

Een steuntje en een duwtje

NYFER
Maliestraat 1
3581 SH UTRECHT
T 030-2364703
F 030-2368345
E nyfer@nyfer.nl
I www.nyfer.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van en met financiële steun van de Raad voor Werk en Inkomen. De visies en conclusies weergegeven in dit rapport komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de opdrachtgever

© auteursrecht NYFER, Utrecht, oktober 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Een steuntje en een duwtje

Een onderzoek naar samenhang tussen het minima- en re-integratiebeleid in tien Nederlandse gemeenten

Leo van der Geest
Mirjam Janssen
Mark Berkhof
Frank van Kippersluis
Max Meijer

Inhoud

Samenvatting en conclusies	9
Inleiding	19
1 Inkomensondersteuning en participatiebevordering	25
1.1 Huishoudens met een laag inkomen	25
1.2 De WWB	28
1.3 Knelpunten in de WWB	30
1.3.1 Complexe problematiek	30
1.3.2 Granieten bestand	31
1.3.3 Draaideurklanten	32
1.3.4 Werk biedt niet altijd ontsnapping aan de armoede	33
1.3.5 Verslechterde arbeidsmarktsituatie	34
1.4 Lokaal minimabeleid	35
1.5 Knelpunten in het minimabeleid	38
1.5.1 Het armoedebegrip	38
1.5.2 Niet-gebruik	40
1.5.3 Armoedeval	41
1.6 Bevordering van maatschappelijke participatie	42
1.7 Knelpunten in het participatiebeleid	43
1.7.1 Omvang van het takenpakket	43
1.7.2 Gebrekkige meetbaarheid	44
1.7.3 Gebrekkige samenwerking	45
1.8 Gemeenten in een regierol	46
1.9 Conclusie	48
2 Het gemeentelijke beleid	51
2.1 Werk, inkomen, participatie: de rol van gemeenten	51
2.1.1 Doelstellingen ten aanzien van werk	53
2.1.2 Doelstellingen ten aanzien van inkomen	55
2.1.3 Samenhang tussen minima- en re-integratiebeleid	59
2.2 Specifieke doelgroepen	62
2.2.1 Doelgroepen re-integratie	62
2.2.2 Doelgroepen minimabeleid	66
2.3 Instrumenten	70
2.3.1 Instrumenten voor re-integratie	70
2.3.2 Instrumenten voor inkomensondersteuning	75

2.4	Schuldhelpverlening	78
2.5	Budgetten	82
2.5.1	Budget voor de WWB (W-deel)	82
2.5.2	Budget voor WWB (I-deel)	83
2.5.3	Budget voor armoedebestrijding	85
2.5.4	Budget voor participatiebevordering	87
2.6	Terugdringen niet-gebruik	88
2.6.1	Raming omvang van de doelgroep	89
2.6.2	Manieren om de doelgroep te benaderen	91
2.6.3	Hulp bij het aanvragen van inkomensondersteuning	96
2.6.4	Toenemend gebruik van de regelingen	97
2.6.5	Slot	97
2.7	Conclusie	98
3	Organisatie van beleid en uitvoering	101
3.1	De gemeentelijke organisatie	101
3.1.1	Horizontale of verticale coördinatie	101
3.1.2	Zelf doen of uitbesteden	105
3.2	Samenwerking met andere beleidsterreinen	106
3.3	Samenwerking met externe organisaties	109
3.3.1	Arbeidsmarktbeleid en werkgeversbenadering	110
3.3.2	Samenwerking met maatschappelijke instellingen	112
3.3.3	Samenwerking op het gebied van armoedebeleid	113
3.4	De rol van de cliëntenraad	114
3.5	Conclusie	116
4	Uitvoering van het beleid	119
4.1	Selectie aan de poort	119
4.1.1	De verdwenen klant	121
4.2	De rol van de consulent	121
4.3	Uitvoeringsperikelen	125
4.3.1	Van hogerhand opgelegde regelingen	126
4.3.2	Lokale procedures	126
4.3.3	Overdaad in het minimabeleid	127
4.3.4	Personele onderbezetting	128
4.3.5	Financiën	129
4.3.6	Bestandskoppeling	130
4.4	Conclusie	131

5 Resultaten van beleid	133
5.1 Uitstroom naar werk	133
5.2 Duurzame ontsnapping aan de armoede	135
5.3 Armoedebestrijding	136
5.4 Verscherping van de armoedeval	137
5.5 Lokale verschillen	141
5.6 Klantvriendelijkheid en klanttevredenheid	142
5.7 Conclusie	144
Literatuur	147
Bijlage 1: Internationale ervaringen met armoede- en activeringsbeleid	153
B1.1 Activeringsprogramma's: wat werkt en voor wie?	153
B1.1.1 Motivatie	153
B1.1.2 Work First	154
B1.1.3 Training- en scholingsprogramma's	157
B1.1.4 Specifieke doelgroepen	159
B1.1.5 Combinatie van maatregelen	159
B1.1.6 Conclusies	160
B1.2 De armoedeval in internationaal perspectief	161
B1.2.1 Gedragseffecten	165
B1.2.2 Conclusie	168
B1.3 Werkende armen	168
B1.3.1 Baanmobiliteit	171
B1.3.2 Werk lonend maken	173
B1.3.3 Conclusie	173
Bijlage 2: De armoedeval in tien gemeenten	175
B2.1 Landelijke inkomensafhankelijke regelingen	175
B2.2 Lokale inkomensafhankelijke regelingen	178
Bijlage 3: Geïnterviewde personen	189

Een steuntje en een duwtje

Samenvatting en conclusies

Achtergrond

Onder het motto “Werk boven inkomen” hebben achtereenvolgende kabinetten de strijd aangeboden tegen werkloosheid, armoede en sociale uitsluiting. Ook het kabinet-Balkenende IV beschouwt bevordering van de arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie als één van de hoofddoelstellingen van zijn beleid (“iedereen doet mee”). Met gemeenten en sociale partners zijn afspraken gemaakt om voor het einde van de kabinetsperiode 200.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te activeren, bij voorkeur door het vinden van regulier werk. Voor wie de stap naar de arbeidsmarkt te groot is, wordt gezocht naar andere manieren om actief te participeren in de samenleving.

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van dit beleid. Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand in 2004 zijn gemeenten rechtstreeks verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de bijstand. Ook via de Wet inburgering, de Wet Investing in Jongeren en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning zijn de verantwoordelijkheden van gemeenten voor kwetsbare burgers toegenomen. Bij de vormgeving van dit beleid staan gemeenten voor de vraag hoe zij het beleid zo kunnen inrichten, dat het optimaal bijdraagt aan de zelfredzaamheid van mensen. Financiële hulp kan de nood verlichten, maar als de financiële ondersteuning mensen passief en afhankelijk maakt waardoor zij langer in de uitkeringssituatie blijven, schiet het beleid zijn doel voorbij. Ook moet worden voorkomen dat inkomensondersteunende regelingen een armoedeval creëren, waarbij het aanvaarden van werk geen enkel financieel voordeel meer oplevert. Ten slotte is belangrijk in hoeverre het vinden van werk een *duurzame* ontsnapping aan de armoede mogelijk maakt.

Dit onderzoek naar het armoede- en re-integratiebeleid in tien Nederlandse gemeenten wil inzicht bieden in de vraag hoe gemeenten hun kwetsbare burgers ondersteunen en stimuleren om (weer) volwaardig mee te doen in de samenleving. De centrale vraag is of er verbanden worden gelegd tussen het minima- en re-integratiebeleid. Met andere woorden: bieden gemeenten vooral een vangnet of ook een trampoline, waardoor mensen opveren en (weer) grip krijgen op hun eigen leefsituatie?

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten worstelen met de vraag hoe zij kwetsbare burgers zo kunnen ondersteunen, dat die zo snel mogelijk weer op eigen benen kunnen staan. Zij beseffen dat armoede meer is dan alleen een financieel probleem en dat vaak ook andere vormen van ondersteuning nodig zijn om mensen (weer) ‘op de rails’ te krijgen, maar hebben moeite om dit te vertalen in effectief beleid. Het tot stand brengen van effectieve verbindingen tussen inkomensondersteuning en activering is geen opgelegd pandoer.

Bij de vormgeving van hun beleid lopen gemeenten tegen diverse problemen aan. De problematiek is complex, de middelen zijn beperkt, het beleid is versnipperd en de klant is vaak moeilijk te bereiken. Soms lijkt het vechten tegen de bierkaai. Toch worden er ook successen geboekt. Op lokaal niveau zijn er allerlei interessante en waardevolle initiatieven die zorgen voor meer samenhang, doelmatiger uitvoering en betere resultaten op het gebied van armoedebestrijding en participatiebevordering.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek gepresenteerd als enerzijds een opsomming van knelpunten en dilemma’s waar gemeenten in hun minima- en re-integratiebeleid tegen aanlopen en anderzijds praktische oplossingen die worden gevonden om de positie van kwetsbare burgers te versterken.

Problemen in het minima- en re-integratiebeleid ...

1. Versnipperd aanbod aan voorzieningen

Een aanzienlijk deel van de mensen die bij gemeenten aankloppen voor financiële ondersteuning, kampt met een opeenstapeling van problemen: een slechte arbeidsmarktpositie, laag opleidingsniveau, taalachterstand, problematische schulden, huisvestingsproblemen, slechte gezondheid en psychische stoornissen. Effectieve ondersteuning vereist samenwerking met maatschappelijke organisaties die op bovenstaande terreinen actief zijn. Gemeenten beseffen dat en sluiten coalities met tal van organisaties en instellingen. Het organiseren van een gecoördineerde aanpak – een ‘sluitende keten van voorzieningen’ – blijkt echter geen sinecure. Er valt nog veel winst te behalen met het ontwikkelen van samenwerkingsvormen die daadwerkelijk bijdragen aan duurzame verbetering van de positie van kwetsbare groepen.

2. De klant is moeilijk bereikbaar

In de afgelopen jaren hebben gemeenten veel geïnvesteerd in de kwaliteit en toegankelijkheid van de publieke dienstverlening. Desondanks blijkt steeds weer dat maar een beperkt deel van de doelgroep gebruik maakt van de voorzieningen waar zij recht op hebben. De meeste gemeenten in dit onderzoek hebben geen betrouwbare gegevens over de populatie die in aanmerking komt voor inkomensondersteuning. Groepen waarvan bekend is dat er veel verborgen armoede heerst, zoals werkende armen, zzp'ers en nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) met een afstand tot de arbeidsmarkt, zijn niet of nauwelijks in beeld. Ook weten gemeenten, op een enkele uitzondering na, niet wat er gebeurt met cliënten aan wie een uitkering wordt geweigerd. Wanneer wel gegevens beschikbaar zijn, lopen gemeenten tegen de privacywetgeving op als zij doelgroepen actief willen benaderen.

3. Weinig samenhang tussen het armoede- en re-integratiebeleid

Leggen gemeenten verbanden tussen het armoede- en re-integratiebeleid? Dit is de hoofdvraag van dit onderzoek. In het merendeel van de onderzochte gemeenten staan het minimabeleid en het re-integratiebeleid betrekkelijk los van elkaar. Sommige gemeenten zien het minimabeleid vooral als een op zich zelf staand beleid, gericht op financiële ondersteuning van huishoudens met een laag inkomen. Andere gemeenten leggen in beleidsstukken wel een verband met activering en re-integratie, maar weten niet goed hoe zij daar in de uitvoeringspraktijk handen en voeten aan moeten geven.

Hoewel algemeen wordt onderschreven dat het minimabeleid de prikkel om werk te aanvaarden, niet mag wegnemen, voeren alle tien gemeenten in het onderzoek een minimabeleid dat de armoedeval verscherpt. Met name alleenstaande ouders of paren met kinderen gaan er financieel niet of nauwelijks op vooruit als zij een baan op minimumloonniveau accepteren. Door middel van uitstroompremies proberen gemeenten armoedevaleffecten te compenseren. Het inzicht in de inkomensgevolgen van uitstroom naar werk is doorgaans zeer beperkt. Jobcoaches en inkomensconsulenten vertellen hun cliënten wel dat bepaalde inkomensstoeslagen en tegemoetkomingen vervallen of minder worden als zij werk aanvaarden, maar zijn meestal niet in staat de inkomensgevolgen voor te rekenen. Overigens denken zij genuanceerd over het effect van de

armoedeval op de uitstroom naar werk. In hun ogen zijn het meestal andere belemmeringen die de stap naar betaald werk in de weg staan.

In de uitvoering zijn het minimabeleid en re-integratiebeleid in de meeste gemeenten gescheiden circuits. De verantwoordelijkheid voor beide beleidsterreinen ligt bij verschillende teams of afdelingen, die vaak wel onder één afdelingshoofd vallen, maar verder gescheiden opereren. Voor zover er op beleidsniveau afstemming tussen beide beleidsterreinen plaatsvindt, wordt dat niet vertaald in instructies voor uitvoerenden.

In alle onderzochte gemeenten wordt wel een verband gelegd tussen minimabeleid en maatschappelijke participatie. Via stadspassen en andere voorzieningen kunnen minimahuishoudens een gratis abonnement krijgen op een krant of de bibliotheek en kunnen zij deelnemen aan bijvoorbeeld sport- of culturele activiteiten om zo het risico van sociaal isolement te verminderen.

4. Voornamelijk reactief beleid

Armoedebestrijding en participatiebevordering hebben in de onderzochte gemeenten vaak het karakter van pleisters plakken. Terwijl gemeenten aan de ene kant proberen de financiële nood van minimahuishoudens te verlichten, zien zij aan de andere kant een zorgwekkende toename van het aantal huishoudens met problematische schulden. Terwijl zij aan de ene kant investeren in opleidingen en startkwalificaties voor cliënten in de bijstand, zien zij aan de andere kant groepen jongeren de school verlaten zonder enig diploma. De gemeenten in dit onderzoek zien de noodzaak om armoede en sociale uitsluiting meer bij de bron aan te pakken, maar het ontwikkelen van preventief beleid staat nog in de kinderschoenen.

5. Weinig zicht op effectiviteit

De tien gemeenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, hebben weinig inzicht in de effectiviteit van hun beleid op het gebied van armoedebestrijding en participatiebevordering. Met betrekking tot de WWB worden in- en uitstroomcijfers bijgehouden en bestaat inzicht in de verschillende soorten trajecten die worden ingezet en de resultaten die daarmee worden behaald. Niet duidelijk is echter in hoeverre mensen die werk aanvaarden, duurzaam aan de armoede ontsnappen. Voor cliënten die

ver van de arbeidsmarkt afstaan, zijn er trajecten gericht op participatie of zorg, maar de doelen die daarmee moeten worden bereikt, zijn niet altijd helder omschreven. Dat maakt het meten van effecten niet mogelijk.

Ook op het gebied van de armoedebestrijding ontbreken heldere doelstellingen. Voor zover er effectmeting plaatsvindt, richt die zich op input- of outputindicatoren in plaats van bereikte resultaten. Een bijkomend probleem is dat het moeilijk is de doelgroep te bereiken. Wanneer wel gegevensbestanden beschikbaar zijn, staat privacywetgeving een persoonlijke benadering vaak in de weg. Het is niet duidelijk of en in hoeverre het armoedebeleid bijdraagt aan de zelfredzaamheid van burgers.

6. Problemen in de uitvoering

De gemeenten in dit onderzoek hebben veel last van frequente en laat aangekondigde veranderingen in landelijke wet- en regelgeving. Die zorgen voor aanzienlijke uitvoeringsproblemen. Ook bij lokale beleidswijzigingen is er soms weinig oog voor de uitvoeringsconsequenties.

7. Verslechterde arbeidsmarktsituatie

De gemeenten in dit onderzoek maken zich zorgen over de verslechterde arbeidsmarktsituatie. Zij zien dat er meer klanten voor werk en inkomen aankloppen, zonder dat de capaciteit en budgetten daarop worden aangepast. Gemeenten vrezen dat zij door gebrek aan tijd of middelen zullen worden gedwongen zich te richten op de meest kansrijke groepen, waardoor cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt tussen wal en schip vallen.

... maar ook successen

Ondanks deze moeilijkheden wordt in alle onderzochte gemeenten met grote inzet en creativiteit gewerkt om kwetsbare groepen te begeleiden naar werk of maatschappelijke participatie. Daarbij worden ook successen geboekt. Sinds de invoering van de WWB in 2004 is het aantal mensen dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering met een derde afgenomen. Internationaal gezien scoort Nederland goed als het gaat om het aantal huishoudens dat van een uitkering moet rondkomen. Ook het aantal 'werkende armen' ligt lager dan in veel andere landen. Toch valt er op het

gebied van armoedebestrijding en participatiebevordering nog veel te winnen. Nog altijd moeten meer dan een miljoen mensen van een minimaal inkomen rondkomen (cijfers 2008). 350.000 kinderen tussen 5 en 18 jaar groeien op in een arm gezin.

Het is belangrijk dat gemeenten bij het bestrijden van armoede en bevorderen van participatie van elkaar leren. Dit rapport bevat vele voorbeelden van initiatieven die in de onderzochte gemeenten zijn ontwikkeld om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het minima- en re-integratiebeleid te verbeteren.

1. Effectieve dienstverlening

In de onderzochte gemeenten wordt hard gewerkt om versnippering in het aanbod van voorzieningen tegen te gaan. Op de nieuw opgerichte ‘werkpleinen’ werken gemeenten, UWV en andere partijen steeds beter samen op het gebied van re-integratie en inkomensvoorziening. De ‘werkgeversbenadering’ biedt kansen voor een efficiëntere en effectievere dienstverlening, ook aan groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De bundeling van financieringsmiddelen in het Participatiebudget per 1 januari 2009 helpt om lokale middelen voor re-integratie efficiënter in te zetten ten behoeve van de klant. Verdere bundeling van middelen voor re-integratie kan bijdragen aan verdere verbetering van de dienstverlening.

Ook buiten de werkpleinen zoeken gemeenten naar effectieve vormen van samenwerking met maatschappelijke organisaties. In Weert bijvoorbeeld, overlegt de dienst Sociale Zaken maandelijks met de politie, de thuiszorg, woningcorporaties, maatschappelijk werk en het Riagg om acute problemen (crisisituaties) direct aan te pakken en op te lossen, zonder discussies over taken, budgetten en verantwoordelijkheden.

2. Op zoek naar de klant

Ook in het armoedebeleid werken gemeenten samen met maatschappelijke organisaties, zoals het Leger des Heils, de voedselbank, vluchtelingenwerk, migrantenorganisaties enz., om armoedeproblemen beter in het vizier te krijgen en mensen effectiever te kunnen benaderen. Den Haag, Apeldoorn, Eindhoven en andere gemeenten zoeken actief naar mensen van wie ze vermoeden dat die in aanmerking komen voor financiële ondersteuning en

gaan zo nodig op huisbezoek om hen te wijzen op de mogelijkheden en te helpen bij het aanvragen. Goes heeft afspraken met 45 instellingen in de thuiszorg, woningcorporaties, welzijnswerk, jeugdzorg e.d., die de gemeente informeren over schrijnende situaties die zij in hun werk tegenkomen (project “Achter de voordeur”). De gemeente onderneemt vervolgens actie om deze mensen te wijzen op vormen van ondersteuning die de gemeente kan bieden. In toenemende mate betrekken gemeenten cliëntenvertegenwoordigers bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. In Goes en Leidschendam-Voorburg heeft dat tot aantoonbare verbeteringen geleid.

3. Verbindingen tussen het armoede- en re-integratiebeleid

Zoals opgemerkt, wijzen verschillende gemeenten in beleidsstukken wel op de samenhang tussen armoede- en re-integratiebeleid, maar hebben zij vaak moeite met de vertaling daarvan in concreet beleid. Van de tien onderzochte gemeenten leggen alleen Houten en Leidschendam-Voorburg een daadwerkelijke koppeling tussen het minima- en re-integratiebeleid. In Houten krijgt dat vorm door regelmatig overleg en afstemming tussen jobcoaches en inkomensconsulenten. In Leidschendam-Voorburg wordt in beleid en uitvoering voortdurend benadrukt dat het minimale beleid ondersteunend moet zijn aan het re-integratiebeleid. Verschillende gemeenten voeren organisatorische veranderingen door die mede bedoeld zijn om tot een betere coördinatie van beleid op het gebied van werk, inkomen, zorg en maatschappelijke participatie te komen.

Daarnaast proberen verschillende gemeenten hun re-integratiebeleid nadrukkelijker te richten op duurzame uitstroom uit de uitkering, onder meer door maatwerk te bieden in het bemiddelen naar werk. Gemeenten steken veel energie in het trainen van hun consulenten en jobcoaches om samen met de klant te zoeken naar mogelijkheden in plaats van belemmeringen. Daarin kunnen ook eisen worden gesteld aan de eigen verantwoordelijkheid van cliënten. Het bieden van maatwerk en het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de cliënt zijn essentieel voor effectieve bemiddeling.

4. Inzetten op preventie

Apeldoorn, Eindhoven en andere gemeenten voeren actief beleid ter voorkoming van schulden, onder meer door vroege signalering, schuldbemiddeling en voorlichting op scholen. In Apeldoorn blijkt dit tot vermindering van het aantal schuldbemiddelingsaanvragen en problematische schulden te leiden. Eindhoven voert een gecoördineerd beleid met scholen, leerplichtambtenaren, politie en buurtwerkers om verzuim en voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Weert overlegt met werkgevers en onderwijsinstellingen in de regio om de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt te monitoren en tijdig te kunnen inspelen op verwachte verschuivingen in vraag en aanbod.

5. Zicht op effectiviteit

Sinds de invoering van de WWB is het aantal bijstandsccliënten met een derde gedaald. Mensen die worden bemiddeld naar werk slagen er voor het overgrote deel (meer dan 80%) in uit de bijstand te blijven. Bijna alle gemeenten volgen inmiddels een 'Work First' aanpak voor nieuwe bijstandsccliënten. Uit internationaal onderzoek blijkt dat dit het meest effectieve instrument is om de uitstroom van mensen die kunnen werken, te bevorderen. Een Work First aanpak gecombineerd met investeringen in scholing en arbeidsvaardigheden biedt ook mogelijkheden voor groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Enkele gemeenten in dit onderzoek werken gericht aan instrumenten om hun uitstroombesleid meer te richten op 'duurzame' uitstroom, onder meer door scholing en intensieve bemiddeling naar een passende baan. In de afgelopen jaren is gebleken dat de overgrote meerderheid van de WWB-ccliënten die zijn uitgestroomd naar een baan, er in geslaagd is aan het werk te blijven, al zal de gunstige conjunctuur daar zeker toe hebben bijgedragen. Nederland telt internationaal gezien relatief weinig 'werkende armen'. Dit is een aanwijzing voor 'baanmobiliteit': voor mensen die aan de slag gaan, biedt de arbeidsmarkt mogelijkheden om zich financieel te verbeteren.

6. Doelmatige uitvoering

De meeste gemeenten in dit onderzoek voeren organisatorische aanpassingen door (of hebben dat al gedaan) om het beleid ten aanzien van kwetsbare groepen beter te kunnen coördineren. Het Participatiehuis in

Sittard-Geleen is een voorbeeld van een samenhangende aanpak waarbij uiteenlopende voorzieningen, zoals schuldhulpverlening, welzijnswerk, huisvesting, verslavingszorg, Riagg, WSW e.d., zijn bijeengebracht om cliënten met complexe vragen en problemen te kunnen bedienen en hen te leren weer te participeren.

Veel aandacht is er ook voor het verlagen van drempels en toegankelijk maken van voorzieningen. Het 'verstrekkingsboek' in Oldambt informeert potentiële aanvragers van aanvullende bijstand op een heldere en toegankelijke manier welke kosten wel en niet voor vergoeding in aanmerking komen en zorgt voor snelle afhandeling van de aanvragen. Apeldoorn heeft een procedure ontwikkeld waardoor bijstandcliënten binnen tien tot vijftien minuten bijzondere bijstand kunnen aanvragen en het geld direct ontvangen.

7. De economische crisis overwinnen

In alle gemeenten die aan dit onderzoek deelnamen, heerst een sterke wil om het minima- en re-integratiebeleid zoals dat in de afgelopen jaren is ontwikkeld, intact te houden en verder te verbeteren. Er is hen veel aan gelegen te voorkomen dat de economische crisis mensen in een kwetsbare positie nog verder op afstand zet. Effectief beleid op dit punt is niet alleen in het belang van de betrokken personen en gemeenten, maar van ons allemaal.

Een steuntje en een duwtje

Inleiding

Armoede en sociale uitsluiting behoren tot de hardnekkigste problemen van onze ‘participatiemaatschappij’.¹ Volgens de meest recente schattingen van het CBS en SCP telt Nederland ruim 500.000 huishoudens met een laag inkomen (7,6% van het aantal huishoudens).² Ongeveer een derde hiervan verkeert langdurig (meer dan vier jaar) in armoede. De meerderheid van de arme huishoudens ontvangt een uitkering, maar er zijn ook werkenden die er niet of ternauwernood in slagen om een minimaal inkomen bij elkaar te sprokkelen. Onder invloed van de gunstige economische conjunctuur is het aantal huishoudens met een laag inkomen de laatste jaren flink gedaald, maar de zware economische recessie heeft aan deze daling een abrupt einde gemaakt en belooft voor de komende jaren weinig goeds.

Onder het motto “Werk boven inkomen” hebben achtereenvolgende kabinetten de strijd aangeboden tegen armoede en sociale uitsluiting. Ook het huidige kabinet-Balkenende IV heeft ambitieuze doelstellingen om de arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie (mantelzorg, vrijwilligerswerk) te verhogen. Met gemeenten en sociale partners zijn afspraken gemaakt om nog binnen deze kabinetsperiode 200.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer aan de samenleving te laten deelnemen.

Gemeenten en uitvoeringsinstanties pakken hun verantwoordelijkheid op door mensen met een uitkering waar mogelijk te begeleiden naar werk, waarmee zij in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Sinds de invoering van de WWB in 2004 hebben gemeenten er ook rechtstreeks financieel belang bij, dat zo min mogelijk inwoners een beroep doen op de bijstand. Voor wie de stap naar de arbeidsmarkt te groot is, wordt gezocht naar andere manieren om actief betrokken te zijn in de samenleving. Daarnaast bieden gemeenten aan huishoudens met een laag inkomen diverse vormen van inkomensondersteuning aan. Enerzijds vanuit hun zorg voor kwetsbare inwoners, anderzijds omdat minder armoede en sociale uitsluiting de leefbaarheid voor iedereen verbeteren.

Bij de vormgeving van het activerings- en armoedebeleid staan gemeenten voor een belangrijke vraag: hoe kunnen zij het beleid zo inrichten, dat het

¹ WRR, 2006: *De verzorgingsstaat herwogen*.

² CBS/SCP, 2008: *Armoedebericht 2008*.

optimaal bijdraagt aan de zelfredzaamheid van mensen. Als de financiële ondersteuning mensen passief en afhankelijk maakt, waardoor zij langer in de uitkerings situatie blijven, schiet het beleid zijn doel voorbij. Ook moet worden voorkomen dat het aanvaarden van werk geen enkel financieel voordeel oplevert, doordat inkomensondersteunende regelingen abrupt wegvallen (armoedeval). Ten slotte is belangrijk in hoeverre werk een *duurzame* ontsnapping aan de armoede mogelijk maakt. De vraag of gemeenten verbindingen leggen tussen het minima- en activeringsbeleid staat centraal in dit onderzoek.

Onderzoeksvraag

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

Welke verbindingen worden door gemeenten in beleid en uitvoering tussen het minimabeleid en het re-integratiebeleid gelegd?

Om hier inzicht in te krijgen is het beleid van tien Nederlandse gemeenten op het gebied van armoedebestrijding en re-integratie en de onderlinge samenhang daartussen gedetailleerd onderzocht. Daarbij is zowel naar het geformuleerde beleid als naar de uitvoering gekeken. Bij 'beleid' gaat het om de doelstellingen die gemeenten formuleren op het gebied van armoedebestrijding en re-integratie, de speerpunten die zij kiezen, de doelgroepen die zij onderscheiden, de instrumenten die zij inzetten, de middelen die zij ervoor uittrekken en de resultaten die worden behaald. Bij 'uitvoering' gaat het om de vraag hoe gemeenten het beleid organiseren, hoe zij zorgen voor coördinatie tussen beleidsterreinen en met actoren binnen en buiten de organisatie, hoe het beleid in de dagelijkse praktijk werkt, welke knelpunten zich voordoen en hoe geprobeerd wordt daar werkbare oplossingen voor te vinden. De aandacht voor zowel beleid als uitvoering is van belang, omdat er belangrijke verschillen kunnen zijn tussen collegeprogramma's en beleidsnotities gericht op het politieke circuit en de dagelijkse realiteit van de uitvoering.

Selectie van gemeenten

Het onderzoek is uitgevoerd in tien gemeenten die verschillen in grootte, geografische ligging en politieke kleur. Er is niet gestreefd naar een representatieve doorsnede van Nederlandse gemeenten, maar wel gelet op

de noodzakelijke spreiding. Onder de deelnemende gemeenten bevinden zich één gemeente uit de G4 (Den Haag), vier grote gemeenten (Apeldoorn, Eindhoven, Leiden en Sittard-Geleen), vier middelgrote en kleinere gemeenten (Goes, Houten, Leidschendam-Voorburg en Weert) en één samenwerkingsverband van drie kleine gemeenten (Reiderland, Scheemda en Winschoten) in één sociale dienst, de Inter Gemeentelijke Sociale Dienst Oldambt. Deze selectie zorgt voor voldoende schakering in het armoede- en re-integratiebeleid en de mate van samenhang daartussen.

Aanpak van het onderzoek

Ten behoeve van dit onderzoek is allereerst een verkenning uitgevoerd van nationale en internationale literatuur op het gebied van armoede- en re-integratiebeleid. Daarna zijn in de tien gemeenten die aan het onderzoek hebben deelgenomen, beleidsstukken, nota's, verordeningen, uitvoeringsrapportages e.d. op het terrein van armoede- en re-integratiebeleid verzameld en geanalyseerd. Vervolgens zijn in alle tien gemeenten semi-gestructureerde interviews gehouden met zowel mensen op beleidsniveau (directeuren, managers, beleidsmedewerkers e.d.) als op uitvoeringsniveau (teamleiders, consultants, jobcoaches e.d.). Per gemeente zijn 4 à 6 interviews gehouden. Ook is een tiental gesprekken met cliënten gevoerd om ook hun ervaringen met het gemeentelijke beleid in het onderzoek te laten doorklinken. Vanwege privacygevoeligheid zijn hun namen veranderd. Een lijst van geïnterviewde personen is als bijlage bij dit rapport opgenomen (bijlage 3).

Na de afronding van het veldonderzoek zijn de onderzoeksresultaten besproken in een workshop. Behalve vertegenwoordigers uit de onderzochte gemeenten namen hier ook vertegenwoordigers van andere gemeenten aan deel (Almere, Hilversum, Spijkenisse, Rotterdam). Voorts waren medewerkers van Divosa, UWV, SCP en het Ministerie van SZW bij de workshop aanwezig. De discussie in de workshop heeft er belangrijk toe bijgedragen om de uitkomsten van het onderzoek in hun juiste context te plaatsen. Namen van deelnemers aan de workshop zijn eveneens opgenomen in bijlage 3.

Dilemma's en knelpunten in beleid en uitvoering

In de loop van het onderzoek zijn wij op een aantal dilemma's en knelpunten gestuit, waar gemeenten bij de formulering en uitvoering van hun beleid op het gebied van armoedebestrijding en re-integratie mee worstelen. Wij hebben deze dilemma's in de rapportage een centrale plaats gegeven. In de eerste plaats, omdat zij duidelijk maken voor welke afwegingen gemeenten staan. In de tweede plaats, omdat juist daar de verschillen in aanpak tussen gemeenten duidelijk worden. Over de doelstellingen en uitgangspunten van het armoede- en re-integratiebeleid zijn de meeste gemeenten het in grote lijnen wel eens, maar in de vertaling daarvan naar een doelmatige en doeltreffende uitvoering komen belangrijke verschillen naar voren. Door die verschillen te laten zien, krijgen ook andere gemeenten, die met dezelfde uitvoeringsvragen zitten, een spiegel voorgehouden.

Best practices

Het doel van dit onderzoek is niet alleen om verschillen tussen gemeenten op het gebied van armoede- en re-integratiebeleid zichtbaar te maken, maar ook om daarvan te leren. Andere gemeenten die met dezelfde dilemma's en uitvoeringsproblemen worstelen als de onderzochte gemeenten, moeten uit dit onderzoek ideeën en inspiratie kunnen putten voor hun eigen beleid en uitvoeringspraktijk. Daarom besteden wij in dit onderzoek ook veel aandacht aan *best practices* die wij in de onderzochte gemeenten hebben aangetroffen als oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten en dilemma's. Voor zover uit ander onderzoek en andere literatuur eveneens interessante oplossingsrichtingen naar voren komen, worden die in dit rapport meegenomen en besproken.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 start met een algemene beschrijving van het gemeentelijke beleid op het gebied van inkomensondersteuning en participatiebevordering. Beschreven wordt welke taken gemeenten op deze terreinen hebben en tegen welke knelpunten zij oplopen. Omdat het vinden van een juiste mix tussen inkomensondersteuning en activering natuurlijk niet alleen een Nederlands vraagstuk is, wordt in een afzonderlijk hoofdstuk (bijlage 1) besproken hoe

in andere landen tegen dit vraagstuk wordt aangekeken en welke conclusies daaruit worden getrokken. Hoofdstuk 1 en bijlage 1 zijn voornamelijk gebaseerd op literatuurstudie. De overige hoofdstukken zijn gebaseerd op het veldwerk in de tien gemeenten.

Hoofdstuk 2 presenteert de resultaten van het onderzoek naar het beleid dat de tien onderzochte gemeenten op het gebied van armoedebestrijding en participatiebevordering voeren. Gemeenten maken zowel in hun minimaals als in hun re-integratiebeleid verschillende keuzen wat betreft de vormgeving van hun beleid, de aandacht voor specifieke doelgroepen, de inzet van instrumenten enzovoort; het rapport maakt de overwegingen daarachter zichtbaar. In alle gemeenten is het terugdringen van niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen een belangrijk thema, maar de inzet die gemeenten plegen om onbekende doelgroepen op te sporen, verschilt. Ook de mate waarin preventief wordt ingezet op het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting verschilt per gemeente.

De hoofdstukken 3 en 4 gaan in op de organisatie en uitvoering van het armoede- en re-integratiebeleid en in het bijzonder op de samenhang daartussen. Belangrijke thema's zijn hier de coördinatie met andere beleidsterreinen en de samenwerking met lokale partners. Ook de invloed van cliëntenraden en andere vertegenwoordigers van de doelgroepen komt aan de orde. Verder wordt aandacht besteed aan de rol en werkwijze van consultants en jobcoaches en aan de knelpunten die zich in de uitvoering voordoen. Het onderzoek laat zien dat de uitvoeringspraktijk tussen gemeenten behoorlijk verschilt.

In hoofdstuk 5 staan de resultaten van het beleid centraal. De kernvraag is hier in hoeverre burgers duurzaam aan armoede en sociale uitsluiting ontsnappen en welke bijdrage gemeenten hieraan kunnen leveren. Opvallend is het grote gebrek aan inzicht in de effectiviteit van het gevoerde beleid in alle onderzochte gemeenten.

Bij elk thema worden steeds de dilemma's en knelpunten waar gemeenten tegen aanlopen, uitgelicht. Elke gemeente probeert efficiënte en effectieve oplossingen voor beleidsvragen en uitvoeringsproblemen op het gebied van werk en inkomen te vinden, maar de ene gemeente slaagt daar beter in dan de andere. Voor elk knelpunt proberen wij aan te geven welke gemeente daar een originele en effectieve aanpak voor heeft ontwikkeld. Een

Een steuntje en een duwtje

samenvatting van de gesignaleerde knelpunten en oplossingsrichtingen is voorin dit rapport afgedrukt.

Woord van dank

NYFER is de gemeenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt en alle geïnterviewde personen bijzonder erkentelijk voor hun medewerking. Ook de deelnemers aan de workshop willen wij hartelijk danken voor hun inbreng in de discussie en de gemeente Leidschendam-Voorburg voor de geboden gastvrijheid. Tot slot veel dank voor de leden van de begeleidingscommissie en het secretariaat van de Raad voor Werk en Inkomen voor waardevol commentaar en suggesties bij eerdere versies van dit onderzoek.

1 Inkomensondersteuning en participatiebevordering

Draagt het minima- en re-integratiebeleid³ optimaal bij aan de zelfredzaamheid van mensen? Of maakt het mensen in kwetsbare situaties onbedoeld juist afhankelijker van hulp? Dit hoofdstuk beschrijft de taken en verantwoordelijkheden die gemeenten op het gebied van inkomensondersteuning en participatiebevordering hebben en gaat in op knelpunten waar gemeenten bij de uitvoering van die taken tegen aanlopen.

1.1 Huishoudens met een laag inkomen

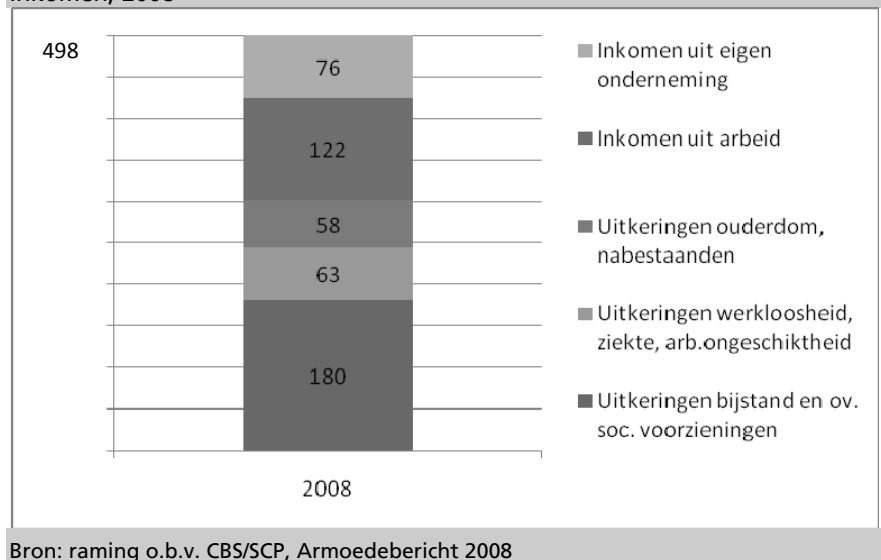
Volgens de meest recente schattingen van het CBS/SCP telde Nederland in 2008 bijna 500.000 huishoudens met een laag inkomen (7,6% van het aantal huishoudens).^{4,5} Dit betekent dat meer dan een miljoen personen van een laag inkomen moeten rondkomen. Twee derde van de huishoudens met een laag inkomen is afhankelijk van een uitkering. Het grootste deel van hen ontvangt een bijstandsuitkering, maar ook veel mensen met een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering zitten onder de lage-inkomensgrens. Ook huishoudens met een inkomen uit arbeid komen niet altijd boven de lage-inkomensgrens uit: de zogenoemde ‘werkende armen’. Onder hen zijn zelfstandigen die weinig verdienen of verlies lijden met hun bedrijf oververtegenwoordigd. Figuur 1.1 geeft inzicht in de verdeling van huishoudens met een laag inkomen naar bron van inkomen.

³ De begrippen ‘re-integratie’ en ‘participatie’ worden soms door elkaar gebruikt. Re-integratie betreft de overgang van een uitkeringssituatie naar (betaald) werk, participatie is breder en heeft betrekking op het (weer) meedoen aan maatschappelijke activiteiten, waaronder (betaald) werk.

⁴ CBS/SCP, 2008: *Armoedebericht 2008*.

⁵ De lage-inkomensgrens is gebaseerd op het bedrag dat een alleenstaande bijstandsgerechtigde in 1979 ontving en wordt jaarlijks verhoogd met de consumentenprijsindex. In 2008 bedraagt de lage-inkomensgrens voor een alleenstaande € 916 per maand. Hierbij wordt uitgegaan van het inkomen exclusief huurtoeslag. Voor verschillende armoedebegrippen zie verder paragraaf 1.5.1.

Figuur 1.1 Huishoudens met een laag inkomen (x 1.000), naar bron van inkomen, 2008



Kijken we naar de gezinssamenstelling, dan kampen eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen en alleenstaanden tot 65 jaar relatief het vaakst met armoede. Ouderen – traditioneel een belangrijke risicogroep – zijn niet meer oververtegenwoordigd onder de lage inkomens; hun inkomenspositie is vanaf de jaren negentig sterk verbeterd. Kinderen zijn wel oververtegenwoordigd. Van de 2,5 miljoen kinderen tussen 5 en 18 jaar wonen er bijna 350.000 in een arm gezin.⁶ Etniciteit speelt een belangrijke rol in het risico op armoede. Zo moesten niet-westerse allochtonen in 2006 bijna vier keer zo vaak rondkomen met een inkomen onder de lage-inkomensgrens als autochtonen.⁷ Armoede komt relatief veel voor in grote steden, vooral Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, en dan met name in bepaalde wijken en buurten. Ongeveer een derde van de huishoudens met een laag inkomen moet langdurig (vier jaar of langer) van een laag inkomen rondkomen.

Armoede heeft niet alleen te maken met een laag inkomen. Een bredere definitie van armoede kijkt naar de algehele leefsituatie en de kansen om volwaardig in de samenleving te participeren.⁸ Naast inkomen zijn

⁶ SCP, 2009: *Kunnen alle kinderen meedoen?*

⁷ CBS/SCP, 2008: *Armoedebericht 2008*, p. 8.

⁸ Engbersen, Vrooman en Snel (red.), 1995 t/m 2000: *Jaarrapporten Armoede en sociale uitsluiting*.

opleidingsniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, woon- en leefomgeving en de aanwezigheid van toekomstperspectief belangrijke aspecten. Vooral in situaties waarin er nauwelijks uitzicht op werk of verandering van de leefsituatie is, is sprake van armoede. Armoede in deze brede betekenis is sociale uitsluiting.

In de SCP-studie *Sociale uitsluiting in Nederland* is het begrip ‘sociale uitsluiting’ nader uitgewerkt. Daarbij worden twee ‘sociale’ en twee ‘economische’ dimensies onderscheiden:⁹

1. onvoldoende sociale participatie;
2. onvoldoende normatieve integratie (geen naleving van de gangbare waarden en normen in de samenleving);
3. een tekort aan elementaire levensbehoeften en materiële goederen (materiële deprivatie);
4. onvoldoende toegang tot (semi)publieke diensten en voorzieningen, zoals onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, sociale zekerheid, veiligheid enz.

De gemeentelijke overheid is door haar korte afstand tot de burger de meest aangewezen bestuurslaag om problemen van armoede en sociale uitsluiting te signaleren en beleid te ontwikkelen dat tot een oplossing van die problemen kan bijdragen. Gemeenten zien het ook als een belangrijke verantwoordelijkheid om de leefsituatie en het toekomstperspectief van kwetsbare burgers te verbeteren.¹⁰

De laatste jaren zijn de taken van gemeenten op het gebied van participatiebevordering en ondersteuning van kwetsbare groepen toegenomen. De Wet werk en bijstand (WWB) is daar een voorbeeld van, maar gemeenten voeren ook taken uit in het kader van de Wet inburgering (Wi), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), de schuldhulpverlening en lokaal minimabeleid. Ook de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) in 2008 betekent een uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket, gericht op kwetsbare groepen. Daarnaast hebben gemeenten te maken met dak- en thuislozen, illegalen, mensen in een instelling voor maatschappelijke opvang, (ex-)gedetineerden, zwaar verslaafden en andere groepen die zich aan de marge van de samenleving bevinden. Vaak zijn ook deze groepen sociaal uitgesloten.

⁹ Jehoel-Gijsbers, 2004: *Sociale uitsluiting in Nederland*.

¹⁰ Stimulansz/SGBO, 2005: *Gemeentelijk armoedebeleid*.

1.2 De WWB

Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand op 1 januari 2004 zijn gemeenten volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de bijstand. Ook hebben zij meer beleidsvrijheid gekregen bij de uitvoering van de wet. Het doel hiervan was dat gemeenten harder en effectiever aan de slag zouden gaan om mensen met een uitkering aan het werk te helpen.

Uit diverse evaluaties blijkt dat de WWB een succes is.¹¹ De WWB heeft een cultuurverandering teweeggebracht, waardoor gemeenten sterker zijn gaan sturen in de richting van werk boven uitkering.¹² Dit heeft geleid tot een vermindering van het aantal huishoudens met een WWB-uitkering. Tien jaar geleden (december 1998) bedroeg het aantal bijstandsuitkeringen (Abw) aan huishoudens onder 65 jaar nog bijna 400.000, in september 2008 was dit gedaald tot 262.000: een daling met 34%. Sinds begin 2009 loopt het bijstandsvolume onder invloed van de verslechterde conjunctuur weer op (zie paragraaf 1.3.5).

De grootste resultaten zijn geboekt door een beperking van de instroom. Veel gemeenten hebben gekozen voor een 'Work First'-aanpak, waarbij nieuwe cliënten onmiddellijk aan de slag gaan om aan hun re-integratie te werken. Hierdoor zijn vooral de relatief gemakkelijk te bemiddelen cliënten met goede kansen op de arbeidsmarkt uitgestroomd. Maar inmiddels zijn veel gemeenten zich ook sterker gaan richten op moeilijk plaatsbare cliënten.

De wijziging van de bekostigingssystematiek van de bijstand heeft ook geleid tot een strengere selectie aan de poort en een strenger handhavingsbeleid. Er wordt meer onderzoek naar fraude gedaan en er worden meer 'maatregelen' (kortingen op de uitkering) opgelegd als cliënten onvoldoende aan hun re-integratie meewerken. Uit onderzoek blijkt dat financiële prikkels, waaronder een strenger sanctiebeleid, bijdragen aan een daling van het aantal WWB-clianten.¹³

Er zijn geen aanwijzingen dat het grotere financiële belang dat gemeenten hebben om instroom te beperken en uitstroom te bevorderen, de

¹¹ Ministerie van SZW, 2008: *Kabinetsstandpunt evaluatie WWB*.

¹² Meccano, 2007: *Werkt de WWB?*

¹³ De Koning et al., 2006: *Het gebruik van prikkels in de bijstand*.

inkomenswaarborgen hebben aangetast. Ook cliënten merken de cultuuromslag in de WWB en staan hier over het algemeen niet negatief tegenover.¹⁴

Financiering van de WWB

Voor de financiering van de WWB stelt het Rijk budget beschikbaar aan gemeenten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in twee delen:

- Een budget voor de inkomensvoorziening (I-deel). Uit dit budget worden de WWB-uitkeringen bekostigd. Tot 1 januari 2009 werd ook de langdurigheidstoeslag uit het I-deel bekostigd, maar deze komt sindsdien ten laste van het (door het Rijk verhoogde) budget voor de bijzondere bijstand dat gemeenten ontvangen via het Gemeentefonds.
- Een budget voor re-integratievoorzieningen (W-deel). Uit dit budget worden alle re-integratie-inspanningen van de gemeente gefinancierd. Per 1 januari 2009 is dit budget opgegaan in het participatiebudget, waarin ook middelen voor volwasseneneducatie en inburgering zitten.

Het budget voor het I-deel wordt door het Rijk vastgesteld op basis van ramingen over het bijstandsvolume, de conjunctuur en gevolgen van veranderingen in het Rijksbeleid. Vervolgens wordt dit macro-budget via een bepaalde verdeelsystematiek (het z.g. objectieve verdeelmodel) over gemeenten verdeeld. Gemeenten die op het I-deel geld overhouden, mogen het overschot besteden aan andere zaken. Eventuele tekorten moet de gemeente zelf bijpassen.

