nota een inschatting gemaakt van de effecten op de categoriale verstrekkingen voor de doelgroep van het minimabeleid.

Het beeld dat oprijst uit de interviews met de verschillende ambtenaren is dat zij weinig of geen goed zicht hebben op de gevolgen van de wijziging van de inkomensgrenzen. In het wederhoor wordt terecht gesteld dat er een inschatting is gemaakt in de ambtelijke nota van 17 januari 2012. Dit wordt ook vermeld in paragraaf 5.3 van het rapport. Ondanks deze nota, die ruim voor het afnemen van de interviews gedateerd is, tasten de geïnterviewde ambtenaren in het duister. De strekking van paragraaf 4.6 is wat ons betreft dan ook juist.

We hebben wel de formulering aangepast: de (onderzoeks)vraag in hoofdstuk 4 (doeltreffendheid) is nu wat de maatschappelijke gevolgen zijn door de wijziging in de doelgroep (1^e alinea paragraaf 4.6). De aanpassing van de onderzoeksvraag is ook doorgevoerd in de vragen zoals geformuleerd in de paragrafen 1.3, 4.1 en 4.9. Aan de 3^e alinea van paragraaf 4.6 is toegevoegd: 'Op grond van de gegevens van de gemeente is een inschatting gemaakt van de gevolgen, die zijn geschetst in een ambtelijke nota van 17 januari 2012 (zie paragraaf 5.3). Deze nota schetst alleen de financiële gevolgen en zegt niets over het aantal huishoudens dat geen aanspraak meer kan maken op voorzieningen als gevolg van de gewijzigde inkomensgrenzen.' De financiële gevolgen van de gewijzigde inkomensgrenzen komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

- Op pagina 24 wordt over het gebruik van de AlkmaarPas gesteld dat de registratiecijfers van 2010 en 2011 zich niet laten vergelijken met die van 2009. In 2009 ging het om huishoudens met een AlkmaarPas, in 2010 en 2011 om personen (kunnen er meer per huishouden zijn). De cijfers over het gebruik op huishoudniveau zijn wel bekend:

2010

Aantal huishoudens: 4.733.

Aantal huishoudens dat tickets heeft gebruikt: 1.166.

2011

Aantal huishoudens: 5.397.

Aantal huishoudens dat tickets heeft gebruikt: 1.811.

De persoonscijfers over 2010 en 2011 zijn ons eerder per mail aangeleverd door de gemeente Alkmaar. Nu uit het wederhoor blijkt dat er voor de drie jaren 2009-2011 cijfers beschikbaar zijn op huishoudensniveau, gebruiken we deze consequent: in tabel 4.3 (en de tekst onder de tabel), in paragraaf 4.2 (p.34) en in tabel 5.4. De persoonscijfers zijn opgenomen in een voetnoot. Verder is de conclusie op p.48 in overeenstemming gebracht met de huishoudenscijfers.

- Op pagina 49 wordt met betrekking tot de zeven acties om het bereik van de voorzieningen te vergroten, geconcludeerd dat deze “in gang zijn gezet”. Feitelijk is het zo dat kan worden vastgesteld dat veel van de genoemde acties zijn uitgevoerd of al jaren draaien (zoals formulierenbrigade).

Aangepast: ‘De zeven acties om het bereik van de voorzieningen van het minimabeleid te vergroten, zijn voor het grootste deel uitgevoerd of nog steeds in uitvoering.’

Hoofdstuk 5 “Doelmatigheid”

- Op pagina 56 wordt geconcludeerd dat de kosten van het gebruik van de regeling tegemoetkoming kinderopvang in het oog springen. Hierbij past de volgende opmerking: deze regeling is strikt genomen geen onderdeel van het minimabeleid. De regeling is gekoppeld aan de Wet kinderopvang en is een wettelijke taak. De kosten van het uitvoeren van de regeling worden apart gefinancierd en komen niet uit het budget voor het minimabeleid. Een vergelijkbare opmerking kan worden geplaatst bij de post onkostenvergoeding re-integratietraject (zie onder andere pagina 35). Deze kosten worden gefinancierd uit het Participatiebudget (W-deel) en de regeling maakt geen onderdeel uit van het minimabeleid.