Het budget voor het W-deel (per 1 januari 2009 opgegaan in het participatiebudget) was tot voor enkele jaren gebaseerd op re-integratiekosten die gemeenten in het verleden hebben gemaakt. De historische component in de verdeling is echter geleidelijk afgebouwd. Vanaf 2010 wordt de verdeling geheel bepaald op basis van objectieve verdeelmaatstaven, zoals het bijstandsvolume en de lokale arbeidsmarktsituatie. Het participatiebudget is geormerkt geld. In geval van een overschot op het participatiebudget mag een gemeente dit jaar nog maximaal 75% van het toegekende budget doorschuiven naar een volgend jaar; de bedoeling is om dit percentage met ingang van 2010 te verminderen.

¹⁴ Meccano, 2007: *Werkt de WWB?*

Een steuntje en een duwtje

In geval van een tekort mag maximaal 75% worden voorgefinancierd uit het budget van het volgende jaar; in 2010 wordt dit mogelijk ook lager.

In de afgelopen jaren zijn de verstrekte budgetten voor de meeste gemeenten toereikend gebleken. 45% van de gemeenten had in 2007 een overschot op het I-deel, 63% op het W-deel. 21% van de gemeenten kwam zowel op het I-deel als het W-deel tekort.¹⁵

Tabel 1.1 Gemeenten met een overschot op het I-deel of W-deel c.q. een tekort op zowel het I-deel als het W-deel (2007)*

	Aantal	Percentage
Overschot I-deel	199	45,1
Overschot W-deel	281	63,7
Tekort I-deel en W-deel	92	20,9

* n = 441

Bron: Kernkaart WWB, 2008

Ondanks deze successen stuiten gemeenten bij de uitvoering van de WWB op een aantal knelpunten.

1.3 Knelpunten in de WWB

1.3.1 Complexe problematiek

Uit elk onderzoek blijkt dat veel bijstandsccliënten moeilijk bemiddelbaar zijn naar de arbeidsmarkt. Cliënten kloppen bij de gemeente aan voor een uitkering, maar in veel gevallen blijken er ook allerlei andere problemen te zijn die regulier werk en volwaardig participeren in de samenleving belemmeren, zoals gebrekkige opleiding, gezondheidsproblemen, psychische stoornissen, verslaving, schuldproblemen, taalachterstand, beperkt leervermogen, dakloosheid, sociale problemen enz.

Dit bemoeilijkt de taak van gemeenten. Even snel iemand op weg helpen, bijvoorbeeld door bemiddeling naar een baan, waarna de cliënt weer op eigen benen kan staan, is in de meeste gevallen een illusie. Gemeenten zelf

¹⁵ Kernkaart WWB, 2008.

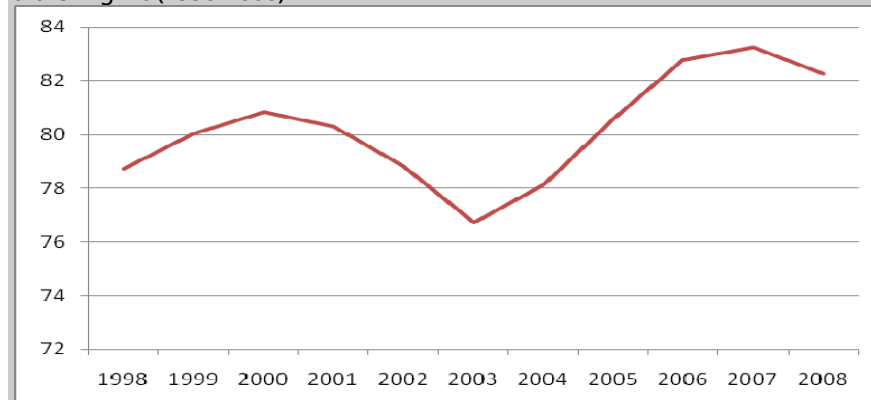
schatten dat ongeveer 30% van hun cliënten in principe de capaciteiten heeft om (weer) volledig uit te stromen naar regulier werk. Een kleine 30% zien zij als minder kansrijk en ruim 40% achten zij kansarm. De laatste groep zal langdurig aangewezen zijn op de bijstand, omdat zij vanwege uiteenlopende belemmeringen niet tot arbeid in wat voor vorm ook in staat zijn.¹⁶

Als voornaamste redenen voor deze beperkte kansen op uitstroom worden genoemd: fysieke belemmeringen (25%), gevolgd door psychische belemmeringen en hoge leeftijd (beide 22%). Verder constateren gemeenten bij 19% van de cliënten sociale belemmeringen, terwijl 12% niet bemiddelbaar is vanwege zorgtaken.¹⁷ Als gemeenten werkelijk inhoud willen geven aan hun motto “Iedereen doet mee” (Den Haag) of “Niemand aan de kant” (Amsterdam), zullen zij samen met deze cliënten naar andere vormen van maatschappelijke participatie moeten zoeken.

1.3.2 Granieten bestand

De moeilijke bemiddelbaarheid brengt met zich dat een aanzienlijke groep cliënten langdurig in de bijstand zit. Figuur 1.2 laat dit zien.

Figuur 1.2 Percentage bijstandsontvangers dat 1 jaar of langer in de uitkering zit (1998-2008)



Bron: CBS, 2009

¹⁶ Divosa, 2007: *Verschil maken*, p. 32.

¹⁷ Divosa, 2007: *Verschil maken*, p. 33.

Over de mogelijkheden om ook mensen die al langdurig in de bijstand zitten, te activeren, wordt verschillend gedacht. Niet alleen tussen gemeenten, maar ook binnen sociale diensten. Sommige medewerkers (diensten) zijn sterk gericht op activering en doen hun uiterste best om elke cliënt 'op een traject te zetten'. Anderen gaan ervan uit dat een aanzienlijke groep cliënten definitief kansloos is op de arbeidsmarkt en dat het vergeefse moeite is om te proberen deze groep te bemiddelen naar werk. In die gevallen moeten de inspanningen van de gemeente worden gericht op bevordering van maatschappelijke participatie in plaats van (vrijwel kansloze) bemiddeling naar werk. Per cliënt moet worden bekeken waar iemands mogelijkheden en beperkingen liggen en wat voor die cliënt het maximaal haalbare is in termen van arbeid en maatschappelijke participatie.

Om goede service te verlenen moet de sociale dienst dus meer doen dan uitkeringen verstrekken en bemiddelen naar werk. De opgave is om samen met de klant oplossingen te ontwikkelen voor diens complexe problemen en stappen te zetten op weg naar zelfredzaamheid. Dit vereist nauwe samenwerking met allerlei partners die aan het uiteindelijke doel – zelfredzaamheid – kunnen bijdragen. Steeds meer gemeenten beseffen dat dergelijk maatwerk noodzakelijk is en richten hun organisatie daar op in.

1.3.3 Draaideurklanten

Soms blijkt dat cliënten die zijn bemiddeld naar werk, na verloop van tijd weer terugkeren bij de sociale dienst om opnieuw een uitkering aan te vragen: de zogenoemde 'draaideurcliënten'. Uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen in 2008 blijkt dat ongeveer driekwart van de cliënten die uitstroomt uit de WWB, niet binnen een halfjaar terugstroomt in de uitkering.¹⁸ Van de WWB-clieuten die werk hebben gevonden, is circa 89% ook na een half jaar nog aan het werk. Na een periode van ruim een jaar is 84% nog steeds aan het werk. Volgens deze cijfers valt het percentage draaideurklanten dus mee. Hierbij moet wel worden aangetekend dat het onderzoek van de Inspectie plaatsvond in een periode van hoogconjunctuur. De kans om een arbeidsplaats te behouden is dan vanzelfsprekend groter dan in economisch mindere tijden.

De meeste gemeenten beseffen dat het zinvoller is wanneer cliënten definitief uitstromen uit de bijstand, dan dat zij snel aan een baantje worden

¹⁸ IWI, 2008: *Perspectief op duurzame uitstroom*.

geholpen dat niet beklijft. Diverse gemeenten hebben hun uitstroomdoelstelling daarom aangepast van 'uitstroom' op zich naar 'duurzame uitstroom'. Dit vraagt intensievere investeringen om de zelfredzaamheid te bevorderen en betekent dat klanten gevolgd moeten worden nadat zij zijn uitgestroomd. Naarmate het beter lukt de cliënt maatschappelijk en financieel weer 'op de rails' te krijgen, neemt de uitkeringsafhankelijkheid ook op langere termijn af.

1.3.4 Werk biedt niet altijd ontsnapping aan de armoede

Het uitgangspunt van de WWB is 'werk boven uitkering'. Iedereen die kan werken, moet zo snel mogelijk (weer) een baan vinden. Werk draagt bij aan het zelfrespect, zorgt ervoor dat mensen (weer) meedoen in de maatschappij en is een middel om aan de armoede te ontsnappen. Wie werkt – zo is de gedachte – heeft geen uitkering meer nodig.

De laatste jaren is steeds duidelijker geworden dat werk geen garantie biedt voor ontsnapping aan de armoede.¹⁹ Ook in huishoudens die hun inkomen uit werk betrekken, komt armoede voor. In ongeveer een derde van de huishoudens met een laag inkomen heeft de hoofdkostwinner een inkomen uit arbeid of eigen onderneming.²⁰ Overigens behoort het percentage werkende armen in Nederland tot de laagste in Europa (EU-15) (zie bijlage 1).

Werkende armen hebben veelal geen binding met sociale voorzieningen. Zij denken dat die alleen bedoeld zijn voor mensen met een uitkering of schamen zich om hulp en ondersteuning te vragen ("ik ga mijn hand toch niet ophouden bij de gemeente"). Werkende armen zijn vaak niet goed in beeld bij gemeenten. Hoewel er de laatste jaren wel veel meer media- en politieke aandacht voor werkende armen is gekomen, heeft dit zich nog niet vertaald in samenhangend beleid om armoede onder werkenden te bestrijden.

Als het aanvaarden van werk niet tot een substantiële verbetering van de inkomenssituatie leidt, kan daar een ontmoedigend effect van uitgaan op de bereidheid en inspanningen om uit de uitkeringssituatie te geraken.

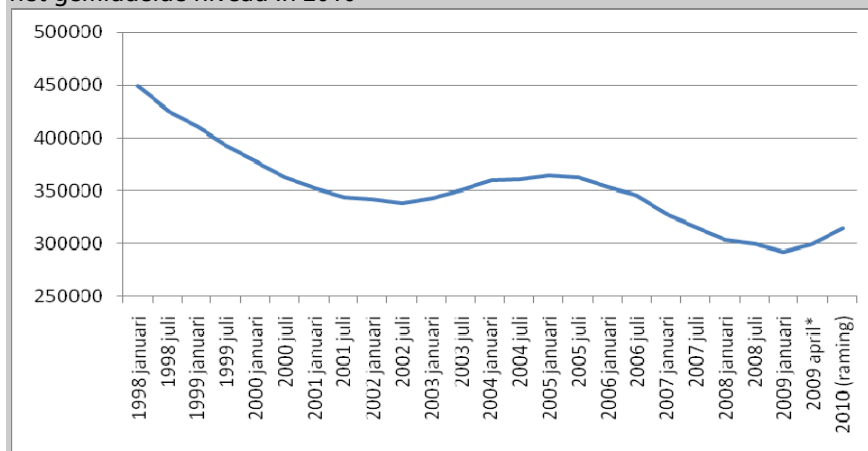
¹⁹ NYFER, 2004: *Werkend en toch arm* SCP, 2007: *Armoedemonitor 2007*. Snel et al., 2008: 'The silent transformation of the Dutch welfare state and the rise of in-work poverty'.

²⁰ CBS/SCP, 2008: *Armoedebericht 2008*, p. 27.

1.3.5 Verslechterde arbeidsmarktsituatie

Veel gemeenten maken zich ernstig zorgen over de verslechterde arbeidsmarktsituatie. Zij voorzien een grote toestroom naar de bijstand, terwijl het aantal vacatures afneemt, waardoor de mogelijkheden om cliënten naar werk te bemiddelen sterk verminderen.

Figuur 1.3 Ontwikkeling bijstandsvolume 1998 – 2009 (april) en raming van het gemiddelde niveau in 2010



Bron: CBS, 2009, CPB, 2009 (raming)

Sinds de invoering van de WWB is het aantal mensen in de bijstand gestaag gedaald. Het budget is ook gedaald, maar minder sterk dan overeenkomt met de daling van het bijstandsvolume. Zo bezien zijn gemeenten dus beloond voor de gerealiseerde volumedaling. Zoals de figuur hierboven laat zien, is er echter een einde gekomen aan de daling van het aantal bijstandsccliënten; sinds 1 januari 2009 vertoont het aantal uitkeringen een stijging. De verwachting is dat het aantal WWB-uitkeringen in 2010 zal oplopen naar 315.000. Dit betreft het jaargemiddelde, wat betekent dat het niveau eind 2010 hoger zal liggen. Na 2010 zal de instroom in de WWB vermoedelijk nog verder doorzetten.²¹ Volgens de gehanteerde systematiek worden de macro-budgetten aangepast als de volumeontwikkeling als gevolg van de conjunctuur meer dan 12.500 huishoudens afwijkt van de geschatte trendmatige ontwikkeling. Dit komt er op neer dat het maximale eigen risico voor gemeenten in het I-deel ongeveer € 0,2 miljard bedraagt.

²¹ CPB, 2009: *Centraal Economisch Plan 2009*.

1.4 Lokaal minimabeleid

Gemeenten vervullen een belangrijke rol in het bestrijden van de armoede. Enerzijds zijn zij verantwoordelijk voor het verstrekken van bijstand op grond van de WWB, waaronder ook de bijzondere bijstand. Anderzijds ontwikkelen gemeenten zelf initiatieven op het gebied van inkomensondersteuning en participatiebevordering. Gemeenten kunnen voorzieningen in het leven roepen om maatschappelijke participatie mogelijk te maken, toeslagen geven op de bijstandsnorm en mensen helpen met het oplossen van hun schulden. Gemeentelijke inkomensvoorzieningen dienen uitdrukkelijk beperkt te blijven tot aanvullingen op het generieke inkomensbeleid van het Rijk.

Generiek (algemeen) inkomensbeleid is de verantwoordelijkheid van het Rijk.²² Het Rijk stelt elk jaar de hoogte van het sociaal minimum vast; deze norm bepaalt de hoogte van de sociale uitkeringen en geldt voor alle burgers van Nederland. Alleen wanneer door bijzondere omstandigheden dit inkomen niet toereikend is om bepaalde noodzakelijke uitgaven te doen, kunnen gemeenten bijspringen in het kader van de bijzondere bijstand. Het gaat dan om individueel maatwerk: de gemeente moet per geval vaststellen of de uitgaven noodzakelijk zijn en of ze daadwerkelijk zijn gedaan. Alleen aan chronisch zieken, gehandicapten en ouderen mogen gemeenten vaste bedragen verstrekken zonder te controleren of de kosten noodzakelijk zijn en daadwerkelijk zijn gemaakt. Vanaf 1 januari 2009 mogen gemeenten aan gezinnen met kinderen voorzieningen verstrekken die de participatie bevorderen, zonder dat per geval hoeft te worden vastgesteld of de voorzieningen noodzakelijk zijn en of de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn. De gemeente dient dan wel in beleidsregels vast te leggen *welke kosten tot welke bedrag* voor individuele bijzondere bijstand in aanmerking komen. Onder die specifieke condities is groepsgewijze bijzondere bijstand voor schoolkosten toegestaan en kan de gemeente de doelgroep collectief benaderen om hen op de hoogte te stellen van de aangeboden vergoeding voor gemaakte of te maken noodzakelijke kosten. De gemeente blijft dan wel verplicht om op een zelf te bepalen wijze vast te stellen of, en zo ja in hoeverre, de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn.²³ Categoriele regelingen voor andere doelgroepen zijn niet toegestaan.

²² Tweede Kamer, 2002-2003, 28 870, nr 3, p. 64-65.

²³ IWI, 2006: *Categoriale bijzondere inkomensaanvulling*, p. 12.

Het Rijk heeft de mogelijkheden voor gemeenten om categoriaal beleid te voeren ingeperkt, omdat deze het landelijke inkomensbeleid doorkruisen. Een andere reden voor de afschaffing van categoriale regelingen is de armoedeval. De armoedeval treedt op wanneer iemand die gaat werken of meer gaat verdienen, er per saldo niet of nauwelijks op vooruitgaat doordat inkomensafhankelijke regelingen wegvallen. Wanneer gemeenten zelfstandig allerlei inkomensafhankelijke regelingen zouden invoeren die cumuleren met inkomensafhankelijke regelingen van het Rijk (zoals de huursubsidie, tegemoetkoming schoolgelden, kosten van kinderopvang e.d.), zou dat de armoedeval wijder openzetten en de arbeidsparticipatie ontmoedigen.

Box 1.1 Categoriaal beleid versus maatwerk

Sinds de invoering van de WWB kunnen aanvullingen op de bijstandsuitkering in beginsel niet meer categoriaal worden toegekend, maar dienen deze gebaseerd te zijn op individuele behoeften en omstandigheden (maatwerk). Bovendien moet worden getoetst of de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn. Uitzonderingen op deze regel zijn categoriale regelingen voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten. Sinds 1 januari 2009 mogen gemeenten ook voorzieningen die de participatie bevorderen, verstrekken aan gezinnen met kinderen. Het moet dan gaan om verstrekkingen in natura, bijvoorbeeld (geld voor) een computer. Het belangrijkste voordeel van maatwerk is dat de extra financiële middelen preciezer terechtkomen bij cliënten die het het hardst nodig hebben. Daar staat tegenover dat de aanvraag en beoordeling veel complexer zijn. Eerst moet worden uitgezocht of de extra financiële ondersteuning werkelijk noodzakelijk is. En vervolgens moet worden gecontroleerd of het geld daadwerkelijk is aangewend, waarvoor het bedoeld was. Dit gaat gepaard met hoge uitvoeringskosten. Veel gemeenten zijn op zoek naar manieren om enerzijds de middelen bij de juiste personen terecht te laten komen en anderzijds de uitvoeringskosten te beperken. Een uitweg uit dit dilemma is het opstellen van beleidsregels, die het mogelijk maken de beoordeling van de persoonlijke omstandigheden in hoge mate te standaardiseren. Ook kunnen gemeenten zelf bepalen hoe zij controleren of ontvangers de kosten werkelijk hebben gemaakt. Dit biedt veel ruimte om met een minimale controle te volstaan.

Gemeenten kunnen naast de bijzondere bijstand nog wel inkomensondersteuning bieden via:²⁴

²⁴ Inspectie Werk en Inkomen, 2006: *Categoriale bijzondere inkomensaanvulling; verkennende studie*.

- Kwijtschelding van gemeentelijke heffingen en belastingen.
- Voorzieningen voor maatschappelijke participatie.
- Collectieve aanvullende ziektekostenverzekering.

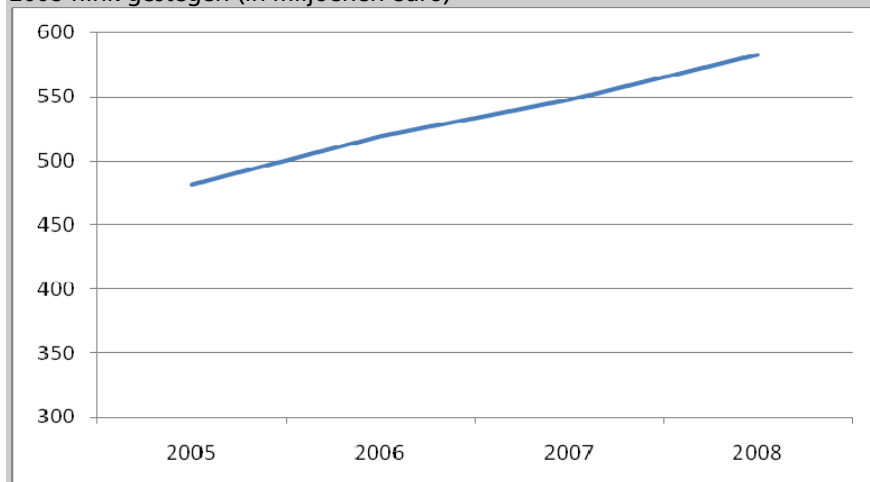
Daarbij kunnen zij zelf inschattingen maken over de draagkracht van hun inwoners en drempels vaststellen voor inkomensondersteunende voorzieningen.

Vrijwel alle gemeenten bieden een vrij breed assortiment aan regelingen en voorzieningen aan om huishoudens met een laag inkomen financieel te ondersteunen. Vanuit de samenleving, de politiek en de pers wordt soms de suggestie gewekt dat gemeenten onvoldoende werk maken van armoedebestrijding, maar deze mening wordt niet door de feiten gestaafd. Uit onderzoek van de G27 blijkt dat gemeenten veel meer aan armoedebeleid uitgeven dan overeenkomt met de middelen die zij daarvoor (fictief) van het Rijk krijgen.²⁵

De uitgaven die gemeenten doen ten behoeve van armoedebeleid en de bijbehorende uitvoeringskosten, moeten worden betaald uit de algemene uitkering die gemeenten uit het Gemeentefonds ontvangen. Het is dus de vrije keus van gemeenten om geld te besteden aan armoedebestrijding, straatverlichting of willekeurig welke andere bestemming. In figuur 1.4 is te zien dat de uitgaven voor het totale gemeentelijke minimabeleid in Nederland de afgelopen jaren flink zijn gestegen. Een verklaring hiervoor is de gunstige conjunctuur, waardoor gemeenten wat ruimer in hun (financiële) jasje zaten. Ook speelt een rol dat het bereik van de regelingen is toegenomen.

²⁵ SGB0, 2006: *Inventarisatie armoedebeleid G27*.

Figuur 1.4 De uitgaven aan gemeentelijk minimabeleid zijn tussen 2005 en 2008 flink gestegen (in miljoenen euro)



Bron: CBS, 2009

In sommige gevallen kunnen gemeenten uitgaven die passen in het kader van het gemeentelijke armoedebeleid, ook financieren uit het W-deel van het bijstandsbudget. Dat kan echter alleen als deze uitgaven worden ingezet als onderdeel van een re-integratietraject. Een voorbeeld is schuldhulpverlening.

Naast de gemeentelijke overheid zijn er tal van particuliere organisaties die zich met armoedebestrijding en hulp aan kwetsbare groepen bezighouden. Voorbeelden hiervan zijn kerken, voedselbanken, migrantenorganisaties, Leger des Heils, vluchtelingen hulp enz.

1.5 Knelpunten in het minimabeleid

1.5.1 Het armoedebegrip

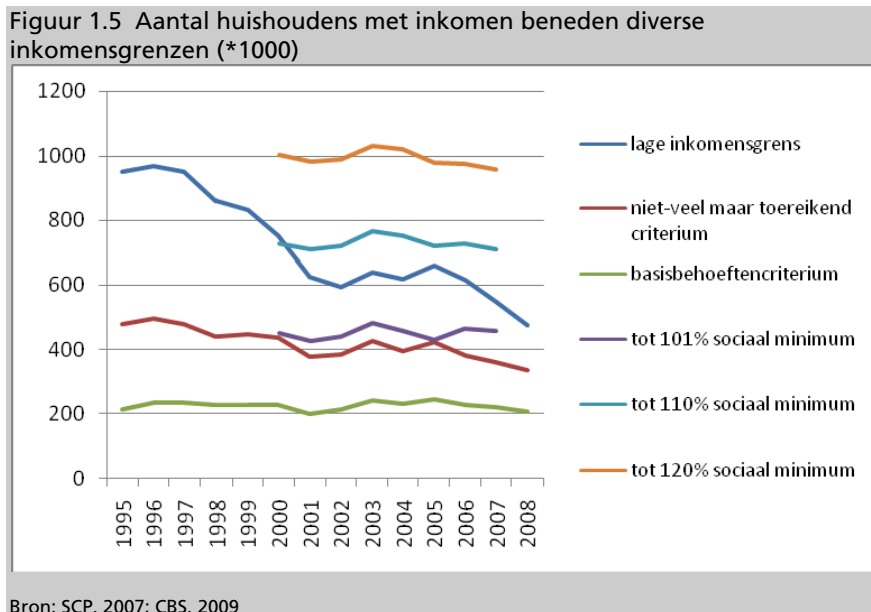
Een probleem van het armoedebeleid is dat moeilijk objectief valt vast te stellen wanneer iemand arm is. Het Sociaal en Cultureel Planbureau gebruikt drie maatstaven (inkomensgrenzen) om armoede te meten:²⁶

²⁶ SCP, 2007: *Armoedemonitor 2007*.

- De *lage-inkomensgrens*. Deze grens is gebaseerd op het bedrag dat een alleenstaande bijstandsgerechtigde in 1979 ontving en wordt jaarlijks verhoogd met de consumentenprijsindex. Via equivalentiefactoren voor de omvang en samenstelling van het huishouden kan de lage-inkomensgrens ook voor andere typen huishoudens worden bepaald. De lage-inkomensgrens vertegenwoordigt een voor alle jaren gelijkblijvende koopkracht en is daardoor goed geschikt om vergelijkingen in de tijd te maken.
- De *basisbehoeftengrens*. Deze grens geeft aan welk budget een huishouden in Nederland minimaal nodig heeft om van rond te komen. Dit budget is net toereikend voor nauwelijks te vermijden uitgaven aan voedsel, kleding, wonen (o.a. huur, verzekeringen, energie, water, telefoon, inventaris, onderhoud woning en woongerelateerde belastingen) en enkele overige posten, zoals vervoer, extra ziektekosten, persoonlijke verzorging en wasmiddelen. Deze grens wordt door het SCP vastgesteld aan de hand van normbedragen die het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) regelmatig berekent. Met behulp van equivalentiefactoren kan voor verschillende typen huishoudens de basisbehoeftengrens worden vastgesteld.
- Een iets ruimere grens is het *niet-veel-maar-toereikend-criterium*. Daarbinnen passen ook bescheiden uitgaven aan recreatie, lidmaatschap van een bibliotheek, een sport- of hobbyvereniging, een abonnement op een krant en tijdschrift, en een huisdier. Ook deze grens kan met behulp van equivalentiefactoren voor verschillende typen huishoudens worden vastgesteld.

Gemeenten baseren hun armoedebeleid niet op deze grenzen, maar gaan uit van het *sociaal minimum* dat jaarlijks door het Ministerie van SZW wordt vastgesteld als ijkpunt voor uitkeringen in de sociale zekerheid (AOW, bijstand, kinderbijslag e.d.). De hoogte van het sociaal minimum is gekoppeld aan het wettelijk minimumloon. Voor gehuwden is het sociaal minimum gelijk aan het wettelijk minimumloon, voor alleenstaande ouders is het 90% van het minimumloon en voor alleenstaanden van 23 jaar en ouder 70% van het minimumloon. Als een sociale uitkering beneden het sociaal minimum uitkomt, biedt de Toeslagenwet de mogelijkheid om de

uitkering tot het sociale minimum aan te vullen.²⁷ Het sociaal minimum (ook wel bestaansminimum) is de norm voor de bijstandsuitkering en wordt toereikend geacht om in het levensonderhoud te voorzien.



Uit figuur 1.5 blijkt dat volgens de normen die de meeste gemeenten voor hun minimabeleid hanteren (110 of 120% van het sociale minimum) veel meer huishoudens als ‘arm’ worden aangemerkt dan volgens de armoedegrenzen die het SCP hanteert.

1.5.2 Niet-gebruik

Uit een onderzoek van het SCP in 2007 naar het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen bleek dat een groot aantal huishoudens die recht hebben op inkomensondersteunende regelingen, daar geen gebruik van maakt.²⁸ Bij de huursubsidie en de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en schoolkosten bleek 27 respectievelijk 37% van de

²⁷ WWB-uitkeringen voor alleenstaande ouders tussen de 21 en 65 jaar bedragen 70% van het netto minimumloon en voor alleenstaanden tussen 21 en 65 jaar 50% van het minimumloon. Via de Toeslagenwet zijn aanvullingen tot het sociaal minimum mogelijk.

²⁸ SCP, 2007: *Geld op de plank*, p. 11.

huishoudens ‘geld op de plank’ te laten liggen. Bij regelingen die specifiek gericht zijn op huishoudens met een inkomen op het minimumniveau ligt het niet-gebruik zelfs nog hoger: voor kwijtschelding lokale lasten ligt het op 45%, bij aanvullende bijstand op 68% en bij de langdurigheidstoeslag op 54%.

Er is een aantal redenen te noemen voor het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Uit onderzoek blijkt dat onbekendheid met regelingen meestal de belangrijkste oorzaak is. Vaak hebben mensen nog nooit van een regeling gehoord. Soms denkt men ook, ten onrechte, geen recht op een bepaalde regeling te hebben. Anderen zeggen de regeling niet nodig te hebben om rond te komen of vinden het bedrag niet de moeite waard. Ook denken mensen vaak het recht op andere regelingen te verliezen wanneer men een nieuwe regeling gaat gebruiken. Daarnaast zijn mensen soms bang om er door anderen op aangekeken te worden of men vindt het gevoel de hand op te moeten houden bij de overheid vervelend. Tenslotte blijken aanvraagprocedures soms moeilijk te zijn en veel rompslomp te geven, waardoor mensen afhaken.²⁹

Inmiddels zijn in vrijwel alle gemeenten campagnes gestart om het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen terug te dringen. Daarbij is het vaak een probleem de niet-gebruikers op het spoor te komen, omdat gemeenten niet over inkomensgegevens van hun inwoners beschikken.

1.5.3 Armoedeval

De armoedeval kan worden gedefinieerd als het gebrek aan financiële prikkels om (meer) te gaan werken. Als de netto inkomensverbetering die iemand met (meer) werken kan bereiken, geheel of grotendeels ongedaan wordt gemaakt doordat inkomensafhankelijke subsidies wegvallen, kan dit de motivatie om een baan te zoeken en/of te accepteren, doen afnemen. Het Ministerie van SZW onderscheidt vier situaties, waarin de armoedeval een rol kan spelen:³⁰

1. het aanvaarden van werk vanuit een uitkeringssituatie: de *werkloosheidsval*;
2. het aanvaarden van werk vanuit een situatie zonder eigen inkomen: de *berintredersval*;
3. het uitbreiden van het aantal gewerkte uren: de *deeltijdval*;

²⁹ SCP, 2006: *De onbereikte minima*.

³⁰ Ministerie van SZW, 2007: *Armoedeval en marginale druk*, technische bijlage, p. 1.

4. het doorstromen naar een nieuwe baan vanuit een bestaande baan: de *doorstroomval*.

Onderzoek van het SCP concludeert dat er maar weinig empirische aanwijzingen zijn voor gedragseffecten van de armoedeval. Bij niet-werkenden wordt er voor vier onderzochte regelingen – huursubsidie, aanvullende bijstand, kwijtschelding lokale heffingen en tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten – geen verschil gevonden tussen ontvangers en niet-ontvangers wat betreft hun zoekgedrag of hun kans op een baan.³¹ Het zoekgedrag hangt eerder samen met factoren als leeftijd, gezondheid en opleidingsniveau.

Het CPB haalt in een reactie op het SCP-onderzoek een aantal studies aan die bovenstaande gedragseffecten wel waarnemen.³² Bij Krueger en Meyer³³ en Lalive, Van Ours en Zweimüller³⁴ komt naar voren dat een lagere of kortere uitkering de kans op werk vergroot (zie ook bijlage 1). Ook zijn er studies die op Nederland betrekking hebben. Zo laten Abbring, Van den Berg en Van Ours³⁵ zien dat sancties in de WW de kans op uitstroom naar werk vergroten. Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours³⁶ vinden een positief effect van sancties in de bijstand op de kans op uitstroom naar werk. Al deze onderzoeken bevestigen dat financiële prikkels een rol spelen bij de keuze om al dan niet werk te aanvaarden. Nederland behoort tot de landen waar de armoedeval het grootst is (zie bijlage 1).

1.6 Bevordering van maatschappelijke participatie

Het activeren van mensen die niet deelnemen aan betaalde arbeid en vaak ook anderszins niet maatschappelijk actief zijn, is een van de hoofddoelstellingen van het kabinet-Balkenende IV. Het Coalitieakkoord verwoordt dat als volgt: “De kracht en kwaliteit van de samenleving worden bepaald door onderlinge betrokkenheid. Betrokkenheid begint met

³¹ SCP, 2007: *Armoedemonitor 2007*, p. 15.

³² CPB Notitie, 2008: *Armoedeval heeft wel gedragseffecten*.

³³ Krueger en Meyer, 2002: *Labour supply effects of social insurance*.

³⁴ Lalive, Van Ours en Zweimüller, 2006: ‘How changes in financial incentives affect the duration of unemployment’.

³⁵ Abbring, Van den Berg en Van Ours, 2005: ‘The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment’, in: *Economic Journal*, vol. 2005

³⁶ Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours, 2004: ‘Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work’, in: *Journal of Labor Economics*, vol. xx

meedoen. In een betaalde baan, in het vrijwilligerswerk, in de zorg voor anderen. Sociaal is het niet aanvaardbaar dat mensen buiten de samenleving staan, economisch is het niet verantwoord”.³⁷ Als uitwerking van deze doelstelling zijn afspraken gemaakt met overheden en sociale partners om voor het einde van de kabinetsperiode 200.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer te activeren, hetzij in de vorm van werk, hetzij in vrijwilligerswerk of mantelzorg.

Uit een eerste inventarisatie van de uitvoering van dit participatiebeleid door de Inspectie voor Werk en Inkomen in 2008 blijkt dat de extra aandacht voor maatschappelijke participatie bij gemeenten nog niet in de cijfers zichtbaar is. En bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen door het UWV is maatschappelijke participatie een marginaal aandachtspunt, aldus de Inspectie.³⁸ UWV en gemeenten concentreren zich vooral op werkzoekenden. Als een van de redenen dat er nog (te) weinig wordt geïnvesteerd in moeilijk bemiddelbare cliënten noemt de Inspectie dat UWV en gemeenten weinig prikkels ondervinden om zich specifiek te richten op het activeren van moeilijk bemiddelbare groepen. UWV richt zich voornamelijk op schadelastbeperking (minder mensen in de uitkering) en het efficiënt inzetten van budgetten. Bij gemeenten ontbreken duidelijke doelstellingen en prestatie-indicatoren op het gebied van participatiebevordering.³⁹ Casemanagers en re-integratiecoaches worden volgens de Inspectie niet aangespoord om deze cliënten in toenemende mate te activeren en zij worden niet ‘afgerekend’ op *targets* die specifiek op deze groepen gericht zijn.

1.7 Knelpunten in het participatiebeleid

1.7.1 Omvang van het takenpakket

Hoewel het duidelijk is dat gemeenten een taak hebben om kwetsbare burgers te ondersteunen en te bevorderen dat zij actief deelnemen aan de samenleving, is het niet duidelijk waar die taak begint en waar zij eindigt. Op zich hoeft dit geen bezwaar te zijn. Gemeenten kunnen een eigen invulling

³⁷ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 2007, p. 23.

³⁸ Inspectie Werk en Inkomen, 2008: *Zicht op 'Iedereen doet mee'*, p. 8.

³⁹ Inspectie Werk en Inkomen, 2008: *Zicht op 'Iedereen doet mee'*, p. 9.

aan dit takenpakket geven, die past bij de lokale omstandigheden en prioriteiten. Dat is efficiënter en effectiever dan wanneer dergelijke taken van bovenaf worden opgelegd. Maar in de praktijk blijkt dat gemeenten nog zoekende zijn naar hun rol. Zo vermeldt de WWB-monitor 2008 dat de helft van de gemeenten geen duidelijke doelen heeft geformuleerd op het gebied van participatie.⁴⁰

1.7.2 Gebrekkige meetbaarheid

Een van de problemen van het participatiebeleid is dat het aan duidelijke criteria ontbreekt om uitkomsten van het beleid te monitoren en toetsen. Om aan dit probleem tegemoet te komen, heeft bureau Regioplan in opdracht van twaalf gemeenten en de VNG een ‘participatieladder’ ontwikkeld.⁴¹ De participatieladder onderscheidt verschillende niveaus van maatschappelijke participatie en brengt daarin een rangorde aan. Dit maakt het mogelijk om na te gaan of burgers onder invloed van het ingezette beleid intensiever zijn gaan participeren in de samenleving.

Een interessante karakteristiek van de participatieladder is dat deze nauw aansluit bij de re-integratieladder die veel gemeenten al gebruiken in het kader van hun re-integratiebeleid. Ook op de participatieladder staat ‘betaald werk’ bovenaan in de hiërarchie. Gebruik van de ladder in het gemeentelijke beleid stimuleert cliënten dus impliciet in de richting van betaald werk. Tegelijkertijd is ook het mogelijk stappen op de participatieladder te zetten als betaald werk (nog) niet tot de mogelijkheden behoort. Figuur 1.6 laat zien hoe de participatie- en de re-integratieladder zich tot elkaar verhouden.

⁴⁰ Divosa, 2008: *Worstelen met invloed*.

⁴¹ Regioplan, 2008: *De participatieladder. Meetlat voor het participatiebudget*.

Figuur 1.6 Samenhang tussen participatiebeleid en re-integratiebeleid volgens de participatieladder



Bron: Regioplan, 2008

1.7.3 Gebrekkige samenwerking

Bevordering van maatschappelijke participatie van kwetsbare burgers vraagt nauwe samenwerking tussen afdelingen binnen gemeenten (Zorg, Welzijn, Inburgering, Onderwijs, Schuldhulpverlening, Huisvesting) en met externe instanties. Het is niet vanzelfsprekend dat die samenwerking goed verloopt. Samenwerken met verschillende organisaties betekent altijd onderhandelen met verschillende (deel)belangen. Er moet iets van de eigen vrijheid en onafhankelijkheid worden opgegeven en verschillen in organisatieculturen moeten worden overwonnen. Gebrek aan vertrouwen in de kwaliteiten van de ander kunnen het uit handen geven van taken in de weg staan. Ook de wijze van financiering – uit verschillende potjes – kan vruchtbare samenwerking in de weg staan. Belangrijk is om steeds het doel van de samenwerking – integrale dienstverlening aan de klant – centraal te stellen.⁴²

⁴² Heuts en Van der Geest, 2009: *Lessen uit de keten van werk en inkomen*.

Box 1.2 De wensdroom van Weert

“Maak niet instanties leidend voor het armoede- en re-integratiebeleid, maar creëer één pot met geld (vanuit het participatiebudget) om slimme dingen mee te doen. Zorg dat je het volledig ontschot en zorg dat de klant centraal staat. Zet 20 consultants neer, geef ze de vrijheid en ga voor 3000 mensen (ongeacht of dat nu WWB-ers, Wajongers, WSW-ers of UWV-ers zijn) in Weert aan de slag. Een totale ontschotting dus van de re-integratie-inspanning. Maak de gemeente daarvoor verantwoordelijk.” (manager Sociale Zaken, Weert)

1.8 Gemeenten in een regierol

De meest kwetsbare burgers zijn personen met een cumulatie van armoederisico's, zoals een slechte arbeidsmarktpositie, problematische schulden, laag opleidingsniveau, dakloosheid en gezondheidsproblemen. Uitsluitend financiële ondersteuning is voor deze groepen niet toereikend. Effectieve ondersteuning vereist een sluitende keten van voorzieningen. Dit betekent dat het armoedebeleid beleidsmatig en op uitvoerend niveau moet worden afgestemd met andere taken van de gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van:⁴³

- *Maatschappelijke ondersteuning.* Gemeenten zijn sinds 2008 verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van de WMO. Voorzieningen in de vorm van thuiszorg, mantelzorg, aangepast vervoer, woningaanpassingen e.d. kunnen een grote kostenpost zijn voor burgers. Ook liggen er relaties met maatschappelijke opvang en het tegengaan van sociaal-economische gezondheidsverschillen. In veel gevallen betreft het beleid dezelfde doelgroepen. Daarmee ligt er een relatie tussen het armoedebeleid en de WMO.
- *Huisvesting.* Via hun huisvestingsbeleid en relatie met de woningcorporaties hebben gemeenten invloed op de prijs, kwaliteit en beschikbaarheid van betaalbare woningen. Dat raakt direct aan de inkomenspositie en leefsituatie van minima.
- *Voorkomen van voortijdige schooluitval.* Voortijdig schoolverlaten verhoogt het risico dat jongeren zonder startkwalificatie de opleiding beëindigen. Het vermindert hun kansen op de arbeidsmarkt en vergroot het risico dat zij vroeg of laat in de bijstand terechtkomen.⁴⁴

⁴³ Stimulansz, 2008: *Gemeentelijk armoedebeleid* (geactualiseerd), p. 8.

⁴⁴ WRR, 2009: *Vertrouwen in de school*.

- *Bevordering participatie.* Gemeenten zijn in het kader van de WWB niet alleen verantwoordelijk voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden, maar ook van ANW-ers en nuggers. Participatie zal niet in alle gevallen de vorm kunnen aannemen van betaald werk, maar als mensen zich actief inzetten voor een sportvereniging, de leefbaarheid van de buurt of mantelzorg, levert dat evenzeer een waardevolle bijdrage aan de sociale samenhang.
- *Inburgering van oud- en nieuwkomers.* Beheersing van de Nederlandse taal is een noodzakelijke voorwaarde voor zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving.
- *Jengdbeleid.* Er is een aanzienlijke groep jongeren, vooral in de grote steden, waar het niet goed mee gaat. Vaak is er een samenhang met de sociaal-economische en financiële omstandigheden in de gezinnen waaruit deze jongeren afkomstig zijn.
- *Volvasseneducatie.* In Nederland kunnen ongeveer een miljoen volwassenen nauwelijks lezen en schrijven. Zij lopen een verhoogd risico om in een situatie van armoede en sociale uitsluiting te belanden.
- *Gecoördineerd arbeidsmarktbeleid.* Hoewel de uitvoering van de sociale verzekeringen (WW, WIA, WAO, Wajong) primair de verantwoordelijkheid van UWV is, komen gemeenten een deel van de uitkeringsgerechtigden onder hun minimahuishoudens tegen. Bovendien richten zij zich bij de re-integratie van WWB-cliënten op dezelfde (arbeids)markt als UWV Werkbedrijf met andere uitkeringsgerechtigden. Een gecoördineerde regionale arbeidsmarktaanpak kan bijdragen aan zo effectief mogelijke bemiddeling naar werk.

Het takenpakket van gemeenten op het gebied van inkomensondersteuning en participatiebevordering heeft dus raakvlakken met tal van andere beleidsterreinen. Gemeenten worstelen met de rol die zij op al deze terreinen op zich moeten en kunnen nemen.⁴⁵ Daarbij ontwikkelen gemeenten zich steeds meer van uitvoerders van wettelijke taken tot ondernemende overheden die actief zoeken naar mogelijkheden om te voorkomen dat burgers werkloos en uitkeringsafhankelijk worden en die hun burgers ondersteunen bij het hernemen van hun eigen verantwoordelijkheid voor inkomen en deelname aan de maatschappij.

⁴⁵ Divosa, 2007: *Verschil maken*, p. 13.

1.9 Conclusie

De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten op het gebied van armoede- en participatiebeleid zijn sinds de invoering van de WWB (2004) sterk toegenomen door decentralisatie van Rijksbeleid naar gemeenten. In sommige gevallen, zoals bij de WWB, is dat gepaard gegaan met uitbreiding van de lokale financiële en inhoudelijke autonomie, in andere gevallen ervaren gemeenten nog een sterke financiële en inhoudelijke sturing van het Rijk bij de invulling van hun lokale beleid voor kwetsbare groepen.

Bij de uitvoering van hun re-integratiebeleid lopen gemeenten tegen diverse knelpunten op. Achter het gebrek aan werk en inkomen gaan in de meeste gevallen ook andere problemen schuil, zoals een laag opleidingsniveau, taalachterstand, problematische schulden, huisvestingsproblemen, slechte gezondheid, verslaving of psychische problemen. Een aanzienlijk deel van hun cliënten zit langdurig in de bijstand en blijkt moeilijk te bemiddelen richting arbeidsmarkt. Daarbij is ook niet altijd duidelijk of werk perspectief biedt op een blijvende ontsnapping aan de armoede. De verslechterde arbeidsmarktsituatie leidt ertoe dat meer mensen een beroep op de bijstand zullen moeten doen.

In het minimabeleid vormt een probleem dat armoede moeilijk valt af te bakenen. Ook blijkt het moeilijk om huishoudens die recht hebben op inkomensondersteunende regelingen te bereiken. Een dilemma in het lokale armoedebeleid is dat dit de armoedeval kan verscherpen, waardoor het voor bepaalde groepen nauwelijks loont om werk te aanvaarden. Bevordering van maatschappelijke participatie stuit op het probleem dat er nauwelijks criteria en instrumenten zijn om de resultaten van dit beleid te monitoren en beoordelen.

Om kwetsbare burgers effectief te kunnen ondersteunen op weg naar zelfredzaamheid moeten gemeenten samenwerken met tal van maatschappelijke organisaties die op deze terreinen actief zijn. Dat betekent onderhandelen en schipperen, soms het gedeeltelijk opgeven van de eigen doelstellingen en autonomie en het overwinnen van tegenstellingen. Dat geldt overigens niet alleen in de samenwerking met externe partners, maar soms ook binnen het eigen gemeentelijke apparaat.

Binnen deze complexe context proberen gemeenten hun armoede- en participatiebeleid vorm te geven. Daarbij ontwikkelen zij zich steeds meer van uitvoerders van wettelijke taken tot ondernemende overheden die actief zoeken naar mogelijkheden om te voorkomen dat burgers werkloos en uitkeringsafhankelijk worden en die hun burgers ondersteunen bij het hernemen van hun eigen verantwoordelijkheid voor inkomen en deelname aan de maatschappij.

Een steuntje en een duwtje

2 Het gemeentelijke beleid

De doelstellingen die gemeenten met hun inkomens- en participatiebeleid beogen, de doelgroepen waaraan zij prioriteit geven en de instrumenten die zij inzetten, verschillen per gemeente. Hetzelfde geldt voor de verbinding die gemeenten aanbrengen tussen het minima- en participatiebeleid. Dit hoofdstuk brengt voor tien Nederlandse gemeenten in kaart, welk beleid zij voor kwetsbare groepen formuleren en hoe zij daar invulling aan geven.

2.1 Werk, inkomen, participatie: de rol van gemeenten

Zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet, bieden gemeenten aan burgers in een kwetsbare positie verschillende vormen van ondersteuning aan:

1. begeleiding richting werk en een (tijdelijke) uitkering voor wie niet in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien;
2. financiële ondersteuning voor huishoudens met een laag inkomen;
3. zorg/activering voor wie niet op eigen kracht volwaardig in de samenleving kan participeren.

Door de decentralisatie van het beleid hebben gemeenten een behoorlijke vrijheid om hier hun eigen invulling aan te geven. Sommige gemeenten gaan in hun dienstverlening aan cliënten veel verder dan andere. Ook houden gemeenten er uiteenlopende visies op na op de rol die zij kunnen vervullen om de positie van kwetsbare burgers te versterken of de maatschappelijke participatie van mensen aan de zijlijn te bevorderen.

Grofweg zijn er vier mogelijke posities die gemeenten kunnen innemen.⁴⁶ In werkelijkheid is het palet natuurlijk veelkleuriger en genuanceerder:

1. *Uitvoerder van beleid.* De gemeente voert de wettelijke taken die zij in het kader van de WWB heeft uit. De gemeente beperkt haar financiële risico's door streng te zijn aan de poort (beperking instroom) en sterk in te zetten op uitstroom van de meest kansrijke cliënten richting arbeidsmarkt. Het armoedebeleid richt zich op financiële ondersteuning van huishoudens met een laag inkomen. De participatiebevordering is

⁴⁶ Zie ook Divosa, 2008: *Worstelen met invloed*, p. 68.

eveneens gebaseerd op wettelijke taken, zoals de wet inburgering en de wet investering in jongeren.

2. *Zorgbemiddelaar/zorgverlener*. Gemeenten ervaren dat veel van hun cliënten in de WWB, de inburgering enz. met complexe problemen kampen. Zij proberen die problemen aan te pakken in nauwe samenwerking met partners op verschillende maatschappelijke terreinen ('de sociale kaart'). Gemeenten kunnen lang niet altijd zelf oplossingen bieden, maar zij investeren wel in trajecten die een oplossing dichterbij moeten brengen.
3. *Proactieve dienstverlener*. De gemeente probeert niet alleen om problemen bij de doelgroep te (helpen) repareren, maar investeert ook in het voorkomen van problemen. Met de samenwerkingspartners wordt bekeken hoe maatschappelijke problemen die mensen in een kwetsbare positie brengen, kunnen worden aangepakt. Voorbeelden zijn regionaal arbeidsmarktbeleid, aanpak van voortijdig schoolverlaten, preventie van schuldenproblemen, wijkaanpak e.d.
4. *Sociale regisseur*. De gemeente richt zich niet alleen op WWB-clënten of andere doelgroepen die uit wettelijke taken voortvloeien, maar zet haar expertise ook in voor mensen die geen bijstand ontvangen, zoals arbeidsgehandicapten, nuggers, ouderen, inwoners zonder verblijfsvergunning enz. De gemeente zet zich in om de positie van al haar kwetsbare inwoners structureel te verbeteren.

Natuurlijk benadrukken *alle* gemeenten dat zij er voor al hun inwoners willen zijn. Dit blijkt ook uit de motto's die zij voor hun sociale beleid kiezen (zie tabel 2.1). Toch zijn er wel degelijk verschillen als het op de vertaling van politieke programma's en beleidsuitgangspunten in concrete beleidsmaatregelen aankomt. De ervaringen in de tien onderzochte gemeenten illustreren dit.

Tabel 2.1 Sociale doelstellingen van gemeenten

Apeldoorn	Apeldoorn voor iedereen
Den Haag	Iedereen doet mee
Eindhoven	Eindhoven één
Goes	Niemand kan en mag buiten de boot vallen
Houten	Werk als het kan, zorg als het moet!
Leiden	Investeren in mensen
Leidschendam-Voorburg	Werken is meedoen!
Oldambt	Ik doe mee in Oost-Groningen
Sittard-Geleen	Iedereen doet mee
Weert	Werk boven een uitkering

Bron: NYFER

2.1.1 Doelstellingen ten aanzien van werk

De hoofddoelstelling van het re-integratiebeleid is in alle tien gemeenten dezelfde, namelijk dat iedereen die daartoe in staat is, actief mee moet (kunnen) doen, bij voorkeur in de vorm van (betaald) werk. Sociale isolatie moet worden voorkomen en er moet kunnen worden geparticipeerd in de samenleving. Daarnaast is uitstroom uit de bijstand voor gemeenten van belang met het oog op de financiële consequenties van een omvangrijke bijstandspopulatie. Daarom hanteren alle gemeenten de doelstelling ‘werk boven inkomen’, zoals die ook is vastgelegd in de WWB. De ‘Work First’ benadering, die hierbij aansluit, voert dan ook in bijna alle gemeenten de boventoon.

Duurzame uitstroom

Tegelijkertijd realiseren gemeenten zich dat zij er het meest bij gebaat zijn als hun cliënten door het vinden van een baan duurzaam aan de armoede kunnen ontsnappen. Dan is er niet alleen nu, maar ook in de toekomst, geen beroep op de bijstand meer nodig. Natuurlijk is blijvende financiële ‘zelfredzaamheid’ ook voor de cliënten zelf te prefereren, maar de realiteit is dikwijls anders. Veel baantjes aan de onderkant van de arbeidsmarkt zijn tijdelijk, slecht betaald en onzeker. Zeker wanneer de conjunctuur verslechtert, lopen mensen met een gebrekkige opleiding, weinig ervaring of andere ongunstige arbeidsmarktkenmerken, groot risico dat hun banen

verdwijnen of dat zij worden verdrongen door beter gekwalificeerde werknemers voor wie de spoeling ook dunner wordt. Daardoor is het mogelijk dat het vinden van een baan per saldo weinig bijdraagt aan verbetering van de inkomenspositie op korte termijn en aan de baan- en inkomenszekerheid op langere termijn.

Om die redenen hebben verschillende gemeenten hun uitstroombestemming met betrekking tot de WWB aangepast: het gaat niet langer om het vinden van werk onder welke condities ook, maar om werk dat kan bijdragen aan een *duurzame* ontsnapping aan de armoede. Een voorbeeld is Leiden. Leiden wil een duurzame uitstroom naar werk en combineert een 'Work First'-benadering met het aanbieden van opleidingen ("Learn and Work First").

Vergroting van arbeidsmarktkansen

Het uitdrukkelijke doel van de WWB is om cliënten te begeleiden naar werk. Omdat betaald werk voor veel cliënten op korte termijn niet haalbaar is, werken de meeste gemeenten met een soort ladderbenadering, waarbij zij cliënten inschalen naar de mate van (directe) inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.⁴⁷ Afhankelijk van de positie op de ladder worden instrumenten ingezet om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen of volledig te overbruggen. Voor niet elke cliënt is de top van de ladder (regulier, betaald werk) haalbaar, maar wanneer een cliënt een stapje hoger op de re-integratieladder komt, kan dat ook als een succes worden aangemerkt.

Tabel 2.2 geeft aan welke doelen de tien onderzochte gemeenten formuleren voor hun re-integratiebeleid. Uit het overzicht blijkt dat alle gemeenten het bereiken van financiële zelfstandigheid centraal stellen; de cliënt moet liefst zo snel mogelijk weer op eigen benen staan. Als betaald werk niet haalbaar is, wordt er naar gestreefd dat de cliënt toch maatschappelijk actief is.

⁴⁷ Het Ministerie van SZW hanteert een re-integratieladder met de volgende treden: 1. Zorg; 2. Maatschappelijke activering; 3. Arbeidsactivering; 4. Arbeidstoeleiding; 5. Werk met behulp van re-integratie; en 6. Regulier werk.

Tabel 2.2 Doelstellingen van het re-integratiebeleid

Apeldoorn	Burgers zijn financieel onafhankelijk en participeren volwaardig in de samenleving
Den Haag	Gericht kansen bieden op het zo snel mogelijk bereiken van zelfredzaamheid
Eindhoven	Plaatsing op de reguliere arbeidsmarkt. Voor complexere gevallen: vaststellen tot welke arbeid een cliënt in staat is
Goes	Cliënten helpen te voorzien in hun eigen inkomen d.m.v. betaald werk. Indien regulier werk (nog) niet haalbaar is, maatschappelijk nuttige activiteiten verrichten
Houten	Participeren in de samenleving, door werk of maatschappelijke participatie
Leiden	Economische zelfstandigheid of ten minste zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van alle burgers
Leidschendam-Voorburg	Bevorderen dat mensen door betaald werk in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Als betaald werk (nog) niet haalbaar is, wordt tijdelijk een uitkering verstrekt. Hiervoor wordt een tegenprestatie verwacht
IGSD Oldambt	Klanten stimuleren om (weer) actief en duurzaam in hun eigen bestaan te voorzien
Sittard-Geleen	Snel begeleiden van mensen naar duurzaam werk door vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbinden. Waar nodig zorgt de gemeente voor tijdelijk inkomen
Weert	Bevorderen van uitstroom naar werk en het voorkomen en bestrijden van maatschappelijke isolatie

2.1.2 Doelstellingen ten aanzien van inkomen

Alle gemeenten hebben een minimabeleid om mensen met een laag inkomen financieel te ondersteunen. Zij kunnen daarbij zelf bepalen wie er in aanmerking komen voor inkomensondersteunende regelingen. In tabel

2.3 is te zien welke inkomensgrenzen de tien onderzochte gemeenten hanteren.

Tabel 2.3 Inkomensgrenzen voor minimaregelingen (in % van het sociaal minimum)

<i>Gemeente</i>	<i>Inkomensgrens</i>
Apeldoorn	Tot 112,5% volledig, 112,5 – 125% = 1/2
Den Haag	Tot 110% volledig en variabel tussen 110% - 130%
Eindhoven	Tot 120%
Goes	Tot 116%
Houten	Regelingen verschillen van 110% tot 125%
Leiden*	Tot 110% volledig, 110-115% = 2/3, 115-120% = 1/3
Leidschendam-Voorburg	Tot 110% volledig en variabel tussen 110% - 130%
Oldambt	Tot 115%
Sittard-Geleen	Tot 110%
Weert	Tot 115%

* De staffel wordt alleen bij de declaratieregeling en de uitkering voor chronisch zieken en gehandicapten toegepast.

Den Haag en Leidschendam-Voorburg hanteren de hoogste inkomensgrens: de Ooievaarspas is beschikbaar voor huishoudens met een inkomen tot maximaal 130% van het sociale minimum. In Sittard-Geleen kunnen huishoudens tot 110% van het sociaal minimum aanspraak maken op de regelingen. Sommige gemeenten kennen een stapsgewijze afbouw van de regelingen. In Leiden bijvoorbeeld kunnen huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociale minimum volledig gebruik maken van de regelingen, hebben huishoudens tussen 110% en 115% van het sociale minimum recht op tweederde van de vergoedingen en huishoudens tussen 115% en 120% recht op een derde van de vergoedingen. Een van de redenen voor deze staffel is om de armoedeval te verminderen. Wanneer iemand die vanuit de bijstand instroomt naar werk, door een kleine inkomensverbetering plotseling geen gebruik meer zou kunnen maken van de minimaregelingen, zou dat de re-integratie kunnen belemmeren. In Houten gelden voor de verschillende regelingen verschillende grenzen. Daarmee probeert men te voorkomen dat er een conflict ontstaat met andere regelingen; ook probeert men de regelingen in Houten af te stemmen op de U-pas, die in Utrecht geldt.

Elk van de tien gemeenten heeft voor zijn minimabeleid bepaalde doelstellingen of een missie geformuleerd. Vanzelfsprekend komen doelstellingen als “het bestrijden van armoede onder de lokale bevolking” en “het tegengaan van financiële problemen” veelvuldig voor, maar er worden ook andere doelstellingen genoemd. De gemeente Den Haag bijvoorbeeld, formuleert als doelstelling: “het vergroten van zelfredzaamheid en meer deelname aan maatschappelijke activiteiten van mensen met een laag inkomen en/of schulden”. Deelname aan maatschappelijke activiteiten wordt ook door andere gemeenten als nevendoeel van inkomensondersteuningsbeleid genoemd.

Goes vindt maatschappelijke participatie belangrijk om vereenzaming tegen te gaan en heeft dit als doelstelling van zijn beleid geformuleerd. Men richt zich daarbij vooral op mensen die langdurig op een laag inkomen zijn aangewezen, omdat die het meest kwetsbaar zijn voor vereenzaming. De gemeente probeert daarom mensen met een minimuminkomen nauwlettend te volgen. In Apeldoorn heeft men ook veel aandacht voor maatschappelijke participatie en daarbij focust men zich vooral op kinderen. Ook in de gemeente Leidschendam-Voorburg en in Sittard-Geleen richt men zich op participatie; in de laatste gemeente is het zelfs de belangrijkste doelstelling.

Andere doelstellingen die regelmatig bij de onderzochte gemeenten naar voren komen, zijn preventie en het voorkomen dat mensen die recht op bepaalde miniregelingen hebben, deze niet gebruiken. De gemeente Eindhoven bijvoorbeeld, richt zich sterk op preventie. Mensen die op of net iets boven het minimuminkomen zitten, moeten in de visie van Eindhoven gebruik maken van de beschikbare regelingen en voorzieningen, juist om te voorkomen dat ze in problematische situaties terechtkomen. Het gaat dus om het tijdig effectueren van rechten, aldus de gemeente Eindhoven. De gemeente wijst in dit kader niet alleen op gemeentelijke, maar ook op landelijke regelingen. Ook Den Haag, Goes, Leidschendam-Voorburg, Sittard-Geleen en Weert proberen het niet-gebruik van gemeentelijke regelingen te verminderen. De laatste gemeente heeft daar zelfs een kwantitatieve doelstelling voor geformuleerd: er wordt gestreefd naar 50% meer aanvragen en een verdubbeling van het aantal aanvragen voor het Sociaal Cultureel Fonds.

Tabel 2.4 Doelstellingen van het minimabeleid

Apeldoorn	Inkomensondersteuning en bevordering maatschappelijke participatie Extra aandacht voor kinderen
Den Haag	Bevorderen van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van burgers met een laag inkomen en/of schulden
Eindhoven	Preventie, voorkomen en beperken van problematische situaties Tijdig effectueren van rechten
Goes	Participatie en voorkomen van vereenzaming. Focus op mensen die langdurig op een laag inkomen zijn aangewezen
Houten	Sociale participatie
Leiden	Bevorderen maatschappelijke participatie en voorkomen sociaal isolement. Inkomensondersteuning voor zover wettelijk toegestaan
Leidschendam-Voorburg	Bevorderen van maatschappelijke participatie door stimuleren van deelname aan maatschappelijke activiteiten
IGSD Oldambt	Financiële belemmeringen opheffen, zodat iedereen kan meedoen
Sittard-Geleen	Participatie, met drie speerpunten: - bestrijden bureaucratie, - schuldverlening & preventie en - inkomensondersteunende maatregelen en terugdringen van niet-gebruik
Weert	Bevorderen van zelfredzaamheid en voorkomen van (sociaal) isolement

Bovenstaande tabel laat zien dat gemeenten duidelijk zoeken naar richtingen om het minimabeleid een bredere invulling te geven dan alleen inkomensondersteuning. Zoals één geïnterviewde het verwoordt: “In onze gemeente worden de minima ruimhartig ondersteund, maar door alleen maar geld te geven wordt aan het echte probleem voorbijgegaan.”

Het participatiebevorderende effect van het minimabeleid komt onder meer tot uitdrukking in bijvoorbeeld stadspassen, waarmee minimahuishoudens gratis gebruik kunnen maken van bepaalde voorzieningen, zoals bibliotheek, krantenabonnement, musea e.d. Daarmee wordt het risico van sociale uitsluiting verminderd.

2.1.3 Samenhang tussen minima- en re-integratiebeleid

Het risico van sociale uitsluiting wordt nog verder verminderd als huishoudens die moeten rondkomen van een uitkering, ook (weer) actief op zoek gaan naar een baan. Vanuit dat perspectief zou het minimabeleid dus, waar mogelijk, deelname aan betaalde (of onbetaalde) arbeid moeten stimuleren. Daarnaast moet worden voorkomen dat het minimabeleid een averechts effect heeft op arbeidsdeelname. Dit zou het geval kunnen zijn als het minimabeleid de armoedeval verscherpt, waardoor het zoeken naar een baan of naar een groter arbeidscontract wordt ontmoedigd.

Van de tien onderzochte gemeenten leggen alleen Houten en Leidschendam-Voorburg een expliciete koppeling tussen het minima- en re-integratiebeleid. In Houten krijgt dat vorm door overleg en afstemming tussen beide beleidsterreinen, niet alleen op beleidsniveau, maar ook tussen casemanagers en inkomensconsulenten. In Leidschendam-Voorburg wordt in beleid en uitvoering benadrukt dat het minimabeleid ondersteunend moet zijn aan het re-integratiebeleid. Weert en Den Haag houden bij de beleidsontwikkeling op het gebied van minimaregelingen rekening met mogelijke effecten op de armoedeval. Andere gemeenten wijzen in beleidsstukken soms wel op de samenhang tussen beide terreinen, maar verbinden daar geen consequenties aan.

Terwijl sommige gemeenten in hun minimabeleid dus rekening houden met de effecten die dit op het accepteren van werk kan hebben, staan het minimabeleid en het re-integratiebeleid in de meeste gemeenten betrekkelijk los van elkaar. Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste wordt in een aantal gemeenten het minimabeleid als een op zich zelf staand beleid gezien. Dit beleid is gericht op financiële ondersteuning van huishoudens met een laag inkomen. Financiële zelfredzaamheid is geen doel van het beleid. Voor een aantal minimahuishoudens is betaald werk ook helemaal niet aan de orde, zoals ouderen of gehandicapten die moeten rondkomen van een beperkte uitkering.

Ten tweede zijn het minimabeleid en het re-integratiebeleid in de meeste onderzochte gemeenten gescheiden circuits, zeker als het aankomt op de uitvoering. De verantwoordelijkheid voor beide beleidsterreinen is belegd bij verschillende teams of afdelingen, die vaak wel onder één afdelingshoofd of directeur vallen, maar verder gescheiden opereren. Terwijl er op beleidsniveau dan wel sprake kan zijn van enige vorm van afstemming tussen beide beleidsterreinen, wordt dat niet vertaald in instructies voor uitvoerenden.

Op uitvoeringsniveau zijn jobcoaches belast met de uitvoering van het re-integratiebeleid en inkomensconsulenten met het minimabeleid. Hun taken verschillen wezenlijk en dat geldt ook voor de expertise die van hen wordt gevraagd. Jobcoaches worden geïnstrueerd en getraind om mensen te begeleiden naar werk, met inzet van alle middelen en instrumenten die de gemeente (en UWV Werkbedrijf) daarvoor beschikbaar hebben. Hun focus is gericht op doelmatigheid. De inkomensconsulenten daarentegen hebben als opdracht om cliënten met een laag inkomen te wijzen op alle vormen van financiële ondersteuning waar zij aanspraak op kunnen maken in het kader van het lokale minimabeleid en hen te helpen bij het aanvragen daarvan. Het belangrijkste daarbij is dat cliënten voldoen aan de criteria die voor de betreffende regelingen gelden. Hun focus ligt op rechtmatigheid.

Ten slotte geldt dat gemeenten vaak ook niet weten hoe zij het inkomensondersteuningsbeleid op een meer activerende manier zouden kunnen inzetten. Hun doel is bereikt als de middelen terechtkomen bij huishoudens voor wie ze bedoeld zijn. Er zijn geen expliciete doelstellingen om het budget voor de minima op een zodanige manier in te zetten dat het bijdraagt aan de zoektocht naar (betaald) werk.

Tabel 2.5 geeft aan in hoeverre de onderzochte gemeenten in hun beleidsstukken een verbinding aanbrenge(n) tussen het minimabeleid en het re-integratiebeleid.

Tabel 2.5 Samenhang tussen het minima- en re-integratiebeleid

Apeldoorn	Geen uitgebreide beleidsmatige koppeling (wel bij schuldhulpverlening).
Den Haag	Minimabeleid heeft als doel bevordering van uitstroom naar werk en moet prikkel bieden, maar er is geen formele koppeling tussen beide terreinen
Eindhoven	Geen samenhang. Organisatorische scheiding
Goes	Geen samenhang. Budgetten worden niet gecoördineerd ingezet
Houten	Minima- en re-integratiebeleid deels op elkaar afgestemd. Maandelijks overleg tussen beleidsmedewerkers minimabeleid en re-integratiebeleid. Case-managers leggen zelf verbindingen tussen twee soorten beleid. Trainingen budgetbeheer zijn onderdeel van re-integratie
Leiden	In de praktijk geen koppeling van minima- en re-integratiebeleid. Betaald werk beste weg uit armoede
Leidschendam-Voorburg	Samenhang noodzakelijk (werk moet lonen). Minimabeleid ter ondersteuning van re-integratiebeleid, jeugdbeleid, integratiebeleid en WMO-beleid. Betaald werk beste weg uit armoede en sociaal isolement
IGSD Oldambt	Geen samenhang. Budgetten worden niet gecoördineerd ingezet
Sittard-Geleen	Via het Participatiehuis wordt de link met Wonen, Welzijn & Zorg en het Platform Ketenzorg gelegd; ook wordt een brug geslagen naar de keten van sociale zekerheid en re-integratie
Weert	Bij beleidsontwikkeling wordt getoetst of regelingen een belemmerend effect op de stap naar werk hebben

De verschillende opvattingen over de verbinding tussen minima- en activeringsbeleid komen ook terug in de interviews die in gemeenten zijn gehouden. Soms wordt erkend dat het minimabeleid niet activerend is en

beter afgestemd zou moeten worden op het re-integratiebeleid. In andere gevallen ziet men weinig problemen op dit terrein, omdat de armoedeval niet als een barrière wordt ervaren. “Ik kom geen cliënten tegen die liever een uitkering hebben dan werk, omdat zij daarmee financieel beter af zouden zijn”, aldus een inkomensconsulent. Ook komt het voor dat gemeenten in beleidsstukken wel een verbinding leggen tussen het minima- en re-integratiebeleid (zoals in Leiden), maar dat dit op uitvoeringsniveau niet als zodanig wordt herkend. Daarentegen leggen de meeste gemeenten wel een verband tussen het minimabeleid en maatschappelijke participatie. Zo bestaan er in alle onderzochte gemeenten voorzieningen die het voor minimahuishoudens mogelijk maken deel te nemen aan sport- of culturele activiteiten (zie verder paragraaf 2.3.2).

Al met al kan men concluderen dat gemeenten het minimabeleid vaak wel als een instrument zien om de maatschappelijke participatie te bevorderen, maar dat er in veel mindere mate een verbinding wordt gelegd met het re-integratiebeleid gericht op het voorzien in eigen levensonderhoud door middel van betaald werk.

2.2 Specifieke doelgroepen

2.2.1 Doelgroepen re-integratie

De onderzochte gemeenten voeren geen specifiek doelgroepenbeleid op het gebied van re-integratie. Wel worden soms speciale maatregelen ingezet voor bepaalde groepen. In Leidschendam-Voorburg bijvoorbeeld, geldt dit voor jongeren (<27 jaar), personen van 45 jaar en ouder, alleenstaande ouders, arbeidsgehandicapten en allochtonen. Goes en Weert hebben specifieke maatregelen voor jongeren (<23 jaar) en Apeldoorn geeft bijzondere aandacht aan jongeren en inburgeraars. Weert is de enige gemeente met speciale aandacht voor (alleenstaande) vrouwen.

Tabel 2.6 Groepen die extra aandacht krijgen in het reïntegratiebeleid

Apeldoorn	Jongeren en inburgeraars
Den Haag	Jongeren tot 27 jaar, alleenstaande moeders, ex-delinquenten en verslaafden, nuggers (krachtwijken)
Eindhoven	45-plussers en jongeren
Goes	Jongeren tot 23 jaar
Houten	Geen speciale doelgroepen
Leiden	45-plussers en jongeren met lopende contracten. Wisselende doelgroepen per project
Leidschendam-Voorburg	Jongeren tot 27 jaar, 45-plussers, alleenstaande ouders, arbeidsgehandicapten en allochtonen
IGSD Oldambt	Geen speciale doelgroepen
Sittard-Geleen	(ex-) psychiatrische patiënten, verslaafden, groepen die bij instellingen als Voedselbank en Bie Zefke bekend zijn en vluchtelingen
Weert	Uitkeringsgerechtigden, jongeren, specifieke aandacht alleenstaande vrouwen en 45-plussers

Nuggers, ANW-ers en zzp-ers

Vanuit een bredere visie om de arbeidsparticipatie te bevorderen, kunnen de re-integratie-inspanningen van gemeenten zich ook richten op mensen die geen baan hebben, maar ook geen recht hebben op een bijstandsuitkering: de zogenoemde *nuggers* (niet-uitkeringsgerechtigden). Het gaat dan vooral om mensen die moeilijk uit zichzelf aan de slag komen, zoals bijvoorbeeld vrouwen met een niet-Nederlandse achtergrond die langer dan een half jaar thuiszitten zonder werk, studie of uitkering. Het kabinet en gemeenten (vertegenwoordigd door de VNG) hebben eind 2008 afgesproken om in deze kabinetsperiode 10.000 extra *nuggers* aan een baan te helpen. Voor iedere *nugger* die een baan heeft gevonden en minimaal 6 maanden aan het werk blijft, ontvangen gemeenten € 12.000 uit het participatiebudget als beloning. Gemeenten kunnen dit geld naar eigen inzicht inzetten voor participatiebevordering. Daarnaast kunnen gemeenten de mensen die ze aan het werk hebben geholpen, belonen met een bonus van maximaal € 2.200.

Van de tien onderzochte gemeenten hebben alleen Oldambt, Den Haag en Sittard-Geleen een speciaal traject voor *nuggers*. Als verklaring noemen gemeenten dat het niet loont om in te zetten op deze groep (“zonde van de investering”). Vaak blijken ze ook al weer snel af te haken. Daarnaast geven gemeenten aan dat zij al moeite genoeg hebben om hun reguliere cliënten effectief te begeleiden en dus niet actief op zoek zijn naar nieuwe doelgroepen. Paradoxaal genoeg zeggen sommige gemeenten wel dat zij *nuggers* graag in een traject naar werk plaatsen, omdat dit toekomstige kosten zou kunnen voorkomen. Den Haag benadert *nuggers* actief in het kader van de krachtwijkenaanpak.

ANW'ers die ondersteuning nodig zouden kunnen hebben bij het vinden van de weg naar werk, worden in het algemeen niet onderscheiden als een aparte doelgroep. De gemeente Houten heeft contact gezocht met 58 ANW-ers, maar zij hadden geen behoefte aan een re-integratietraject.

Ook ten aanzien van zzp'ers die wellicht voor bijstand in aanmerking zouden komen, voeren de meeste gemeenten geen actief beleid. Starters en zelfstandigen kunnen voor financiële bijstand een beroep doen op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) en sommige gemeenten hebben daarvoor een apart loket of een speciale medewerker. De service strekt zich echter niet uit tot het bemiddelen naar werk. Weert voert wel een actief beleid ten aanzien van zzp'ers, maar dit is er vooral op gericht om bijstandsccliënten te wijzen op de mogelijkheid als zzp'er aan de slag te gaan. Er zijn enkele consultants vrijgemaakt om cliënten te begeleiden met het opzetten van een eigen bedrijf. Leiden beschouwt zzp'ers als een nieuwe doelgroep. De overige gemeenten in dit onderzoek zijn niet actief op zoek naar deze doelgroep. Volgens berichten in de media groeit het aantal zzp-ers dat een beroep doet op de bijstand sterk, maar exacte cijfers zijn hierover niet bekend.⁴⁸

⁴⁸ Veel meer zelfstandigen in bijstand, *de Volkskrant*, 7 augustus 2009.

Tabel 2.7 Gemeenten met speciaal beleid voor nuggers, ANW-ers en zzp-ers

Gemeente	Nuggers/ANW-ers	Zzp-ers
Apeldoorn	Doen mee in regulier beleid	n.b.
Den Haag	Actief beleid in het kader van krachtwijkenaanpak	Zelfstandigenloket
Eindhoven	Opzoeken en koppelen aan baan (programmabegroting)	n.b.
Goes	Niet actief, zelf aanmelden	n.b.
Houten	Niet actief. Nuggers en ANW-ers komen wel in aanmerking voor trajecten	Begeleiding door gemeente Utrecht
Leiden	Niet actief, voorzieningen beschikbaar	Nieuwe doelgroep
Leidschendam-Voorburg	Niet actief, in toekomst speciaal beleid	n.b.
IGSD Oldambt	Taakstelling in project, <i>Ik doe mee in Oost-Groningen</i> . Begeleiding van 6 tot 9 maanden, ook voor nuggers die als zelfstandige willen beginnen	n.b.
Sittard-Geleen	Project om ANW-ers te activeren. 2009 project voor nuggers	Proactief beleid
Weert	Geen actief beleid, mogen wel meedoen en voorzieningen zijn beschikbaar	Actief beleid

Alleenstaande ouders met jonge kinderen

Een andere specifieke doelgroep zijn de alleenstaande ouders met jonge kinderen. Sinds het vervallen van de vrijstelling van de sollicitatieplicht zijn alleenstaande ouders in de bijstand verplicht te solliciteren⁴⁹, maar

⁴⁹ Alleenstaande ouders met kinderen onder vijf jaar kunnen een ontheffing van de sollicitatieplicht krijgen als zij scholing of een stage volgen om een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te verkrijgen of hun vaardigheden te vergroten.

gemeenten kunnen tijdelijke ontheffingen van de sollicitatieplicht verlenen om voorrang te geven aan het verzorgen van kinderen. In veel gemeenten bestaat een uitvoeringspraktijk waarbij rekening wordt gehouden met de zorg van alleenstaande ouders voor jonge kinderen. Van de tien onderzochte gemeenten bieden Goes en Leidschendam-Voorburg aan alleenstaande ouders een tijdelijke ontheffing van de sollicitatieplicht aan.

Tegelijk geven gemeenten aan dat kinderopvang een groot knelpunt is om deze groep te re-integreren. In Leidschendam-Voorburg bijvoorbeeld, is er een wachttijd van een jaar voor kinderopvang. Ook in Weert zijn wachtlijsten. Den Haag heeft 250 kinderopvangplaatsen ingekocht, maar die zitten vol. Den Haag probeert met het project 'Mama Mia' moeders met jonge kinderen voor te bereiden op de arbeidsmarkt. Er wordt hun geleerd om kinderopvang goed te organiseren en taken op het gebied van arbeid en zorg te combineren.

Een relatief nieuwe aandachtsgroep voor gemeenten zijn de voortijdig schoolverlaters. In 2008 heeft het kabinet met de Nederlandse gemeenten en scholen afgesproken, dat het aantal schoolverlaters over vier jaar moet zijn teruggebracht tot 35.000 – een halvering ten opzichte van 2002. Dat betekent tien procent per jaar eraf. Het Rijk stelt daar ook geld voor beschikbaar. Diverse gemeenten zijn met scholen aan de slag gegaan om het probleem van de voortijdige schooluitval aan te pakken. Gemeenten beseffen dat jongeren zonder opleiding, ook al kloppen zij nog niet direct aan voor een uitkering, de WWB-cliënten van de toekomst zijn.

2.2.2 Doelgroepen minimabeleid

Zoals beschreven in hoofdstuk 1, zijn sinds de invoering van de WWB de mogelijkheden om categoriaal inkomensbeleid te voeren beperkt, behalve voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten. Als gemeenten andere burgers met een laag inkomen financieel willen ondersteunen moeten zij 'maatwerk' leveren: er moet dan individueel worden vastgesteld of de uitgaven noodzakelijk zijn en of de kosten ook werkelijk gemaakt zijn.

De tien onderzochte gemeenten hebben allemaal categoriale regelingen voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten, maar de regelingen verschillen. Ook bieden zij kortingen op de aanvullende ziektekostenverzekering aan (in Oldambt ook op de basisverzekering).

Tabel 2.8 Categoriale regelingen in het kader van de WWB*

Gemeente	Ouderen	Chronisch zieken	Gehandicapten	Aanv.ziektekostenverzekering
Apeldoorn	max. 112,5% of 125% van bijstandsnorm, max. € 330	max. 112,5% of 125% van bijstandsnorm, max. € 545	max. 112,5% of 125% van bijstandsnorm, max. € 545	tot 112,5% of 125% van bijstandsnorm, € 10 of € 15 per maand
Den Haag	max. 130% bijstandsnorm, € 250, maaltijdvoorz.	€ 250, Maaltijdvoorziening	€ 250, Maaltijdvoorziening	max. 130% van bijstandsnorm, € 14,78 per maand (2009)
Eindhoven	max. 120% soc. minimum, duurzame gebr.goederen	max. 120% van minimuminkomen, € 200	max. 120% van minimuminkomen, € 200	max. 120% van minimuminkomen, verzekerd bij CZ of VGZ; 7 resp. 11% korting
Goes	3 jaar minimum-inkomen, duurz. gebruiks-goederen, € 500	€ 250	€ 250	max. 116% van bijstandsnorm
Houten	Ja	Ja	Ja	max. 115% van bijstandsnorm, € 16,40 per maand
Leiden	max. 110% van bijstandsnorm, € 250, woonlasten-regeling	€ 300	€ 300	max. 110% van bijstandsnorm
Leidschen-dam-Voorburg	max. 110% van bijstandsnorm, duurzame gebruiksgoed. en abon.kosten	€ 250	€ 250	max. 110% van minimuminkomen
IGSD Oldambt	Nee	Nee	Nee	max. 115% van minimuminkomen 6% korting basis- en 9% aanv.verzekering
Sittard-Geleen	Ja	Ja	Ja	minimuminkomen, € 85
Weert	max. 115% van bijstandsnorm, € 192	115% van bijstandsnorm, € 192	115% van bijstandsnorm, € 192	115% van bijstandsnorm, 6% korting

* Genoemde bedragen gelden per jaar tenzij anders vermeld.

Volgens tellingen van het ministerie van SZW hebben ongeveer 215.000 ouderen een onvolledige AOW.⁵⁰ Een deel van hen (ongeveer 33.000) heeft ook geen of weinig aanvullend pensioen. Via de bijstand kunnen zij een aanvulling op het inkomen krijgen, maar veel ouderen vragen dat niet aan. Om het niet-gebruik tegen te gaan heeft staatssecretaris Klijnsma van SZW een wetsvoorstel ingediend om de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die immers al de AOW uitvoert, voortaan ook de aanvullende uitkering voor mensen met een onvolledige AOW te laten uitbetalen. De nieuwe regeling zou op 1 januari 2010 moeten ingaan. Op het moment van schrijven is nog niet duidelijk of deze datum wordt gehaald. Totdat dit is gerealiseerd, vormen ouderen zonder volledige AOW een belangrijke doelgroep voor gemeenten. De verstrekking van bijzondere bijstand blijft een taak van gemeenten.

Daarnaast onderscheiden verschillende van de tien onderzochte gemeenten nog andere groepen in hun minimabeleid. Met name kinderen worden regelmatig genoemd. Volgens een recent onderzoek van het SCP leven in Nederland bijna 350.000 kinderen en jongeren (tussen 5 en 18 jaar) in gezinnen met een inkomen onder 120% van het sociale minimum.⁵¹ Veel van deze kinderen zijn niet 'maatschappelijk actief': zij zitten niet op sport, muzieklés, scouting enz. Het percentage arme kinderen dat nergens aan deelneemt, is twee keer zo hoog als dat van kinderen uit niet-arme gezinnen (34% tegenover 17%); voor 'bijstandskinderen' is dat zelfs nog hoger (44%). Veel gemeenten vinden het belangrijk dat kinderen niet de dupe worden van de benarde financiële situatie thuis. Het is echter moeilijk om regelingen op te zetten die kinderen bereiken. Wanneer extra geld aan arme gezinnen met kinderen wordt gegeven, bestaat het risico dat dit geld aan andere zaken wordt besteed en niet bij de kinderen terechtkomt voor wie het bedoeld is. Sinds 1 januari 2009 mogen gemeenten aan gezinnen met kinderen voorzieningen verstrekken die de participatie bevorderen, zonder dat per geval hoeft te worden vastgesteld of de voorzieningen noodzakelijk zijn en of de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn. De gemeente dient dan wel in beleidsregels vast te leggen *welke kosten tot welk bedrag* voor individuele bijzondere bijstand in aanmerking komen. Veel gemeenten maken gebruik van deze mogelijkheid. De gemeente blijft dan nog wel verplicht om op een

⁵⁰ Ministerie van SZW, 2009: www.Gemeenteloket.nl

⁵¹ SCP, 2009: *Kunnen alle kinderen meedoen?* Ook de Denktank Armoede, 2004: *Doen en meedoen*, benadrukt de achtergestelde positie van kinderen in arme gezinnen.

zelf te bepalen wijze vast te stellen of, en zo ja in hoeverre, de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn.⁵²

Weert stelt in het kader van het Sociaal Cultureel Fonds bijdragen beschikbaar voor sport, cultuur, educatie en het voorkomen van isolement. In een verordening is vastgelegd welke kosten in elk geval subsidiabel zijn. De gemeente Leiden stelt per gezin een bedrag ter beschikking afhankelijk van het aantal kinderen, waarbij een voorgedrukte lijst met bestedingsmogelijkheden wordt uitgereikt. Wanneer er meer kinderen in het gezin zijn, kunnen daarvan ook grotere aankopen worden gedaan zoals een nieuwe pc.

Weert richt zich daarnaast ook op de doelgroep van werkende armen. Enkele jaren geleden is een marketingcampagne gevoerd om deze groep te bereiken, momenteel wordt materiaal verstrekt aan intermediairs (waaronder ook werkgevers), opdat die armoede herkennen en informatie kunnen geven en doorverwijzen. Tabel 2.9 laat zien welke groepen extra aandacht krijgen in welke gemeente.

Tabel 2.9 Speciale doelgroepen minimabeleid

Apeldoorn	Geen speciale doelgroepen, wel extra aandacht voor kinderen
Den Haag	Jongeren tot 27 jaar, alleenstaande moeders, ex-delinquenten, verslaafden
Eindhoven	Geen speciale doelgroepen
Goes	Geen speciale doelgroepen
Houten	WWB-ers, AOW-ers
Leiden	Geen speciale doelgroepen, wel extra aandacht voor kinderen
Leidschendam-Voorburg	Jeugd/jongeren tot 21 jaar, ouderen boven 65 jaar, chronisch zieken en gehandicapten
Oldambt	Geen speciale doelgroepen
Sittard-Geleen	Geen speciale doelgroepen, wel extra aandacht voor kinderen
Weert	Werkende armen

⁵² IWI, 2006: *Categoriale bijzondere inkomensaanvulling*, p. 12.

2.3 Instrumenten

2.3.1 Instrumenten voor re-integratie

De gemeente is volledig vrij om re-integratie-instrumenten in te zetten in het kader van de WWB. Daardoor is er een grote variëteit aan instrumenten ontstaan. Omdat daarvoor bovendien verschillende benamingen worden gebruikt, is het niet eenvoudig goed inzicht te verkrijgen in welke instrumenten precies worden ingezet voor welke doelgroep en met welk doel. Het Ministerie van SZW hanteert de volgende (globale) indeling van instrumenten:⁵³

- *Work First.* Work First wordt gekenmerkt door een combinatie van verplichte werkactiviteiten (gekoppeld aan sancties) en het vergroten van kennis en vaardigheden van de deelnemers. De concrete invulling wordt zoveel mogelijk toegesneden op de individuele bijstandsgerechtigde ('maatwerk'). Als plaatsing in een reguliere baan niet direct mogelijk is, gaan cliënten werken met behoud van uitkering of tijdelijk gesubsidieerd werk doen. Hierbij worden ze intensief begeleid, zodat ze hun kansen op de reguliere arbeidsmarkt kunnen vergroten. Bij Work First wordt er dus direct een tegenprestatie voor de uitkering verlangd.
- *Participatieplaatsen.* Bijstandsgerechtigden die heel moeilijk aan werk kunnen komen, kunnen maximaal twee jaar met behoud van hun uitkering bij de gemeente of in het bedrijfsleven werken om aldus voldoende vaardigheden op te doen voor hun terugkeer naar een reguliere baan.⁵⁴ Wie niet over een startkwalificatie beschikt, ontvangt aanvullende scholing of een opleiding. Wie daadwerkelijk zijn kansen op de arbeidsmarkt weet te vergroten, ontvangt een premie van maximaal € 2194 per jaar.
- *Loonkostensubsidie.* Gemeenten kunnen een loonkostensubsidie verstrekken aan de werkgever bij wie een cliënt gaat werken. Daarbij kunnen zij zelf regels vaststellen voor de duur van de subsidie, de hoogte en de verplichtingen die aan de subsidie worden verbonden.

⁵³ www.gemeenteloket.szw.nl

⁵⁴ In toenemende mate wordt gebruik gemaakt van verloning. Verloning betekent dat mensen geen uitkering krijgen, maar loon ontvangen dat uit het werkdeel wordt betaald. Betrokkenen treden vaak in dienst van een re-integratiebedrijf dat zelf werk heeft of mensen detacheert.

- *Scholing.* Gemeenten kunnen scholing inzetten om de kansen op werk te vergroten. Daarbij kunnen zij zelf regels vaststellen voor de noodzaak van scholing, de duur en de maximale kosten van scholing.
- *Duale trajecten.* In duale trajecten worden leren en werken gecombineerd. Hiermee kan zowel het tekort aan scholing als het tekort aan werkervaring worden aangepakt.
- *Sociale activering.* Bij sociale activering gaat het om het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten. Dit kan een eerste stap zijn naar een betaalde baan. De activiteiten zijn gericht op het voorkomen van sociaal isolement.
- *Uitstroompremies.* Hieronder vallen verschillende financiële stimulansen om de uitstroom uit de bijstand te bevorderen, zoals aanmoedigingspremies bij het aanvaarden van een baan, vrijstellingen van ziektekostenrisico's voor de werkgever (no-risk polis), onkostenvergoedingen voor vrijwilligerswerk e.d.
- *Persoonsgebonden re-integratiebudget.* Het persoonsgebonden re-integratiebudget biedt klanten de mogelijkheid om zelf een traject samen te stellen dat leidt naar werk. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om scholing of andere activiteiten die helpen om binnen maximaal één jaar aan het werk te komen. Voorwaarde is dat geen andere trajecten worden gevolgd.

In diverse gemeenten wordt nog een flink deel van het Werkbudget besteed aan de voormalige WIW- en ID-banen, die waren bedoeld als opstap naar een reguliere baan. Voor het totaal van de Nederlandse gemeenten was dat in 2007 23%; dit aandeel daalt wel.⁵⁵

Work first

Volgens het grootste deel van de Nederlandse gemeenten is Work First het meest effectieve instrument om de uitstroom van mensen die kunnen werken, te bevorderen.⁵⁶ Dit strookt met internationale ervaringen met dit instrument (zie bijlage B1). 45% van de deelnemers aan Work First stroomt direct uit naar een reguliere baan (cijfers 2007).⁵⁷ Work First zorgt ook voor een beperking van de instroom in de WWB. De verplichting om direct aan het werk te gaan, ook al is het in een gesimuleerde werkomgeving, met als

⁵⁵ Divosa, 2008: *Worstelen met invloed*, p. 131.

⁵⁶ Divosa, 2007: *Vershil maken*, p. 47.

⁵⁷ Divosa, 2007: *Work First werkt*.

sanctie het stopzetten van de uitkering, blijkt een sterk preventieve werking te hebben op de instroom in de uitkering.

“In het begin was er onder de consulenten zorg dat we klanten te hard aanpakten, waardoor er bijvoorbeeld een toename van daklozen zou gaan ontstaan. Maar dat is niet zo. Het aantal uitkeringen is verminderd, zonder dat dit tot ongewenste neveneffecten heeft geleid. Mensen kunnen meer dan je denkt”
(medewerker Werkplein, Den Haag)

Van de potentiële deelnemers aan Work First ziet gemiddeld 33% af van een uitkeringsaanvraag. Het is niet duidelijk waar deze groep blijft en hoe zij in haar inkomen voorziet. In Leidschendam-Voorburg wordt geconstateerd dat sommige cliënten verhuizen als ze onder druk worden gezet en dan proberen in een andere gemeente een uitkering aan te vragen (bijstandstoerisme). De gemeente zoekt samenwerking met omliggende gemeenten om dit soort problemen tegen te gaan.

Work First wordt vooral ingezet bij nieuwe cliënten, maar kan volgens de RWI ook zijn waarde bewijzen voor het ‘zittende bestand’. In een advies aan gemeenten beveelt de RWI aan de inzet van Work First voor de totale bijstandspopulatie mogelijk te maken. Daarbij is het wel belangrijk om de aanpak toe te snijden op het individu en het wegnemen van specifieke belemmeringen die de route naar de arbeidsmarkt blokkeren.⁵⁸

Ondanks de positieve resultaten is er ook kritiek op Work First. Een punt van kritiek is dat de focus op werk, ongeacht loon of duurzaamheid van plaatsing, van mensen ‘werkende armen’ maakt die (te) weinig verdienen en steeds weer terugvallen op een uitkering. In Leiden bijvoorbeeld tekenden wij op:

“Work First kan snel een soort window-dressing worden. Je zet iemand weg bij een bedrijf en verloont hem. We moeten niet blindvaren op snelle uitstroom. Leiden wil liever een duurzame uitstroom naar werk.”
(beleidsmedewerker Leiden)

Van de tien onderzochte gemeenten passen acht een Work First-benadering toe. Leiden is in 2008 gestart met een milde vorm van Work First (“Learn and Work First”) en maakt vanaf 2009 gebruik van verloningstrajecten in

⁵⁸ RWI, 2008: *WorkFirst: aanbevelingen aan gemeenten*.

het kader van Work First. Ook in Weert staat het zo snel mogelijk vinden van werk voorop, maar de gemeente hanteert geen Work First-benadering.

Duurzame uitstroom

Om de duurzaamheid van de uitstroom te bevorderen, zetten gemeenten verschillende instrumenten in, zoals scholing, opstapbanen en werkervaringsplaatsen. In de gemeente Den Haag bijvoorbeeld, is scholing een belangrijk onderdeel van de re-integratie. Men ziet het behalen van een startkwalificatie (MBO, niveau 2) als een belangrijke voorwaarde voor een duurzaam verblijf op de arbeidsmarkt. In Eindhoven bespreekt de casemanager op werkplein Mercado met de cliënt wat deze wil; als daarvoor (om)scholing nodig is, wordt dat gefinancierd. Ook Houten heeft als doel om cliënten aan een baan te helpen die bij hen past en ten minste een jaar duurt. De gemeente accepteert de consequentie dat cliënten daardoor soms minder snel aan het werk zijn en langer een uitkering ontvangen.

Om te kunnen beoordelen of cliënten duurzaam aan de armoede ontsnappen, is het noodzakelijk cliënten gedurende een bepaalde periode te volgen nadat zij een baan hebben gevonden. De tien onderzochte gemeenten hebben allemaal een klant-volgsysteem. De meeste gemeenten volgen cliënten een half jaar, maar Houten en Leidschendam-Voorburg volgen cliënten een jaar.⁵⁹ Houten besteedt veel aandacht aan het vinden van de juiste baan voor elke cliënt, zelfs als dit leidt tot een langer verblijf in de bijstand. Als eenmaal een passende baan is gevonden, is de kans op terugval in de bijstand kleiner, zo blijkt uit de ervaringen in Houten.

Daarnaast verstrekken diverse gemeenten uitstroompremies aan cliënten die voor langere tijd (minimaal een half jaar) aan het werk komen. Tabel 2.10 brengt voor de onderzochte gemeenten in kaart welke instrumenten deze gemeenten inzetten om duurzame uitstroom te bevorderen.

⁵⁹ De gemeente Hilversum volgt cliënten twee jaar na uitstroom uit de uitkering.

Een steuntje en een duwtje

Tabel 2.10 Beleid ter bevordering van duurzame uitstroom in tien gemeenten

Gemeente	Duurzame uitstroom	Klantvolgsysteem	Uitstroompremie
Apeldoorn	Scholing Opstapbaan Werkervaringsbaan	6 maanden	Max. € 730, contract minimaal 6 maanden
Den Haag	Scholing Startkwalificatie Werkgelegenheids- projecten	6 maanden	Ja, contract minimaal 6 maanden
Eindhoven	Scholing Re-integratietraject Passende baan	6 maanden	Ja*, contract minimaal 6 maanden
Goes	Gesubs. arbeid Training/scholing	6 maanden	Max. € 600
Houten	Passende baan, waardoor minder terugval	1 jaar	Ja
Leiden	Re-integratietraject Scholing Vrijwilligerswerk	6 maanden en 1 dag	Ja
Leidschendam- Voorburg	Loonkostensubsidie Work-First Proefplaatsing No-risk-polis Stage	1 jaar	Max. € 800
IGSD Oldambt	Work-First	6 maanden	n.b.
Sittard-Geleen	Vraag en aanbod verbinden op arbeidsmarkt	Tot eerste belastingaangifte	Ja
Weert	Indiv. begeleiding Loonkostensubsidie	Ja	n.b.