In het Beleidskader Minimabeleid worden de Regeling tegemoetkoming kinderopvang en de Onkostenvergoeding re-integratietraject (deze laatste deels) genoemd als onderdeel van het voorzieningenpakket Minimabeleid. In het Financiële kader van de nota worden deze regelingen inderdaad niet genoemd. In paragraaf 5.1 (2^e alinea onder tabel 5.1) is toegevoegd: Daarbij ontbreken de Regeling tegemoetkoming

kinderopvang en de Onkostenvergoeding re-integratietraject.’ In tabel 5.4 zijn noten toegevoegd aan de betreffende posten: ‘uitgaven vallen niet in het financiële kader van de nota Beleidskader minimabeleid’.

- Ten aanzien van de inzichtelijkheid van de aan de Raad ter beschikking gestelde stukken.

De constatering dat de inzichtelijkheid in de uitvoeringskosten van het minimabeleid in de aan de Raad ter beschikking gestelde stukken ontbreekt, is in mijn ogen gekoppeld aan de afgesproken manier van presenteren.

Met name tussentijdse rapportages en jaarrekeningen zijn afwijkingenrapportages, waarin de ontwikkeling van de kosten slechts aan de orde komt als deze significant anders is dan in de begroting van dat moment is opgenomen. Daarnaast speelt het aggregatieniveau een rol. De raad krijgt informatie op het niveau van de programma’s (het hoogste niveau in de verantwoording). Meer informatie is te vinden in de rapportages over de producten; producten tellen op tot een programma. Eén van de producten is bijzondere bijstand een ander is kwijtschelding belastingen en zo zijn er nog enkele andere producten, waarin iets gerapporteerd wordt over onderwerpen die in het rapport als minimabeleid worden aangemerkt. De bedrijfsvoering maakt onderdeel uit van de kosten die bij de producten worden verantwoord, dus ook bij de programma’s. Echter, over bedrijfsvoering wordt telkenmale afzonderlijk gerapporteerd - in eerste instantie op sectorniveau en daarna, ten behoeve van de Raad, op gemeentelijk niveau. Door deze wijze van presenteren worden bijvoorbeeld de personeelskosten niet in verband gebracht met de producten, i.c. hier het minimabeleid. Kortom, het inzicht wordt wel geboden, maar komt door de afgesproken wijze van presenteren en ook door het karakter van de aangehaalde rapportages niet helder door bij de Raad.

In paragraaf 5.4 hebben we de nuancering aangebracht dat een goed inzicht ‘mogelijk wel verkregen (kan worden) op basis van de productbegrotingen; deze zijn evenwel in principe niet bestemd voor de gemeenteraad.’ Daarom constateren we nu, zowel in paragraaf 5.4 als in hoofdstuk 7 (onder het kopje Doelmatigheid) dat de actief aan de raad ter beschikking gestelde informatie te wensen over laat. Productbegrotingen zijn immers in principe niet bestemd voor de gemeenteraad.

- Ten aanzien van het gebruik van de term “schuiven tussen begrotingsposten” en de vergelijking tussen jaren: op pagina 58 wordt gesproken over het schuiven tussen begrotingsposten. Dit komt naar voren in de vergelijking van de bestedingen in de jaren 2009 en 2010 met 2011. Er wordt gesteld dat er in 2011 een lager bedrag omging dan in 2009 en 2010. Kijkend naar tabel 5.3, waar de bedragen in zijn terug te vinden, is deze constatering niet geheel juist. De jaren 2009 en 2011 zijn vergelijkbaar met elkaar (respectievelijk 4,3 en 4,2 miljoen euro). Alleen 2010 kent een opvallend hogere uitkomst (5,1 miljoen euro). Een belangrijke factor voor de hogere last in 2010 is het van rijkswege onderbrengen van de langdurigheidstoelage bij de bijzondere bijstand in plaats van de Wwb (€ 400.000).