* Uitstroompremie wordt maximaal eens in de vijf jaar uitgekeerd

2.3.2 Instrumenten voor inkomensondersteuning

Individuele bijzondere bijstand

Het belangrijkste instrument dat gemeenten in het kader van het lokale minimabeleid tot hun beschikking hebben is de individuele bijzondere bijstand. Door bijzondere omstandigheden kan de bijstandsnorm (of een ander inkomen op dat niveau) ontoereikend zijn om noodzakelijke uitgaven te doen. Als de gemeente vindt dat deze uitgaven wel noodzakelijk zijn en niet uit de bijstand of andere middelen kunnen worden betaald, kan individuele bijzondere bijstand worden verleend. De individuele bijzondere bijstand gaat uit van maatwerk.

De individuele bijzondere bijstand geeft gemeenten de vrijheid om allerlei speciale regelingen in te stellen. Ook in de tien door ons onderzochte gemeenten is dit gebeurd. Hoewel niet elke gemeente evenveel minimegelingen kent, is er in meeste gemeenten – om met een geïnterviewde te spreken – “een flinke kerstboom opgetuigd”. In de gemeente Eindhoven bijvoorbeeld, is er bijzondere bijstand voor het volgen van een computercursus, voor het aanschaffen van een pc, een internetaansluiting, een printer e.d. voor kinderen die naar de middelbare school gaan. Ook is er bijzondere bijstand voor de kosten van kinderen die naar de peuterspeelzaal gaan. In veel gemeenten kunnen overigens schoolgerelateerde kosten via de bijzondere bijstand worden vergoed. Hetzelfde geldt voor reiskosten (b.v. naar school of naar een re-integratietraject). In Apeldoorn is dit bijvoorbeeld het geval.

Tabel 2.11 Lokale regelingen in het kader van de bijzondere bijstand

Apeldoorn	Kortingspas, schoolkosten, kinderevolutie, zwembad, peuterspeelzaal, stichting leergeld
Den Haag	Ooievaarspas, schoolkosten, sport/culturele activiteiten
Eindhoven	Reductieregeling, schoolkosten, technologievergoeding, computercursus, duurzame goederen, kinderopvang
Goes	Declaratiefonds, schoolkosten, fiets, computer, duurzame gebruiksgoederen (65+), witgoedregeling
Houten	U-pas, schoolkosten, kinderopvang
Leiden	Declaratieregeling, eindejaarsuitkering, schoolbijdrage
Leidschendam-Voorburg	Ooievaarspas, schoolkosten, computer, internetaansluiting, sport/culturele activiteiten
Oldambt	Meedoensubsidie
Sittard-Geleen	Kortingspas, schoolkosten, kinderopvang
Weert	Sociaal Cultureel Fonds, duurzame goederen

Langdurigheidstoelage

Gemeenten kunnen aan personen tussen de 23 en 65 jaar, die al een lange periode geen werk hebben en een uitkering (of alimentatie) ontvangen op bijstandsniveau, een langdurigheidstoelage toekennen. Sinds 1 januari 2009 kunnen gemeenten zelf bepalen na hoeveel jaar op een minimuminkomen mensen langdurigheidstoelage krijgen. Bovendien kunnen gemeenten de langdurigheidstoelage ook toekennen aan werkenden die langdurig een minimuminkomen hebben.

Tabel 2.12 Vormgeving van de langdurigheidstoelage in tien gemeenten

Gemeente	Inkomensgrens (% soc. minimum)	Min. periode met laag inkomen	Leeftijd
Apeldoorn	100%	3 jaar	23 – 65 jaar
Den Haag	110%	3 jaar	21 – 65 jaar
Eindhoven	100%	5 jaar	21 – 65 jaar
Goes	100%	3 jaar 4 jaar 5 jaar	21 jaar 22 jaar 23 – 65 jaar
Houten	120% maximaal	3 jaar	21 – 65 jaar
Leiden	100%	5 jaar	23 – 65 jaar
Leidschendam- Voorburg	100%	5 jaar	23 – 65 jaar
IGSD Oldambt	100%	5 jaar	23 – 65 jaar
Sittard-Geleen	100%	5 jaar	21 – 65 jaar
Weert	100%	3 jaar	21 – 65 jaar

Tabel 2.13 geeft een overzicht van de verschillende inkomensondersteunende regelingen in de tien gemeenten. Alle gemeenten hebben wel een of andere vorm van een stadspas of declaratieregeling om minima te ondersteunen. Daarnaast zijn er in veel gemeenten regelingen om gezinnen met kinderen te ondersteunen op het gebied van schoolkosten.

Tabel 2.13 Minimaregelingen in tien gemeenten

	Ap	DH	Ei	Go	Ho	Lei	LV	Old	SG	We
Participatiefonds	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Schoolkosten	x	x	x	x	x	x	x		x	
Kinderextraatje	x									
Fiets				x						
Computer- Vergoeding			x	x			x			
Internet- Aansluiting							x			
Computercursus			x				x			
Eindejaars- Uitkering				x		x				
Collectieve ziektelastenverz.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Duurzame Goederen			x	x						x
Sport/culturele Activiteiten							x			x

In alle tien gemeenten bestaan regelingen voor het kwijtschelden van lokale lasten voor huishoudens op het sociale minimum.

2.4 Schuldhulpverlening

Het aantal Nederlanders met problematische schulden is de afgelopen jaren flink toegenomen. In 2007 klopten 47.500 klanten aan voor hulp bij het aanpakken van hun schulden, in 2001 lag dit aantal nog op 21.000. Ook de gemiddelde schuld is de laatste jaren flink gestegen. Bedroeg deze in 2003 nog € 16.000, in 2007 was dit gestegen tot € 30.000.⁶⁰ Het betreft hier uitsluitend mensen die hulp zoeken voor hun schuldenprobleem. Het totale

⁶⁰ NVVK, 2008: *Toonaangevend en springlevend. Jaarverslag 2007.*

aantal mensen met problematische schulden is ongetwijfeld veel hoger dan de officiële cijfers weergeven.

Schuldproblemen leiden vaak tot achterstanden in het betalen van huur, waardoor uiteindelijk huisuitzetting kan dreigen. Ook achterstallige zorgpremies, die tot verwijdering uit de ziektekostenverzekering kunnen leiden, vormen een groeiend probleem. Daarnaast behoren energie-, telefoon- en postorderbedrijven vaak tot de schuldeisers.

Schulden zijn een belangrijke belemmering voor de terugkeer naar werk.⁶¹ Als er sprake is van schuldenproblematiek, is de kans dat re-integratietrajecten mislukken, veel groter, zo wordt in interviews met jobcoaches bevestigd. Het leven met schulden en de voortdurende angst voor incassobureaus en deurwaarders kunnen iemands leven zo beheersen dat het zoeken naar of concentreren op werk nagenoeg onmogelijk wordt. Daar komt nog bij dat het aanvaarden van werk voor iemand met schulden financieel vaak weinig aantrekkelijk is, omdat er loonbeslag wordt gelegd en het verdiende loon direct opgaat aan afbetaling van de schulden. Verder staan ook werkgevers niet te trappelen om werknemers met schulden in dienst te nemen.⁶²

Tegen deze achtergrond zijn gemeenten steeds actiever geworden in het bestrijden van de schuldenproblematiek. Gemeenten kunnen zelf hun regelgeving op dit terrein vaststellen. Er zijn voor de uitvoering van schuldhulpverlening geen aparte middelen beschikbaar, dus gemeenten moeten zelf op zoek naar financieringsbronnen. Soms kan schuldbemiddeling (deels) worden gefinancierd uit het Werkdeel van het bijstandsbudget. Hierbij geldt als voorwaarde dat de schuldhulpverlening wordt ingezet als onderdeel van een re-integratietraject. Bovendien moeten de kosten die gemaakt worden voor schuldhulpverlening, herleidbaar zijn naar een individueel traject.⁶³

In de tien onderzochte gemeenten is de schuldenproblematiek prominent aanwezig. In Weert wordt aangegeven dat vrijwel alle mensen waarmee men in het kader van het minimabeleid te maken krijgt, schulden hebben. De schatting is dat één op de vijf tot zes cliënten problematische schulden heeft.

⁶¹ Landelijk platform schuldhulpverlening en Stimulansz, 2004: *Integrale schuldhulpverlening*.

⁶² De gemeente Weert heeft een speciale 'Toolkit armoedebeleid' ontwikkeld voor werkgevers die loonbeslag moeten leggen.

⁶³ Stimulansz/SGBO, 2005: *Gemeentelijke armoedebeleid*.

Ook in Den Haag en Leidschendam-Voorburg zijn schulden een groot probleem. Ook mensen die geen uitkering hebben, melden zich bij schuldhulpverlening. In Houten blijkt zelfs meer dan de helft van de schuldenaren een baan te hebben. Houten geeft mensen tijdens een traject bij Vakwerk (re-integratietraject) voorlichting over schuldhulpverlening.

In acht van de tien onderzochte gemeenten (Apeldoorn, Den Haag, Eindhoven, Houten, Leiden, Leidschendam-Voorburg, Sittard-Geleen en Weert) komen financiële problemen al direct bij de intake bij het inkomensloket of werkbedrijf ter sprake. Soms blijken mensen niet in aanmerking te komen voor hulp omdat ze ‘te weinig’ schuld hebben. Gemeenten willen ook niet in alle gevallen schuldhulpverleningstrajecten inzetten, omdat zij bang zijn dat de kosten hiervan te hoog oplopen.

In toenemende mate investeren gemeenten in preventie vanuit de overtuiging dat voorkomen beter is dan genezen. Apeldoorn is hiervan een voorbeeld (zie box 2.1). Ook in andere gemeenten, zoals in Den Haag en Leidschendam-Voorburg, is men hiermee bezig. Elke week start in Den Haag een workshop schuldhulpverlening/budgettering voor tien tot vijftien personen. In Leidschendam-Voorburg zijn in 2008 cursussen gegeven aan volwassenen en zijn er speciale lessen gegeven op het voortgezet onderwijs. Ook in Sittard-Geleen worden in het kader van preventie diverse cursussen gehouden.

Box 2.1 Schuldhulpverlening in Apeldoorn: voorkomen is beter dan genezen

Steeds meer gemeenten investeren in preventie vanuit de overtuiging dat voorkomen beter is dan genezen. Een goed voorbeeld hiervan is de gemeente Apeldoorn. Apeldoorn heeft onlangs nieuw, op preventie gericht, beleid ontwikkeld om ervoor te zorgen dat mensen niet in schuldsituaties terechtkomen. Het oude beleid was er op gericht om de ernstigste gevallen te begeleiden terwijl de rest werd weggestuurd. Veel van deze mensen bleken echter in een later stadium toch weer bij schuldhulpverlening terug te komen. Nu krijgt iedereen die bij de stadsbank aanklopt, dus ook mensen met lichte problemen, een aanbod. Dit verschilt van budgetbegeleiding in lichte gevallen, tot budgetsanering in de ernstigste zaken. In het kader van preventie bezoeken zogenaamde preventiemedewerkers ook (basis)scholen om kinderen te informeren hoe met geld om te gaan. Volgens Apeldoorn leidt vroege signalering in combinatie met preventie tot vermindering van het aantal schuldbemiddelingsaanvragen en neemt ook het schuldbedrag per aanvraag af.

De wijze waarop schuldhulpverlening binnen (of buiten) de gemeente is georganiseerd, verschilt per gemeente. Er zijn gemeenten waar schuldhulpverlening intern is gehuisvest en onderdeel uitmaakt van de gemeentelijke dienstverlening. In Apeldoorn bijvoorbeeld is de Stadsbank gevestigd in het Activerium (werkplein). Ook in Leidschendam-Voorburg is schuldhulpverlening intern gehuisvest, maar wordt het door de gemeente ingehuurd. In Leiden is schuldhulpverlening onderdeel van de sector Werk, Inkomen & Zorg en dus ook intern gevestigd. In andere gemeenten wordt schuldhulpverlening aangeboden door een externe organisatie, die voor meerdere gemeenten werkt. In Oldambt kunnen mensen met problematische schulden terecht bij de Volkskredietbank Noord-Groningen en in Sittard-Geleen kan men terecht bij de kredietbank Limburg. In Weert heeft men ook geen eigen kredietbank en is men voor bepaalde diensten aangewezen op Roermond en Heerlen. Tabel 2.14 toont dat in vijf van de tien onderzochte gemeenten schuldhulpverlening intern is gevestigd.

Gemeenten met een interne vestiging van schuldhulpverlening prefereren dit boven een extern gevestigde instantie, omdat de samenwerking tussen gemeente en schuldhulpverlening in het laatste geval vaak moeizamer verloopt. In Weert bijvoorbeeld, waar de schuldhulpverlening extern is, zijn er lange wachttijden voordat cliënten terechtkunnen bij schuldhulpverlening. Dit tot ergernis van de jobcoaches, die ervaren dat: “het dichtslibben van de kredietbank de kansen op re-integratie frustreert”.

Tabel 2.14 Interne of externe vestiging van schuldhulpverlening

Apeldoorn	Intern
Den Haag	Intern
Eindhoven	Intern
Goes	Extern
Houten	Extern
Leiden	Intern
Leidschendam-Voorburg	Intern
Oldambt	Extern
Sittard-Geleen	Extern
Weert	Extern

2.5 Budgetten

2.5.1 Budget voor de WWB (W-deel)

In hoofdstuk 1 is beschreven dat ongeveer 60% van de gemeenten in 2007 een overschot had op het budget voor re-integratie-inspanningen (W-deel). Zoals uit tabel 2.15 blijkt, hadden in 2008 zeven van de tien onderzochte gemeenten een overschot op het toegekende budget voor re-integratie. Den Haag, Goes en Leidschendam-Voorburg komen tekort op het toegekende budget. Dit tekort kan worden opgevangen uit ongebruikte budgetten die uit eerdere jaren zijn doorgeschoven; de WWB biedt deze mogelijkheid. Met de introductie van het Participatiebudget in 2009 wordt deze mogelijkheid overigens enigszins ingeperkt (in 2010 van 75 naar 60%). Gaan we uit van het totale beschikbare budget inclusief overschotten uit eerdere jaren, dan komen alle gemeenten toe met hun budget voor het W-deel.

Tabel 2.15 Gemeenten met een overschot/tekort op het W-deel

Gemeente	Toegekend budget 2008	Beschikbaar budget (incl. overloop voorgaande jaren)	Uitgaven minus ontvangsten	Overschot/tekort op toegekend budget	Idem in %	Overschot/tekort op beschikbaar budget	Idem in %
Apeldoorn	11.701.550	19.163.026	11.500.419	201.131	2%	7.662.607	40%
Den Haag	110.050.600	152.466.743	136.998.183	-26.947.583	-24%	15.468.560	10%
Eindhoven	25.624.497	44.962.034	16.670.716	8.953.781	35%	28.291.318	63%
Goes	2.689.489	4.166.469	3.094.916	-405.427	-15%	1.071.553	26%
Houten	589.510	586.274	541.478	48.032	8%	44.796	8%
Leiden	13.125.396	21.114.050	11.314.597	1.810.799	14%	9.799.453	46%
Leidschendam-Voorburg	4.530.756	7.569.260	4.820.192	-289.436	-6%	2.749.068	36%
IGSD Oldambt	5.504.419	5.704.379	4.413.944	1.090.475	20%	1.290.435	23%
Sittard-Geleen	12.600.048	16.366.056	12.472.944	127.104	1%	3.893.112	24%
Weert	3.727.448	6.247.499	3.596.110	131.338	4%	2.651.389	42%

Bron: Kernkaart Werk en Bijstand, SZW

In Leidschendam-Voorburg is het W-deel in 2008 jaar voor het eerst opgegaan. Er is nu zelfs een kleine overschrijding op zowel het W-deel als het I-deel van het budget. De gemeente is echter van plan om ook in de toekomst het minimabeleid en re-integratiebeleid op peil te houden en niet te veel te bezuinigen. Het college wil dat Leidschendam-Voorburg een sociaal karakter blijft houden. De gemeente merkt echter wel de gevolgen van de economische crisis. Er zijn sinds het begin van dit jaar 15 tot 20% meer aanvragen, waardoor de wachttijd voor een intakegesprek opliep. Door het inzetten van extra medewerkers heeft men echter de wachttijd weer teruggebracht tot maximaal 5 dagen. Als de door het CPB voorspelde verdubbeling van de werkloosheid ook leidt tot een verdubbeling van het WWB-bestand, heeft de gemeente naar eigen zeggen “een groot probleem”, ook al zijn er reserves voor slechte dagen. De ontwikkelingen in het bestand worden nu van maand tot maand nauwlettend in de gaten gehouden.

Leidschendam-Voorburg is niet de enige gemeente die zich zorgen maakt over de budgetten. Door de economische crisis wordt ook elders de druk op de budgetten groter. De instroom in de WWB neemt toe, terwijl de kans om uit te stromen naar een baan sterk is verminderd. In interviews geven de meeste gemeenten aan dat zij op dit moment nog een toereikend budget hebben, maar dat er op termijn tekorten kunnen gaan ontstaan. In het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de gemeenten is afgesproken dat het macro-budget voor het W-deel tot 2012 niet zal worden aangepast ten opzichte van de meerjarenraming. Deze meerjarenraming houdt in dat het budget tussen 2008 en 2012 met € 250 miljoen daalt. De gemeenten zien zich dus geplaatst voor een substantiële daling van het budget, terwijl het beroep op de WWB stijgt.

2.5.2 Budget voor WWB (I-deel)

Tabel 2.16 toont de tekorten/overschotten van gemeenten op het I-deel van het WWB-budget.

Tabel 2.16 Gemeenten met een overschot/tekort op het I-deel

Gemeente	Toegekend budget 2008	Uitgaven minus ontvangsten	Overschot/ Tekort	Overschot/ tekort in % van budget
Apeldoorn	30.708.352	28.003.273	2.705.079	9%
Den Haag	257.646.366	233.753.282	23.893.084	9%
Eindhoven	71.234.230	69.699.019	1.535.211	2%
Goes	6.460.959	6.418.289	42.670	1%
Houten	3.288.489	3.845.171	-556.682	-17%
Leiden	33.138.780	35.490.239	-2.351.459	-7%
Leidschendam-Voorburg	18.039.827	17.238.423	801.404	4%
IGSD Oldambt	10.522.446	12.861.522	-2.339.076	-22%
Sittard-Geleen	28.633.365	33.268.995	-4.635.630	-16%
Weert	8.810.435	9.295.989	-485.554	-6%

Bron: Kernkaart Werk en Bijstand, SZW

Uit de cijfers blijkt dat vijf van de tien onderzochte gemeenten een tekort boeken op het I-deel, waardoor er geld uit de algemene middelen bij moet. Vooral IGSD Oldambt, Houten en Sittard-Geleen laten een flink tekort zien. De gemeente Sittard-Geleen zit al langere tijd in de financiële problemen. Men verwacht dat die tijdens de huidige crisis alleen maar zullen oplopen. Door beleidsregels aan te passen was het mogelijk om geld van andere beleidsterreinen naar de WWB over te hevelen, maar de mogelijkheden hiertoe zijn natuurlijk niet onbegrensd. In Oldambt was er in 2008 een overschot voor de bijzondere bijstand. Dit kwam volgens de geïnterviewden omdat het budget te ruim was gesteld. Voor 2009 is het budget naar beneden bijgesteld. De vraag is echter of dit verstandig is geweest gezien de huidige economische omstandigheden.

In de gemeente Goes was het budget voor het inkomensdeel over 2008 nog toereikend, maar maakt men zich zorgen over eventuele bezuinigingen van de landelijke overheid op het budget voor de bijstand en de uitgaven aan het Gemeentefonds. Dit zou betekenen dat ook Goes een tekortgemeente zou worden.

2.5.3 Budget voor armoedebestrijding

Tabel 2.17 geeft aan welke bedragen de tien onderzochte gemeenten uitgeven aan lokaal minimabeleid. De uitgaven aan bijzondere bijstand vormen hiervan een belangrijk onderdeel, maar bijvoorbeeld ook kwijschelding van lokale belastingen is hierbij inbegrepen. De tabel toont zowel de uitgaven per inwoner als de uitgaven per huishouden met een laag inkomen.

Tabel 2.17 Uitgaven aan lokaal minimabeleid, totaal en per inwoner, 2008 (in euro's)

	Totale uitgaven	Uitgaven per inwoner	Uitgaven per huishouden met een laag inkomen
Apeldoorn	7.761.400	50	379
Den Haag	37.653.876	78	470
Eindhoven	12.527.116	59	371
Goes	1.103.850	30	208
Houten	1.418.190	30	417
Leiden	7.600.840	65	429
Leidschendam-Voorburg	2.689.974	37	269
Oldambt	1.188.180	30	183
Sittard-Geleen	2.004.303	21	135
Weert	1.159.200	24	187

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Den Haag spant de kroon qua uitgaven per inwoner. Ook in Leiden en Eindhoven liggen de uitgaven per inwoner hoog: (bijna) drie keer zo hoog als in Sittard-Geleen. Ook als men kijkt naar de uitgaven per huishouden met een laag inkomen is er een grote spreiding tussen gemeenten.

De uitgaven in het kader van het lokale minimabeleid zijn de laatste jaren in de meeste gemeenten toegenomen. Uitzonderingen zijn Apeldoorn en Houten, waar de uitgaven sinds 2005 zijn gedaald. In een gemeente als Apeldoorn, dat naar eigen zeggen een behoorlijk ruimhartig minimabeleid kent, gaat het budget volledig op. De financiële grens is echter wel zo ongeveer bereikt, zo blijkt uit interviews. In Leidschendam-Voorburg en

Weert was sprake van een lichte stijging. In de overige gemeente zijn de uitgaven in het kader van het lokale minimabeleid flink toegenomen, met Goes als absolute koploper.

Tabel 2.18 Ontwikkeling uitgaven aan minimabeleid per inwoner (Indexcijfer 2005 = 100)

	2006	2007	2008
Apeldoorn	92	92	86
Den Haag	109	108	144
Eindhoven	n.b.	n.b.	161
Goes	n.b.	317	351
Houten	88	95	99
Leiden	84	128	139
Leidschendam-Voorburg	98	n.b.	113
Oldambt	92	56	139
Sittard-Geleen	n.b.	n.b.	n.b.
Weert	108	102	106

Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

Bijzondere bijstand

Een belangrijk onderdeel van het lokale armoedebeleid is de bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand wordt niet gefinancierd uit het I-deel van de WWB, maar uit eigen middelen van de gemeente.⁶⁴ Het is een openeinderegeling; een aanvraag kan niet worden afgewezen op grond van het feit dat het budget ontoereikend is. Hiermee dient rekening gehouden te worden bij de vaststelling van het beleid en het benodigde budget. De gemeente moet kiezen of tekorten tot versoeringen in het beleid leiden of dat er aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld binnen de gemeentelijke begroting. Aanvragen voor bijzondere bijstand dienen individueel te worden getoetst.

In onderstaande tabel worden het budget en de uitgaven voor de individuele bijzondere bijstand in de door ons onderzochte gemeenten weergegeven.

⁶⁴ Gemeenten kunnen eventuele overschotten op het I-deel wel inzetten voor het minimabeleid.

Tabel 2.19 Budget voor de bijzondere bijstand in tien gemeenten (2007)

Gemeente	Budget voor individuele bijzondere bijstand	Aantal huishoudens met laag inkomen	Aantal ontvangers bijzondere bijstand	Idem in % van huishoudens met laag inkomen	Gemiddeld bedrag per huishouden
Apeldoorn	1.758.375	20.500	4.840	24%	€ 363
Den Haag	13.432.640	80.200	17.140	21%	€ 784
Eindhoven	3.882.290	33.800	4.740	14%	€ 819
Goes	216.193	5.300	405	8%	€ 534
Houten	362.359	3.400	560	16%	€ 649
Leiden	2.019.709	17.700	3.595	20%	€ 562
Leidschendam-Voorburg	986.434	10.000	845	8%	€ 1167
IGSD Oldambt	401.162	6.500	480	7%	€ 836
Sittard-Geleen	916.216	14.800	2.335	16%	€ 393
Weert	468.551	6.200	820	13%	€ 571

Bron: Kernkaart Werk en Bijstand, SZW

De tabel laat zien dat er flinke verschillen zijn per gemeente in het percentage huishoudens met een laag inkomen dat in aanmerking komt voor bijzondere bijstand en ook in het toegekende bedrag per huishouden. Leidschendam-Voorburg geeft gemiddeld per ontvanger het meeste uit aan bijzondere bijstand (€ 1167). Het percentage huishoudens met een laag inkomen dat bijzondere bijstand ontvangt, is echter klein (8%). Apeldoorn geeft relatief veel huishoudens bijzondere bijstand, maar het bedrag per huishouden is het laagst van alle gemeenten.

2.5.4 Budget voor participatiebevordering

Met de invoering van het participatiebudget per 1 januari 2009 zijn de gemeentelijke budgetten voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie gebundeld in één specifieke uitkering voor gemeenten. De bundeling levert geen extra middelen op, maar maakt het gemeenten wel mogelijk om de afzonderlijke budgetten nu integraal in te zetten voor de gehele doelgroep van 18 jaar en ouder.

Gemeenten kunnen daarnaast ook nog andere middelen inzetten voor armoedebestrijding en participatiebevordering, zoals:

- Middelen voor achterstandsgroepen c.q. scholing. Veel gemeenten stellen middelen beschikbaar voor speciale (achterstands)groepen (jongeren, allochtonen, inburgeraars), die er op gericht zijn deze groepen volwaardig in de samenleving te laten participeren. In sommige gevallen stelt ook de landelijke overheid hier geld voor beschikbaar via speciale (stimulerings)regelingen.
- Cofinanciering vanuit aanpalende beleidsterreinen, zoals WMO, gezondheidsbeleid, huisvestingsbeleid, jeugdbeleid, enz.
- Private middelen. Diverse fondsen en organisaties financieren projecten in het kader van armoedebeleid. Gemeenten kunnen met deze organisaties samenwerkingsafspraken maken over gezamenlijke financiering. Soms zijn ook marktpartijen bereid te investeren in onderdelen van armoedebeleid, zoals schuldhulpverlening. Een woningcorporatie of energiebedrijf is erbij gebaat dat vroegtijdig aandacht wordt geschonken aan klanten met betalingsachterstanden om dure incassoprocedures of ontruimingen/afsluitingen te voorkomen.⁶⁵

2.6 Terugdringen niet-gebruik

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven, is niet-gebruik van sociale regelingen geen incident, maar een structureel probleem. Afhankelijk van het soort regeling maakt 20 tot meer dan 50% van het aantal rechthebbenden geen gebruik van de mogelijkheden.⁶⁶ Mensen die recht hebben op inkomensondersteunende regelingen zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor het aanvragen daarvan. Het is echter te makkelijk om te denken dat iedereen in de doelgroep in staat is om dit geheel op eigen houtje te regelen.

Allereerst blijken er altijd mensen te zijn die de regelingen niet kennen of (ten onrechte) denken dat zij er geen recht op hebben. Daarnaast wordt een aanzienlijke groep afgeschrikt door de administratieve verplichtingen die het aanvragen van een tegemoetkoming met zich meebrengt. Deze groep bezit simpelweg niet de vaardigheden die nodig zijn om de regelingen aan te vragen. In dat geval is de bureaucratie dus deels verantwoordelijk voor het

⁶⁵ Stimulansz/SGBO, 2005: *Gemeentelijk armoedebeleid*.

⁶⁶ Van Oorschot, 1995: 'Tussen recht en realiteit: over niet-gebruik van sociale zekerheid'.

niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen. Ten slotte is er een groep mensen die zich uit gêne of schaamte laat weerhouden om gebruik te maken van ondersteunende regelingen.

Voor elk van deze groepen is een verschillende benadering nodig om het niet-gebruik terug te dringen. Het probleem is echter dat gemeenten vaak niet goed in beeld hebben hoe groot de groep niet-gebruikers is en al helemaal niet hoe die over de drie bovenstaande categorieën verdeeld is.

2.6.1 Raming omvang van de doelgroep

De meeste gemeenten schatten het gebruik dat van minimaregelingen wordt gemaakt, op basis van cijfers uit het verleden. Daarbij wordt wel rekening gehouden met beleidswijzigingen die van invloed zijn op het gebruik, zoals intensivering van de voorlichting. Ook de economische omstandigheden spelen een rol: een economische recessie resulteert in een stijging van het aantal bijstandsgerechtigden. Dit is een indicatie dat ook de armoede toeneemt.

Er zijn verschillende bronnen die gemeenten kunnen gebruiken om de omvang van de doelgroep in beeld te krijgen:

- De Kernkaart Werk en Bijstand van het ministerie van SZW geeft informatie over onder andere het aantal huishoudens met een laag inkomen per gemeente.
- Aan de hand van landelijke verhoudingsgetallen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kan voor de gemeente een raming worden gemaakt van de omvang en samenstelling van het aantal arme huishoudens in de gemeente.
- Minima Effect Rapportage. Met de Minima Effect Rapportage (MER) van het Nibud kan een gemeente in kaart brengen welke groepen minima het meest kwetsbaar zijn en wat hun inkomsten en uitgaven zijn. Deze methode geeft echter geen inzicht in de omvang van doelgroepen.

Uit interviews in de tien onderzochte gemeenten blijkt dat gemeenten in de meeste gevallen geen exacte cijfers kunnen geven over de omvang en de precieze samenstelling van de doelgroep. Een voorbeeld is de gemeente Leiden. Naar schatting telt Leiden acht- tot tienduizend mensen die in aanmerking zouden komen voor het minimabeleid. Die zijn echter niet

allemaal bekend. Op dit moment zitten er ongeveer 6000 mensen in het Leidse bestand, die mogelijkwijs in aanmerking komen voor de minimaregelingen. Al deze mensen worden aangeschreven. Het blijkt dat ongeveer 50% van de aangeschrevenen gebruik maakt van de regelingen. In Sittard-Geleen zitten rond de 2400 adressen in het bestand, maar wordt geschat dat zo'n 5000 mensen recht hebben op een regeling. Het zicht op potentiële kandidaten voor een regeling en dus ook het niet-gebruik is dus niet bepaald scherp te noemen. In Apeldoorn zit het aantal adressen dat in een bestand is opgenomen (9000) dicht bij het aantal huishoudens dat volgens de schatting in aanmerking komt voor een minimaregeling (10.000). In Eindhoven heeft men geen scherp beeld, maar denkt men *niet zo ver* van het landelijke gemiddelde af te zitten. Een van de moeilijkheden is dat het bestand meestal een groot verloop kent. In Sittard-Geleen schat men dat 1/3 van het bestand jaarlijks wisselt. In veel gevallen verdwijnen mensen na uitstroom uit een uitkering/regeling uit het bestand. In Weert bijvoorbeeld worden bekende minima weer onbekende minima wanneer ze gaan werken, zo blijkt uit interviews. Men zou de (ex-)klant daarom na uitstroom beter willen volgen. Opvallend is dat diverse gemeenten niet kunnen aangeven hoeveel minimahuishoudens er in hun eigen bestanden zitten.

Tabel 2.20 Geschatte omvang van de doelgroep voor het minimabeleid en aantal minima-huishoudens in het bestand van de gemeente

Gemeente	(Geschat) aantal huishoudens in doelgroep*	Aantal minima-hh in bestand gemeente*
Apeldoorn	10.000	9.000
Den Haag	56.400	30-75% afh. van regeling
Eindhoven	7.400	n.b.
Goes	n.b.	n.b.
Houten	n.b.	n.b.
Leiden	7.000	6.000
Leidschendam-Voorburg	2.750	n.b.
Oldambt	n.b.	n.b.
Sittard-Geleen	5.000	2.400
Weert	2.600	1.638

Bron: eigen schattingen van gemeenten

Een aantal gemeenten maakt gebruik van de Minima Effectrapportage van het Nibud. Hiermee kan, zoals gezegd, echter niet de omvang van de doelgroep gemeten worden. Andere gemeenten, zoals Leidschendam-Voorburg, Apeldoorn en Den Haag schakelen onderzoeksbureaus in om de doelgroep beter in beeld te krijgen. Leidschendam-Voorburg probeert voorloper te zijn in het bestrijden van het niet-gebruik. Er is een bureau ingeschakeld om een ‘Armoedemonitor’ op te stellen, om op die manier beter zicht te krijgen op de omvang van de doelgroep, het bereik van de regelingen, de samenstelling van de gezinnen die binnen de doelgroep vallen e.d. Dit leverde een adresbestand op waarmee de gemeente naar eigen zeggen circa 95% van de doelgroep in beeld heeft. Op deze manier was de gemeente in staat gericht folders te sturen naar huishoudens die recht hebben op de minimavoorzieningen. Hierdoor is het aantal aanvragen “gigantisch toegenomen”, zo blijkt uit interviews in Leidschendam-Voorburg. Ook Den Haag brengt een Armoedemonitor uit. Uit interviews in deze gemeente komt naar voren dat op deze manier de doelgroep redelijk is aan te geven, maar afzonderlijke burgers blijken in Den Haag minder makkelijk in kaart te brengen.

2.6.2 Manieren om de doelgroep te benaderen

Voorlichtingscampagnes

Alle onderzochte gemeenten proberen via publiciteitscampagnes (zoals folders, advertenties en televisiereclames) de doelgroepen te bereiken. Daarnaast gaan diverse gemeenten op bezoek bij de voedselbank, crisishuizen, welzijnsinstellingen, verzorgingstehuizen en dergelijke om voorlichting te geven over de bestaande faciliteiten en de mogelijkheden om daar gebruik van te maken.

Hoewel hiermee in beginsel een zeer grote groep kan worden bereikt, blijft de vraag in hoeverre de informatie aankomt bij de klant. In veel gevallen geeft de algemene informatie toch niet voldoende antwoord op de vraag of iemand persoonlijk recht heeft op bepaalde regelingen.

Persoonlijke benadering

Sommige gemeenten zoeken hiervoor een oplossing door mensen persoonlijk te benaderen. Mensen die aanspraak kunnen maken op inkomensondersteunende regelingen worden aangeschreven met een brief waarin staat waar ze recht op hebben. Den Haag bijvoorbeeld, stuurt

mensen die bij het A&I (arbeid en inkomens) loket zijn geweest een checklist over het niet-gebruik van voorzieningen. Hierop kan men persoons- en inkomensgegevens invullen en daarnaast aangeven of men wel of niet van de op de lijst voorkomende inkomensvoorzieningen gebruik maakt. Is dit niet het geval, dan kunnen mensen meteen op het formulier aangeven of ze een tegemoetkoming willen ontvangen. Op deze manier kunnen meerdere regelingen tegelijk aangevraagd worden.

Box 2.2 Den Haag: financiële hulp aan huis

Piet Meulenbroek (61 jaar, alleenstaand) is hart- en kankerpatiënt. Tot vier jaar geleden heeft hij allerlei banen gehad, onder meer in de bejaardenzorg als kok, maar hij is afgekeurd en zit nu in de WAO. Een tijd geleden heeft hij een brief gekregen van Den Haag op Maat, waarin hij gewezen werd op de mogelijkheid om financiële hulp te krijgen. Er kon een consulent bij hem langs komen om de financiën door te spreken. Inderdaad is er een inkomensconsulent bij hem thuis geweest. Die heeft gezorgd dat hij weer huishulp krijgt (hij had ruzie met de vorige) en heeft hem geholpen bij de belastingopgave, bij het aanvragen van de langdurigheidstoeslag en bij kwijtscheldingen. Ook heeft hij er voor gezorgd dat iemand naar het kapotte balkon is komen kijken. Piet is erg blij met de hulp. Hij wist helemaal niet dat er zoiets als Den Haag op Maat bestond en dat er iemand voor hulp bij de financiën bij hem thuis kon komen.

Daarnaast organiseerde Den Haag een zogenaamde armoedebeurs “Den Haag helpt” en is per wijk een informatiedag georganiseerd om het niet-gebruik tegen te gaan. In Weert is twee jaar geleden de campagne “Je verdient het om rond te komen” gestart om mensen op te sporen die recht hebben op inkomensondersteunende regelingen. Daarbij werden intermediairs ingezet en reclamebureaus ingeschakeld. Bovendien werd ook kritisch naar de eigen dienstverlening en de laagdrempeligheid bij de aanvraag gekeken. De campagne heeft geleid tot 400% stijging van aanvragen voor het Sociaal-Cultureel Fonds, 25% stijging van aanvragen voor de langdurigheidstoeslag en 232% stijging van aanvragen voor bijzondere bijstand en categoriale bijzondere bijstand.

De gemeente Weert probeert de drempel nog verder te verlagen door mensen die recht blijken te hebben op een regeling, een brief te sturen met de mededeling dat zij de betreffende tegemoetkoming(en) krijgen (zie box 2.3). Als iemand de tegemoetkoming per se niet wil ontvangen, kan hij dit aangeven en de brief terugsturen.

Box 2.3 Negatieve optie in Weert

In Weert maakt men gebruik van de zogenaamde 'negatieve optie'. Na het koppelen van bestanden wordt aan mensen die recht blijken te hebben op een regeling, een brief gestuurd met de mededeling dat zij de betreffende tegemoetkoming(en) krijgen. Als iemand de tegemoetkoming niet wil ontvangen, kan hij dit aangeven en de brief terugsturen. Dit betekent dat iemand krijgt waar hij of zij recht op heeft, tenzij hij aangeeft geen gebruik van de voorziening te willen maken.

Op het oog lijkt dit veel problemen van niet-gebruik op te lossen, echter ook hieraan zitten mitsen en maren. Allereerst gaat de negatieve optie alleen op voor bekende klanten. Dit zijn mensen die al in een bestand van de gemeente zitten. Er blijft dus nog altijd een grote groep onbereikbaar. Een tweede punt is dat de gemeente niet zomaar geld mag geven. Er moet een mogelijkheid blijven het geld terug te vorderen, wanneer mensen niet voldoen aan de criteria. Dit betekent dat mensen moeten beschikken over de benodigde bonnetjes, waardoor er nog steeds een (grote) kans is op niet-gebruik.

Uit interviews in gemeenten die iets dergelijks doen blijkt overigens dat niet iedereen die een dergelijke brochure of brief toegestuurd krijgt, dit prettig vindt.

In een aantal gemeenten, zoals Apeldoorn, Den Haag en Eindhoven, gaat men nog een stap verder en worden huisbezoeken afgelegd. In Apeldoorn gebeurt dit in wijken met een lage sociaal-economische status en op plekken waar veel ouderen wonen; kortom op plaatsen waar men een vermoeden heeft mensen te kunnen vinden die recht hebben op een minimaregeling. In Den Haag is er een promotieteam dat op huisbezoek gaat om de hulpvraag te inventariseren en te stimuleren. In Goes is een soortgelijk project waarbij men bij mensen langs de deur ging echter gestopt, enerzijds omdat het weinig nieuwe aanvragen opleverde, anderzijds omdat lang niet iedereen de gemeentelijke bemoeienis op prijs bleek te stellen.

Box 2.4 Preventie Informatie Team Eindhoven

Eindhoven heeft een Preventie Informatie Team (PIT) in het leven geroepen, dat op huisbezoek gaat bij kwetsbare groepen. Het doel van het PIT is het opsporen van groepen die recht hebben op minimaregelingen, maar daar geen gebruik van maken, om welke reden dan ook. Door middel van huisbezoek worden mensen gewezen op regelingen waar ze recht op hebben. Tegelijk wordt onderzocht of huishoudens met schulden kampen of moeite hebben met budgettering. De ervaringen in Eindhoven zijn positief: "Het lijkt goed te werken, waarschijnlijk omdat mensen zich in hun vertrouwde omgeving bevinden." In Eindhoven wordt deze preventieve benadering erg belangrijk gevonden: "Door het preventief benaderen van mensen die wel recht hebben, maar geen gebruik maken van minimaregelingen, kunnen eventuele problemen in de toekomst voorkomen worden. Dit is ook in het belang van de gemeente, want als de problemen te groot zijn, wordt het steeds moeilijker om te helpen".

Omdat behalve potentiële klanten ook veel hulpverleners, zoals maatschappelijk werkers, niet op de hoogte zijn van de bestaande regelingen, wordt in Den Haag ook voorlichting gegeven aan hulpverleners.

Bestandskoppeling

Gemeenten beschikken over verschillende bestanden, waarin huishoudens voorkomen die in aanmerking komen voor de minimaregelingen. Door verbetering van de administratieve organisatie wordt het eenvoudiger bestanden te koppelen en niet-gebruikers van inkomensondersteunende regelingen te identificeren. Vervolgens kunnen deze huishoudens worden aangeschreven met gerichte informatie over de regelingen waarop zij aanspraak kunnen maken. In Houten bijvoorbeeld werden in 2008 180 personen aangeschreven die volgens het SVB-bestand een onvolledige AOW hadden en werd hen gewezen op de mogelijkheid financiële hulp te krijgen. De privacywetgeving vormt hier voor gemeenten echter een grote belemmering. Sommige bestanden (zoals die van het UWV en de Belastingdienst) mogen bijvoorbeeld niet worden gebruikt, terwijl gemeenten dit wel zouden willen. Met die gegevens zou het een stuk gemakkelijker worden om niet-gebruikers persoonlijk te benaderen.

Box 2.5 Bestandskoppeling: privacy versus doelmatigheid

In veel gemeenten is het een belangrijke prioriteit om het niet-gebruik van minimaregelingen terug te dringen. Diverse gemeenten zouden hun inwoners die voor de regelingen in aanmerking komen, willen benaderen met een voorbedrukt formulier, waarop relevante gegevens over inkomen, vermogen, gezinssamenstelling en dergelijke al zijn ingevuld en wordt berekend waarop huishoudens recht hebben. De ontvanger hoeft dan alleen nog maar te ondertekenen en de aanvraag in te dienen. Hoewel de relevante gegevens over het inkomen en de samenstelling van het huishouden bekend zijn bij de overheid (bijvoorbeeld bij de Belastingdienst, UWV en SVB) is het vanwege de privacy-wetgeving niet mogelijk om gebruik van deze gegevens te maken. Soms zijn gegevens zelfs al binnen de gemeente bekend, maar is het toch niet toegestaan bestanden te koppelen omdat de gegevens voor een ander doel zijn verzameld. Het is veel gemeentelijke bestuurders en ambtenaren een doorn in het oog dat zij burgers opnieuw om informatie moeten vragen, terwijl die informatie elders in de organisatie al beschikbaar is.

Informatie van derden

Sommige gemeenten schakelen ook andere organisaties in om het zicht op de doelgroep te vergroten. Een voorbeeld is het project 'Achter de voordeur' in Goes (zie box 2.6). Ook Den Haag heeft een contactpunt (het Intermediair Contact Punt ICP), waar hulpverleners kunnen melden wat ze bij cliënten aantreffen. Het ICP zorgt vervolgens dat de juiste partij voor hulp wordt ingeschakeld.

Box 2.6 Project Achter de Voordeur in Goes

De gemeente Goes heeft een bijzondere manier ontwikkeld om het niet-gebruik van minimaregelingen aan te pakken: het project 'Achter de voordeur'. Hiervoor is met 45 instellingen, zoals bijvoorbeeld de thuiszorg, woningcorporaties, welzijnsinstellingen e.d., die vaak met mensen in de doelgroep in aanraking komen, een convenant gesloten om tijdens hun werk op te letten of zij cliënten tegenkomen die in aanmerking zouden kunnen komen voor financiële ondersteuning. Als de instellingen zo'n cliënt op het spoor komen, kunnen zij dit doorgegeven via een apart telefoonnummer, waarna de gemeente actie onderneemt om de betreffende cliënten te informeren over de mogelijkheden.

2.6.3 Hulp bij het aanvragen van inkomensondersteuning

Steeds meer gemeenten proberen cliënten ook te helpen met het invullen van formulieren. De hulp kan variëren van het ad hoc invullen van formulieren tot een begeleidingstraject waarbij de gehele financiële situatie op orde gebracht wordt. Sommige gemeenten beschikken hiervoor over een formulierenbrigade, die mensen aan huis helpt met het invullen van formulieren. Daarnaast geeft de formulierenbrigade tips over het aanvragen van inkomensvoorzieningen. Veelal ligt hier ook een taak voor schuldhulpverlening. In andere gemeenten worden inkomensconsulenten geïnstrueerd om cliënten niet alleen te wijzen op het bestaan van inkomensondersteunende regelingen, maar hen ook te helpen bij het aanvragen daarvan. Vaak hebben zij de opdracht om alle inkomensondersteuning die mogelijk is voor hun klanten, er uit te halen.

Tabel 2.21 Instrumenten om de doelgroep van het minimabeleid in kaart te brengen en niet-gebruik tegen te gaan.

Apeldoorn	Onderzoek achterliggende oorzaken. Koppelen bestanden. Huisbezoeken. Voorlichting
Den Haag	Onderzoek. Huisbezoeken. Informatieloket
Eindhoven	Huisbezoeken
Goes	Voorlichting. Samenwerking andere instellingen.
Houten	Verspreiden informatie via welzijnsstichtingen, vluchtelingenwerk en folders. Huisbezoeken
Leiden	Voorlichting op diverse plaatsen. Campagne via posters en advertenties
Leidschendam-Voorburg	Campagnes in bijv. kranten. Folders. Armoedemonitor (2005)
Oldambt	Campagne. Huis-aan-huis folders. Voorlichting intermediairs. Bezoek en voorlichting aan instanties waar doelgroep verkeert
Sittard-Geleen	Campagnes op tv. Folders. Armoedeconferenties
Weert	Campagne "Je verdient het om rond te komen" Voorlichter op bezoek bij instanties (bijv. moskees). Negatieve optie

De afgelopen jaren hebben verschillende gemeenten geprobeerd om de procedures voor het aanvragen van bijzondere bijstand te vereenvoudigen. Apeldoorn en Houten werken met een standaard-aanvraagprocedure, waarbij binnen vijftien minuten een beschikking kan worden afgegeven. Ook Weert en Oldambt hanteren een snelle procedure.⁶⁷

Box 2.7 Bijzondere bijstand: klaar terwijl u wacht

Bijstandsgerechtigden in Apeldoorn kunnen binnen 10 tot 15 minuten bijzondere bijstand aanvragen. Ze moeten dan wel de benodigde papieren meenemen als ze de aanvraag gaan doen. Apeldoorn heeft hiervoor een formulier ontwikkeld, waarop mensen kunnen aankruisen wat voor kosten zij hebben gemaakt. Binnen erbij, en binnen tien minuten is er een beschikking en wordt het geld overgemaakt. Apeldoorn is niet de eerste gemeente die aanvragen sneller afhandelt. Houten kwam eerder al met een werkwijze waarbij op een formulier kan worden aangekruist wat voor kosten men heeft gemaakt.

2.6.4 Toenemend gebruik van de regelingen

Door alle pogingen om het niet-gebruik tegen te gaan, wordt het beroep op inkomensondersteunende regelingen steeds groter. Daardoor worden in een aantal van de door ons onderzochte gemeenten, zoals Oldambt, de beschikbare budgetten voor het minimabeleid overschreden. Met de uitbreiding van het aantal regelingen in de meeste plaatsen rijst de vraag in hoeverre het minimabeleid in de huidige periode van economische neergang betaalbaar blijft.

2.6.5 Slot

Over het algemeen lijken gemeenten te kiezen voor het verspreiden van folders en het plaatsen van advertenties in plaatselijke huis-aan-huis bladen. Op die manier kunnen met relatief weinig inspanning veel mensen worden bereikt. Deze manier blijkt echter niet voor de hele groep afdoende. Het langs de deuren gaan wordt in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet als een oplossing gezien. Ook de negatieve optie, waarbij men optimaal gebruik probeert te maken van gekoppelde bestanden, is een goede manier om het niet-gebruik zo klein mogelijk te laten zijn. Een andere optie

⁶⁷ FNV, 2008: *Lokale monitor werk en inkomen 2008*, p. 17.

is het openen van een snelloket waar mensen terecht kunnen die moeite hebben met de administratieve lasten.

2.7 Conclusie

Uit het overzicht in dit hoofdstuk blijkt dat gemeenten op een verschillende manier invulling geven aan hun beleid op het gebied van werk, inkomen en participatie en ook anders aankijken tegen de samenhang daartussen.

In alle gemeenten is het re-integratiebeleid er op gericht dat iedereen die in staat is tot (betaald) werk, ook (betaald) werk moet verrichten. Voor wie niet kan werken, is maatschappelijke participatie het doel. Afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt worden instrumenten ingezet om arbeid of maatschappelijke participatie te bevorderen. Vrijwel alle gemeenten kiezen voor een 'Work First' benadering in hun re-integratiebeleid, met name bij nieuwe cliënten. Toepassing van 'Work First' op het zittende bestand is nog geen gemeengoed. Enkele gemeenten nemen expliciet in hun uitstroomdoelstellingen op dat de uitstroom naar werk *duurzaam* moet zijn en zetten daar ook instrumenten, zoals scholing of intensieve bemiddeling naar een passende baan, voor in. Ook worden uitstroompremies uitgekeerd aan cliënten die voor langere periode (veelal zes maanden) aan het werk zijn gekomen. Deze uitstroompremies helpen om armoedevaleffecten tegen te gaan. De meeste gemeenten onderscheiden geen specifieke doelgroepen in hun re-integratiebeleid, wel worden soms speciale maatregelen ingezet voor doelgroepen zoals jongeren, ex-delinquenten of oudere werkzoekenden. Voor nuggers, ANW-ers en zzp-ers, die geen beroep doen op de WWB, bestaat in de meeste gemeenten geen specifiek beleid. Zeven van de tien gemeenten hebben een overschot op het toegekende budget voor re-integratie. De drie gemeenten met een tekort vangen dit op met overschotten uit eerdere jaren.

In het minimabeleid staan doelstellingen zoals het bestrijden van armoede en het voorkomen van sociaal isolement centraal. In alle gemeenten zijn er categoriale regelingen voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten. Veel gemeenten hebben daarnaast speciale voorzieningen voor arme huishoudens met kinderen. Gemeenten trekken verschillende grenzen voor hun minimabeleid, variërend van 110 tot 130% van het sociale minimum.

Vijf van de tien gemeenten komen niet toe met hun budget voor het inkomensdeel van de bijstand. Zij passen dit bij uit de algemene middelen. De uitgaven aan lokaal minimabeleid variëren van € 21 tot € 78 per inwoner en van € 135 tot € 470 per huishouden met een laag inkomen. Ook in de uitgaven in het kader van bijzondere bijstand zit veel spreiding tussen gemeenten. De uitgaven aan lokaal minimabeleid zijn in de afgelopen jaren in de meeste gemeenten toegenomen, onder meer omdat veel gemeenten zich sterk inspinnen om het bereik van inkomensondersteunende regelingen te vergroten.

Terwijl sommige gemeenten in hun minimabeleid rekening houden met de effecten die dit op het accepteren van werk kan hebben, staan het minimabeleid en het re-integratiebeleid in andere gemeenten betrekkelijk los van elkaar. Deze gemeenten zien het minimabeleid als een op zich zelf staand beleid, gericht op financiële ondersteuning van huishoudens met een laag inkomen. Financiële zelfredzaamheid is geen doel van het beleid. Voor een aantal minimahuishoudens is betaald werk ook helemaal niet aan de orde, zoals ouderen of gehandicapten die moeten rondkomen van een beperkte uitkering.

Gemeenten erkennen wel dat een zekere afstemming tussen het minima- en re-integratiebeleid van belang is: bijvoorbeeld dat inkomensondersteunende maatregelen de prikkel om werk te aanvaarden niet mogen wegnemen. Maar zij verbinden daar weinig conclusies aan. Daardoor heeft het minimabeleid in het algemeen geen activerend karakter. De gemeenten in dit onderzoek weten ook niet goed hoe zij het minimabeleid zouden kunnen inzetten om de arbeidsparticipatie en zelfredzaamheid van hun cliënten te bevorderen.

Wel zien zij het minimabeleid als een belangrijk instrument om maatschappelijke participatie te bevorderen. Alle onderzochte gemeenten hebben stadspassen en andere voorzieningen waarmee minimahuishoudens een gratis abonnement op een krant of de bibliotheek kunnen krijgen en kunnen deelnemen aan bijvoorbeeld sport- of culturele activiteiten. Zo proberen gemeenten te voorkomen dat een laag inkomen leidt tot sociaal isolement.

Schuldproblemen worden in alle onderzochte gemeenten als een belangrijke belemmering gezien voor het maatschappelijk functioneren en de kansen op

Een steuntje en een duwtje

het vinden van werk. Gemeenten maken steeds meer werk van het voorkomen en bestrijden van problematische schulden.

Een ander speerpunt in het gemeentelijk minimabeleid is het terugdringen van niet-gebruik. De meeste gemeenten in dit onderzoek hebben geen betrouwbare gegevens over de populatie die in aanmerking komt voor inkomensondersteuning. Groepen waarvan bekend is dat er veel verborgen armoede heerst, zoals werkende armen, zzp'ers en nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) met een afstand tot de arbeidsmarkt, zijn niet of nauwelijks in beeld. Ook weten gemeenten, op een enkele uitzondering na, niet wat er gebeurt met cliënten aan wie een uitkering wordt geweigerd. Dat laat onverlet dat de gemeenten in dit onderzoek zich grote inspanningen getroosten om de doelgroep beter te bereiken en de drempels voor het aanvragen van financiële ondersteuning te verlagen.

3 Organisatie van beleid en uitvoering

Het minima- en re-integratiebeleid van gemeenten vertoont niet alleen inhoudelijke verschillen, er zijn ook verschillen in de manier waarop het beleid en de uitvoering zijn georganiseerd. Hierop gaat dit hoofdstuk dieper in.

3.1 De gemeentelijke organisatie

3.1.1 Horizontale of verticale coördinatie

Ruwweg kan er in de gemeentelijke organisatie op het gebied van Werk, Inkomen, Zorg (en andere beleidsterreinen) onderscheid worden gemaakt tussen twee modellen: één model waarin horizontale coördinatie centraal staat en één model dat geënt is op verticale coördinatie.

Sommige gemeenten kiezen voor horizontale organisatie om ‘verkokering’ in het beleid tegen te gaan. Tussen de beleidsterreinen Werk, Inkomen en Zorg bijvoorbeeld vindt frequente ambtelijke afstemming plaats om tegenstrijdige of slecht aansluitende regelgeving te voorkomen en coördinatieproblemen snel op te lossen. Dit heeft als voordeel dat politieke doelstellingen kunnen worden vertaald in een samenhangend beleid richting burgers. De keerzijde is dat er vaak een relatief grote afstand is tussen de beleidsafdelingen die op het gemeentehuis de regelingen en verordeningen opstellen en de uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld de sociale dienst) in de stad die het beleid moeten uitvoeren.

In het verticale model daarentegen kiest men er juist voor om beleid en uitvoering zo dicht mogelijk bij elkaar te zetten. Werk, Inkomen en Zorg zijn afzonderlijke afdelingen, maar daarbinnen is er nauwe samenwerking en afstemming tussen het beleidsapparaat en uitvoerders, zoals jobcoaches en inkomensconsulenten.

Aan beide modellen zitten voor- en nadelen. In het horizontale model is de afstemming tussen beleidsterreinen – Werk, Inkomen en Zorg – in beginsel eenvoudiger. De cliënt krijgt niet te maken met allemaal verschillende regelingen en loketten voor verschillende voorzieningen, maar heeft één aanspreekpunt, waar de diverse diensten gecoördineerd worden aangeboden

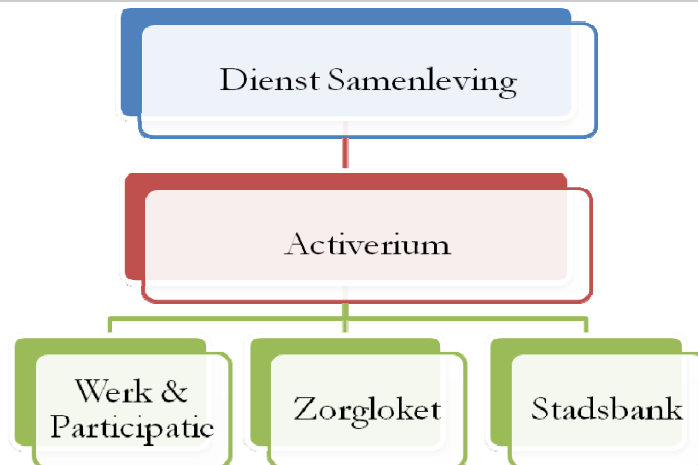
(integrale dienstverlening). Informatie over de cliënt wordt centraal geregistreerd en binnen de organisatie gedeeld; nieuwe informatie wordt snel opgepikt en doorgegeven. De klant is beter in beeld waardoor in de uitvoering effectiever kan worden ingespeeld op diens mogelijkheden en behoeften.

Daar staat tegenover dat Beleid en Uitvoering verder uit elkaar liggen. Dit gaat gepaard met hogere coördinatiekosten. De regels en verordeningen die op beleidsniveau worden ontwikkeld, sluiten minder goed aan bij de uitvoeringspraktijk. Uitvoerders ervaren dat er weinig zinvolle of moeilijke werkbare regels worden opgelegd en het kost meer moeite om veranderingen in de beleidsregels te communiceren en implementeren.

In het verticale model geldt het tegenovergestelde. De coördinatie tussen de verschillende beleidsterreinen verloopt in beginsel moeizamer en er is minder sprake van integrale dienstverlening aan de cliënt. Daarentegen sluit het uitgestippelde beleid beter aan bij de praktijk, wat de effectiviteit van het beleid ten goede kan komen.

In zes van de tien onderzochte gemeenten overheerst het horizontale model. In Apeldoorn bijvoorbeeld is alle beleidsontwikkeling ondergebracht bij de Dienst Samenleving (zie figuur 3.1). Deze Dienst richt zich primair op de politiek (College van B&W en Gemeenteraad) en vertaalt politieke wensen in beleid. Dit beleid wordt uitgewerkt en krijgt vorm in uitvoeringsorganisaties, zoals het Activerium, dat het Apeldoornse beleid op het gebied van werk, inkomen en zorg uitvoert. De feitelijke contacten met de burger vinden plaats op uitvoeringsniveau, zoals het Zorgloket of de stadsbank.

Figuur 3.1 Horizontale organisatie van het beleid op het gebied van werk, inkomen en participatie in Apeldoorn



Het idee achter het bij elkaar brengen van de verschillende beleidsvelden op strategisch (politiek) niveau is dat men een geïntegreerd beleid voor kwetsbare groepen kan ontwikkelen. Uit interviews in Apeldoorn komt naar voren dat dit in de praktijk ook goed werkt. Het risico is echter dat de afstand tot de uitvoeringspraktijk groter wordt.

In Den Haag is er sprake van een soort matrix-organisatie. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten (SZW) bestaat uit drie delen: Werken en Leren, Inkomen (o.a. armoedebeleid) en Participatie en Voorzieningen (WMO, schuldhulpverlening). Er is één gezamenlijke stafafdeling Beleid binnen de dienst. Binnen deze afdeling zitten drie teams (fysiek door elkaar heen) volgens de drie eerder genoemde afdelingen. Veel beleidsmedewerkers maken regelmatig deel uit van MT's in de uitvoering.

In Leiden bestaat sinds de recente gemeentelijke reorganisatie een vergelijkbaar organisatiemodel met drie niveaus: Ontwikkeling (visie, stad), Realisatie (uitwerking, wijken) en Dienstverlening (uitvoering, burgers). Bij de reorganisatie zijn de afzonderlijke afdelingen Inkomen en Activering opgeheven en opgegaan in een nieuwe team Werk, Inkomen & Zorg. Hierdoor is de afstemming tussen beide beleidsterreinen verbeterd. Tegelijkertijd is de kloof tussen beleid en uitvoering echter groter geworden,

aldus geïnterviewden. Het gevaar daarvan is dat er te weinig vanuit de klant wordt gedacht.

In Goes is ook gereorganiseerd, maar hier is een tegenovergestelde richting gekozen. In Goes zijn niet Beleid en Uitvoering gescheiden, zoals in Leiden het geval was, maar juist de beleidsvelden Re-integratie en Inkomen. Vóór de reorganisatie was er een bureau Werk & Inkomen dat beide beleidsvelden onder zijn hoede had, maar bij de reorganisatie heeft Goes een duidelijke scheiding gemaakt tussen uitkering en niet-uitkering. Mensen die zich aanmelden worden zo snel mogelijk geselecteerd voor een zorgtraject of voor een werktraject. Daarnaast is in Goes een afdeling Zorg gevormd die de WMO behartigt en ook het armoede/minimabeleid voor haar rekening neemt. Ook schuldhulpverlening valt onder de afdeling Zorg. Door de reorganisatie is de gehele uitvoering van de WWB onder één afdeling gebracht.

In Houten bestaat een vergelijkbare organisatie als in Goes. Binnen de dienst Sociale Zaken is sinds kort een verdeling gemaakt in een team Zorg & Inkomen, dat zich bezighoudt met schuldhulpverlening en WMO, en een team Werk & Inkomen, dat mensen binnen afzienbare tijd weer aan werk probeert te helpen. Ook hier is dus sprake van verticale coördinatie.

In de gemeente Leidschendam-Voorburg is er één afdeling Sociale Zaken, met afzonderlijke teams Inkomen en Uitstroom. Er is veel onderling overleg tussen deze teams waardoor de afstemming tussen beide goed verloopt. Dit wordt mede mogelijk gemaakt doordat Leidschendam-Voorburg een relatief kleine gemeente is. In zo'n kleine organisatie verloopt het contact tussen beleid en uitvoering vaak gemakkelijker omdat medewerkers elkaar kennen en vaak ook fysiek dicht bij elkaar in de buurt zitten.

Oldambt voert als intergemeentelijke sociale dienst alle wet- en regelgeving op het gebied van werk en inkomen uit voor de gemeenten Scheemda, Winschoten en Reiderland. De achterliggende gedachte van het samenwerkingsverband is dat er door de schaalvergroting een efficiëntere uitvoering ontstaat dan wanneer er drie afzonderlijke sociale diensten zouden zijn. In de praktijk ontstaan er af en toe problemen doordat geld van het ministerie van Sociale Zaken niet rechtstreeks naar de ISGD, maar naar de individuele gemeenten gaat, die vervolgens zelf uitmaken hoeveel ze

doorsluizen naar IGSD. De hoop is dat deze problemen verleden tijd zijn als de gemeenten per 1 januari 2010 zijn gefuseerd.

In Sittard/Geleen tot slot probeert men de voordelen van horizontale en verticale coördinatie te combineren. Concreet betekent dit dat niet alleen alle beleidsvelden in deze gemeente bij elkaar zitten, maar dat ook de uitvoering van de afdelingen Werk en Inkomen daarbij zit. Dit blijkt goed te werken in de gemeente. Om met de woorden van een geïnterviewde te spreken: “als je op elkaars lip zit, maakt dat de uitvoering een stuk gemakkelijker.”

Tabel 3.1 Coördinatie binnen de tien gemeenten

Gemeente	Coördinatiewijze
Apeldoorn	Horizontaal
Den Haag	Horizontaal
Eindhoven	Horizontaal
Goes	Verticaal
Houten	Verticaal
Leiden	Horizontaal
Leidschendam-Voorburg	Verticaal
Oldambt	Horizontaal
Sittard-Geleen	Beide
Weert	Beide

Zoals tabel 3.1 laat zien, domineert het horizontale model in de grotere en het verticale model in kleinere gemeenten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het in kleinere gemeenten vanwege de beperkte omvang en fysieke nabijheid eenvoudiger is om beleid informeel op elkaar af te stemmen zonder dat daar specifieke organisatorische voorzieningen voor nodig zijn.

3.1.2 Zelf doen of uitbesteden

Behalve op het gebied van horizontale en verticale coördinatie zijn er tussen gemeenten ook verschillen in de mate waarin zij het lokale minima- en re-integratiebeleid zelf uitvoeren dan wel hebben uitbesteed.

Bij de invoering van de WWB in 2004 waren gemeenten verplicht de re-integratie uit te besteden aan private bedrijven, maar in 2007 is die verplichting vervallen. Daarna hebben veel gemeenten het re-integratiebeleid weer voor een belangrijk deel naar zich toetrokken en hebben zij eigen (publieke) re-integratiebedrijven of -diensten opgericht.

Ook in de tien onderzochte gemeenten is dat gebeurd. De gemeente Houten bijvoorbeeld heeft een eigen re-integratiebedrijf: Vakwerk. Vakwerk is een samenwerkingsverband van de gemeente met ROC Midden Nederland. De gemeente heeft de re-integratie zelf ter hand genomen, omdat zij zo goedkoper en met betere resultaten kan werken dan via ingehuurde re-integratiebedrijven. De formule is bovendien flexibeler. Als een wijziging in de aanpak nodig blijkt, kan Vakwerk makkelijk overschakelen. Bij een re-integratiebedrijf dat volgens contractueel vastgelegde afspraken werkt, kunnen beleidsveranderingen minder gemakkelijk worden doorgevoerd. Een ander bezwaar van gemeenten tegen re-integratiebedrijven is dat deze vaak kiezen voor “snelle resultaten” en niet voor duurzaam werk. Zij bemiddelen vooral de gemakkelijk te plaatsen cliënten en hebben minder aandacht voor moeilijker gevallen. Een andere reden is dat een re-integratiebedrijf geen sancties kan opleggen. Het is omslachtig als het bedrijf daarvoor eerst terug moet naar de gemeente. Daar staat tegenover dat re-integratiebureaus over specifieke expertise beschikken. De gemeenten huren in meerderheid nog wel re-integratiebedrijven in, maar dan vaak alleen voor de bemiddeling van specifieke doelgroepen of speciale vormen van dienstverlening (bijvoorbeeld inburgeringstrajecten) die zij niet zelf in huis hebben.

Sommige gemeenten besteden ook de uitvoering van het minimabeleid aan gespecialiseerde bedrijven uit. Deze verzorgen de uitkeringsadministratie en voeren de gemeentelijke regelingen uit. Het is ook mogelijk onderdelen van het beleid uit te besteden, bijvoorbeeld de verstrekkingen in het kader van de bijzondere bijstand. Op dit moment zijn er nog weinig gemeenten die dit doen, maar hun aantal groeit. Van de tien onderzochte gemeenten heeft geen enkele gemeente de uitvoering van het minimabeleid uitbesteed. Apeldoorn overweegt dit te doen.

3.2 Samenwerking met andere beleidsterreinen

Bij de meeste cliënten van de sociale dienst is er sprake van een cumulatie van armoederisico's, zoals een slechte arbeidsmarktpositie, problematische

schulden, laag opleidingsniveau, dakloosheid en gezondheidsproblemen. Uitsluitend financiële ondersteuning op grond van de WWB is voor velen niet toereikend. Binnen het kader van hun sociale beleid moeten gemeenten 'maatwerk' leveren om mensen te activeren. Het gaat dan om taken binnen het kader van de WMO, gezondheidsbeleid, huisvestingsbeleid, voorkomen van vroegtijdige schooluitval, re-integratie, sociale activering en vrijwilligerswerk, maatschappelijke opvang en verslavingszorg, jeugdbeleid en volwasseneneducatie.⁶⁸ Dit vereist een sluitende keten van voorzieningen.

Uit interviews in de door ons onderzochte gemeenten wordt duidelijk dat zowel beleidsmakers als uitvoerders de samenwerking met andere beleidsterreinen binnen de gemeente vaak te beperkt vinden. Dikwijls blijkt er te weinig coördinatie tussen de verschillende beleidsterreinen te zijn. In sommige gevallen wijten de geïnterviewden dit aan recente reorganisaties die gemeenten achter de rug hebben (in Leiden is dit bijvoorbeeld het geval), waardoor men nog zoekende is. Maar er zijn ook algemenere klachten, waardoor de 'sluitende keten' van voorzieningen vaak nog een illusie is.

In Goes bijvoorbeeld, geeft men aan dat er door betere samenwerking met betrekking tot re-integratie veel te winnen zou zijn. Dit betreft met name de samenwerking met Economische Zaken, waardoor de werkgeversbenadering verbeterd zou kunnen worden. Ook in andere gemeenten wordt geklaagd over gebrek aan samenwerking met Economische Zaken. Een uitzondering is de gemeente Apeldoorn, waar de Dienst Samenleving samen met Economische Zaken het programma 'Samen Werkt' heeft opgesteld. Ook in Houten werkt het werkbedrijf Vakwerk goed samen met Economische Zaken. In dat kader wordt bijvoorbeeld regelmatig overleg gevoerd over de vestiging van nieuwe bedrijven in de gemeente.

In de gemeente Den Haag wordt via de uitvoeringsorganisatie 'Den Haag op Maat' een samenwerking tussen verschillende diensten van de gemeente opgezet, zoals de afdeling Burgerzaken, Onderwijs Cultuur en Welzijn, algemeen maatschappelijk werk, dienst Stedelijke Ontwikkeling en de Gemeentelijke Belastingdienst.

In Sittard-Geleen is speciaal voor de groep die onvoldoende in de samenleving participeert, het Participatiehuis opgezet. Het concept is

⁶⁸ Stimulansz/SGBO, 2005: *Gemeentelijk armoedebeleid*.

redelijk uniek in Nederland. Het Participatiehuis is pas in december 2008 van start gegaan, maar de eerste ervaringen zijn positief.

Box 3.1 Het Participatiehuis in Sittard-Geleen: eerst weer leren meedoen

Het Participatiehuis in Sittard-Geleen is een plek waar mensen leren maatschappelijk weer actief te worden. Het gaat om mensen die niet bemiddelbaar zijn naar werk, maar nog wel in een groepsproces kunnen functioneren (dus geen zwaar verslaafden etc.). Het primaire doel is niet om deze mensen weer aan het werk te krijgen, maar om ze maatschappelijk weer mee te laten doen. Het Participatiehuis begeleidt hen daarin.

Om in het Participatiehuis terecht te komen moet een klant worden doorverwezen door de case-manager van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente. In een 3-gesprek wordt de klant overgedragen aan de participatiecoach (die werkt vanuit het Participatiehuis). De case-manager blijft verantwoordelijk voor het toekennen van de uitkering en blijft dus betrokken bij de klant.

Als een klant is overgedragen aan de participatiecoach, krijgt hij binnen een week huisbezoek van de participatiecoach. Tijdens dit bezoek wordt besproken wat de klant zou willen en wat zijn mogelijkheden zijn. Tegelijk wordt bekeken hoe iemand woont, of hij of zij kinderen heeft, of iemand bijvoorbeeld een scheiding achter de rug heeft, of er schulden zijn enz. Deze persoonlijke omstandigheden zijn belangrijk om een goed beeld te krijgen van de situatie en de mogelijkheden van de klant. Samen met de klant wordt vervolgens een traject vastgesteld. Als eenmaal een traject is vastgesteld en de klant daarmee heeft ingestemd, dan is het ook een verplichting en kunnen sancties worden uitgedeeld bij het schenden van afspraken.

Vervolgens begint er een intern programma van 4 weken, dat iedereen moet volgen. Dit is een groepsproces, waarbij problemen aan de orde komen en mogelijkheden worden besproken om daarmee om te gaan. Tegelijk worden ook cursussen gegeven om basisvaardigheden te vergroten, zoals budgettering, computervaardigheden, sociale vaardigheden, veiligheid in en om het huis, hygiëne en voeding. In het participatiehuis zijn ook andere disciplines gevestigd, zoals schuldhulpverlening, welzijnswerk, huisvesting (woningbouwvereniging), verslavingszorg, Riagg, veiligheidshuis (veilig in wijken) en WSW-instellingen.

De ervaringen van de participatiecoaches zijn positief. "Het Participatiehuis geeft een mogelijkheid om echt vanuit de klant te denken; de klant is positief aan de slag om zijn mogelijkheden te vergroten." Ook wordt het als een voordeel gezien dat niet steeds de uitkering op het spel staat. Hierdoor kan een vertrouwensband worden opgebouwd met de klant. Via de contacten met de case-manager is stopzetting van de uitkering nog wel een stok achter de deur, maar die zal niet snel gebruikt worden.

Intergemeentelijke samenwerking

Diverse gemeenten hebben ook samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. Zo werkt Apeldoorn op het gebied van re-integratie samen met omliggende gemeenten. Deze gemeenten betalen om gebruik te mogen maken van de Apeldoornse re-integratieinfrastructuur. Houten werkt met Nieuwegein, Lopik, Vianen en IJsselstein samen op het werkplein in Nieuwegein. Oldambt is een samenwerkingsverband van de gemeenten Winschoten, Scheemda en Reiderland. En in het Participatiehuis in Sittard-Geleen nemen ook de gemeenten Beek, Schinnen en Stein deel.

Voor kleinere gemeenten is intergemeentelijke samenwerking nog belangrijker. Onder invloed van veranderde wetgeving (SUWI, WWB, etc) zijn de eisen aan de gemeentelijke organisatie hoger geworden. Een groot aantal kleinere gemeenten is overtuigd geraakt van de schaalvoordelen van samenwerking. Het uitbesteden van activiteiten aan een andere gemeente of een sociale dienst maakt de organisatie minder kwetsbaar en kan leiden tot een efficiëntere uitvoering.

Opvallend is dat er op het gebied van de minimaregelingen nog erg weinig samenwerking lijkt te zijn tussen gemeenten. Af en toe vindt er wel overleg en afstemming plaats (bijvoorbeeld tussen Houten en Utrecht en tussen Den Haag en Leidschendam-Voorburg), maar dat is incidenteel en beperkt. Gemeenten hechten sterk aan hun autonomie op het terrein van het minimabeleid. Volgens managers sociale zaken van gemeenten heeft dat te maken met de politieke gevoeligheid van het onderwerp. “Politieke profilering speelt een sterke rol in het minimabeleid. Volgend jaar zijn er verkiezingen en dat merk je nu al”, aldus een beleidsmedewerker in Leidschendam-Voorburg.

3.3 Samenwerking met externe organisaties

Zoals in hoofdstuk 1 geschetst, verschuift – mede door de invoering van de WWB – de rol van gemeenten van uitvoeringsinstantie naar autonome beleidsmaker en sociale regisseur. Gemeenten kunnen zelf bepalen welke dienstverlening zij aan hun klanten aanbieden en welk type dienstverlening wordt ingezet voor welke klant. Daarbij zoekt men steeds meer samenwerking met externe partners. Dit geldt zowel voor het re-integratiebeleid als het minimabeleid.

3.3.1 Arbeidsmarktbeleid en werkgeversbenadering

Sinds de invoering van de WWB heeft bijna driekwart van de Nederlandse gemeenten meer samenwerking gezocht met werkgeversorganisaties en individuele werkgevers en/of onderwijsinstellingen (tabel 3.3).⁶⁹ Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld de zogenoemde ‘werkgeversbenadering’ omarmd als middel om een effectiever uitstroombesluit uit de WWB te realiseren.

Tabel 3.3 Reacties van gemeenten op de stelling: “De invoering van de WWB heeft ons gestimuleerd meer te gaan samenwerken met werkgeversorganisaties en individuele werkgevers en/of onderwijsinstellingen”

	Aantal	%
Helemaal mee eens	33	22%
Eens	80	53%
Neutraal	24	16%
Oneens	10	7%
Helemaal oneens	4	3%
Totaal	151	100%

Bron: Divosa, 2007

Van de tien gemeenten in dit onderzoek volgen er zes een specifieke werkgeversbenadering (Apeldoorn, Den Haag, Eindhoven, Goes, Leiden en Sittard-Geleen). Daarnaast werken verschillende gemeenten samen met scholen (Apeldoorn, Den Haag, Houten, Goes, Leiden, Oldambt), met name met ROC's. Ook in de andere gemeenten zijn er contacten met werkgevers, bijvoorbeeld over vacatures (Weert), maar ook over andere onderwerpen. In Houten bijvoorbeeld, oefenen enkele werkgevers sollicitatiegesprekken met cliënten van de sociale dienst. Gemeenten werken met name samen met bedrijven in het mkb. In Leidschendam-Voorburg werkt men in het kader van de zogenoemde ‘Vlietbanen’ ook samen met andersoortige organisaties, zoals voetbalclubs en musea.

Samenwerking met UWV Werkbedrijf

Door de invoering van de wet SUWI in 2002 werden CWI, UWV (inmiddels gefuseerd) en gemeenten verplicht om met elkaar samen te werken op het gebied van werk en inkomen. Doel was een effectievere en efficiëntere dienstverlening aan de klant: zowel de werkzoekende als de

⁶⁹ Divosa, 2007: *Verskil maken*.

werkgever. Nu zes jaar later, kan worden geconstateerd dat de samenwerking steeds meer gestalte krijgt. Eén aanspreekpunt en maatwerk voor werkzoekenden en werkgevers zijn daarbij de belangrijkste uitgangspunten.⁷⁰

Een belangrijke ontwikkeling in dit verband is de oprichting van 'werkpleinen' (voorheen bedrijfsverzamelgebouwen), waar werkzoekenden zich kunnen inschrijven voor een baan of uitkering en UWV en gemeenten gezamenlijk de integrale dienstverlening organiseren. Er zijn nog geen evaluaties bekend over de kwaliteit van de dienstverlening op de werkpleinen.

De samenwerking op de werkpleinen hoeft niet beperkt te blijven tot UWV en gemeente. Ook andere maatschappelijke organisaties die kunnen bijdragen aan (re)activering, zoals SW-bedrijven, verdienen een plek op het werkplein. Natuurlijk moeten er vanuit het werkplein ook rechtstreekse contacten met werkgevers zijn. Doordat diverse instellingen in één gebouw zijn verenigd, kunnen zij profiteren van elkaars nabijheid. In Apeldoorn, Den Haag en Eindhoven zijn al werkpleinen ingericht. In de overige gemeenten is men daar druk mee bezig.

De gemeente Eindhoven biedt op het Werkplein Mercado de meest uitgebreide service. Behalve de gemeente en UWV Werkbedrijf zijn er uitzendbureaus, re-integratiebedrijven, een leer-werkloket van het ROC, een regionaal meldpunt voor voortijdig schoolverlaters en een werkgeversloket op Werkplein Mercado gevestigd. Ook is er samenwerking met Welzijn Eindhoven en is er een vrijwilligerspunt ingericht. In Apeldoorn zit de Stadsbank op het Activerium (werkplein) en is er een speciaal jongerenloket. In Den Haag werkt Werkplein samen met het Leger des Heils, woningbouwverenigingen, de politie, Stichting Wende (vrouwen- en mannen noodopvang), Parnassia (verslavingszorg), Exodus e.d. Voor de contacten met werkgevers werken UWV Werkbedrijf en de gemeente Den Haag samen in het Werkgeversservicepunt.

Langzamerhand komt in diverse gemeenten het regionale arbeidsmarktbeleid van de grond, vooral in de grotere gemeenten.⁷¹ Regionaal arbeidsmarktbeleid is van belang om meer zicht te krijgen op de

⁷⁰ Heuts en Van der Geest, 2009: *Lessen uit de keten van werk en inkomen*.

⁷¹ Divosa, 2008: *Worstelen met invloed*, p. 120 e.v.

vraag van werkgevers naar arbeid. Naast werkgevers zijn UWV, onderwijsinstellingen en andere gemeenten belangrijke partners in dit beleid. Weert is een gemeente die hier veel belang aan hecht, omdat het waardevolle informatie oplevert over hoe de gemeente het meest effectief op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kan inspelen.

3.3.2 Samenwerking met maatschappelijke instellingen

In het eerder besproken Participatiehuis in Sittard-Geleen (zie box 3.1) zijn onder andere instellingen op het gebied van schuldhulpverlening, welzijnswerk, huisvesting, verslavingszorg, ggz en sociale werkvoorziening gevestigd. Ook in andere gemeenten is er samenwerking met maatschappelijke instellingen (noodopvang, kinderopvang (jeugdzorg), welzijnsstichtingen, GGZ, vrijwilligerswerk, vluchtelingenwerk enz). In Den Haag werkt de gemeente ook samen met de politie. Een interessant initiatief is het Vangnet-overleg in Weert, waarin politie, thuiszorg, maatschappelijk werk, woningcorporaties en het Riagg concrete maatschappelijke problemen bespreken en direct voor oplossingen zorgen.

Box 3.2 Vangnet-overleg in Weert

De gemeente Weert heeft het initiatief genomen voor maandelijks overleg tussen gemeente, politie, thuiszorg, woningcorporaties, maatschappelijk werk en het Riagg. De reden is dat er in crisissituaties meestal sprake is van multi-problematiek, waarbij men elkaar nodig heeft. In dit 'vangnet-overleg' worden concrete maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld met bewoners die hun huis uit dreigen te worden gezet, besproken en direct aangepakt. De manager Sociale Zaken van Weert is de voorzitter van het overleg. Er wordt niet gediscussieerd over wie er de baas is en uit welk budget iets moet worden betaald: elke partij neemt zijn verantwoordelijkheid en doet wat hij kan om de situatie op te lossen. Het vangnet-overleg bestaat inmiddels een jaar of vijf en er is vertrouwen tussen de deelnemers ontstaan. Er worden onderlinge afspraken gemaakt en men houdt elkaar daar aan, zonder dat er formele bevoegdheden of budgetten voor nodig zijn. Het vangnet-overleg lost op een praktische manier zaken op die anders door gebrek aan coördinatie en versnippering van verantwoordelijkheden, onopgelost zouden blijven.

3.3.3 Samenwerking op het gebied van armoedebeleid

Elke gemeente kent een groot aantal maatschappelijke organisaties, die op een of andere manier actief zijn op het gebied van het armoedebeleid. In het SGB0-onderzoek naar het armoedebeleid in de G27 worden bijvoorbeeld de Voedselbank en kerken genoemd, naast het Leger des Heils, de Stichting Bijzondere Noden, Stichting Leergeld, het Ouderenwerk e.d.⁷² Vaak staan deze organisaties dicht bij de doelgroep dan de gemeente, waardoor zij een belangrijke signalerings- en doorverwijsfunctie kunnen vervullen. Ook kunnen zij de doelgroep attenderen op inkomensondersteunende maatregelen of budgetvoorlichting geven. Het is daarom belangrijk om als gemeente regelmatig kennis en informatie uit te wisselen met deze organisaties. In sommige gemeenten worden hiervoor sociale conferenties georganiseerd.

In alle tien onderzochte gemeenten wordt samenwerking met maatschappelijke organisaties in het kader van het minimabeleid erg belangrijk geacht. Daarbij noemt men samenwerking met kerken, voedselbanken en het Leger des Heils, maar ook verslavingszorg, scholen en werkgevers worden bij het minimabeleid betrokken. Dit zijn organisaties die direct in contact staan met mensen die moeilijk kunnen rondkomen. De gemeente Goes heeft in het kader van het project 'Achter de voordeur' een centraal meldpunt in het leven geroepen waar lokale instellingen knelpunten op het gebied van het minimabeleid kunnen melden.

Diverse gemeenten werken ook samen met woningcorporaties. Eindhoven voert bijvoorbeeld overleg met woningcorporaties en probeert afspraken te maken om uitzetting en afsluiting van energie en water te voorkomen en in een zo vroeg mogelijk stadium problematische schuldsituaties in beeld te krijgen. Ook Apeldoorn werkt in het kader van de schuldsanering samen met woningcorporaties.

Wat opvalt uit interviews in verschillende gemeenten is dat men op beleidsniveau vaak positiever oordeelt over de samenwerking met externe partners dan op uitvoeringsniveau. Terwijl men op beleidsniveau enthousiast is over de goede samenwerking, blijken zich in de uitvoering dikwijls toch problemen voor te doen, zoals gebrekkige communicatie en onvoldoende bereidheid om informatie uit te wisselen. Ook hoorden wij

⁷² SGB0, 2007: *Inventarisatie armoedebeleid*.

klachten dat het contact met instanties wel op casusniveau plaatsvindt, maar dat er geen sprake is van structurele samenwerking.

3.4 De rol van de cliëntenraad

In veel Nederlandse gemeenten zijn de afgelopen jaren cliëntenraden ontstaan. Cliëntenraden, waarin naast (ex)-cliënten van het minima- en/of re-integratiebeleid, ook vaak mensen uit vakbonden en bestuurlijke organisaties zitten, kennen de armoede- en re-integratieproblematiek in de gemeente, en in het bijzonder natuurlijk die van hun eigen achterban. Zij kunnen daarom een belangrijke inhoudelijke bijdrage leveren aan het beleid. Door de cliëntenraad actief bij het beleid te betrekken ontstaat er bovendien draagvlak. Cliëntenraden nemen daarbij ook vaak de taak op zich om hun achterban voor te lichten over inkomensondersteunende maatregelen en andere (geld)zaken en kunnen daarmee niet-gebruik tegengaan. Tot slot kan de cliëntenraad worden betrokken bij het verbeteren van de dienstverlening van de gemeente aan cliënten.⁷³ Inmiddels is cliëntenparticipatie via allerlei wettelijke regelingen verankerd op verschillende terreinen. Geen enkele sociale dienst komt nog om het fenomeen cliëntenraad heen.⁷⁴

Uit landelijk onderzoek blijkt dat sociale diensten in het algemeen neutraal tot positief oordelen over de inbreng van de cliëntenraad in de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Voor zover negatief wordt geoordeeld, heeft dit vaak te maken met een te grote gerichtheid op details, de professionaliteit van handelen en de representativiteit ten opzichte van het cliëntenbestand.⁷⁵

In de door ons onderzochte gemeenten wordt in het algemeen positief geoordeeld over het functioneren van de cliëntenraad. In Goes en Apeldoorn houdt de cliëntenraad de wensen van de klant in de gaten door middel van het uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoeken. Daarnaast blijkt in de meeste van de tien gemeenten de cliëntenraad een zekere invloed op het beleid te hebben. In Houten bijvoorbeeld heeft de cliëntenraad van de gemeenteraad de bevoegdheid gekregen om het college van B&W, gevraagd of ongevraagd, te adviseren over het te voeren beleid. Ook geeft

⁷³ Stimulansz/SGBO, 2005: *Gemeentelijk armoedebeleid*.

⁷⁴ Landelijke cliëntenraad, www.landelijkeclientenraad.nl

⁷⁵ Regioplan, 2009: *Clïent betrokken, diensten tevreden*.

de cliëntenraad, waar nodig, advies aan de Wethouder van Sociale Zaken en aan de afdeling Sociale Zaken van de gemeente. Een andere taak van de raad is het adviseren over de gehanteerde procedures en regelingen. Ook individuele zaken met een algemeen karakter worden door de cliëntenraad in behandeling genomen. Sinds de oprichting zijn er al verschillende resultaten behaald. Zo is de cliëntenraad nauw betrokken geweest bij de vormgeving van het nieuwe minimabeleid van de gemeente. Ook in Goes en Leidschendam-Voorburg blijkt de cliëntenraad vrij invloedrijk te zijn en te participeren in de beleidsvorming. In de gemeente Apeldoorn is er naast de cliëntenraad een klankbordgroep die nog dichter bij de beleidsmakers staat en waar een aantal mensen uit de cliëntenraad in zit. Dit klankbordgroepje is erg betrokken en wordt ook vaak om advies gevraagd door beleidsmedewerkers.

In andere gemeenten heeft de cliëntenraad in ieder geval op papier ongeveer dezelfde bevoegdheden. De adviserende rol lijkt bij alle gemeenten uit de verf te komen en ook gewaardeerd te worden. Hoe groot de daadwerkelijke invloed van cliëntenraden op het uiteindelijke beleid is, is minder duidelijk aan te geven. In Leidschendam-Voorburg komt uit interviews naar voren dat de cliëntenraad (daar participatieraad geheten) steeds meer invloed heeft op het beleid en dat de raad ook steeds professioneler wordt. Verordeningen worden in deze gemeente samen met de cliëntenraad geschreven. Anderen zijn echter sceptischer en menen dat de invloed van de cliëntenraad beperkt is. De gemeente luistert wel naar de cliëntenraad, maar houdt uiteindelijk toch vast aan haar eigen koers. Volgens de geïnterviewden dient hier een gulden middenweg gevonden te worden.

Naast het feit dat gemeenten de adviserende rol van de cliëntenraad belangrijk vinden en deze laten meebeslissen bij de totstandkoming van het beleid, lijken de gemeenten zich ook goed bewust van het feit dat cliëntenraden ook goed geïnformeerd dienen te worden over aanstaande plannen en/of beslissingen.

In een enkel geval blijkt een cliëntenraad ook op eigen initiatief zaken te organiseren voor minima. In Goes bijvoorbeeld organiseert de raad vakanties voor gezinnen die van een minimuminkomen rond moeten komen. De gemeenten Goes en Noord-Beveland stellen daar geld voor beschikbaar.

In een recent advies pleit de RWI ervoor om op werkpleinen een cliëntenvertegenwoordiging in te stellen, die bestaat uit vertegenwoordigers van de bestaande cliëntenorganisaties van gemeenten en UWV. Deze zou moeten optreden als overlegpartner van het management van het werkplein.⁷⁶

3.5 Conclusie

Veel gemeenten hebben hun organisatie op het gebied van Werk en Inkomen veranderd of zijn nog in een reorganisatie verwickeld. Een belangrijk doel daarbij is om meer samenhang te brengen in de dienstverlening aan burgers die een steuntje of een duwtje nodig hebben om volwaardig in de samenleving te participeren. Vooral grote gemeenten lijken te kiezen voor een organisatievorm, die horizontale coördinatie tussen verschillende beleidsterreinen vergemakkelijkt. De keerzijde daarvan is dat de afstand tussen beleid en uitvoering groter kan worden.

Naast coördinatie aan de top moet er op uitvoeringsniveau veel ruimte zijn om maatwerk-oplossingen te kunnen bieden aan klanten met complexe problemen. Gemeenten ervaren dat ‘integrale dienstverlening’ gemakkelijker is gezegd dan gedaan. Het blijkt lang niet altijd eenvoudig om de ‘sluitende keten’ organisatorisch vorm te geven en te verankeren. Met name in de uitvoering loopt men nog vaak tegen allerlei problemen aan.

Naast interne samenwerking is samenwerking met externe partners noodzakelijk om effectief beleid te kunnen voeren. Vanuit hun publieke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van werk, inkomen en participatie zoeken gemeenten dan ook samenwerkingsvormen die kunnen bijdragen aan effectief beleid. Om de lokale doelstellingen op het gebied van re-integratie en participatie vorm te geven zijn werkgevers vanzelfsprekend een zeer belangrijke partner. Veel gemeenten maken goede vorderingen met de zogeheten werkgeversbenadering, maar het regionale arbeidsmarktbeleid waarbij wordt bekeken hoe vraag en aanbod van arbeid zich in de regio ontwikkelen, staat vaak nog in de kinderschoenen.

Een belangrijke ontwikkeling is de totstandkoming van ‘werkpleinen’, waar gemeenten en UWV de re-integratie en inkomensvoorziening voor groepen

⁷⁶ RWI, 2009: *Goede raad....Handreiking cliëntenparticipatie werkpleinen.*

in een kwetsbare positie vorm geven. De bundeling van krachten op één plek biedt volop kansen voor efficiëntere en effectievere dienstverlening. Nadat de verplichte uitbesteding van re-integratieactiviteiten aan private re-integratiebedrijven in 2007 is opgeheven, hebben gemeenten het re-integratiebeleid weer voor een belangrijk deel naar zich toegetrokken. Gemeenten huren nog wel re-integratiebedrijven in, maar dan vooral voor de bemiddeling van specifieke doelgroepen of voor speciale vormen van dienstverlening die zij niet zelf in huis hebben (bijvoorbeeld inburgeringstrajecten). De werkpleinen kunnen het startpunt zijn voor een meer geïntegreerde dienstverlening aan groepen die nu nog onder allerlei verschillende regelingen en budgetten vallen (WWB, Wia, Wajong, WSW, Inburgering enzovoort).

Naast samenwerking in hun re-integratiebeleid zoeken gemeenten ook samenwerking met maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van het armoedebeleid, zoals kerken, voedselbanken en het Leger des Heils. Dit zijn organisaties die direct in contact staan met mensen die moeilijk kunnen rondkomen. Ook worden coalities gesloten met scholen, werkgevers en woningcorporaties, bijvoorbeeld om een geïntegreerde aanpak op het gebied van schuldhulpverlening te ontwikkelen. Wat opvalt uit interviews in verschillende gemeenten is dat men op beleidsniveau vaak positiever oordeelt over de samenwerking met externe partners dan op uitvoeringsniveau. Terwijl men op beleidsniveau enthousiast is over de goede samenwerking, blijken zich in de uitvoering dikwijls toch problemen voor te doen, zoals gebrekkige communicatie en onvoldoende bereidheid om informatie uit te wisselen.

Als maatwerk en integrale dienstverlening inderdaad leidende beginselen zijn in de organisatie van het lokale minima- en reïntegratiebeleid, is inbreng van cliënten in de organisatie en uitvoering van het beleid van groot belang. De gemeenten in dit onderzoek ervaren deze inbreng in het algemeen als waardevol en positief.

Een steuntje en een duwtje

4 Uitvoering van het beleid

De WWB biedt gemeenten een grote mate van vrijheid om hun beleid op het gebied van werk en inkomen vorm te geven. Dit betekent dat gemeenten uitvoeringsproblemen waar medewerkers tegen aanlopen, op een verschillende manier proberen op te lossen. Dit hoofdstuk laat zien, hoe de tien gemeenten omgaan met dilemma's op uitvoeringsniveau.

4.1 Selectie aan de poort

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, hanteren acht van de tien gemeenten in dit onderzoek een Work First benadering. Dat betekent dat zij met cliënten die voor een uitkering aankloppen, direct aan de slag gaan om hen te bemiddelen richting werk.

Een deel van de cliënten heeft zo'n grote afstand tot de arbeidsmarkt dat (directe) bemiddeling naar werk niet mogelijk is. Deze mensen zullen langdurig, mogelijk zelfs blijvend, op een uitkering aangewezen zijn. Het is voor gemeenten van groot belang (ook financieel) om snel een goede selectie te maken tussen cliënten die wel en cliënten die niet kunnen worden bemiddeld naar werk.

Box 4.1 Voortvarende aanpak in Goes

In Goes wordt met cliënten die zich aanmelden bij het loket van UWV Werkbedrijf of de gemeente direct een intakegesprek gehouden. Hier wordt bepaald of men een re-integratietraject gaat volgen of dat men richting Zorg gaat. Dat laatste houdt meestal in dat de cliënt daarbij ook een uitkering ontvangt. Ruwweg 30% van de cliënten in Goes blijkt richting Zorg te gaan. Met de overige cliënten volgt, in principe nog dezelfde dag, een gesprek over re-integratie. Op dag twee wordt de cliënt bij het Nijverheidscentrum verwacht en begint hij aan een zes weken durende training die doorgaans 20 uur per week in beslag neemt. In deze periode werkt de cliënt een deel van de tijd, onder begeleiding van een werkleider, die kijkt hoe de cliënt functioneert (werkhouding etc.) en direct kan waarnemen wanneer er problemen zijn. Daarnaast vindt in de zes weken een diagnosestelling plaats, die met name op persoonlijkheidskenmerken gericht is. Tot slot is er ruimte voor training, die zich met name richt op 'empowerment' van de cliënt (geen sollicitatietraining). Het gehele programma is gericht op reguliere arbeid. Pas wanneer dit (nog) niet mogelijk blijkt, worden instrumenten als loonkostensubsidies en werkervaringsplekken ingezet. Wanneer dit niet lukt, volgen detacheringen, vervolgens sociale activering enz. Goes volgt hiermee een 'omgekeerde re-integratieladder': eerst vol inzetten op werk, dan pas op instrumenten die een tussenstap zouden kunnen zijn.