De daarop volgende lagere last is ten dele toe te schrijven aan een organisatieaanpassing van de sector Samenleving (verantwoordelijk voor het Sociaal Domein), waardoor een herverdeling van de overheadkosten plaatsvond (effect: € 700.000 lager). In mijn optiek is er dan ook geen sprake van schuiven tussen begrotingsposten maar van “verklaarbare veranderingen in de omvang van de omzet”.

‘Schuiven met begrotingsposten’ heeft een wat negatieve connotatie. Op p.58 is nu gekozen voor een andere formulering: ‘Voor een deel heeft dat te maken met veranderingen in de samenstelling van begrotingsposten.’

Strikt genomen is de realisatie op de post minimabeleid in 2011 lager dan in 2009 en 2010, maar het verschil met 2009 is inderdaad klein. Dit is genuanceerd op p.58. De oorzaken voor de hogere realisatie in 2010 staan (en stonden al) vermeld onder tabel 5.3.

- Ten aanzien van de overschrijdingen op het product “Minimabeleid”: in het rapport wordt de vergelijking gemaakt tussen jaarrekening en primitieve begroting als het om het bepalen van de totale afwijking op jaarbasis gaat. Deze overschrijdingen worden deels richting de Raad gecommuniceerd, zo staat in het rapport. De jaarrekening rapporteert echter over de verschillen tussen de primitieve begroting inclusief begrotingswijzigingen (de “geautoriseerde begroting”). Beter is het dus de vergelijking te maken tussen jaarrekening en geautoriseerde begroting. De geautoriseerde begroting is de begroting inclusief de wijzigingen daarop. De wijzigingen zijn het resultaat van Raadsbesluiten, onder meer als gevolg van gemelde afwijkingen in tussentijdse rapportages. Kortom, technisch gezien wordt een juiste vergelijking gemaakt, maar de kwalificatie “deels informeren van de raad” krijgt een andere lading als de begrotingswijzigingen (met de daarin opgesloten besluiten; ook die naar aanleiding van ontwikkelingen in het voorgaande jaar) ook worden meegenomen in de analyse.

De betreffende passage op p.58 is aangepast: ‘Over de overschrijdingen wordt de raad geïnformeerd via begrotingswijzigingen, de Buraps en de jaarrekeningen. Zowel begrotingswijzigingen, Buraps als jaarrekeningen worden door de raad vastgesteld.’

Streefcijfers en KPI's

Op verschillende plaatsen in het evaluatierapport wordt gesproken over de ambities van het college met betrekking tot het verhogen van het bereik van D3-voorzieningen en de vertaling daarvan in KPI's. In toelichtende zin kan ik daar het volgende over zeggen.

In het “Beleidskader minimabeleid” zijn in hoofdstuk 4 “Bereik van voorzieningen” twee percentages opgenomen. Het percentage van 55% betreft de groep tot 100% van het sociaal minimum. Het percentage van 50% betreft de volledige doelgroep van het minimabeleid op dat moment, namelijk tot 120% sociaal minimum. Het percentage van 50% is als “norm” gedefinieerd. De ambitie uitgesproken in het beleidskader betrof

een stijging ten opzichte van de norm van 5% in 2009 tot 52.5% een stijging van 5% in 2010 tot 55%. De ambitie betrof “het tenminste gebruik maken van één van de voorzieningen”.

De KPI die is opgenomen in de programmabegroting van 2010 (55%) sluit aan bij deze benadering. Dat geldt ook voor de geformuleerde ambitie in 2011.

Bij het opstellen van de programmabegroting 2012 en het formuleren van de KPI in dat jaar, is de streefwaarde bijgesteld tot de indertijd geformuleerde norm van 50%.