Een steuntje en een duwtje

In Leidschendam-Voorburg wordt in het ‘poortwachtersgesprek’ dat plaatsvindt bij UWV Werkbedrijf, gekeken of iemand een medisch probleem heeft. Is dat het geval, dan wordt een medisch onderzoek aangevraagd. Bij de overige cliënten wordt zo snel mogelijk over een te kiezen richting beslist. Dit kunnen zijn: (1) directe bemiddeling, (2) Work First (met of zonder verloning) of (3) maatschappelijke participatie. In beginsel krijgt iedereen iets aangeboden. Voor de selectie worden geen diagnose-instrumenten gebruikt. “Het is meer guts feeling bij consulenten”, aldus een medewerker, “de professionaliteit van de consulent zorgt uiteindelijk voor maatwerk en succes”.

Ook in Sittard-Geleen is alles gericht op een directe aanpak. Als iemand zich bij de gemeente meldt voor een WWB-uitkering, krijgt deze aan de poort direct een intake. Hierbij wordt de eerste schifting gemaakt tussen cliënten die binnen uiterlijk 2 jaar hun weg naar de arbeidsmarkt moeten kunnen vinden (a-stroom) en mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (b-stroom). Bij deze groep wordt in eerste instantie op maatschappelijke participatie ingezet.

Tabel 4.1 Indeling van cliënten naar re-integratie en zorg (in %)*

	re-integratie	participatie	zorg
Apeldoorn			
Den Haag	40	30	30
Eindhoven			
Goes	70		30
Houten			
Leiden	50	30	20
Leidschendam-Voorburg	50	25	25
Oldambt	50	30	20
Sittard-Geleen			
Weert	38	18	44

* Het betreft hier schattingen.

4.1.1 De verdwenen klant

Zoals eerder opgemerkt, zijn gemeenten ook strenger geworden aan de poort. Niet iedereen die bij de gemeente aanklopt, voldoet aan de criteria om voor een uitkering in aanmerking te komen. Bovendien blijkt circa 33% van de aanvragers van een uitkering zich terug te trekken als zij worden geconfronteerd met de eisen die in het kader van Work First worden gesteld.⁷⁷ Het is onduidelijk wat er met deze 'afvallers' gebeurt en hoe zij in hun inkomen voorzien. De meeste gemeenten houden geen gegevens bij van personen die vergeefs aan het loket hebben aangeklopt.⁷⁸

Uitzonderingen zijn de gemeenten Den Haag en Apeldoorn. Den Haag heeft in 2007 onderzoek gedaan naar afwijzingen van WWB-aanvragen in 2005 en 2006 en naar kenmerken van de groep die buiten de boot viel.⁷⁹ Uit dit onderzoek bleek dat er een daling was van het aantal toegekende uitkeringsaanvragen: in 2005 werd 81% toegekend, in 2007 was dit percentage naar 70 gedaald. De groep 'afvallers' bestaat voornamelijk uit jongeren tot 22 jaar en alleenstaanden. De belangrijkste reden van afwijzing was dat er geen of onvoldoende informatie was verstrekt (58% van de afwijzingen), 16% trok zelf de aanvraag in en 11% bleek over voldoende inkomsten te beschikken. Uit een steekproef onder de afgewezenen, met de vraag hoeveel personen werk hadden gevonden na afwijzing van hun WWB-aanvraag, bleek dat uiteindelijk 48% werk had gevonden en dat 30% alsnog een uitkering had. Ook Apeldoorn heeft onderzoek gedaan naar uitvallers, dus mensen die na het eerste contact niet terugkomen, en op basis daarvan het beleid aangepast.

4.2 De rol van de consulent

Inkomensconsulenten en jobcoaches spelen een cruciale rol bij de uitvoering van het gemeentelijke armoede- en reïntegratiebeleid. Sinds de invoering van de WWB heeft klantmanagement brede ingang bij gemeenten gevonden. De rol van de consulent is hierdoor veranderd. In plaats van uitvoerder, waarbij de nadruk op controle en handhaving (rechtmatigheid) ligt, is de consulent meer bemiddelaar en coach geworden die de klant

⁷⁷ Divosa, 2007: *Work first werkt*.

⁷⁸ FNV, 2008: *Lokale monitor werk en inkomen 2008*, p. 15.

⁷⁹ Dienst SWZ, Den Haag (2007). Geen bijstand, en dan? Vooronderzoek naar afgewezen aanvragen WWB.

begeleid op weg naar zelfredzaamheid. Jobcoaches en inkomensconsulenten moeten minder exclusief naar dossier en uitkering kijken, maar zich meer verdiepen in de mensen die erachter schuilgaan om samen met hen een gewenst resultaat te bereiken (klantgerichtheid en doelmatigheid).⁸⁰ Uiteraard is het rechtmatigheidsaspect daarmee niet onbelangrijk geworden, maar het staat minder centraal in de uitvoering. In veel gemeenten zijn ‘handhaving’ en ‘bemiddeling’ ook bij verschillende medewerkers ondergebracht.

Scheiding van functies

De meeste gemeenten maken een duidelijk onderscheid tussen jobcoaches of werkconsulenten aan de ene kant en inkomensconsulenten aan de andere kant. Jobcoaches houden zich bezig met arbeidstoeleiding en niet met uitkeringsgerelateerde taken. Voor inkomensconsulenten geldt het omgekeerde. Specialisatie door het werken met afzonderlijke werkconsulenten en inkomensconsulenten heeft als voordeel dat er aandacht is voor de kwaliteit op beide aspecten. Het risico is echter dat de samenhang tussen uitkeringsverstrekking en re-integratie verloren gaat.

In Oldambt zien inkomensconsulenten het als hun belangrijkste opdracht de financiële regelingen waar cliënten recht op hebben, er ook daadwerkelijk voor hun klanten uit te slepen. Om tot een goede beoordeling van de financiële situatie en de behoefte aan bijzondere bijstand te komen, gaan ze dikwijls op huisbezoek. Ook in Leidschendam-Voorburg zien inkomensconsulenten het als hun primaire taak om huishoudens te wijzen op het bestaan van financiële regelingen en hen te helpen bij het aanvragen daarvan. Het onderzoeken van de mogelijkheden om door betaald werk zelf inkomen te verwerven zit niet in hun takenpakket. In de praktijk proberen gemeenten, zo blijkt uit gesprekken, soms wel het inkomens- en re-integratiebeleid op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld door de verschillende consulenten in één team te laten samenwerken. In Den Haag wordt gewerkt met zogenaamde trajectregisseurs die zich niet zelf met de uitvoering van het minima- en re-integratiebeleid bezighouden, maar een coördinerende rol vervullen. Deze trajectregisseur zijn zelf inkomensspecialisten. Ook in andere gemeenten, zoals Weert, Sittard-Geleen en Leiden bestaan dergelijke constructies, waarbij één regisseur het overzicht heeft en consulenten aanstuurt. In Sittard-Geleen moet de casemanager voor integraliteit zorgen. Hij is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid (controle en handhaving),

⁸⁰ www.activeringscentra.nl

terwijl de coaches (consulenten) onder hem moeten zorgen dat ze een band opbouwen met de klant.

Ruimer mandaat voor consulenten

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat consulenten veel meer ruimte en eigen verantwoordelijkheid hebben gekregen. Traditioneel was het mandaat dat de consulent had om de cliënt te helpen beperkt. Medewerkers van de sociale dienst hielden zich voornamelijk bezig met rechtmatigheid, het controleren of de klant zijn aanvraag wel goed had ingevuld en of bonnetjes op tijd werden ingeleverd. Tegenwoordig ontwikkelt de consulent zich meer tot begeleider en coach, die maatwerk probeert te bieden aan de klant, zo blijkt uit interviews in de verschillende gemeenten.

In Leidschendam-Voorburg bijvoorbeeld, heeft de consulent veel individuele vrijheid. Daardoor kan het voorkomen dat de ene consulent ruimhartiger is in het toekennen van regelingen dan de andere. Om al te grote verschillen te voorkomen, krijgen consulenten in deze gemeente duidelijke werkinstructies mee. Daar mag van worden afgeweken, maar elk besluit dient duidelijk te worden gemotiveerd. Grensgevallen worden in teamoverleg besproken.

Verschillende managers en afdelingshoofden gaven in interviews aan dat zij willen dat consulenten (nog) meer vrijheid en verantwoordelijkheid nemen dan ze nu al doen. Met name oudere consulenten die het rechtmatigheidstijdperk nog hebben meegemaakt, hebben hier soms moeite mee. Veel gemeenten organiseren trainingen voor consulenten om hen te leren creatiever te werken en meer vanuit de mogelijkheden van de klant te denken. Probleem is wel dat deze trainingen tijd kosten die consulenten vervolgens niet meer voor cliënten kunnen gebruiken. Omdat de economische crisis ook nog voor meer cliënten zorgt, komen consulenten soms tijd te kort en stijgt de werkdruk. In Sittard-Geleen wordt aangegeven dat het verloop in het personeelsbestand door de werkdruk erg groot is. Naast trainingen worden consulenten er ook via teambesprekingen en persoonlijke gesprekken op gewezen om meer initiatief te nemen.

Veel consulenten die wij hebben gesproken, zeggen dat zij het persoonlijk werken met klanten het prettigst vinden en daar de meeste voldoening uit halen. Hun grootste ergernis is de administratieve rompslomp die ze vaak ondervinden. Sommigen geven aan daarom meer categoriaal beleid te

wensen. Anderen zijn hier geen voorstander van en vinden het prettig dat de gemeente haar eigen beleid kan uitstippelen.

Voorlichting over recht op regelingen

In alle gemeenten geven consulenten voorlichting over het recht op inkomensondersteunende regelingen. In Den Haag bestaat daarvoor een speciaal Advies en Informatiepunt. Daarnaast is er een promotieteam armoedebestrijding dat op huisbezoek gaat en ook voorlichting geeft over landelijke regelingen, zoals huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderbijslag e.d. Klanten kunnen worden verwezen naar het huurteam dat kijkt of ze in aanmerking komen voor een lagere huur.

Box 4.2 Het Verstrekkingenboek... snelle afhandeling in Oldambt!

Sinds 1 juli 2004 werkt de IGSD Oldambt met een zogenaamd Verstrekkingenboek. Het Verstrekkingenboek is een manier om aanvragen voor bijzondere bijstand op een eenvoudige en snelle wijze af te handelen. Dit boek is in feite niet meer dan een lijst met een aantal kostensoorten waarvoor bijzondere bijstand gevraagd kan worden. Hierbij behoort tevens een eenvoudig aanvraagformulier. Het voordeel hiervan is dat de klant minder formulieren hoeft in te vullen, op zeer korte termijn geïnformeerd wordt over het genomen besluit en bij toekenning niet lang meer hoeft te wachten op de vergoeding. Alle inwoners van de gemeenten Scheemda, Reiderland en Winschoten die een bijstandsuitkering (WWB) ontvangen van de IGSD Oldambt kunnen van deze mogelijkheid gebruik maken. Met deze werkwijze wordt een groot deel van de aanvragen voor bijzondere bijstand op een snelle en effectieve wijze afgehandeld, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit.

Voorlichting over armoedeval

In de meeste gemeenten wijzen consulenten cliënten er op dat toeslagen en financiële tegemoetkomingen kunnen wegvallen als zij aan het werk gaan. Concrete berekeningen worden echter niet gemaakt. Dat is ook nauwelijks te doen, omdat de precieze inkomenseffecten sterk kunnen verschillen afhankelijk van iemands persoonlijke en financiële omstandigheden.

In Den Haag worden klanten gewezen op de armoedeval, maar er wordt niet voor klanten uitgerekend hoeveel het hen kan schelen. Volgens inkomensconsulenten daar zijn mensen zich ook wel van dit probleem bewust. Ze zijn vooral bang huursubsidie te verliezen. Medewerkers wijzen hen er op dat ze op den duur altijd vooruitgaan in salaris en mogelijkheden.

Bovendien gaan de meeste cliënten zich beter voelen als ze aan het werk gaan. Klanten met vragen worden verwezen naar het Advies- en Informatiepunt. Daar zitten specialisten op het gebied van financiële regelingen zoals huurtoeslag. Goes attendeert cliënten op inkomenseffecten tijdens het exitgesprek wanneer mensen uitstromen uit de uitkering. Vaak blijken mensen blij te zijn om van de sociale dienst af te zijn en willen zij geen gebruik maken van de regelingen. Leidschendam-Voorburg geeft cliënten voorlichting over de armoedeval en helpt hen bij het invullen van formulieren om toeslagen of tegemoetkomingen aan te vragen.

Veel inkomensconsulenten geven aan dat zij de armoedeval niet als een belangrijke belemmering voor het aanvaarden van een baan zien. Het zijn meestal andere factoren die de doorslag geven. In Weert tekenden wij op:

“De armoedeval is een Broodje Aap verhaal. Er is meer winst te behalen met werken. Geld is niet de belangrijkste motivatie. 95% met een uitkering wil hier heel graag weg.” (inkomensconsulent Weert)

Eigen mogelijkheden om het inkomen aan te vullen

Inkomensconsulenten gaan in het algemeen niet op zoek naar mogelijkheden voor cliënten om het inkomen aan te vullen door (meer) te gaan werken. Dat zien zij als de verantwoordelijkheid van jobcoaches. Alleen in Leidschendam-Voorburg vertelde een consulent dat zij met bijstandsontvangers die parttime werken, de mogelijkheid bespreekt om meer uren te gaan werken.

4.3 Uitvoeringsperikelen

De uitvoering van het beleid blijkt soms problemen op te leveren. In de interviews kwamen ons diverse uitvoeringsproblemen ter ore. Sommige van deze problemen komen in meerdere gemeenten op min of meer dezelfde wijze voor; deze problemen zijn meer structureel van aard. Veel worden genoemd: personeelstekort, het omgaan met landelijke regelingen, een teveel aan regels en bureaucratie, een gebrek aan financiën, de kloof tussen beleid en uitvoering en de onmogelijkheid om bestanden te mogen koppelen. Tot slot roept de verslechterde economische situatie een aantal specifieke problemen op.

4.3.1 Van hogerhand opgelegde regelingen

Ten eerste storen gemeenten zich regelmatig aan landelijk opgelegde regels. Deze regels zorgen voor aanzienlijke uitvoeringslasten, terwijl gemeenten vaak niet de extra capaciteit krijgen om ze te implementeren. Vaak wordt ook pas in een erg laat stadium doorgegeven wat de beleidsveranderingen precies inhouden. Vervolgens moet er nog een inspraakronde komen, moet de gemeenteraad verordeningen vaststellen, moeten werkinstructies worden ontwikkeld enzovoort. “Er wordt landelijk van alles bedacht, zonder dat men oog heeft voor de personele consequenties op gemeenteniveau”, zo beluisterden wij in diverse gemeenten. Ook kwam uit een aantal gemeenten naar voren dat door de vele details in de landelijke regelgeving de vrijheid die gemeenten met de WWB op uitvoeringsniveau hebben gekregen ten opzichte van het Rijk, weer wordt ingeperkt. Dit wordt door gemeenten als overdreven bemoeizucht ervaren.

Een voorbeeld van dergelijke regelgeving is het ‘cadeautje’ van toenmalig staatssecretaris Aboutaleb. Dit hield in dat elk minimagezin rond de kerstdagen 50 euro op de rekening bijgestort kon krijgen. In veel gemeenten heeft dit geleid tot grote uitvoeringsproblemen, terwijl het gebaar zelf als een druppel op een gloeiende plaat werd ervaren. “Dit gaf in korte tijd een enorme belasting, waardoor andere zaken opzij moesten worden geschoven”, zo kwam uit een interview in Sittard-Geleen naar voren. Een (onbedoeld) voordeel was wel dat op deze wijze een aantal niet-gebruikers van minimaregelingen opgespoord kon worden.

Daarnaast zijn verschillende gemeenten niet te spreken over de Wet Investeren in Jongeren (wet Wij). In Weert is men van mening dat deze wet een verkapte bezuinigingsmaatregel is. “In feite is de wet Wij een spiegelwet van de WWB, terwijl je net zo goed één artikel in die wet had kunnen wijzigen.” Nu moeten er tal van gemeentelijke verordeningen worden veranderd en dat is ontzettend veel werk. Ook in Leidschendam-Voorburg wordt de wet Wij als “verschrikkelijk bureaucratisch” ervaren. Tot slot is er ook dergelijke kritiek op de Wet Stap (stimulering arbeidsparticipatie)

4.3.2 Lokale procedures

Niet alleen landelijke regels worden soms gezien als overbodig en bureaucratisch, er is ook kritiek op de eigen gemeentelijke regelingen. Veel

uitvoerenden zijn van mening dat allerlei uitvoeringsprocessen vereenvoudigd zouden kunnen worden: “administratief en juridisch zou het in veel gemeenten een stuk simpeler en sneller kunnen”, zo komt naar voren uit interviews. Zo moeten mensen die bijzondere bijstand aanvragen, vaak opnieuw al hun gegevens invullen en bewijsstukken overleggen, ook al zijn die al bij de gemeente bekend.

De meeste gemeenten proberen wel de administratieve procedures voor klanten zo eenvoudig mogelijk te maken en streven naar een snelle afhandeling van aanvragen. Toch blijkt het in veel gemeenten nog altijd vrij lang te duren voordat een aanvraag is afgehandeld (zie tabel 4.2). Gemeenten zijn wettelijk verplicht de aanvraag van een uitkering binnen acht weken af te handelen.

Tabel 4.2 Gemiddelde afhandelingsduur van de uitkeringsaanvraag in 2007 per gemeente

Gemeente	Afhandelingsduur uitkeringsaanvraag (dagen)
Apeldoorn	27
Den Haag	55
Eindhoven	n.b.
Goes	44
Houten	n.b.
Leiden	32
Leidschendam-Voorburg	16
Oldambt	18
Sittard-Geleen	39
Weert	38

Bron: watdoetjegemeente.nl

4.3.3 Overdaad in het minimabeleid

Behalve over landelijke regelingen wordt er ook geklaagd over regelingen die door gemeenten zelf (College van B&W en Gemeenteraad) worden ontworpen. Het minimabeleid is een politiek gevoelig onderwerp. De grote belangstelling van College en Raad voor dit onderwerp resulteert al snel in frequente aanpassingen van bestaande regelingen, waarbij niet altijd

voldoende aandacht bestaat voor de uitvoeringsconsequenties. “Eigenlijk zou de politiek eens een keer een paar stappen terug moeten doen en dan bekijken hoe het minimabeleid er in zijn totaliteit uitziet en hoe de regelingen in elkaar zitten”, aldus een geïnterviewde in Sittard-Geleen. “Het geheel zou efficiënter en effectiever moeten.” Ook in Weert wordt geklaagd dat de politiek “graag met het minimabeleid wil stoeien”. In Sittard-Geleen is men van mening dat de gemeenteraad vaak een vertragende factor in het beleid is. Het politieke proces kost relatief veel tijd in verhouding tot de tijd die beschikbaar is om de uitvoering goed te organiseren. Dit komt omdat de raad vaak niet goed geïnformeerd is. Een beter geïnformeerde raad zou sneller tot besluitvorming kunnen komen. Daarom zou het goed zijn als de Raad wat dichterbij de praktijk zou zitten. Dan zou er ook sneller draagvlak kunnen ontstaan voor wijzigingen in het beleid. Elders tekenden wij op: “De politiek wil het liefste ideeën spuien en niet horen dat er ambtenaren nodig zijn voor de uitvoering”.

4.3.4 Personele onderbezetting

Veel gemeenten voelen de druk van personele onderbezetting. De kleine gemeente Goes kampt met te weinig consultants. Het team in deze gemeente bestaat uit 5 fte, waar 7,5 fte nodig zouden zijn. In Leiden kampt men met pieken in het aantal aanmeldingen, zodra mensen worden aangeschreven om gebruik te maken van minimaregelingen. In dergelijke perioden wordt de werkdruk erg hoog, omdat het afhandelen van declaraties een erg arbeidsintensief proces is. In verschillende gemeenten kregen we te horen dat automatisering van dergelijke processen oplossingen zou bieden.

Door de economische crisis wordt het probleem van onderbezetting danig versterkt. In Weert bijvoorbeeld is sinds december 2008 het aantal aanvragen gestegen van 15 per week naar rond de 50 nu. Consultants krijgen hierdoor steeds meer klanten, waardoor de werkdruk erg hoog wordt. Helemaal vervelend is dat de gemeente Weert wegens financiële redenen geen extra personeel mag aannemen. Uit interviews blijkt dat er bij rechtmatigheid nog niets ‘over de rand valt’, hoewel het wel begint te ‘piepen en te kraken’. Bij doelmatigheid is dit echter wel het geval. Men is bang dat er door de crisis minder aandacht voor re-integratie zal zijn, en meer voor inkomen. “Hierdoor kan je je zelf als gemeente in de vingers snijden”. Internationaal onderzoek bevestigt dat wanneer een begeleider verantwoordelijk is voor te veel cliënten, dat een negatieve invloed op de

effectiviteit van het programma heeft (zie bijlage B1).⁸¹ In Weert hoopt Sociale Zaken de politiek te overtuigen om anti-cyclisch te gaan werken, door juist nu te investeren, met name in personeel. Dit zou zich na de crisis uitbetalen.

In Eindhoven worden vanaf 2005 alle bestuurlijke stukken met nieuw beleid of uitbreiding van bestaand beleid, voorzien van een paragraaf over de uitvoeringsconsequenties. Op basis van normtijden worden de personele gevolgen (in fte) doorgerekend, wat leidt tot bijstelling (bijna altijd uitbreiding) van de formatie.

4.3.5 Financiën

Een aantal gemeenten heeft moeite met de financiering van het beleid, wat uiteindelijk een belemmering in de uitvoering betekent. In Sittard-Geleen was er in 2007 al een tekort van 9,5% op het I-deel. Het is de gemeente niet gelukt om dit tekort weg te werken en dit zal tijdens de crisis ook niet meer gaan gebeuren, zo is de verwachting. Het geld wordt echter wel uitgegeven, want “je kunt mensen niet op de stoep laten staan.” Door ruimere beleidsregels lukt het de gemeente wel om wat geld over te hevelen, maar daarvoor moet ergens anders geld worden weggehaald. Op wat langere termijn vreest men dat het minimabeleid hierdoor moet worden ingekrompen.

Ook Houten is een nadeelgemeente. Dit houdt in dat de gemeente minder geld voor uitkeringen krijgt dan ze nodig heeft. Toch blijft de gemeente vasthouden aan de opzet klanten aan een duurzame baan te helpen, dat wil zeggen een baan die bij een klant past en die minstens een jaar duurt. De gemeente accepteert dat klanten daardoor vaak langer een uitkering hebben. Ook hier is echter de vraag hoe lang een gemeente als Houten een dergelijk beleid vol kan houden.

Ook in veel andere gemeenten bestaat de vrees dat het, naar eigen zeggen, ruimhartige beleid moet worden ingekrompen als gevolg van de crisis. Sommige ambtenaren zijn van mening dat de regelingen in feite te duur zijn. Het budget hoeft volgens hen niet “over de balk gesmeten te worden. Er moeten bij het beleid wel economische overwegingen blijven meespelen”. Bovendien: “Mensen hoeven niet alles geregeld te krijgen. Je mag best een

⁸¹ Bloom, Hill en Riccio, 2003: ‘Linking Program Implementation and Effectiveness’.

beetje knokken.” Dergelijke opvattingen steken na een jarenlange uitbreiding van het aantal minimaregelingen tijdens een economisch mindere periode zoals de huidige steeds meer de kop op.

4.3.6 Bestandskoppeling

Een ander probleem dat in veel gemeenten voorkomt, is het feit dat het vaak onmogelijk is om bepaalde bestanden te koppelen. Meestal heeft dit te maken met privacywetgeving. Hierdoor kan men het niet-gebruik van regelingen moeilijker tegengaan dan men zou willen. In Apeldoorn probeert men de achtergronden van het niet-gebruik te doorzien met behulp van het koppelen van bestanden. Beleidsmakers geven daar aan dat ze ook graag de bestanden van UWV zouden willen gebruiken. Dit is echter niet mogelijk door het verbod van het College Bescherming Persoonsgegevens. In Oldambt zou men graag de gegevens van IGSD, de gemeenten, de kredietbank en de woningcorporaties aan elkaar koppelen, maar ook dit blijkt niet mogelijk. In een beperkt aantal gevallen mag het in Oldambt wel in het kader van fraudeonderzoek, maar het project Waterproof, waarbij woningen met extreem weinig watergebruik werden opgespoord en zo mogelijk leegstand en ongeoorloofd samenwonen, mag dan weer niet worden voortgezet.

Ook Eindhoven, Sittard-Geleen en Weert kampen met dit probleem. In Eindhoven werd aangegeven dat men graag de gemeentelijke bestanden zou willen koppelen aan bijvoorbeeld die van de Belastingdienst. Dit zou enorm helpen in het opsporen van mensen, want Eindhoven wil het liefst iedereen actief benaderen. In Weert was men zeer uitgesproken over de onmogelijkheid om bestanden te koppelen. Een geïnterviewde:

“Ik vind het nog steeds van de gekke dat er instanties zijn zoals de belastingdienst die precies weten waar de minima zitten, maar dat wij die informatie niet mogen gebruiken vanwege de privacywetgeving. Er wordt enorm veel geld uitgegeven aan en energie gestoken in het tegengaan van niet-gebruik, terwijl we de informatie zo zouden kunnen ophalen bij de belastingdienst. Dit is verspilling van geld en middelen.” (medewerker Sociale Zaken, Weert)

4.4 Conclusie

De gemeenten in dit onderzoek proberen snel met hun klanten aan de slag te gaan als die zich aanmelden bij het loket voor Werk en Inkomen; in Goes en Sittard-Geleen zelfs al dezelfde dag. Gemeenten zijn afgestapt van de vroegere ‘fase-indeling’, waarbij cliënten werden ingedeeld naar hun afstand tot de arbeidsmarkt. In plaats daarvan beoordelen consultants op basis van een persoonlijk gesprek of re-integratie naar de arbeidsmarkt binnen afzienbare termijn een optie is. Cliënten voor wie dat niet geldt, worden niet losgelaten; bij deze groep wordt in eerste instantie ingezet op maatschappelijke participatie, in de hoop dat dit uiteindelijk uitmondt in geschiktheid voor werk. Ruwweg een derde van de cliënten gaat richting participatie of zorg.

De rol van consultants is de laatste jaren sterk veranderd. In plaats van uitvoerders van wettelijke regelingen zijn zij coaches geworden die hun cliënten begeleiden op weg naar zelfredzaamheid. Dit is gepaard gegaan met een scheiding van functies tussen jobcoaches en inkomensconsultanten. De functiescheiding brengt met zich dat inkomensconsultanten over het algemeen weinig gericht zijn op re-integratiemogelijkheden. Inkomensconsultanten gaan in het algemeen ook niet op zoek naar mogelijkheden voor cliënten om het inkomen aan te vullen door (meer) te gaan werken. Dat zien zij als de verantwoordelijkheid van jobcoaches. Sommige gemeenten proberen de samenhang te waarborgen door jobcoaches en inkomensconsultanten in één team te laten samenwerken en teamhoofden opdracht te geven om voor samenhang te zorgen.

Consultanten wijzen hun cliënten er in het algemeen wel op dat bepaalde inkomensvoorzieningen wegvallen of minder worden als zij werk aanvaarden (de armoedeval), maar zijn meestal niet in staat de exacte gevolgen voor de klant voor te rekenen. Klanten zijn zich in het algemeen wel bewust van het bestaan van de armoedeval; zij zijn vooral bezorgd dat hun huurtoeslag komt te vervallen. Toch zijn de consultants in meerderheid van mening dat armoedevaleffecten geen grote rol spelen bij de keuze om al dan niet werk te aanvaarden. Hun ervaring is dat de meeste cliënten graag afscheid nemen van de sociale dienst als zij voldoende zelfvertrouwen hebben om aan de slag te gaan.

Een steuntje en een duwtje

De uitvoerders van het lokale minima- en re-integratiebeleid voelen zich soms overvallen door landelijke en lokale beleidsaanpassingen. Men ervaart dat er vaak weinig oog voor uitvoeringsaspecten is. De onmogelijkheid om bestanden te koppelen vanwege privacybescherming stuit op veel onbegrip, omdat het zowel de doelmatigheid (bereik van de doelgroep) als de efficiency (beperking van de uitvoeringskosten) frustreert.

Uitvoerders van het gemeentelijke re-integratie- en minimabeleid maken zich ernstig zorgen over de gevolgen van de economische crisis. Zij vrezen dat er veel meer klanten voor werk en inkomen zullen aankloppen, zonder dat de formatie en budgetten daarop worden aangepast. Dit dwingt gemeenten zich te richten op de meest kansrijke groepen. Cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, dreigen tussen wal en schip te vallen.

5 Resultaten van beleid

Het gemeentelijke beleid op het gebied van werk, inkomen en participatie vraagt veel inzet van mensen en middelen. Wat zijn de resultaten van al die inspanningen? In hoeverre slagen gemeenten er in de zelfredzaamheid van mensen in een kwetsbare positie te bevorderen?

5.1 Uitstroom naar werk

Het belangrijkste doel van de WWB is mensen die bij de gemeente aankloppen voor een uitkering, te bemiddelen naar werk zodat zij financieel weer op eigen benen kunnen staan. Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, is het aantal cliënten dat een uitkering ontvangt uit hoofde van de WWB, sinds de invoering van de wet in 2004 met ongeveer een derde gedaald. Een deel hiervan is er in geslaagd werk te vinden, anderen zijn om andere redenen uitgestroomd. Bovendien wordt er strenger geselecteerd aan de poort, waardoor in veel gemeenten de instroom in de WWB is beperkt.

Tabel 5.1 geeft de verhouding tussen instroom in en uitstroom uit de WWB in de tien onderzochte gemeenten. Een ratio groter dan één betekent dat er in die gemeenten meer instroom dan uitstroom is; een ratio kleiner dan één wijst op het omgekeerde. Uit de cijfers blijkt dat in 2004 6 gemeenten meer instroom dan uitstroom hadden (Apeldoorn, Den Haag, Goes, Houten, Leidschendam-Voorburg en Sittard-Geleen). In 2007 zijn er nog maar 3 gemeenten waarvoor dit geldt: Oldambt, Sittard-Geleen en Weert.

Tabel 5.1 Verhouding instroom en uitstroom WWB in tien gemeenten

	2004	2005	2006	2007
Apeldoorn	1,01	0,91	0,76	0,90
Den Haag	1,04	1,03	0,88	0,71
Eindhoven	0,92	0,97	0,83	0,93
Goes	1,04	1,17	0,71	0,96
Houten	1,12	1,00	0,96	0,77
Leiden	0,93	1,15	1,00	0,87
Leidschendam- Voorburg	1,06	1,01	0,84	0,84
Oldambt*	0,88	1,06	0,97	1,04
Sittard-Geleen	1,00	1,24	0,67	1,03
Weert	0,91	1,04	0,99	1,17

*De cijfers voor Oldambt zijn de gesommeerde cijfers van de drie gemeenten Scheemda, Reiderland en Winschoten, die in de IGSD Oldambt samenwerken.

Uitstroom uit de WWB kan verschillende oorzaken hebben: cliënten kunnen verhuisd zijn, de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt, zij kunnen zijn gaan samenwonen enz. Daardoor is er veel dynamiek in het bestand. Een deel van de WWB-cliënten stroomt daadwerkelijk uit vanwege een baan. Tabel 5.2 laat zien dat het percentage uitstromers vanwege een baan in de tien gemeenten tussen de 30 en 45 ligt. Uit de figuur blijkt ook dat in alle gemeenten, op Oldambt na, het percentage uitstromers vanwege een baan ten opzichte van 2004 is gestegen.

Tabel 5.2 Uitstroom uit de WWB vanwege een baan (%)

	2004	2005	2006	2007
Apeldoorn	32%	36%	37%	40%
Den Haag	32%	27%	30%	39%
Eindhoven	32%	34%	33%	35%
Goes	41%	40%	39%	46%
Houten	24%	40%	35%	41%
Leiden	28%	25%	29%	33%
Leidschendam- Voorburg	31%	29%	40%	43%
Oldambt*	40%	39%	21%	39%
Sittard-Geleen	28%	34%	46%	39%
Weert	41%	34%	19%	49%

Bron: Kernkaart WWB

Zoals eerder opgemerkt, zijn gemeenten ook strenger geworden aan de poort. Niet iedereen die bij de gemeente aanklopt, voldoet aan de criteria om voor een uitkering in aanmerking te komen. In Den Haag werd in 2007 35% van de aanvragen afgewezen of ingetrokken en in 2008 25%. In Weert was dit 20% en in Oldambt 18%. Van de overige gemeenten in het onderzoek is dit niet bekend. Het is onduidelijk wat er met deze 'afvallers' gebeurt en hoe zij in hun inkomen voorzien. De meeste gemeenten houden geen gegevens bij van personen die vergeefs aan het loket hebben aangeklopt.

5.2 Duurzame ontsnapping aan de armoede

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, zijn gemeenten er financieel bij gebaat als hun cliënten door het vinden van een baan duurzaam aan de armoede ontsnappen. Ook voor de cliënt zelf is dat natuurlijk prettiger. Dat lukt echter maar ten dele.

Tabel 5.3 toont het percentage bijstandsccliënten dat opnieuw een uitkering aanvraagt nadat zij eerder waren uitgestroomd (terugval). Uit de cijfers blijkt dat de terugval in de tien onderzochte gemeenten tussen de 20 en 40% ligt.

Houten vormt een opvallende uitzondering. Daar is de terugval tussen 2004 en 2007 teruggebracht van 32% naar minder dan 10%.

Tabel 5.3 Terugval in de WWB als percentage van de uitstroom

	2004	2005	2006	2007
Apeldoorn	30%	18%	16%	23%
Den Haag	23%	38%	34%	24%
Eindhoven	33%	26%	24%	28%
Goes	17%	26%	12%	17%
Houten	32%	20%	22%	9%
Leiden	21%	42%	42%	37%
Leidschendam- Voorburg	18%	17%	18%	24%
Oldambt*	13%	26%	54%	34%
Sittard-Geleen	32%	20%	14%	20%
Weert	31%	28%	57%	37%

Bron: Kernkaart WWB

Bovenstaande cijfers meten niet hoeveel mensen terugvallen in de WWB nadat zij eerder waren uitgestroomd vanwege het aanvaarden van een baan. Uit de al genoemde landelijke cijfers van de Inspectie van Werk en Inkomen blijkt dat deze terugval beperkt is: 89% is na een half jaar nog aan het werk en 84% is na een jaar nog steeds aan het werk.⁸²

5.3 Armoedebestrijding

Gemeenten formuleren geen duidelijke doelstellingen op het gebied van armoedebestrijding. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is armoede een complex verschijnsel met veel dimensies. Daardoor is niet op voorhand duidelijk voor welk probleem het beleid een oplossing moet bieden en wanneer het doel wordt bereikt. Veel gemeenten stellen dat het armoedebeleid er voor moet zorgen dat burgers met een laag inkomen beter kunnen meedoen in de samenleving. Maar waaraan wordt afgemeten of er op dit punt vorderingen worden geboekt?

⁸² IWI, 2008: *Perspectief op duurzame uitstroom*.

Bij gebrek aan criteria is het moeilijk vast te stellen of het armoedebeleid een succes is. Dit is een van de redenen waarom het beleid oogt als “een vrij willekeurig en versnipperd palet aan voorzieningen”.⁸³ Waar *outcome*-indicatoren ontbreken, nemen veel gemeenten genoegen met *output*-indicatoren (hoeveel minimahuishoudens worden bereikt?) of *input*-indicatoren (hoeveel geld stopt de gemeente in het minimale?). Om dezelfde redenen nemen criteria, zoals het terugdringen van het niet-gebruik en het bereiken van de doelgroep, de plaats in van de vraag in hoeverre het armoedebeleid bijdraagt aan de zelfredzaamheid van burgers (activerend armoedebeleid).

Hiermee is niet gezegd dat het minimale van gemeenten een vorm van verspilling is. Het is mogelijk dat de inkomensondersteuning van huishoudens met een laag inkomen een zeer hoog maatschappelijk rendement heeft. Misschien voorkomt het dat mensen in de illegaliteit belanden. Misschien zorgt het ervoor dat kinderen uit een arm gezin mee kunnen doen in de samenleving in plaats van zich ervan af te keren. Misschien geeft het mensen net dat zetje om hun eigenwaarde en zelfvertrouwen niet te verliezen. Maar als dit de doelstellingen zijn, moeten die helder benoemd worden. Door het gebrek aan concrete doelstellingen kan de effectiviteit van het beleid in veel gevallen niet worden vastgesteld.

5.4 Verscherping van de armoedeval

Lokale inkomensafhankelijke regelingen kunnen de armoedeval uit hoofde van landelijke regelingen verscherpen. Hierbij concentreren wij ons op de werkloosheidsval, die open staat wanneer iemand vanuit een uitkeringssituatie naar werk gaat, en de deeltijdval die speelt wanneer iemand meer uren wil gaan werken. Dit zijn qua omvang de belangrijkste vormen van de armoedeval.

Omdat inkomensafhankelijke regelingen vaak afhankelijk zijn van de gezinssamenstelling, verschilt de armoedeval per type huishouden. Wij kijken in onze berekeningen naar drie typen huishoudens:

1. een alleenstaande;

⁸³ Adviescommissie Activerend Armoedebeleid Gemeente Amsterdam, 2009: *Weg uit de armoede*.

Een steuntje en een duwtje

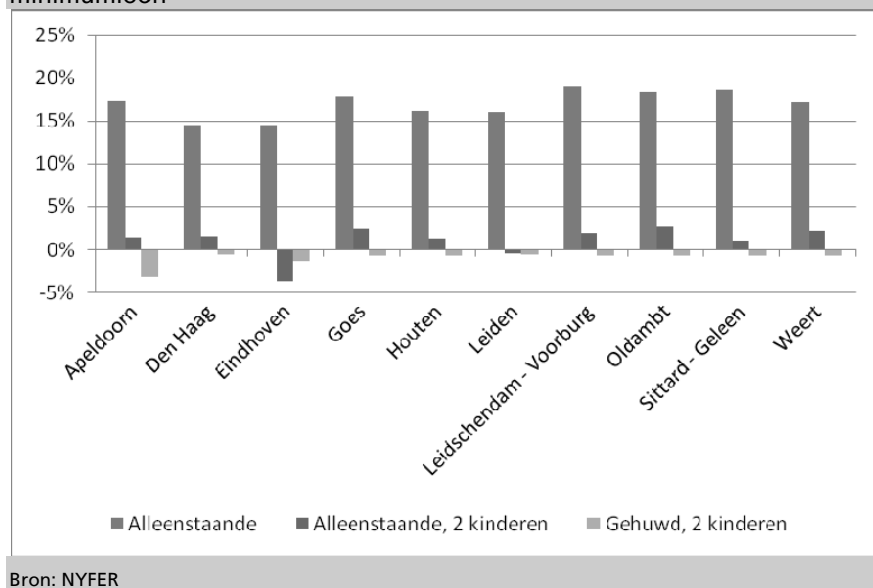
2. een alleenstaande ouder met twee kinderen in de leeftijd van 10 en 14 jaar.
3. Een gehuwd of samenwonend paar met twee kinderen in de leeftijd van 10 en 14 jaar.

Verder kijken wij naar de armoedeval bij het accepteren van werk op verschillende inkomensniveaus:

1. 100% van het minimumloon;
2. 110% van het minimumloon;
3. 120% van het minimumloon;
4. 130% van het minimumloon.

Figuur 5.1 toont de netto inkomensverbetering voor een bijstandsontvanger die fulltime gaat werken tegen 100% van het minimumloon in de tien gemeenten. Daarbij kijken wij naar de drie genoemde huishoudenstypen. De achterliggende berekeningen zijn gepresenteerd in bijlage 2.

Figuur 5.1 Netto inkomensverbetering/verslechtering voor een bijstandsontvanger die fulltime gaat werken tegen 100% van het minimumloon



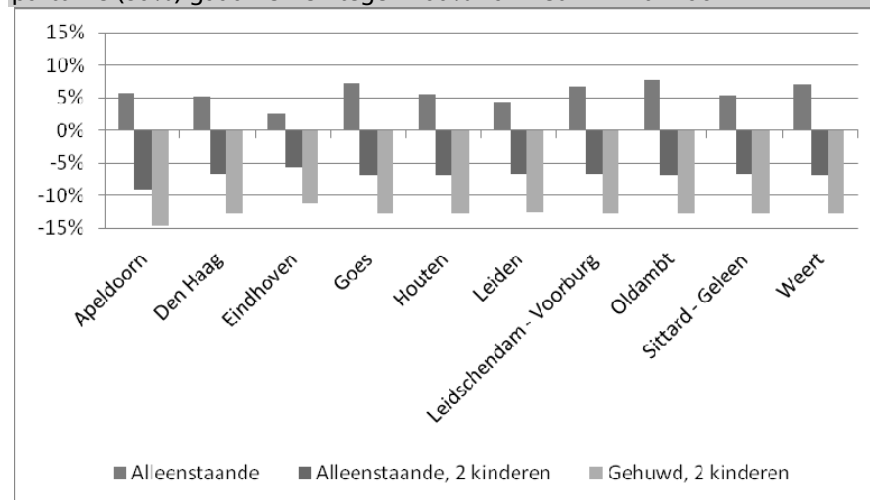
Bron: NYFER

De figuur laat zien dat de alleenstaande bijstandsontvanger die een baan accepteert tegen 100% van het minimumloon, er in de tien gemeenten netto rond de 15% op vooruitgaat. De alleenstaande ouder met twee kinderen

gaat er niet noemenswaardig op vooruit en in Eindhoven en Leiden zelfs op achteruit. De gehuwde met twee kinderen gaat er in alle gemeenten netto op achteruit bij aanvaarding van een fulltime baan tegen het netto minimumloon.

Figuur 5.2 toont het inkomensperspectief voor de bijstandsontvanger die parttime (80%) gaat werken, tegen 100% van het minimumloon. De alleenstaande realiseert in alle tien gemeenten ook in dat geval nog een netto inkomensverbetering, maar de alleenstaande ouder met kinderen wordt geconfronteerd met een netto inkomensdaling van 6 à 8% en het (echt)paar met kinderen zelfs met een daling van 12 à 14%.

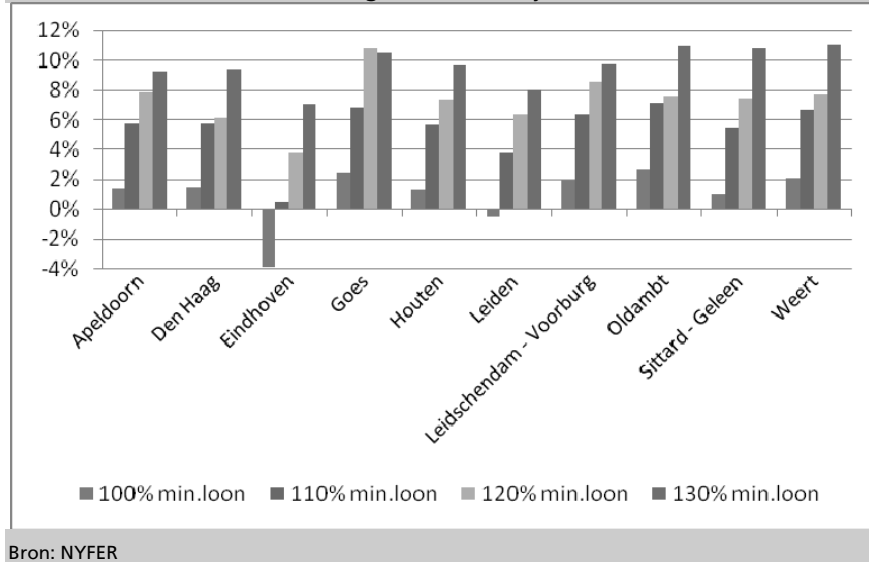
Figuur 5.2 Netto inkomensverbetering/verslechtering voor een alleenstaande, een alleenstaande ouder met kinderen en een gehuwde met kinderen, die parttime (80%) gaat werken tegen 100% van het minimumloon



Bron: NYFER

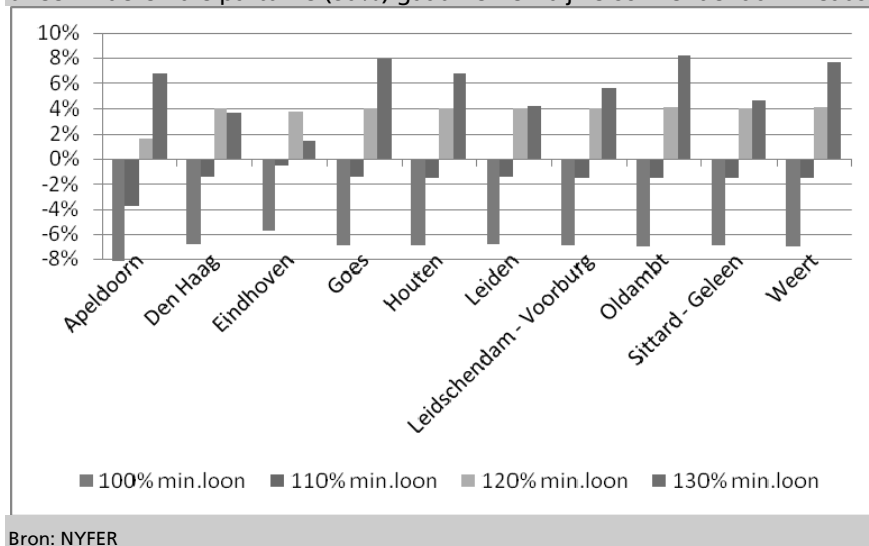
De armoedeval wordt uiteraard minder scherp als bijstandsonvangers een baan aanvaarden tegen een hoger loon (110, 120 of 130% van het minimumloon). In dat geval realiseert een alleenstaande ouder met twee kinderen een inkomensverbetering van rond de 5, 7 respectievelijk 10% (figuur 5.3).

Figuur 5.3 Netto inkomensverbetering/verslechtering voor een alleenstaande met twee kinderen die fulltime gaat werken bij verschillende loonniveaus



De alleenstaande ouder met twee kinderen die parttime (80%) gaat werken, gaat er netto pas op vooruit als hij/zij een baan aanvaardt tegen minimaal 120% van het minimumloon (zie figuur 5.4).

Figuur 5.4 Netto inkomensverbetering/verslechtering voor alleenstaande met twee kinderen die parttime (80%) gaat werken bij verschillende loonniveaus

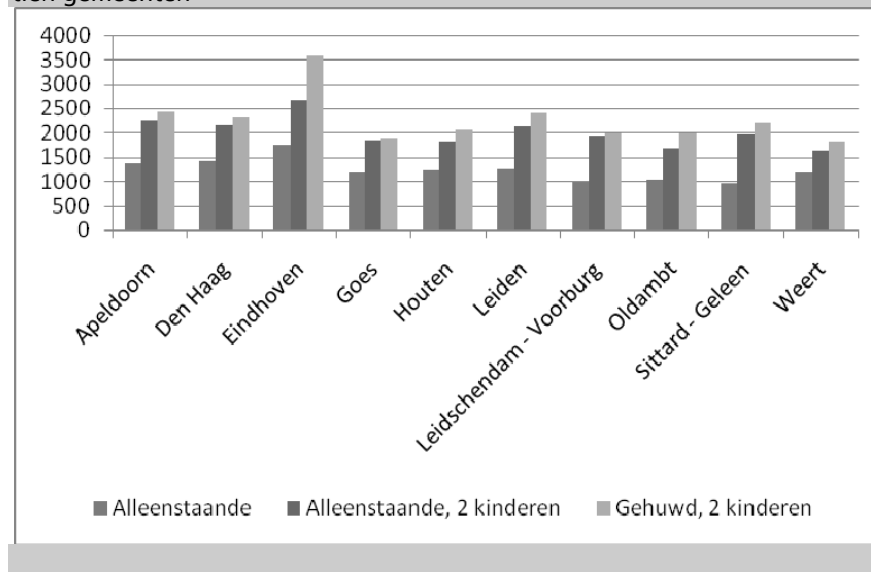


5.5 Lokale verschillen

Gemeenten hebben een zekere beleidsvrijheid om huishoudens met lage inkomens financieel te ondersteunen. De ene gemeente is hier royaler in dan de andere. Huishoudens met lage inkomens zijn dus in de ene gemeente beter af dan in een andere. In Leiden lopen bijstandsccliënten die in een bepaalde straat wonen, enkele honderden euro's mis vergeleken met hun burens een stukje verder in de straat, die onder de gemeente Leiderdorp vallen. Zoals in hoofdstuk 2 besproken, is er op dit punt weinig afstemming tussen gemeenten.

Figuur 5.5 laat zien op welke financiële ondersteuning een huishouden in de bijstand, dat op alle beschikbare regelingen een beroep doet, in de tien gemeenten kan rekenen. In Eindhoven is het beleid over de hele linie het ruimhartigst.

Figuur 5.5 Maximale bijdrage per jaar in het kader van het minimabeleid in tien gemeenten



5.6 Klantvriendelijkheid en klanttevredenheid

Vrijwel elke gemeente doet in een of andere vorm onderzoek naar klantvriendelijkheid en/of klanttevredenheid. Dit geldt ook voor de tien onderzochte gemeenten (zie tabel 5.2). In deze tabel is ook, voor zover beschikbaar, een cijfer opgenomen over de tevredenheid over de dienstverlening van de gemeentelijke sociale dienst. Voor vijf gemeenten is hierover een rapportcijfer beschikbaar en drie van de vijf scoren boven het landelijk gemiddelde (6.9); dit zijn Apeldoorn, Goes en Sittard-Geleen. Den Haag en Leiden scoren een 6,8. Opvallend is dat Goes ver boven het gemiddelde scoort.

Tabel 5.2 Klanttevredenheid in tien gemeenten (cijfers van 2007)

Gemeente	Oordeel over dienstverlening sociale dienst*	Soort onderzoek
Apeldoorn	7,1	Clëntenraad en klankbordgroep
Den Haag	6,8	Klanttevredenheidsonderzoek en klantenpanels
Eindhoven	-	Klanttevredenheidsonderzoek
Goes	7,5	Klanttevredenheidsonderzoek en cliëntenraad
Houten	-	Klanttevredenheidsonderzoek
Leiden	6,8	Stadsenquête en cliëntenraad
Leidschendam-Voorburg	-	Minima-effectrapportages* en cliëntenraad
Oldambt	7,1	Klanttevredenheidsonderzoek en speciaal klantenpanel
Sittard-Geleen	7	Onderzoeken
Weert	-	Clënten Platform Minima
Gemeente gemiddelde	7,04	
Landelijk gemiddelde	6,9	

* op basis van NIBUD

Bron: waarstaatjegemeente.nl

De klant in verwarring

Hoewel gemeenten goed scoren op het gebied van klantvriendelijkheid en klanttevredenheid blijkt uit gesprekken met klanten en ook met consulenten, dat klanten vaak toch niet begrijpen wat er van hen wordt verwacht en waar zij al dan niet recht op hebben. Enkele voorbeelden illustreren dit (de namen zijn gefingeerd).

Box 5.1 Geen vergoeding voor opleidingen

Yilmaz Bektas (43) is een alleenstaande man, die slecht Nederlands spreekt en slechthorend is. Hij heeft een baantje van acht uur per week bij een pizzarestaurant, waarmee hij 250 euro per maand verdient. Daarnaast krijgt hij maximaal 350 euro per maand WWB-uitkering. Yilmaz heeft een technische opleiding, maar kreeg in 2003 gehoorproblemen en werd ontslagen. Hij wil graag een gehoorapparaat, maar de eigen bijdrage daarvoor kan hij niet opbrengen. Met een gehoorapparaat zou hij meer kunnen werken, al is hij wegens gezondheidsproblemen voor veel werk ongeschikt. Het is hem tot nu toe niet gelukt financiële hulp te krijgen van de sociale dienst. Hij wilde een opleiding sociale hygiëne volgen die nuttig is in de horeca, maar kreeg deze niet vergoed. Hij heeft toch een certificaat gehaald op eigen kosten (was 213 euro) en een boek van iemand anders geleend. Hij wil nog meer opleidingen volgen, maar die worden niet vergoed. Hij is erg ontevreden over de dienstverlening van de gemeente: "Ze praten alleen maar."

Volgens de bijstandsconsulent betaalt de gemeente alleen mee aan het halen van een certificaat of opleiding als uitstroom gegarandeerd is. "Ik begrijp dat de cliënt op deze manier zijn goede wil wenst te tonen, maar er is geen geld voor. Er zijn veel cliënten die opleidingen willen volgen zonder dat het mogelijk is. Meneer had misschien zijn werkgever om een vergoeding kunnen vragen." Om de extra kosten voor zijn gehoorapparaat vergoed te krijgen, moet de cliënt zijn ziektekostenverzekering omzetten. Dit heeft hij geprobeerd, maar hij is afgewezen, omdat hij meer dan 3000 euro schuld heeft bij zijn huidige zorgverzekeraar. Hij heeft al lange tijd zijn premie niet betaald. Hij is doorverwezen naar schuldhulpverlening. Dat meneer maximaal 350 euro per maand krijgt, is omdat hij in een gedeelde woning zit. Hij huurt een kamer in een huis en heeft dus minder kosten dan wanneer hij zelfstandig zou wonen. Mogelijk zou hij in mei in aanmerking kunnen komen voor een langdurigheidstoeslag, al kan het zijn dat hij daarvoor net te veel heeft bijverdiend. Ook zou hij misschien een beroep kunnen doen op het fonds chronisch zieken en gehandicapten.

Box 5.2 Wel hulp bij het vinden van een baan

Ook Nonna Risamena, een alleenstaande moeder van twee kinderen (19 en 13 jaar), loopt tegen het probleem op dat de gemeente niet meebetaalt aan opleidingen. Van 1998 tot 2001 werkte ze in de schoonmaak, maar ze kreeg last van haar voeten en werd voor een klein deel (minder dan 25%) arbeidsongeschikt verklaard. Ze kwam in de WW en volgde een administratieve opleiding. Maar ze slaagde er niet in een baan te vinden, omdat ze geen ervaring had. Ze belandde in de bijstand. Toen ze kans kreeg via SnelStart werkervaring op te doen, greep ze die met beide handen aan.

In 2007 kreeg ze een participatiebaan als administratief/secretarieel medewerker bij de Belastingdienst voor 36 uur per week. In een dergelijke baan krijgt een werkgever subsidie afhankelijk van de productiviteit van de werknemer. Haar contract is per 1 januari 2009 omgezet in een tijdelijke reguliere baan die per 1 juli 2009 afliep. Ze is nu op zoek naar ander werk. Ze zoekt ook op receptionistenfuncties, maar daarvoor moet je vaak Engels kunnen spreken en lezen. De consulent van SnelStart heeft laten weten dat de gemeente daaraan niet meebetaalt. Ze heeft nu zelf een thuisstudie opgepakt. Ze vindt het erg jammer dat de gemeente niet bijdraagt. Ze heeft tijdens haar traject bij SnelStart veel andere kandidaten gezien die niet de opleiding van hun keuze konden gaan volgen. Ook viel haar op dat veel kandidaten nauwelijks Nederlands spraken zonder dat daar iets aan werd gedaan.

Toen haar jongste nog opvang nodig had, heeft ze zelf naschoolse opvang geregeld. Ze kreeg daarvoor subsidie. Ook ontvangt ze nog steeds huursubsidie. Ze maakt gebruik van de Stadspas. Toen haar jongste zoon naar de brugklas ging, heeft ze van de gemeente geld voor schoolkosten gekregen.

5.7 Conclusie

De tien onderzochte gemeenten hebben een gebrekkig inzicht in de effectiviteit van het beleid. Met betrekking tot de WWB worden in- en uitstroomcijfers bijgehouden en bestaat inzicht in de verschillende soorten trajecten die worden ingezet en de resultaten die daarmee worden behaald. Door vergelijking en benchmarking kunnen gemeente zich spiegelen aan andere gemeenten en zij doen dit ook regelmatig, bijvoorbeeld voor rapportages aan de Raad.

Voor cliënten die ver afstaan van de arbeidsmarkt, zijn de resultaten minder duidelijk. Er zijn wel trajecten gericht op participatie of zorg, maar geen

omschreven doelen die daarmee moeten worden bereikt. Dat maakt het meten van effecten niet mogelijk.

Ook op het gebied van de armoedebestrijding ontbreken heldere doelstellingen. Voor zover er effectmeting plaatsvindt, richt die zich op input- of outputindicatoren in plaats van outcome-indicatoren. Het is niet duidelijk of en in hoeverre het armoedebeleid bijdraagt aan de zelfredzaamheid van burgers.

De lokale inkomensondersteunende regelingen verschillen per gemeente. Zij verscherpen de armoedeval, met name voor huishoudens met kinderen. Een alleenstaande ouder met twee kinderen die fulltime tegen het minimumloon gaat werken, gaat er in de tien onderzochte gemeenten financieel niet of nauwelijks op vooruit. Alleenstaande ouders of alleenverdieners met twee kinderen in de leeftijd van 10 en 14 jaar, die parttime (80%) gaan werken tegen het minimumloon, gaan er financieel met circa 7 resp. circa 12% netto op achteruit. Pas bij een baan tegen 120% van het minimumloon realiseren zij een netto inkomensverbetering.

Overigens zijn de financiële gevolgen op korte termijn meestal niet doorslaggevend om al dan niet werk te zoeken. Mensen realiseren zich dat een baan, hoe eenvoudig ook, uitzicht biedt om op langere termijn aan de uitkering te ontsnappen. De meeste gemeenten geven klanten die een baan vinden en weten vast te houden een uitstroompremie. Deze matigt het effect van de armoedeval.

De meeste klanten zijn tevreden over de dienstverlening van de sociale dienst. Gemeenten doen er veel aan om de dienstverlening aan hun burgers, met name groepen in een kwetsbare positie, te verbeteren. Dat neemt niet weg dat klanten toch vaak in verwarring zijn en niet weten wat er van hen wordt verwacht en waar zij recht op hebben.

Een steuntje en een duwtje

Literatuur

- Aakvik, A., J.J. Heckman en E.J. Vytlacil, 2005: 'Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs', in: *Journal of Econometrics*, vol. 125, pp. 15-51
- Abbring, J. H., G.J. van den Berg, en J.C. van Ours, 2005: 'The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment', in: *Economic Journal*, vol. 115, no. 505, pp. 602-630
- Adviescommissie Activerend Armoedebeleid, 2009: *Weg uit de armoede. Vijf voorstellen voor activerend beleid tegen armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam
- Airio, I., 2008: *Change of Norm? In-Work Poverty in a Comparative Perspective*, Kela Studies in social security and health, Helsinki
- Allègre, G., 2008: *Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis*, working paper nr. 2008-35, OFCE, Parijs
- Ansems, T., 2004: *Doen en meedoen. Aanbevelingen van de Denktank armoedebestrijding om de participatie van kinderen en jongeren uit arme gezinnen te vergroten*, de Sociale Alliantie, Utrecht
- Bassanini, A. en R. Duval, 2006: *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr. 35, OECD, Parijs
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours, 2004: 'Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work' in: *Journal of Labor Economics*, vol. 22, no. 1, pp. 211-241
- Bloom, H.S., C.J. Hill en J.A. Riccio, 2003: 'Linking Program Implementation and Effectiveness', in: *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, nr. 4, pp. 551-575
- Breure, J.A. (red.), 2007: *Memo WWB reïntegratie*, Kluwer, Deventer

Een steuntje en een duwtje

Carcillo, S. en D. Grubb: 2006: *From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies*, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 36, OECD, Parijs

CBS/SCP, 2008: *Armoedebericht 2008*, CBS, Den Haag

Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007

Cockx, B.L.W. en J. Ries, 2004: *The Exhaustion of Unemployment Benefits in Belgium: Does it Enhance the Probability of Employment?*, Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper nr. 1177

CPB, 2008: *Armoedeval heeft wél gedragseffecten*, CPB, Den Haag

CPB, 2009: *Centraal Economisch Plan 2009*, CPB, Den Haag

Divosa, 2007: *Work First werkt - Op weg naar evidence based-work first*, Divosa, Utrecht

Divosa, 2007: *Divosa-monitor 2007 – Verschil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand*, Divosa, Utrecht

Divosa, 2008: *Divosa-monitor 2008 - Worstelen met invloed. Vier jaar Wet werk en bijstand*, Divosa, Utrecht

Engbersen, G., J.C. Vrooman en E. Snel (red.), 1998: *Effecten van armoede - Derde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Eurofound, 2002: *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, Luxemburg

Eurofound, 2004: *Working poor in the European Union*, Luxemburg

FNV, 2008: *Lokale monitor werk en inkomen 2008. Het sociaal beleid van ruim 200 gemeenten*, FNV, Amsterdam

Gemeente Tilburg, 2006: *De cirkel doorbreken. Bevindingen van de Taskforce Armoede*

Hamilton G. et al, 2001: *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies. How Effective Are Different Welfare-to-Work Approaches? Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs*, Manpower Demonstration Research Corporation

Heuts, L. en L. van der Geest, 2009: *Lessen uit de keten van werk en inkomen. Handvatten voor goede ketensamenwerking*, AKO/Ministerie van SZW, Den Haag

Hotz, V.J., G.W. Imbens en J.A. Klerman, 2006: 'Evaluating The Differential Effects Of Alternative Welfare-to-Work Training Components: A Reanalysis Of The California GAIN Program', in: *Journal of Labor Economics*, vol. 24, no 3, pp. 521-566

Inspectie Werk en Inkomen, 2006: *Categoriale bijzondere inkomensaanvulling: verkennende studie*, IWI, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen, 2008: *Zicht op 'Iedereen doet mee'*, IWI, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen, 2008: *Perspectief op duurzame uitstroom uit de WVB*, IWI, Den Haag

Jehoel-Gijsbers, G., 2004: *Sociale uitsluiting in Nederland*, SCP, Den Haag

Jehoel-Gijsbers, G., 2009: *Kunnen alle kinderen meedoen?*, SCP, Den Haag

Kluve, J., 2006: *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*, IZA Discussion Paper No. 2018, Bonn/Essen: IZA/RWI

Koning, J. de, Nes, P. van, Kamp, M. van de en Spijkerman, M., 2006: *Het gebruik van prikkels in de bijstand. Onderzoek bij zes sociale diensten*, SEOR, Rotterdam

Krueger, A.B. en Meyer, B.D., 2002: *Labour supply effects of social insurance*, NBER Working Paper, nr. W9014

Lalive, R., J. van Ours en J. Zweimuller, 2006: 'How Changes in Financial Incentives Affect Duration of Unemployment', in: *Review of Economic Studies*, vol. 73, nr. 4, pp. 1009-1038

Landelijk platform schuldhulpverlening en Stimulansz, 2004: *Integrale schuldhulpverlening. Handreiking voor gemeenten en uitvoerende instanties*,

Martin, J.P. en D. Grubb, 2001: *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*, IFAU Working Paper nr. 14, Parijs

Meccano, 2007: *Werket de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*, Ministerie van SZW, Den Haag

Meyer, B.D., 1990: 'Unemployment Insurance and Unemployment Spells', in: *Econometrica*, vol. 58, nr. 4, pp. 757-782

Ministerie van SZW, 2007: *De Armoedeval: Een nieuwe kijk op een oud probleem*, Den Haag

Ministerie van SZW, 2008: *Kabinetsstandpunt evaluatie WWB*, Den Haag

NVVK, 2008: *Schuldhulpverlening 2008: Aanvragen stabiel, meer succes, minder uitval*, persbericht

NVVK, 2008: *Toonaangevend en springlevend. Jaarverslag 2007*, NVVK, Den Haag

NYFER, 2004: *Werkend en toch arm....*, NYFER, Breukelen

OECD, 2003: *Employment Outlook 2003*, OECD, Parijs

OECD, 2004: *Employment Outlook 2004*, OECD, Parijs

OECD, 2005: *Employment Outlook 2005*, OECD, Parijs

OECD, 2007: *Benefits and Wages*, OECD, Parijs

Olson, M., 1965: *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge.

Oorschot, W. van, 1995: 'Tussen recht en realiteit: over niet-gebruik van sociale zekerheid', in: *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn*, nr. 1, p. 38-52

Pedersen, P.J. en N. Smith, 2002: 'Unemployment Traps: Do Financial Disincentives Matter', in: *European Sociological Review*, vol. 18, no. 3, pp. 271-288

Regioplan, 2008: *De participatieladder. Meetlat voor het participatiebudget*. Regioplan, Amsterdam

Regioplan, 2009: *Clïënt betrokken, diensten tevreden. Onderzoek naar rol cliënten bij bedrijfs- en beleidsvoering sociale diensten*, Regioplan, Amsterdam

RWI, 2008: *WorkFirst: aanbevelingen aan gemeenten*, RWI, Den Haag

RWI, 2009: *Goede raad.... Handreiking cliëntenparticipatie werkpleinen*, RWI, Den Haag

SCP, 2006: *De onbereikte minima*, SCP, Den Haag

SCP, 2007: *Geld op de plank*, SCP, Den Haag

SCP, 2007: *Armoedemonitor 2007*, SCP, Den Haag

SEO, 2007: *Kwantitatief effect WWB*, SEO, Amsterdam

SEO/AEF, 2008: *Evaluatie verdeelmodel Wet werk en bijstand*, SEO en AEF, Amsterdam

Snel, E., J. de Boom en G. Engbersen, 2008: 'The silent transformation of the Dutch welfare state and the rise of in-work poverty', in: H.-J. Andress en H. Lohmann (red.), *The working poor in Europe: employment, poverty and globalization*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton MA, pp. 124-154

Stimulansz/SGBO, 2005: *Gemeentelijk armoedebeleid*, Stimulansz/SGBO, Den Haag

SGBO, 2006: *Inventarisatie armoedebeleid G27*, SGBO, Den Haag

Stimulansz, 2008: *Gemeentelijk armoedebeleid. Geactualiseerd in 2008*, Stimulansz, Utrecht

Een steuntje en een duwtje

Strandh, M. en M. Nordlund, 2008: 'Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study', in: *Journal of Social Policy*, vol. 37, nr. 3, pp. 357–382

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003: *Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)*, 28 870, nr 3

WIFO, 2005: *Examples of Best Practice in the Labour Market in the participating countries of 'Endeavour'*, Wenen

WRR, 2006: *De verzorgingsstaat hervogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, WRR-rapport nr. 76, Amsterdam University Press, Amsterdam

WRR, 2009: *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, WRR-rapport nr. 83, Amsterdam University Press, Amsterdam

Websites

Kernkaart Werk en Bijstand, <http://gemeenteloket.szw.nl/>

www.activeringscentra.nl

www.waarstaatjegemeente.nl

Bijlage 1: Internationale ervaringen met armoede- en activeringsbeleid

Overall zijn overheden op zoek naar de meest effectieve manieren om armoede te bestrijden en mensen met een uitkering naar werk te begeleiden. Dit hoofdstuk presenteert een aantal resultaten van internationaal vergelijkend onderzoek naar succesvolle programma's.

B1.1 Activeringsprogramma's: wat werkt en voor wie?

In de economische literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen *Work First*-programma's en trainings- en scholingsprogramma's. De laatste zijn bedoeld om het menselijk kapitaal van de deelnemers te vergroten. De *Work First*-programma's hebben als doelstelling om iemand zo snel mogelijk weer op de arbeidsmarkt te krijgen. Daarbinnen kunnen weer drie soorten maatregelen worden onderscheiden: (1) subsidies aan de private sector om werkzoekenden in dienst te nemen, (2) activering in de publieke sector, en (3) diensten en maatregelen (sancties) om de effectiviteit van het zoeken naar een baan te vergroten.

B1.1.1 Motivatie

Om de kans op uitstroom te vergroten kan al direct worden begonnen bij het registratieproces. In sommige landen worden meteen eisen gesteld wanneer iemand zich aanmeldt voor een uitkering. Bijvoorbeeld in Nieuw-Zeeland worden werklozen verplicht om een aantal seminars bij te wonen. In Finland worden werklozen geacht een vijfdaagse cursus te volgen, waarin ze leren hoe ze effectief op zoek moeten gaan naar een baan. Ook in Oostenrijk is het verplicht een cursus volgen. Als resultaat daalde in de genoemde landen het aantal aanvragen voor werkloosheidsuitkeringen met 5% tot wel 20%.⁸⁴ De verplichting om cursussen of seminars bij te wonen blijkt een reden om geen uitkering meer aan te vragen.

In Denemarken wordt het sinds 1998 verplicht gesteld om deel te nemen aan bepaalde activeringsprogramma's wanneer iemand vier jaar of langer werkloos is. Dit had als gevolg dat de uitstroom steeg vanaf 6 maanden

⁸⁴ OECD, 2005: *Employment Outlook 2005*.

voordat de ‘deadline’ van vier jaar in zicht kwam. De dreiging om mee te moeten doen aan dergelijke programma’s blijkt dus voor sommigen al voldoende reden om weer aan het werk te gaan; dit wordt ook wel de ‘motivatiefactor’ genoemd. Deze verplichtingen, en bijbehorende sancties wanneer ze niet worden nagekomen, hebben als voornaamste voordeel dat activeringsprogramma’s uitsluitend worden ingezet voor degenen die ook de motivatie hebben om uit te stromen. Hierdoor stijgt de effectiviteit van de programma’s en worden er minder kosten gemaakt voor ongemotiveerde inactieven.

Box B1.1 Motivatie – een sleutelfactor voor werkgevers⁸⁵

De gemeente Rennes, een stad van ongeveer 200.000 inwoners in Bretagne (Frankrijk) heeft een zogenaamd ‘vraag en aanbod’ team opgericht, dat probeert de kloof tussen de vraag van werkgevers en het aanbod van werkzoekenden te dichten. De deelnemers aan dit project zijn mensen met zeer weinig kwalificaties, maar worden geselecteerd op basis van motivatie. De organisatie probeert de participerende bedrijven te overtuigen om niet volgens de conventionele criteria te selecteren, maar vooral de motivatie te erkennen als belangrijke factor. Een gemotiveerde werknemer zal de benodigde vaardigheden sneller oppikken, zo redeneren ze. Deze methode blijkt zeer succesvol: na de proefperiode ontvangt het merendeel van de werknemers een voltijds contract.

B1.1.2 Work First

Natuurlijk zullen bepaalde programma’s bij de ene persoon effectiever zijn dan bij de ander, maar toch kan er ook wel iets in het algemeen worden gezegd over welke maatregelen beter en minder goed werken. Een toonaangevende Amerikaanse studie van Bloom, Hill en Riccio, waarin data van 59 Amerikaanse werkloosheidsinstanties betreffende meer dan 69.000 werklozen worden geanalyseerd, laat zien dat sommige programma’s inderdaad significant beter werken dan andere.⁸⁶ Het onderzoek corrigeert voor allerlei verschillen tussen personen en richt zich op het verdiende inkomen tot twee jaar na de start van een programma. Uit het onderzoek blijkt dat *Work First*-programma’s het meest effectief zijn. Dit zijn programma’s waarin de deelnemer wordt gestimuleerd om zo spoedig mogelijk weer aan het werk te gaan. Op de tweede plaats staan programma’s die inzoomen op het individu en zeer persoonlijke service (maatwerk)

⁸⁵ Eurofound, 2002: *Integrated approaches to active welfare and employment policies*.

⁸⁶ Bloom, Hill en Riccio, 2003: ‘Linking Program Implementation and Effectiveness’.

bieden. Intensieve gesprekken met begeleiders en veel aandacht voor iemands persoonlijke kwaliteiten en eigenschappen zijn hiervoor kenmerkend. Daarbij vinden Bloom, Hill en Riccio dat wanneer een begeleider verantwoordelijk is voor te veel cliënten, dat negatieve invloed kan hebben op de effectiviteit van het programma. Een andere opmerkelijke uitkomst uit het onderzoek is dat er een negatief verband wordt gevonden tussen het verdiende inkomen en trainingsprogramma's waarin basisvaardigheden centraal staan. De lezer wordt er wel op gewezen dat de vruchten van investeringen in menselijk kapitaal wellicht pas op langere termijn geplukt kunnen worden.

Ook een overzichtsstudie van Kluve benadrukt het succes van *Work First* programma's.⁸⁷ Zijn analyse vergelijkt 137 verschillende activeringsprogramma's in 19 verschillende landen.⁸⁸ Een centrale vraag in het onderzoek is niet alleen welk type programma het meest effectief is, maar ook of externe factoren zoals een economische recessie invloed hebben op het succes van de programma's. De resultaten laten helder zien dat het succes van de activeringsprogramma's onafhankelijk is van economische cycli. Tevens vindt Kluve dat programma's die gericht zijn op het efficiënt en effectief zoeken van een baan, in combinatie met sancties, de meeste kans op uitstroom bieden.

Ook subsidies aan de private sector om werklozen in dienst te nemen, blijken bijzonder effectief. Tegenvallende resultaten vindt Kluve voor training- en scholingsprogramma's. De effecten ervan zijn wel positief, maar zeer klein. De minst succesvolle optie is werkverschaffing in de publieke sector. Dit kan worden verklaard doordat banen in de publieke sector vaak niet aansluiten bij de kwaliteiten van werkzoekenden, weinig arbeidsmarktgericht zijn en weinig bijdragen aan de ontwikkeling van menselijk kapitaal.

⁸⁷ Kluve, 2006: *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*.

⁸⁸ In slechts 22 van de vermelde studies is de analyseperiode langer dan vijf jaar. De meerderheid van korte termijn studies in het overzicht kan van invloed zijn op de resultaten omdat de effecten van het vergroten van menselijk kapitaal zich pas op lange termijn manifesteren.

Box B1.2 Subsidies voor werkgevers in Ierland⁸⁹

In Ierland heeft de overheid verschillende regelingen ontworpen om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om (vooral langdurig) werklozen in dienst te nemen. Zo is er bijvoorbeeld het 'Werkplaats' programma waarin werkgevers een baan aanbieden voor een proefperiode van 7 weken. De werknemer behoudt zijn recht op bijstand, zodat de werkgever minimale kosten heeft. Als de 7 weken zijn verstreken, kan worden besloten of de werknemer in aanmerking komt voor een vaste baan. Voor werkzoekenden die niet de volle 100% arbeidsproductiviteit kunnen leveren, is er een regeling om werkgevers te compenseren voor het verschil in productiviteit. Alle betrokken partijen moeten overeenstemming bereiken over de maximaal haalbare arbeidsproductiviteit van de werknemer. Vervolgens betaalt de werkgever de volle 100%, maar de extra kosten worden vergoed door de overheid. Een laatste voorbeeld van dergelijke regelingen is de 'Aanpassing in de Werkplaats' regeling. Bedrijven die kosten maken om de werkomgeving geschikt te maken voor mensen met een arbeidshandicap kunnen deze vergoed krijgen tot een bepaald maximum bedrag. Al deze regelingen maken het voor werkgevers makkelijker en aantrekkelijker om werklozen of gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan te nemen.

Een laatste bevinding uit het onderzoek is dat jongeren (t/m 25 jaar) significant minder baat hebben bij deelname aan de programma's dan oudere volwassenen. Volgens Kluge zijn veel van de huidige programma's onvoldoende toegespitst op jongeren. Er zijn binnen Europa echter wel enkele baanbrekende programma's speciaal voor jongeren. De jongeren 'banenbeurs' in Keulen (zie box B1.3) is hier een voorbeeld van, maar ook de *New Deal for Young People* in het Verenigd Koninkrijk.⁹⁰

⁸⁹ Eurofound, 2002: *Integrated approaches to active welfare and employment policies*.

⁹⁰ Zoals in WIFO, 2005: *Examples of Best Practice in the Labour Market in the participating countries of 'Endeavour'*.

Box B1.3 Köln JobBörsen: de jongeren banenbeurs in Keulen⁹¹

In Duitsland werden lokale overheden aan het eind van de jaren '90 gestimuleerd om zelf activeringsprojecten te ontwikkelen. Een succesvol voorbeeld is de *Jünges Köln JobBörsen*. Dit initiatief vanuit Keulen is met name gericht op jonge werklozen (tot 24 jaar) en probeert deze doelgroep met een 'one-stop-shop'-benadering aan een baan te helpen. De arbeidsinstanties werken samen met sociale diensten en lokale werkgevers. Werkgevers wordt gevraagd om elk jaar zo'n 25 arbeidsplaatsen beschikbaar te stellen; in ruil daarvoor ontvangen zij subsidie voor elke vervulde vacature. Een werkloze wordt uitgenodigd in één van de bijna 20 vestigingen in de regio, waar met behulp van verschillende interviews een persoonlijk profiel en een bijstandsplan worden opgesteld als geen snelle plaatsing mogelijk is. Dankzij de betrokkenheid van lokale instanties is er veel lokale kennis en flexibiliteit aanwezig in de organisatie. Ook de one-stop-shop benadering, waar het individu voor training, begeleiding, werkgeverscontacten en uitkeringsformaliteiten op één plek moet zijn, wordt als succesfactor beschouwd. Het voorbeeld staat model voor de rest van Duitsland.

Al met al concludeert Kluge dat programma's met de nadruk op het vinden van een baan gecombineerd met sancties de meest effectieve methode zijn om inactiviteit te bestrijden, ook vanwege de relatief lage kosten.

B1.1.3 Training- en scholingsprogramma's

Er is echter niet alleen maar lof voor de *Work First*-benadering. Martin en Grubb wijzen op een mogelijke valkuil, namelijk dat werkzoekenden te haastig uitstromen en daardoor te weinig oog hebben voor kwalitatief goede banen die beter bij hen zouden passen.⁹² Hoewel de werkzoekende dan wel een baan heeft, kan het zijn persoonlijke ontwikkeling ernstig schaden wanneer hij vastzit aan een baan onder zijn niveau.

Hotz, Imbens en Klerman hebben de effecten van verschillende programma's over een lange periode (negen jaar) geanalyseerd. Zij vinden dat de *Work First*-programma's in de eerste jaren van de periode inderdaad succesvoller zijn dan investeringen in menselijk kapitaal, maar dat dit voordeel verdwijnt met de jaren. In de latere jaren doen

⁹¹ Eurofound, 2002: *Integrated approaches to active welfare and employment policies*.

⁹² Martin en Grubb, 2001: *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*.

scholingsprogramma's het even goed, of zelfs net iets beter dan *Work First*-programma's.⁹³

Een Zweedse studie van Strandh en Nordlund vindt vergelijkbare resultaten over een tienjarige periode.⁹⁴ Vooral vergeleken met het vroegere inkomensniveau van de deelnemers hebben opleidingsgerichte programma's meer succes op lange termijn dan werkgerichte programma's. Opmerkelijk aan de Zweedse 'menselijk kapitaal'-programma's is ook dat er sterk de nadruk wordt gelegd op het onderhouden of creëren van netwerken, contacten en sociale vaardigheden.

In een paneldatastudie van de OECD die zes jaar bestrijkt, worden participatiecijfers van werklozen die in een bepaald jaar training en scholing hebben ontvangen vergeleken met een controlegroep die dat niet heeft ontvangen.⁹⁵ Hieruit blijkt dat vooral onder de zogenaamde 'risicogroepen' (vrouwen, personen tussen de 44-54 jaar en laaggeschoolden) de participatiegraden enorm stijgen door het volgen van een training; voor vrouwen zelfs met bijna 25%.⁹⁶ Een toename van het aantal jaren scholing met 10% vergroot de kans op activering van die persoon met ongeveer 35%. Tevens verkleint het de kans dat die persoon weer werkloos wordt met 19%, en in Nederland zelfs met bijna 30%. Extra scholing en training vergroten dus ook de kans om een baan te behouden.

Hoewel de positieve effecten van scholing worden erkend door Aakvik et al., constateren zij wel dat training en scholing met name effectief zijn voor personen met zeer weinig kans op de arbeidsmarkt.⁹⁷ Wanneer mensen die goed bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt aan een trainingsprogramma beginnen, is dat vaak uitstel van arbeid, omdat zij toch wel een baan hadden gevonden. Alleen de kansarmen hebben daadwerkelijk profijt van scholing en training, en daarom adviseren zij om dergelijke programma's alleen voor specifieke doelgroepen in te zetten.

⁹³ Hotz, Imbens en Klerman, 2000: 'Evaluating The Differential Effects Of Alternative Welfare-to-Work Training Components: A Reanalysis Of The California GAIN Program'.

⁹⁴ Strandh en Nordlund, 2008: 'Active Labour Market Policy and Unemployment Scarring: A Ten-year Swedish Panel Study'.

⁹⁵ OECD, 2004: *Employment Outlook 2004*.

⁹⁶ Cijfers hebben betrekking tot 12 EU-landen: Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland, Portugal en Spanje.

⁹⁷ Aakvik et al., 2005: 'Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs'.

B1.1.4 Specifieke doelgroepen

Alleenstaande ouders

Een specifieke doelgroep van activeringsprogramma's zijn alleenstaande ouders. Vergoedingen voor kinderopvang kunnen ertoe bijdragen dat alleenstaande ouders weer aan het werk gaan. Ook verminderen zij het beroep op moederschaps- of vaderschapsverlof. Carcillo en Grubb beschouwen vergoeding voor kinderopvang als het enige succesvolle instrument voor deze doelgroep.⁹⁸ Andere programma's, zoals scholing of *Work First*, nemen niet weg dat de alleenstaande ouder thuis nog een kind heeft dat moet worden verzorgd. Het kind zal eerst een dagverblijf moeten hebben voordat de ouder overdag aan het werk kan gaan. In Frankrijk hebben alleenstaande ouders voorrang bij de voorzieningen voor kosteloze kinderopvang vanaf twee jaar oud. Volgens Carcillo en Grubb verklaart dit voor een deel de relatief hoge participatiegraad van alleenstaande ouders in Frankrijk.⁹⁹

B1.1.5 Combinatie van maatregelen

Deze evaluatie wijst niet op een eenduidige oplossing voor het probleem van inactiviteit. Op korte termijn bieden de *Work First*-programma's veel kans op succes, op lange termijn bieden de opleidingsgerichte programma's meer perspectieven. Een combinatie van beide, speciaal toegesneden op het individu, is wellicht het meest effectief. Dit blijkt ook uit de 'National Evaluation of Welfare to Work Strategies (NEWS) gedurende de jaren '90 in de Verenigde Staten.¹⁰⁰ De betreffende studie van Hamilton et al. concludeert dat Portland (Oregon) over een vijfjarige periode het aantal werkloosheidsuitkeringen met bijna 30% wist te verminderen – het meest succesvolle resultaat onder de deelnemende gemeenten. In Portland lag de nadruk van het beleid op *Work First*, maar in specifieke gevallen werden cliënten doorverwezen naar een trainings- of scholingsprogramma. Ook opmerkelijk is dat de *jobcoaches* werkzoekenden vaker adviseerden om iets langer te wachten op een beter passende baan, in plaats van de eerste baan te accepteren. De individuele aanpak in het programma, in combinatie met goede begeleiding, bleek een recept voor succes.

⁹⁸ Carcillo en Grubb, 2006: *From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies*.

⁹⁹ Carcillo en Grubb, 2006: idem.

¹⁰⁰ Hamilton et al., 2001: *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies. How Effective Are Different Welfare-to-Work Approaches? Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs*.

Box B1.4 New Deal for Young People – Verenigd Koninkrijk¹⁰¹

Het activeringsprogramma's The New Deal for Young People, specifiek gericht op jongeren van 16 tot 24 jaar, wordt in Engeland als zeer succesvol beschouwd, met name dankzij de individuele benadering. Het programma is in drie delen onder te verdelen. Jongeren die langer dan zes maanden zonder baan of opleiding zitten, worden verplicht deel te nemen aan de eerste fase van het programma: de Gateway. Hierin worden de jongeren gedurende maximaal vier maanden begeleid op het gebied van solliciteren en basisvaardigheden. Ook ontwikkelen zij samen met de persoonlijke begeleider een strategisch plan om uit te stromen. Mocht na vier maanden nog geen baan zijn gevonden, dan heeft de deelnemer (op advies van zijn begeleider) de keuze uit vier mogelijkheden. Een eerste optie is om een scholingprogramma in te gaan. De training wordt gebaseerd op de benodigde kwaliteiten voor een potentiële baan. Andere mogelijkheden zijn om in te stromen in vrijwilligerswerk, milieudienst of in gesubsidieerde banen in de private sector. Deze tweede fase duurt maximaal 6 maanden. Als dan nog steeds geen geschikte baan is gevonden, is er de Follow-Through fase. Hierin wordt de deelnemer, weliswaar minder actief, alsnog aan een baan geholpen. The New Deal for Young People heeft de werkloosheid onder jongeren in Engeland significant teruggebracht. De kosten ervan zijn terugverdiend dankzij extra belastinginkomsten en vermindering van het aantal uitkeringen.

B1.1.6 Conclusies

Uit bovenstaande bevindingen en voorbeelden kunnen een aantal conclusies worden getrokken betreffende de kenmerken van effectieve activeringsprogramma's.

Ten eerste blijkt dat motivatie een belangrijke rol speelt in de kans op uitstroom. Daarom is het belangrijk dat er bij de aanvraag voor bijstand bepaalde eisen worden gesteld, met mogelijke sancties wanneer deze niet worden nageleefd. Dit verhoogt de effectiviteit van de programma's omdat begeleiders minder cliënten krijgen en werkgevers alleen gemotiveerde werknemers ontvangen, wat allemaal de kosten van de programma's verlaagt. De programma's zelf moeten gericht zijn op motivatie vanuit het individu. Een gemotiveerd iemand is beter te koppelen aan potentiële werkgevers en zal succesvoller zijn in het aanleren van vaardigheden.

¹⁰¹ WIFO, 2005: *Examples of Best Practice in the Labour Market in the participating countries of 'Endeavour'*.

Ten tweede moet het beleid in eerste instantie een nadruk leggen op work-first. Deze optie is relatief goedkoop en op korte termijn bijzonder effectief. Wel is het belangrijk dat individuen niet de eerste de beste baan aannemen, maar op zoek gaan naar een baan die past bij hun individuele kwaliteiten. Speciaal gecreëerde banen in de publieke sector moeten zoveel mogelijk worden vermeden. Deze dragen namelijk te weinig bij aan de ontwikkeling van het individu en zijn bovendien vrij kostbaar. Banen in de private sector kunnen worden gesubsidieerd. Het opdoen van relevante werkervaring kan immers als investering in de toekomst worden gezien.

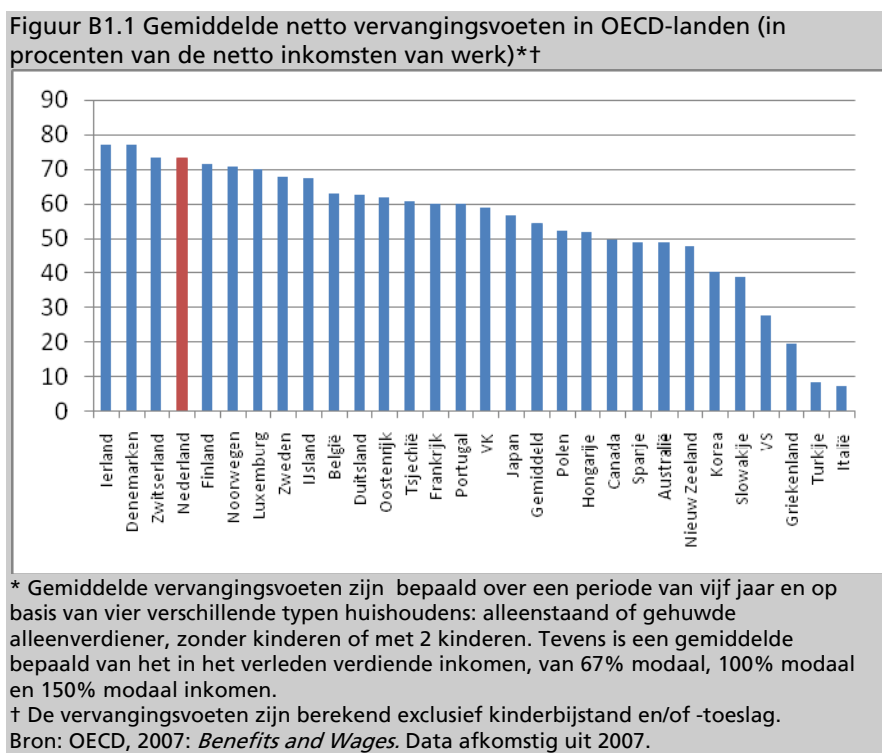
Ten derde, zo blijkt uit de cases in dit hoofdstuk, is het belangrijk dat werkgevers of werkgeversorganisaties worden betrokken bij de organisatie. Werkgevers kunnen beter aangeven naar wat voor soort kwaliteiten zij op zoek zijn bij potentiële werknemers. Scholingsprogramma's of sollicitatietrainingen kunnen hierop worden afgestemd. Bovendien draagt een helder beeld van de lokale vraag bij aan de snelheid van uitstroom. Vanuit het 'pull' perspectief moeten werkgevers ook geprikkeld worden om werklozen een kans te bieden. Dit kan door compensatie te bieden voor lagere productiviteit of door flexibele proefperiodes, zoals in Ierland.

Als laatste blijkt uit de behandelde voorbeelden en empirische analyses, dat een persoonlijke aanpak en 'maatwerk' oplossingen centraal dienen te staan in het activeringsbeleid. Alleen als iemand zeer weinig kans maakt op de arbeidsmarkt vanwege een groot gebrek aan vaardigheden, kunnen training en scholing een oplossing zijn. De effecten hiervan zullen dan ook niet op korte termijn merkbaar zijn, maar pas na enige tijd. Persoonlijke begeleiding is ook belangrijk om ervoor te zorgen dat iemand op de juiste plek terecht komt en dus niet het eerste het beste aanbod accepteert. Ook moet het beleid toegespitst zijn op de doelgroep. Zo kan specifiek beleid worden ontwikkeld voor jongeren, ouderen, arbeidsgehandicapten, alleenstaande ouders enz. Iedereen is tenslotte anders en heeft daarom andere hulp nodig om uit te stromen.

B1.2 De armoedeval in internationaal perspectief

In de strijd tegen langdurige inactiviteit wordt de armoedeval vaak als een belangrijke belemmering gezien. Het ministerie van Sociale Zaken en

Werkgelegenheid definieert de armoedeval als het gebrek aan financiële prikkels om (meer) aan het werk te gaan.¹⁰² Een veel gebruikte indicator van de armoedeval is de 'replacement rate' of 'vervangingsvoet'. Dit is de verhouding tussen de netto-uitkering voor een werkloze en het netto-inkomen van een werkende. Figuur B1.1 presenteert deze cijfers voor 26 OECD-landen.

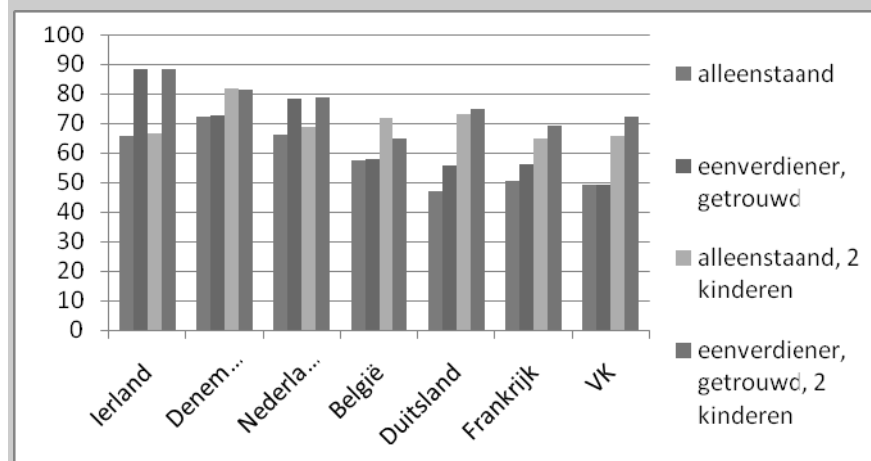


Met een gemiddelde vervangingsvoet van 73% staat Nederland op de vierde plaats in de ranglijst van OECD-landen. In Denemarken en Ierland zijn de financiële prikkels om te werken het kleinst. De bovenstaande gegevens zijn gebaseerd op de gemiddelde vervangingsvoeten van vier typen huishoudens. Echter, niet elk land voert een zelfde beleid ten aanzien van de verschillende huishoudens (zie figuur B1.2). In Nederland liggen de vervangingsvoeten van gehuwden hoger dan van alleenstaanden, gemiddeld zo'n 11 procentenpunten. In Ierland zijn de vervangingsvoeten voor gehuwden tot 22 procentenpunten hoger. In andere landen, zoals Denemarken, België,

¹⁰² Ministerie van SZW, 2007: *De armoedeval: Een nieuwe kijk op een oud probleem*.

Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, stijgen de vervangingsvoeten vooral bij de aanwezigheid van kinderen. Het meest extreme voorbeeld in dit verband is Duitsland, waar een alleenstaande met kinderen een 26% hogere vervangingsvoet heeft dan een alleenstaande zonder kinderen (dit is exclusief kinderbijslag).

Figuur B1.2 Netto vervangingsvoeten voor verschillende typen huishoudens*

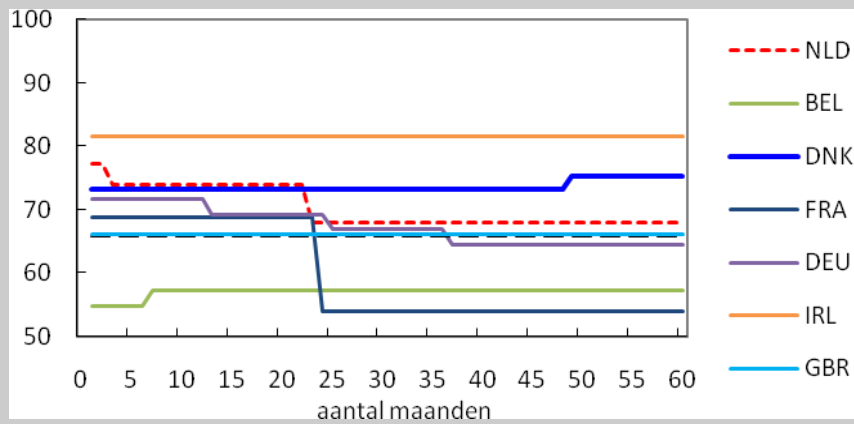


* Gemiddeld over 5 jaar bijstand en voor een gemiddeld inkomensniveau.