De reden daarvoor was dat er veel onduidelijkheid bestond over de toekomst van het minimabeleid in 2012. Effecten van kabinetsbeleid (invoering huishoudtoets, beperken doelgroep tot 110% wsm), maar ook de bezuinigingsdiscussie binnen de gemeente, waar ook het minimabeleid deel van uitmaakte), waren daarvan de achtergrond. De mogelijke effecten en politieke keuzes (bijvoorbeeld voor de categoriale voorzieningen, toekomst formulierenbrigade) waren op dat moment onvoldoende helder. Daarom is er gekozen voor een voorzichtige, maar realistische ambitie, ter hoogte van de indertijd geformuleerde norm voor het totale voorzieningenaanbod.

In het Beleidskader minimabeleid worden in hoofdstuk 4 inderdaad twee percentages genoemd. Het betreft gebruikspercentages van twee groepen: de groep tot 105% van het wettelijk sociaal minimum (wsm), en de groep van 105 tot 120% van het wsm. Voor de eerste groep ligt het percentage gebruikers op 55%, voor de tweede op 50%, zo zegt het tabelletje in hoofdstuk 4 van het Beleidskader. De tekst boven de tabel spreekt van 50% bereik onder de volledige groep tot 120% wsm. Die twee vaststellingen zijn inconsistent: als de cijfers in de tabel kloppen, moet het gebruik onder de volledige groep boven de 50% liggen; als het cijfer in de tekst klopt, bevat de tabel foutieve informatie.

Het is bovendien onduidelijk op welk jaar deze cijfers betrekking hebben.

Het Beleidskader zegt niet dat het percentage van 50 als norm is gedefinieerd, zoals gesteld wordt in het wederhoor. De ambitie van een stijging van 5% voor 2009 en 2010 is onhelder gedefinieerd: het is niet duidelijk wat het normpercentage is, het is niet duidelijk of de ambitie voor beide jaren gezamenlijk of per jaar geldt, het is evenmin duidelijk of het om een procentuele stijging dan wel een stijging in procentpunten gaat, en het is onduidelijk of het om het gebruik per voorziening gaat of om het gebruik van minimaal één voorziening. Het Beleidskader is daar niet helder over. Hetzelfde geldt grotendeels ook voor de KPI's in de begrotingen van 2010 tot en met 2012. In de Programmabegroting voor 2012 is de neerwaartse bijstelling van de ambitie niet toegelicht.

Kortom, wij zien geen aanleiding onze bevindingen en conclusies op dit punt aan te passen.



Rekenkamercommissie
Gemeente Alkmaar
t.a.v. de heer N.J.M. Appelman, voorzitter

Uw kenmerk

-

Uw brief d.d.

04.03.2013

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor evaluatie
Minimabeleid

Ons kenmerk

-

Behandeld door

J.M. Pronk

Toestelnummer

8627

Bijlagen

-

Datum

26.03.2013

Geachte heer Appelman,

Met uw brief van 4 maart jl. heeft u ons kennis laten nemen van het onderzoeksrapport van Verwey-Jonker Instituut. U vraagt onze schriftelijke reactie op de conclusies die de rekenkamercommissie verbindt aan de bevindingen in het onderzoeksrapport. Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik.

Om te beginnen willen wij onze waardering uitspreken voor het onderzoek. Het onderzoek bevat bouwstenen voor aanbevelingen waarmee wij ons minimabeleid en de wijze van uitvoering kunnen versterken.

In het algemeen geeft het rapport een herkenbaar beeld. In onze nadere reactie volgen we de lijn van uw conclusies en refereren waar nodig aan het onderzoeksrapport.

1. Doeltreffendheid

In uw conclusie geeft u aan dat de rekenkamercommissie slechts in algemene zin uitspraken kan doen over de doeltreffendheid van het Alkmaarse minimabeleid. In het onderzoeksrapport van het Verwey-Jonker Instituut staat dat de conclusies over het bereik van voorzieningen tot stand zijn gekomen door de resultaten uit de enquête te vergelijken met gegevens uit de Armoedemonitor. Het Verwey-Jonker Instituut stelt hierbij dat deze vergelijking met terughoudendheid dient te worden geïnterpreteerd (pagina 25). Deze terughoudendheid komt ons inziens niet overeen met de presentatie van de cijfers omtrent het bereik in uw conclusies (pagina 3). Dit nodigt ons uit om op specifieke kostensoorten te reageren. U stelt bijvoorbeeld dat een kwart van de huishoudens gebruik maakt van individuele bijzondere bijstand. U maakt hierbij niet de kanttekening dat zij danwel voldoen aan de inkomens- en vermogenscriteria van individuele bijzondere bijstand, maar niet inzichtelijk is of er ook sprake is van noodzakelijke kosten voortvloeiend uit bijzondere omstandigheden. U stelt daarnaast dat 15% van de huishoudens gebruik maakt van de kinderopvangtoeslag. Dat suggereert dat het bereik achter blijft. Als u deze specifieke regeling zou relateren aan de wettelijk ingekaderde doelgroep, komt dit percentage in een ander daglicht te staan. Ook de conclusies over het bereik van de regelingen 'Lidmaatschap vereniging' en 'Maatschappelijke participatiekosten' worden gedaan op basis van de vergelijking van de enquête met de Armoedemonitor.

* bezoekadres

WALLEGATSPLEIN 10

* postadres

POSTBUS 53

1300 BC ALKMAAR

* bank

BNG 28.30.33.700

* www.alkmaar.nl

* telefoon

11 072

* telefax

(072) 543 37 77



Vervolg brief:
3122
(blz. 2)

Een koppeling met het geregistreerde voorzieningenbereik en inzicht in de doelgroep voortvloeiende uit bestandkoppelingen, geven een positiever beeld.

Ons inziens sluiten op dit onderdeel de meer algemene conclusies uit het onderzoeksrapport (pagina 41 e.v.) beter aan bij de onderzoeksmethodiek en de beschikbare informatie daaromtrent.

We herkennen het beeld dat het bereik in het algemeen stijgt en dat het beleid door de uitvoering doeltreffend wordt ondersteund. Ook onderkennen wij dat het toetsingskader voor het nader duiden van de doeltreffendheid van het beleid kan worden aangescherpt en zien aanbevelingen op dit punt graag tegemoet. Wij willen nog wel de opmerking plaatsen dat het gebruik maken van bestandskoppelingen voor rechtstreekse aanschrijvingen van onze doelgroep en de input uit de formulierenbrigade en de budgetwinkel bijdragen aan de doeltreffendheid van ons beleid.

Wij zijn verheugd dat de interne en externe samenwerking op het gebied van minimabeleid positief wordt beoordeeld. Deze wisselwerking zien wij als een belangrijke voorwaarde om de Alkmaarse burgers die dit nodig hebben, goed van dienst te kunnen zijn.

2. Doelmatigheid

De systematiek waarop de informatie aan de gemeenteraad is gebaseerd, staat omschreven op pagina 49 van het onderzoeksrapport. U stelt dat op basis van de stukken die aan de gemeenteraad worden aangeboden, geen goed inzicht wordt gegeven om heldere financiële kaders te stellen. Het informeren van de gemeenteraad geschiedt conform de afgesproken planning&control cyclus, in de door de gemeenteraad vastgestelde presentatievorm. We zijn dan ook erg benieuwd naar de aanbevelingen die u op dit onderdeel heeft.

U stelt dat het benodigde inzicht mogelijk wel verkregen kan worden op basis van de productbegrotingen, die in principe niet bestemd zijn voor de gemeenteraad. Dat is juist, maar de productbegroting zijn voor de gemeenteraad wel beschikbaar. Dat de jaarrekening geen adequaat beeld laat zien van het totaal van de aan het minimabeleid toegerekende kosten, koppelt u aan de bedragen die zijn opgenomen het beleidskader. Het beleidskader minimabeleid richt zich echter op een deel van het minimabeleid en niet op het totaal.

3. Rechtmatigheid

De vaststelling dat het Alkmaarse minimabeleid en de bijbehorende beleidsregels en verordeningen voldoen aan de landelijke eisen voor de rechtmatigheid, is voor ons een belangrijke bevestiging van zorgvuldig handelen. Graag gaan we in op de drie onrechtmatigheden die u heeft opgemerkt.

De geconstateerde onrechtmatigheid rondom de eindejaarsuitkering in 2009 (een nadrukkelijke wens van de gemeenteraad waarbij juridische kanttekeningen inzichtelijk waren) was eenmalig en is in de tijd achterhaald. Op het onvoldoende toetsen van recht op bijzondere bijstand en het in aanmerking nemen van voorliggende voorzieningen hebben we in begin 2012 actie ondernomen (zie onderzoeksrapport op pagina 22). Dit heeft geleid tot aanpassing van onze beleidsregels bijzondere bijstand per 1 mei 2012. Bij de conclusie dat de AlkmaarPas niet louter is gericht op versterking van de deelname aan sociaal-culturele en sportieve activiteiten, past de kanttekening dat het om een geringe bijdrage gaat (€ 11). Met dit bedrag worden de winkels/restaurants niet gecompenseerd maar de bibliotheek en het museum (gericht op sociaal-culturele participatie) wel.



Vervolg brief:
3122
(biz. 3)

De in het onderzoeksrapport getrokken conclusie dat de gemeente Alkmaar de door het rijk geboden beleidsvrijheid benut, past bij het sociale gezicht dat wij als gemeente willen laten zien zodat ook Alkmaarders met een laag inkomen volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving.

Wij zien uw eindrapport met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar,

P.M. Bfuihboge, burgemeester

ir. J.A.M. Krieckaert, waarnemend secretaris



Het college van burgemeester en wethouders
Postbus 53
1800 BC ALKMAAR

Rekenkamercommissie

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2013/014

Toestelnummer
072-5489342

Uw brief d.d.
26.03.2013

Behandeld door
J.F. Ningen

Bijlagen

Onderwerp
Reactie op bestuurlijk wederhoor rapport
'Evaluatie Minimabeleid'

Datum
04.04.2013

Geacht college,

Bedankt voor uw reactie op ons conceptrapport 'Evaluatie Minimabeleid'. De rekenkamercommissie voegt die als bijlage bij het rapport.

Onder **1. Doeltreffendheid** refereert u aan de opmerking van Verwey Jonker Instituut, dat de vergelijking van de enquêteresultaten met de resultaten van de Armoedemonitor met terughoudendheid moet worden geïnterpreteerd en stelt u, dat voor een aantal kostensoorten de percentages in een gunstiger daglicht geplaatst zouden moeten worden, omdat rekening moet worden gehouden met de specifieke criteria. Wij hadden dit graag geconcretiseerd gezien in uw bestuurlijke reactie.

Onder **2. Doelmatigheid** stelt u, dat het beleidskader minimabeleid zich niet richt op het hele minimabeleid, maar slechts op een deel.

De rekenkamercommissie krijgt hierdoor de indruk, dat de kaderstelling van de gemeenteraad zijn doel mist, omdat het beleidskader minimabeleid niet als overkoepelend uitgangspunt wordt beschouwd voor het door uw college te voeren minimabeleid. Dit roept extra vraagtekens op over de beheersbaarheid van dit beleidsonderwerp door de raad.

Onder **3. Rechtmatigheid** geeft u nadere duiding aan onze 3 conclusies, waarin wij ons kunnen vinden.

Uw reactie heeft ons overigens geen aanleiding gegeven om het rapport aan te passen.

Wij vertrouwen erop met ons rapport een bijdrage te leveren aan de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het minimabeleid van de gemeente en aan de versterking van de rol van de raad.

* *bezoekadres*
LANGESTRAAT 97
* *postadres*
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* *bank*
POSTBANK 116121
BNG 28.50.00.179

* *telefoon*
(072) 548 88 88
* *telefax*
(072) 548 87 77



Vervolg brief d.d. 04.04.2013
(blz. 2)

De rekenkamercommissie is van plan de uitvoering van de aanbevelingen in 2014 te evalueren.

Hoogachtend,
namens de rekenkamercommissie,

N.J.M. Appelman,
voorzitter