Bron: OECD, 2007: *Benefits and Wages*.

Bovenstaande analyses zijn gebaseerd op vijfjarige gemiddelden. De hoogte van de vervangingvoet is in veel landen echter ook afhankelijk van de uitkeringsduur. Zoals is weergegeven in figuur B1.3, daalt in Nederland de vervangingsvoet sterk met ingang van het derde jaar vanwege het aflopen van het recht op een werkloosheidsuitkering. In Ierland blijft de vervangingsvoet over een periode van 60 maanden constant. Net zo opvallend is dat in Denemarken de vervangingsvoet juist stijgt na vier jaar.

Figuur B1.3 Ontwikkeling van de vervangingsvoet voor een alleenverdiener, gehuwd, 2 kinderen gedurende 60 maanden voor verschillende landen

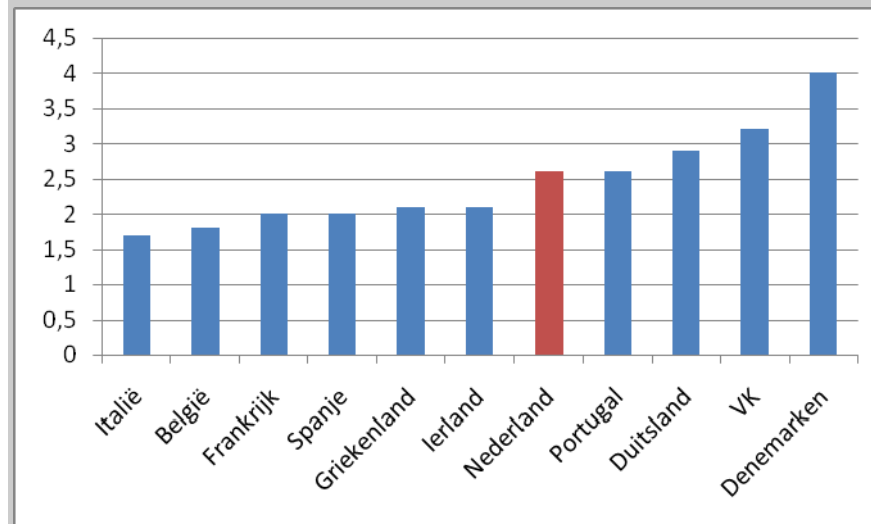


Bron: OECD, 2007: *Benefits and Wages*.

Een andere OECD-studie laat de verhouding tussen het aantal langdurige en tijdelijke werklozen zien. Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk hebben in vergelijking met andere EU-landen een hoge uitstroomkans (gemeten als de verhouding tussen het aantal werklozen dat in de afgelopen vijf jaar een baan heeft gevonden en de werklozen die geen baan hebben gevonden). Deze cijfers lijken een samenhang te vertonen met nationale werkloosheidscijfers, wat impliceert dat arbeidsmarktinstrumenten die uitstroom (en instroom) faciliteren bijdragen aan een lagere nationale werkloosheid.¹⁰³

¹⁰³ OECD, 2003: *Employment Outlook 2003*.

Figuur B1.4 Uitstroomratio over een vijfjaarsperiode uit de werkloosheid*



* De uitstroomratio is gedefinieerd als de verhouding tussen het aantal personen dat in de afgelopen vijf jaar werkloos was en een baan gevonden heeft en het aantal dat geen baan gevonden heeft.

Bron: OECD, 2003: *Employment Outlook 2003*

De conclusie is dat er tussen OECD-landen niet alleen verschillen zijn in de hoogte van financiële prikkels om te gaan werken, maar ook in de uitkeringsduur en de kans om uit de uitkering te geraken.

B1.2.1 Gedragseffecten

Het gebrek aan financiële prikkels – de armoedeval – kan invloed hebben op het gedrag van niet-actieven. In de *Armoedemonitor 2007* van het SCP werd gesteld dat er niet of nauwelijks effecten zijn van de armoedeval op het zoekgedrag van individuen en de kans op het vinden van een baan.¹⁰⁴ Deze conclusie werd door het CPB betwist.¹⁰⁵ Andere economische onderzoeken vinden eveneens effecten van de armoedeval op het gedrag van werklozen en werkzoekenden.

¹⁰⁴ SCP, 2007: *Armoedemonitor 2007*.

¹⁰⁵ CPB, 2008: *Armoedeval heeft wél gedragseffecten*.

Macro-onderzoek

Macro-economisch onderzoek richt zich op een mogelijk verband tussen de hoogte van uitkeringen in verschillende landen en het werkloosheidsniveau in die landen. Een OECD-studie van Bassanini en Duval verklaart bijna tweederde van de structurele werkloosheid door middel van internationale verschillen in uitkeringsbeleid.¹⁰⁶ Landen met hoge uitkeringen en hoge belastingtarieven kennen in het algemeen ook hoge werkloosheidspercentages. De studie concludeert dat 10% vermindering van de belasting op laag inkomen en 10% vermindering van het uitkeringsniveau bij werkloosheid samengaan met 2,8 resp. 1,2% vermindering van de werkloosheid. Daarnaast worden er ook sterke interactie effecten gevonden tussen uitgaven aan bijstand en activeringsprogramma's. Omdat hoge uitkeringen correleren met hogere werkloosheid, en uitgaven aan activeringsprogramma's correleren met lagere werkloosheid, wordt in vele landen het eerste effect door het tweede gematigd.

Een andere OECD-studie analyseert de uitstroomratio van inactieven.¹⁰⁷ Voor 12 EU-landen wordt gevonden dat slechts 32% van de personen die in een bepaald jaar werkloos zijn, in het daaropvolgende jaar meer dan 15 uur per week werkt; 46% is nog steeds werkloos.¹⁰⁸ Van de inactieven, blijft meer dan de helft het daaropvolgende jaar ook inactief.¹⁰⁹

Micro-onderzoek

Het onderzoek van Lalive, Van Ours en Zweimüller, gebaseerd op Oostenrijkse data, laat zien dat werklozen reageren op de duur van de uitkering; met name oudere werklozen reageren sterker op disincentives. Dit schrijven de auteurs toe aan institutionele omstandigheden.¹¹⁰ Verder concluderen zij dat de duur van de uitkering meer gedragseffecten heeft dan de hoogte van de uitkering. Deze conclusie wordt bevestigd door onderzoeken van Cockx en Ries¹¹¹ en Meyer¹¹² voor respectievelijk België en de Verenigde Staten. In België krijgen werklozen drie maanden voor afloop

¹⁰⁶ Bassanini en Duval, 2006: *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*.

¹⁰⁷ OECD, 2003: *Employment Outlook 2003*.

¹⁰⁸ Data betreffen de landen: Denemarken, Nederland, VK, Duitsland, Portugal, Frankrijk, België, Griekenland, Ierland, Italië, Spanje en Oostenrijk.

¹⁰⁹ Hierbij worden inactieven die een opleiding volgen, vrijwilligerswerk doen, met pensioen zijn, of huisman/-vrouw zijn buiten beschouwing gelaten.

¹¹⁰ Lalive, Van Ours en Zweimüller, 2006: 'How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment'.

¹¹¹ Cockx en Ries, 2004: *The Exhaustion of Unemployment Benefits in Belgium: Does it Enhance the Probability of Employment?*

¹¹² Meyer, 1990: 'Unemployment Insurance and Unemployment Spells'.

van de uitkering bericht over het aflopen van de uitkering. Als gevolg daarvan stijgt de kans op uitstroom significant. Eén maand voor de 'deadline' stijgt de kans op uitstroom zelfs met 16%. Meyer vindt dat naast het feit dat hogere werkloosheidsuitkeringen een negatief effect hebben op de uitstroom van werklozen, de uitstroompercentages significant stijgen vlak voordat de uitkeringen worden stopgezet.

Een onderzoek in Denemarken van Pedersen en Smith vindt vooral sterke gedragseffecten voor vrouwen; zij zetten sneller hun laagbetaalde baan stop, gaan minder intensief op zoek naar een nieuwe baan en stellen strengere eisen aan een toekomstige andere baan, bijvoorbeeld een kortere reistijd naar het werk.¹¹³ In een OECD-studie van Bassanini en Duval wordt geconcludeerd dat vrouwen sneller uitstromen wanneer zij kinderopvangsubsidies ontvangen dan wanneer ze slechts kinderbijslag ontvangen.¹¹⁴

Er zijn ook enkele onderzoeken geweest die zich richten op Nederland. In een onderzoek van Van den Berg, Van der Klauw en Van Ours¹¹⁵ wordt gevonden dat het implementeren van bepaalde sancties op het niet nakomen van verplichte zoekacties de uitstroomsnelheid uit de werkloosheid vergroot. Een vergelijkbaar resultaat wordt gevonden door Abbring, Van den Berg en Van Ours.¹¹⁶ Een belangrijk aspect in de effectiviteit van sancties is de vrijheid (discretionaire ruimte) die lokale medewerkers ontvangen om sancties toe te kunnen passen.

Het empirische economische onderzoek wijst er op dat de armoedeval wel degelijk gedragseffecten heeft. Toch moet niet vergeten worden dat er ook andere belangrijke motieven voor werk zijn dan alleen de directe financiële compensatie. Pedersen en Smith stellen vast dat in Denemarken relatief veel mensen werkzaam zijn die meer zouden overhouden als ze een uitkering zouden ontvangen, namelijk 6% van de mannen en 13% van de vrouwelijke werkzame bevolking.¹¹⁷ Een mogelijke reden hiervoor is de baanmobiliteit: een baan met een laag inkomen vandaag, kan leiden tot een baan met een

¹¹³ Pedersen en Smith, 2002: 'Unemployment Traps: Do Financial Disincentives Matter'.

¹¹⁴ Bassanini en Duval, 2006: *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*

¹¹⁵ Van den Berg, Van der Klauw en Van Ours, 2004: 'Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work'.

¹¹⁶ Abbring, Van den Berg en Van Ours, 2005: 'The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment'.

¹¹⁷ Pedersen en Smith, 2002: 'Unemployment Traps: Do Financial Disincentives Matter'.

hoger inkomen in de toekomst. Dit strookt met de resultaten van een OECD-studie waaruit blijkt dat met name Denemarken een hoge (opwaartse) inkomensmobiliteit heeft. Dit wordt gemeten door over een periode van vijf jaar te kijken hoe lang personen die gestart zijn met een laag inkomen (minder dan tweederde van het modale inkomen), in die vijf jaar een hoger loon hebben weten te halen (meer dan tweederde van het modale inkomen).¹¹⁸ In Denemarken ligt dit gemiddeld op 2,2 van de 5 jaar. In Nederland is dit iets minder: rond de 1,7 jaar. Het gemiddelde van de EU (11 landen) ligt op 1,2 jaar. De hoge baan- en inkomensmobiliteit geeft een werkloze extra prikkels om een laagbetaalde baan aan te nemen, waardoor de uitstroomcijfers uit de uitkering toenemen.

B1.2.2 Conclusie

Nederland kent een vrij hoge armoedeval in vergelijking met andere landen. Dit heeft een effect op het gedrag van werkzoekenden, ook al is de financiële compensatie zeker niet de enige reden om zich al dan niet in te zetten voor het zoeken naar en accepteren van werk. De armoedeval is het scherpst voor de gehuwde alleenverdiener.

Bij het accepteren van werk speelt ook het inkomensperspectief op langere termijn een rol. Een eenvoudige baan met een relatief lage beloning kan de opstap zijn naar een beter betaalde baan later. Nederland scoort duidelijk hoger dan het gemiddelde van de EU als het gaat om kansen om binnen vijf jaar na uitstroom uit de uitkering een beter betaalde baan te bemachtigen, maar minder goed dan bijvoorbeeld Denemarken.

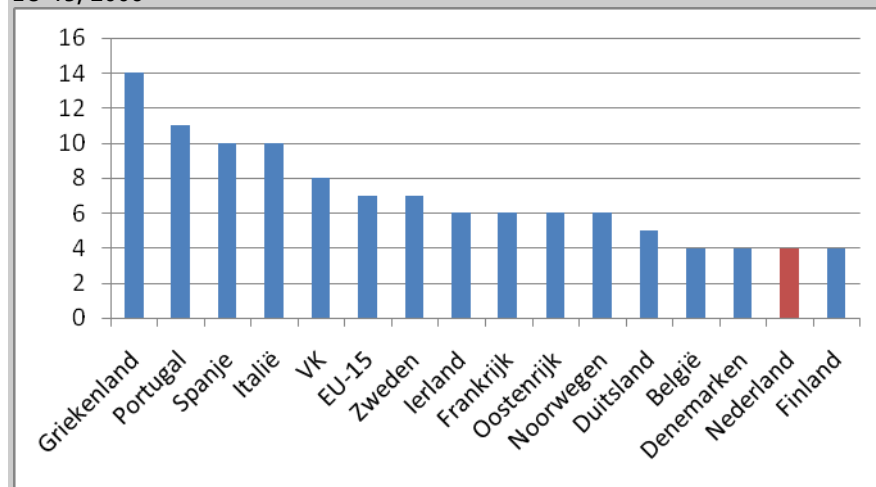
B1.3 Werkende armen

Een probleem dat relatief minder aandacht krijgt binnen de Europese Unie is de armoede onder de werkende bevolking. Hierbij kan worden gekeken naar individuen en huishoudens. Werkende huishoudens (waarbij tenminste één persoon binnen het huishouden werkt) worden tot de groep werkende armen gerekend wanneer zij een inkomen vergaren dat onder de 60% van het modale besteedbare inkomen in het betreffende land ligt. Onder 'werkend' wordt verstaan dat iemand in een bepaald jaar tenminste zeven

¹¹⁸ OECD, 2003: *Employment Outlook 2003*, p. 98.

maanden gewerkt heeft gedurende minimaal 15 uur per week. Volgens deze definities leefde in 2006 ongeveer 15% van de EU populatie onder de armoedegrens. Een kwart van de armen ouder dan 16 behoort volgens deze definities tot de werkende bevolking.¹¹⁹ Zoals te zien is in figuur B1.5 kan in Nederland in 2006 4% van de werkende bevolking gerekend worden tot de werkende armen, terwijl het gemiddelde binnen de EU-15 op 7% ligt.

Figuur B1.5 Percentage van de werkende bevolking onder de armoedegrens, EU-15, 2006

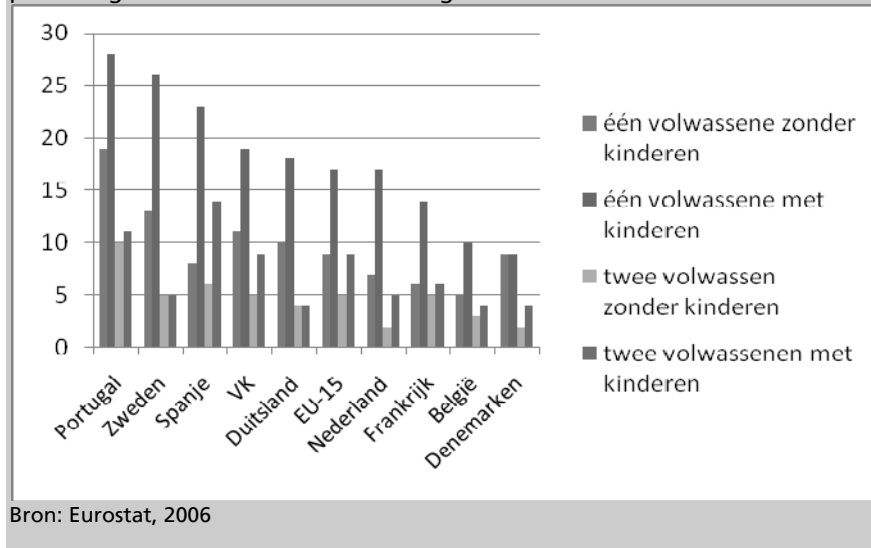


Bron: Eurostat, 2006

Binnen de bevolking zijn er bepaalde risicogroepen die meer kans hebben om tot de groep werkende armen te behoren. Allereerst kan er onderscheid gemaakt worden naar het type huishouden. Zoals figuur B1.6 laat zien, vormen met name huishoudens met kinderen een risicogroep onder de werkende armen. Vooral alleenstaanden met kinderen leven vaak in armoede. Dit kan komen omdat alleenstaande ouders vaak weinig uren werken in de week om naast hun werk nog voor het kind (de kinderen) te kunnen zorgen.

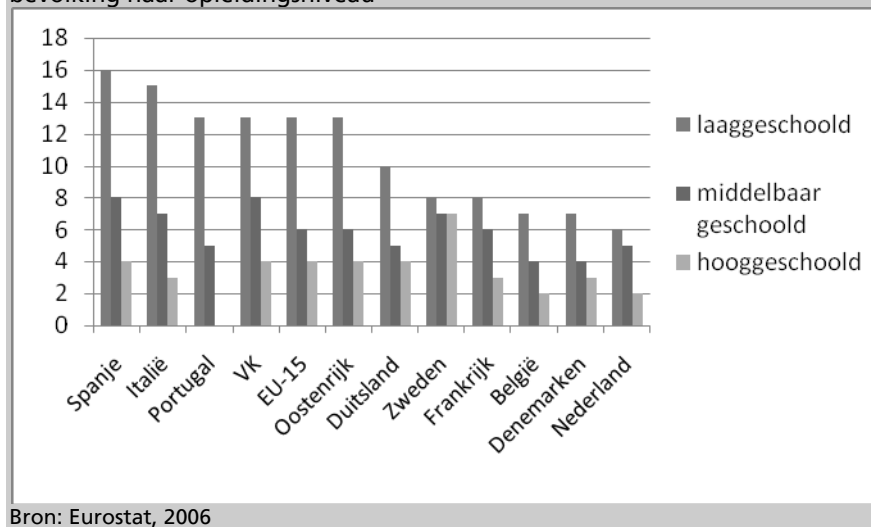
¹¹⁹ Allègre, 2008: *Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis*.

Figuur B1.6 Type huishoudens in de risicogroep van werkende armen als percentage van de werkende bevolking



Laagopgeleiden zijn veel vaker dan middel- en hoogopgeleiden werkend arm. Vergeleken met andere landen blijkt dit in Nederland slechts voor een klein deel van de laagopgeleiden te gelden (slechts 6%).

Figuur B1.7 Risicogroep werkende armen als percentage van de werkende bevolking naar opleidingsniveau



Andere factoren die bijdragen aan de kans om werkend arm te zijn, zijn onder andere het hebben van een tijdelijk contract in plaats van een vast contract en part-time werken in plaats van full-time.¹²⁰ Tevens lopen immigranten en leden van etnische minderheden meer kans om werkend arm te zijn dan autochtonen.¹²¹

B1.3.1 Baanmobiliteit

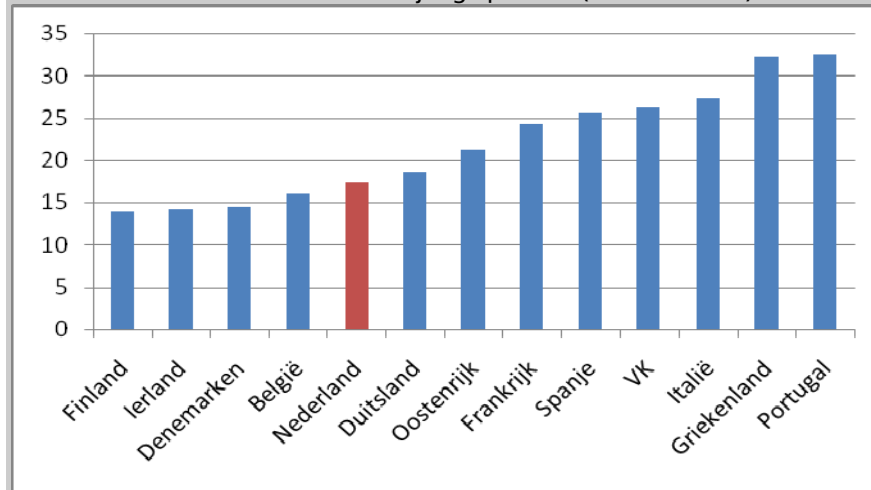
Eerder in dit hoofdstuk zijn verschillende activeringsstrategieën behandeld waaronder *Work First*-programma's. Een argument voor *Work First*-programma's is de veronderstelling dat een werkende de mogelijkheid heeft om op te klimmen en daarmee meer inkomen te verdienen. Het uitzicht op een hoger inkomen kan een motivatie zijn om met een laagbetaalde baan te beginnen. Over de vraag of deze baanmobiliteit werkelijk optreedt, bestaat weinig empirisch onderzoek. Een uitzondering is Airio die positieve resultaten vond.¹²² Airio concludeert in zijn onderzoek ook dat werkende armoede een vrij wijd verspreid fenomeen is. Een aanzienlijk deel van de huishoudens in de onderzochte landen kent wel een periode van werkende armoede, maar dikwijls is dit een tijdelijke en eenmalige periode. Deze bevindingen worden voor verschillende Europese landen in onderstaande figuren geïllustreerd.

¹²⁰ Allègre, 2008: *Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis* en Eurofound, 2004: *Integrated approaches to active welfare and employment policies*.

¹²¹ Eurofound, 2004: *Integrated approaches to active welfare and employment policies*.

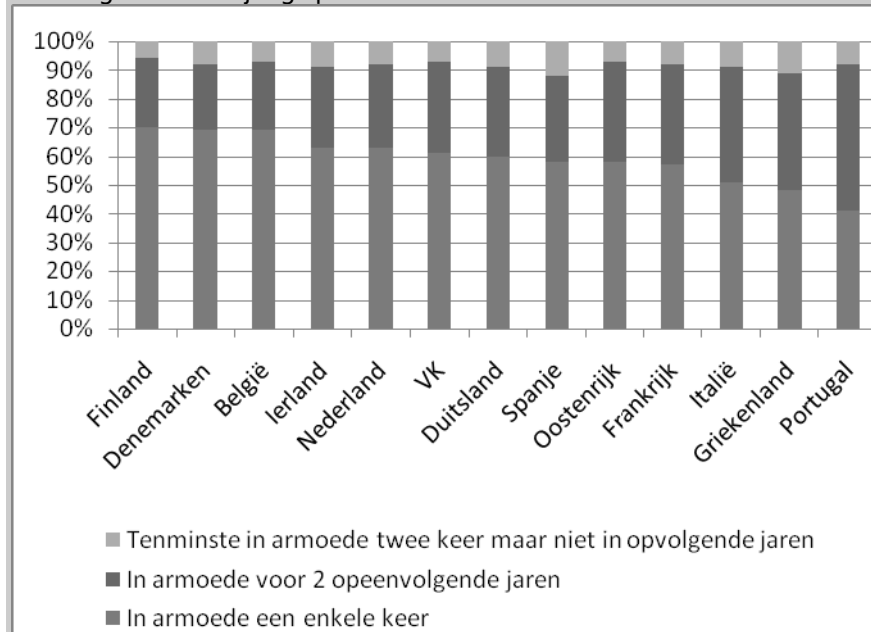
¹²² Airio, 2008: *Change of Norm? In-Work Poverty in a Comparative Perspective*.

Figuur B1.8 Percentage werkende huishoudens dat tenminste eenmalig in armoede verkeerde binnen een achtjarige periode (1994 t/m 2001)



Bron: Eurostat, 2003 (ECHP), in Airio 2008

Figuur B1.9 Duur van de armoede voor werkende huishoudens die tenminste eenmalig in een achtjarige periode in armoede verkeerden



Bron: Eurostat, 2003

Opvallend in bovenstaande figuren is dat huishoudens in met name Scandinavische en Noord-Westeuropese landen relatief vaak slechts eenmalig een periode van werkende armoede kennen. In Portugal, waar een derde van de huishoudens onder de werkende armen gerekend kan worden, leeft de helft daarvan tenminste voor een periode van twee opeenvolgende jaren in armoede. In Nederland is in 63% van de gevallen dat een huishouden in werkende armoede verkeert, dit slechts een eenmalige gebeurtenis. Dit vormt een indicatie voor baanmobiliteit; een laagbetaalde baan leidt in vele gevallen tot een beter betaalde baan. Airio concludeert dan ook dat de periode van werkende armoede vaak maar van korte duur is.

B1.3.2 Werk lonend maken

Dat mensen nog steeds arm kunnen zijn terwijl ze werken, is een bevinding die vaak tegen het nationale beleid indruist. Overheden willen mensen aan het werk helpen zodat ze een stabiel en redelijk inkomen kunnen verdienen. Wanneer het inkomen dan toch nog te laag blijft, kunnen fiscale maatregelen uitkomst bieden. Ook worden zogenaamde *tax-credits* uitgekeerd aan lagere inkomensklassen. Voorbeelden hiervan zijn de Britse *Working Tax Credit* en *Working Family Tax Credit*, de Amerikaans *Earned Income Tax Credit* en de Franse *Prime pour l'Emploi*. Hoewel deze regelingen ervoor zorgen dat huishoudens meer overhouden van hun inkomen, blijkt uit evaluaties dat het effect op de arbeidsparticipatie van alleenstaanden en partners zeer gering is. Sterker nog, voor de EITC en WFTC is zelfs een negatief effect op de participatie van gehuwde vrouwen gevonden.¹²³ In de afgelopen decennia is er een trend zichtbaar om belastingtarieven voor lagere inkomensklassen te verlagen. Dit kan een positief effect hebben op de hoeveelheid werkende armen. Daar is echter nog weinig onderzoek naar gedaan.¹²⁴

B1.3.3 Conclusie

Werkende armen vormen een substantieel deel van de arme populatie binnen Europa. Met name huishoudens met kinderen en personen met een laag opleidingsniveau, een tijdelijk contract, een part-time baan, immigranten of leden van een etnische minderheid hebben een grotere kans om werkend arm te zijn.

¹²³ Eurofound, 2004: *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, p. 86.

¹²⁴ Eurofound, 2004: *Idem*, p. 89.

Een steuntje en een duwtje

Ten tweede kan vastgesteld worden dat er wel degelijk baanmobiliteit is in de meeste landen binnen de EU-15. Dit betekent dat een laagbetaalde baan nu kan leiden tot een beter betaalde baan later. Het blijkt dat een aanzienlijk deel van de werkende huishoudens binnen Europa wel eens een periode van werkende armoede meemaakt, maar dat dit in de meeste gevallen van korte duur is en zich slechts eenmalig voordoet.

Het probleem van de werkende armoede kan vooral op nationaal niveau worden bestreden met fiscale instrumenten. Hoewel deze ervoor zorgen dat het besteedbare inkomen van individuen toeneemt, zijn de effecten van dergelijke maatregelen op de arbeidsparticipatie omstreden.

Bijlage 2: De armoedeval in tien gemeenten

B2.1 Landelijke inkomensafhankelijke regelingen

A: full-time werkenden

Tabel B2.1 presenteert het bruto en netto loon c.q. bijstandsuitkering per maand voor drie huishoudenstypen.

Tabel B2.1 Bruto en netto maandloon* c.q. bijstandsuitkering voor drie huishoudenstypen, excl. toeslagen, in euro's

	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Bruto loon		1.398,60	1538,46	1678,32	1999,99
Netto loon		1186,19	1267,88	1345,41	1521,49
Alleenstaande	906,55				
Eenouder, twee kinderen	1165,50				
Gehuwd, twee kinderen	1295				

* incl. 8% vakantietoelage
Bron: www.loonwijzer.nl

Tabel B2.2 presenteert landelijke inkomensafhankelijke toeslagen voor drie huishoudenstypen

Tabel B2.2 Toeslagen per maand voor drie huishoudenstypen, in euro's

	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Alleenstaand					
Huurtoeslag ^a	145	67	15	0	0
Zorgtoeslag	57	57	54	46	29
Totaal	202	124	69	46	29
Een ouder^b, twee kinderen					
Huurtoeslag ^c	257	257	248	241	126
Zorgtoeslag	57	57	54	46	29

Een steuntje en een duwtje

Kindgebonden budget ^d	110	110	110	110	110
Totaal	424	424	412	397	265
Gehuwd, twee kinderen					
Huurtoeslag ^c	257	257	248	241	126
Zorgtoeslag	121	121	118	110	93
Kindgebonden budget ^d	110	110	110	110	110
Totaal	488	488	476	461	329

a. Huur € 350 per maand; servicekosten € 0.

b. Co-ouderschap.

c. Huur € 500 per maand; servicekosten € 0.

d. Leeftijd kinderen: 10 en 14 jaar.

Bron: Alle berekeningen op basis van de site: <http://www.toeslagen.nl/reken/toeslagen/>

B: Part-time werkenden (80%)

Tabel B2.3 vergelijkt het bruto en netto loon van iemand die parttime (80%) werkt met de bijstandsuitkering per maand voor drie huishoudenstypen.

Tabel B2.3 Bruto en netto maandloon* voor parttimer (80%) c.q. bijstandsuitkering voor drie huishoudenstypen, excl. toeslagen, in euro's

	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Bruto loon		1118,88	1230,77	1342,66	1600,00
Netto loon		967,55	1054,93	1143,32	1301,08
Alleenstaande	906,55				
Eenouder, twee kinderen	1165,50				
Gehuwd, twee kinderen	1295				

* incl. 8% vakantietoeslag

Bron: www.loonwijzer.nl

Tabel B2.4 presenteert landelijke inkomensafhankelijke toeslagen voor drie huishoudenstypen

Tabel B2.4 Toeslagen per maand voor drie huishoudenstypen (in €)

	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Alleenstaand					
Huurtoeslag ^a	145	145	123	87	0
Zorgtoeslag	57	57	57	57	51
Totaal	202	202	180	144	51
Een ouder^b, twee kinderen					
Huurtoeslag ^c	257	257	257	257	233
Zorgtoeslag	57	57	57	57	51
Kindgebonden budget ^d	110	110	110	110	110
Totaal	424	424	424	424	394
Gehuwd, twee kinderen					
Huurtoeslag ^c	257	257	257	257	233
Zorgtoeslag	121	121	121	121	115
Kindgebonden budget ^d	110	110	110	110	110
Totaal	488	488	488	488	458

a. Huur € 350 per maand; servicekosten € 0.

b. Co-ouderschap.

c. Huur € 500 per maand; servicekosten € 0.

d. Leeftijd kinderen: 10 en 14 jaar.

Bron: Alle berekeningen op basis van de site: <http://www.toeslagen.nl/reken/toeslagen/>

Tabel B2.5 totaliseert landelijke toeslagen per jaar voor verschillende huishoudenstypen, zowel voor parttime (80%) als fulltime werkenden.

Tabel B2.5 Totaal landelijke toeslagen per huishoudenstype voor parttime (80%) en fulltime werkenden (in euro's)

	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime					
Alleenstaande	2424	1488	828	552	348
Een ouder, twee kinderen	5088	5088	4944	4764	3180
Gehuwde, twee kinderen	5856	5856	5712	5532	3948
Parttime					
Alleenstaande	2424	2424	2160	1728	612
Een ouder, twee kinderen	5088	5088	5088	5088	4728
Gehuwd, twee kinderen	5856	5856	5856	5856	5496

B2.2 Lokale inkomensafhankelijke regelingen

Bij het vaststellen van inkomensgrenzen waarbinnen huishoudens recht hebben op inkomensondersteuning, oriënteren gemeenten zich op de bijstandsnorm (sociaal minimum). Dus als een gemeente een norm hanteert van 120% van het sociaal minimum, dan heeft een inwoner recht op de betreffende regeling indien hij niet meer dan 120% van de bijstandsnorm verdient. Onderstaande tabellen tonen per gemeente welk beroep huishoudens met een laag inkomen kunnen doen op inkomensondersteunende regelingen. Daarbij gelden de volgende aannames:

- De tegemoetkoming voor de aanschaf van duurzame goederen is een regeling waarop men eens in de zoveel jaar recht heeft. De maximale vergoeding is door dat aantal jaren gedeeld om de jaarlijkse vergoeding te bepalen.
- De tegemoetkoming in het kader van de bijzondere bijstand is berekend als de gemiddelde uitgave per huishouden dat aan de inkomensnorm voldoet.
- De kwijschelding van de gemeentelijke afvalheffing in IGSD Oldambt is gebaseerd op de heffing in Winschoten.

Apeldoorn

Regeling	Aleenstaande					Alleenstaande, 2 kinderen					Gehuwd, 2 kinderen				
	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime															
Kortingspas	60	0	0	0	0	180	180	180	90	0	240	240	240	240	120
Collectieve ziektekosten	120	0	0	0	0	120	120	120	60	0	240	240	240	240	120
Schoolkosten	0	0	0	0	0	280	280	280	140	0	280	280	280	280	140
Kinderextraatje	0	0	0	0	0	200	200	200	100	0	200	200	200	200	100
Bijzondere bijstand	379	379	379	379	0	379	379	379	379	379	379	379	379	379	379
Kwijtschelden	337,6	0	0	0	0	600,5	0	0	0	0	600,5	0	0	0	0
Langdurigheidstoelage	486	0	0	0	0	486	0	0	0	0	486	486	486	0	0
Lokale regelingen	1383	379	379	379	0	2245	1159	1159	769	379	2425	1825	1825	1339	859
Nationale regelingen	2424	1488	828	552	348	5088	5088	4944	4764	3180	5856	5856	5712	5532	3948
Totaal	3807	1867	1207	931	348	7333	6247	6103	5533	3559	8281	7681	7537	6871	4807
Netto inkomen	10879	15378	16449	17453	19735	13986	15378	16449	17453	19735	15540	15378	16449	17453	19735
Jaar inkomen	14685	17245	17656	18384	20083	21319	21625	22552	22986	23294	23821	23059	23986	24324	24542
Armoedeval		17,4%	20,2%	25,2%	36,8%		1,4%	5,8%	7,8%	9,3%		-3,2%	0,7%	2,1%	3,0%
Parttime															
Kortingspas	60	60	30	0	0	180	180	180	180	180	240	240	240	240	120
Collectieve ziektekosten	120	120	60	0	0	120	120	120	120	120	240	240	240	240	120
Schoolkosten	0	0	0	0	0	280	280	280	280	280	280	280	280	280	140
Kinderextraatje	0	0	0	0	0	200	200	200	200	200	200	200	200	200	100
Bijzondere bijstand	379	379	379	379	379	379	379	379	379	379	379	379	379	379	379
Kwijtschelden	337,6	0	0	0	0	600,5	600,5	600,5	600,5	0	600,5	600,5	600,5	600,5	0
Langdurigheidstoelage	486	0	0	0	0	486	0	0	0	0	486	0	0	0	0
Lokale regelingen	1383	559	469	379	379	2245	1759	1759	1759	1159	2425	1939	1939	1939	859
Nationale regelingen	2424	2424	2160	1728	612	5088	5088	5088	5088	4728	5856	5856	5856	5856	5496
Totaal	3807	2983	2629	2107	991	7333	6847	6847	6847	5887	8281	7795	7795	7795	6355
Netto inkomen	10879	12542	13676	14820	16880	13986	12542	13676	14820	16880	15540	12542	13676	14820	16880
Jaar inkomen	14685	15525	16305	16927	17871	21319	19390	20523	21668	22767	23821	20338	21471	22616	23235
Armoedeval		5,7%	11,0%	15,3%	21,7%		-9,1%	-3,7%	1,6%	6,8%		-14,6%	-9,9%	-5,1%	-2,5%

Den Haag

Regeling	Aleenstaande					Alleenstaande, 2 kinderen					Gehuwd, 2 kinderen				
	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime															
Ooievaarspas	ja	0		0	0	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Schoolkosten	0	0	0	0	0	410	410	410	310	310	410	410	410	310	310
Collectieve ziektekosten	171	0	0	0	0	171	171	171	0	0	343	343	343	343	0
Bijzondere kosten	470	0	0	0	0	470	0	0	0	0	470	470	470	0	0
Kwijtschelden	431	0	0	0	0	609	0	0	0	0	609	609	609	0	0
Langdurigheidstoelage	350	0	0	0	0	500	500	500	0	0	500	500	500	500	0
Lokale regelingen	1423	0	0	0	0	2161	1081	1081	310	310	2332	2332	2332	1153	310
Nationale regelingen	2424	1488	828	552	348	5088	5088	4944	4764	3180	5856	5856	5712	5532	3948
Totaal regelingen	3847	1488	828	552	348	7249	6169	6025	5074	3490	8188	8188	8044	6684,72	4258
Netto inkomen	10879	15378	16449	17453	19735	13986	15378	16449	17453	19735	15540	15378	16449	17453,35	19735,29
Jaar inkomen	14725	16866	17277	18005	20083	21235	21547	22475	22527	23225	23728	23566	24493	24138,07	23993,29
Armoedeval		14,5%	17,3%	22,3%	36,4%		1,5%	5,8%	6,1%	9,4%		-0,7%	3,2%	1,7%	1,1%
Parttime															
Ooievaarspas															
Schoolkosten	0	0	0	0	0	410	410	410	410	410	410	410	410	410	410
Collectieve ziektekosten	171	171	0	0	0	171	171	171	171	0	343	343	343	343	343
Bijzondere kosten	470	0	0	0	0	470	470	470	470	0	470	470	470	470	0
Kwijtschelden	431	0	0	0	0	609	609	609	609	0	609	609	609	609	0
Langdurigheidstoelage	350	350	0	0	0	500	500	500	500	0	500	500	500	500	500
Lokale regelingen	1423	521	0	0	0	2161	2161	2161	2161	410	2332	2332	2332	2332	1253
Nationale regelingen	2424	2424	2160	1728	612	5088	5088	5088	5088	4728	5856	5856	5856	5856	5496
Totaal regelingen	3847	2945	2160	1728	612	7249	7249	7249	7249	5138	8188	8188	8188	8188,04	6748,72
Netto inkomen	10879	12542	13676	14820	16880	13986	12542	13676	14820	16880	15540	12542	13676	14820,28	16880,29
Jaar inkomen	14725	15488	15836	16548	17492	21235	19791	20924	22069	22018	23728	20731	21864	23008,32	23629,01
Armoedeval		5,2%	7,5%	12,4%	18,8%		-6,8%	-1,5%	3,9%	3,7%		-12,6%	-7,9%	-3,0%	-0,4%

Eindhoven

Regeling	Aleenstaande					Alleenstaande, 2 kinderen					Gehuwd, 2 kinderen				
	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime															
Reductie regeling	152	0	0	0	0	506	0	0	0	0	658	658	658	0	0
Schoolkosten	0	0	0	0	0	258	0	0	0	0	258	258	258	0	0
Technologievergoeding	0	0	0	0	0	120	0	0	0	0	120	120	120	0	0
Computercursus	400	0	0	0	0	400	0	0	0	0	800	800	800	0	0
Duurzame goederen	200	0	0	0	0	200	0	0	0	0	200	200	200	0	0
Collectieve ziektekosten	92	0	0	0	0	92	92	92	0	0	185	185	185	185	0
Bijzondere bijstand	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371
Kwijtschelden	188	0	0	0	0	289	0	0	0	0	485	289	289	0	0
Langdurigheidstoeslag	350	0	0	0	0	447	0	0	0	0	499	499	499	0	0
Lokale regelingen	1753	371	371	371	371	2683	463	463	371	371	3576	3380	3380	556	371
Nationale regelingen	2424	1488	828	552	348	5088	5088	4944	4764	3180	5856	5856	5712	5532	3948
Totaal regelingen	4177	1859	1199	923	719	7771	5551	5407	5135	3551	9432	9236	9092	6087,8	4319
Netto inkomen	10879	15378	16449	17453	19735	13986	15378	16449	17453	19735	15540	15378	16449	17453,35	19735,29
Jaar inkomen	15056	17237	17648	18376	20454	21757	20929	21857	22588	23286	24972	24613	25541	23541,15	24054,29
Armoedeval		14,5%	17,2%	22,1%	35,9%		-3,8%	0,5%	3,8%	7,0%		-1,4%	2,3%	-5,7%	-3,7%
Partime															
Reductie regeling	152	0	0	0	0	506	506	506	506	0	658	658	658	658	0
Schoolkosten	0	0	0	0	0	258	258	258	258	0	258	258	258	258	0
Technologievergoeding	0	0	0	0	0	120	120	120	120	0	120	120	120	120	0
Computercursus	400	0	0	0	0	400	400	400	400	0	800	800	800	800	0
Duurzame goederen	200	0	0	0	0	200	200	200	200	0	200	200	200	200	0
Collectieve ziektekosten	92	92	0	0	0	92	92	92	92	92	185	185	185	185	185
Bijzondere bijstand	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371	371
Kwijtschelden	188	0	0	0	0	289	485	485	289	0	289	485	485	485	0
Langdurigheidstoeslag	350	0	0	0	0	447	447	447	447	0	499	499	499	499	0
Lokale regelingen	1753	463	371	371	371	2683	2880	2880	2683	463	3380	3576	3576	3576	556
Nationale regelingen	2424	2424	2160	1728	612	5088	5088	5088	5088	4728	5856	5856	5856	5856	5496
Totaal regelingen	4177	2887	2531	2099	983	7771	7968	7968	7771	5191	9236	9432	9432	9432,16	6051,8
Netto inkomen	10879	12542	13676	14820	16880	13986	12542	13676	14820	16880	15540	12542	13676	14820,28	16880,29
Jaar inkomen	15056	15430	16207	16919	17863	21757	20510	21644	22592	22072	24776	21975	23108	24252,44	22932,09
Armoedeval		2,5%	7,6%	12,4%	18,6%		-5,7%	-0,5%	3,8%	1,4%		-11,3%	-6,7%	-2,1%	-7,4%

Goes

Regeling	Aleenstaande					Alleenstaande, 2 kinderen					Gehuwd, 2 kinderen				
	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime															
Declaratiefonds	150	0	0	0	0	150	150	150	150	0	150	150	150	150	0
Schoolkosten	0	0	0	0	0	150	150	150	150	0	150	150	150	150	0
Fiets	0	0	0	0	0	150	150	150	150	0	150	150	150	150	0
Computer	0	0	0	0	0	117	117	117	117	0	117	117	117	117	0
Duurzame goederen	185	0	0	0	0	185	186	187	188	0	185	186	187	188	0
Bijzondere bijstand	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208
Kwijtschelden	291	0	0	0	0	450	0	0	0	0	450	450	450	0	0
Langdurigheidstoelage	341	0	0	0	0	436	0	0	0	0	486	486	486	0	0
Lokale regelingen	1175	208	208	208	208	1845	961	962	963	208	1895	1896	1897	963	208
Nationale regelingen	2424	1488	828	552	348	5088	5088	4944	4764	3180	5856	5856	5712	5532	3948
Totaal regelingen	3599	1696	1036	760	556	6933	6049	5906	5727	3388	7751	7752	7609	6494,667	4156
Netto inkomen	10879	15378	16449	17453	19735	13986	15378	16449	17453	19735	15540	15378	16449	17453,35	19735,29
Jaar inkomen	14478	17074	17485	18213	20291	20919	21426	22355	23180	23123	23291	23130	24059	23948,017	23891,29
Armoedeval		17,9%	20,8%	25,8%	40,2%		2,4%	6,9%	10,8%	10,5%		-0,7%	3,3%	2,8%	2,6%
Parttime															
Declaratiefonds	150	150	0	0	0	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150
Schoolkosten	0	0	0	0	0	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150
Fiets	0	0	0	0	0	150	150	150	150	150	150	150	150	150	150
Computer	0	0	0	0	0	117	117	117	117	117	117	117	117	117	117
Duurzame goederen	185	185	0	0	0	185	186	187	188	189	185	186	187	188	189
Bijzondere bijstand	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208
Kwijtschelden	291	0	0	0	0	450	450	450	450	0	450	450	450	450	0
Langdurigheidstoelage	341	0	0	0	0	436	436	436	436	0	486	486	486	486	0
Lokale regelingen	1175	543	208	208	208	1845	1846	1847	1848	964	1895	1896	1897	1898	964
Nationale regelingen	2424	2424	2160	1728	612	5088	5088	5088	5088	4728	5856	5856	5856	5856	5496
Totaal regelingen	3599	2967	2368	1936	820	6933	6934	6935	6936	5692	7751	7752	7753	7754,3167	6459,6667
Netto inkomen	10879	12542	13676	14820	16880	13986	12542	13676	14820	16880	15540	12542	13676	14820,28	16880,29
Jaar inkomen	14478	15509	16044	16756	17700	20919	19477	20611	21757	22572	23291	20295	21429	22574,597	23339,957
Armoedeval		7,1%	10,8%	15,7%	22,3%		-6,9%	-1,5%	4,0%	7,9%		-12,9%	-8,0%	-3,1%	0,2%

Houten

Regeling	Aleenstaande					Alleenstaande, 2 kinderen					Gehuwd, 2 kinderen				
	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime															
U-pas						0					0				
Schoolkosten	0	0	0	0	0	280	280	280	0	0	280	280	280	280	0
Collectieve ziektekosten	197	0	0	0	0	197	197	197	0	0	394	394	394	394	0
Bijzondere bijstand	417	0	0	0	0	417	0	0	0	0	417	417	417	0	0
Kwijtschelden	266	0	0	0	0	480	0	0	0	0	480	480	480	0	0
Langdurigheidstoelage	348	0	0	0	0	447	224	224	224	0	497	497	497	249	249
Lokale regelingen	1228	0	0	0	0	1821	700	700	224	0	2068	2068	2068	922	249
Nationale regelingen	2424	1488	828	552	348	5088	5088	4944	4764	3180	5856	5856	5712	5532	3948
Totaal regelingen	3652	1488	828	552	348	6909	5788	5644	4988	3180	7924	7924	7780	6454	4197
Netto inkomen	10879	15378	16449	17453	19735	13986	15378	16449	17453	19735	15540	15378	16449	17453	19735
Jaar inkomen	14530	16866	17277	18005	20083	20895	21166	22094	22441	22915	23464	23302	24229	23907	23932
Armoedeval		16,1%	18,9%	23,9%	38,2%		1,3%	5,7%	7,4%	9,7%		-0,7%	3,3%	1,9%	2,0%
Parttime															
U-pas						0					0				
Schoolkosten	0	0	0	0	0	280	280	280	280	280	280	280	280	280	280
Collectieve ziektekosten	197	197	0	0	0	197	197	197	197	197	394	394	394	394	394
Bijzondere bijstand	417	0	0	0	0	417	417	417	417	0	417	417	417	417	0
Kwijtschelden	266	0	0	0	0	480	480	480	480	0	480	480	480	480	0
Langdurigheidstoelage	348	174	174	0	0	447	447	447	447	224	497	497	497	497	249
Lokale regelingen	1228	371	174	0	0	1821	1821	1821	1821	700	2068	2068	2068	2068	922
Nationale regelingen	2424	2424	2160	1728	612	5088	5088	5088	5088	4728	5856	5856	5856	5856	5496
Totaal regelingen	3652	2795	2334	1728	612	6909	6909	6909	6909	5428	7924	7924	7924	7924	6418
Netto inkomen	10879	12542	13676	14820	16880	13986	12542	13676	14820	16880	15540	12542	13676	14820	16880
Jaar inkomen	14530	15337	16010	16548	17492	20895	19452	20585	21729	22309	23464	20466	21600	22744	23298
Armoedeval		5,6%	10,2%	13,9%	20,4%		-6,9%	-1,5%	4,0%	6,8%		-12,8%	-7,9%	-3,1%	-0,7%

Leiden

Regeling	Aleenstaande					Alleenstaande, 2 kinderen					Gehuwd, 2 kinderen				
	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime															
Eindejaarsuitkering	50	0	0	0	0	50	50	50	50	0	50	50	50	50	50
Declaratieregeling	200	0	0	0	0	600	600	600	300	0	800	800	800	800	400
Schoolbijdrage	0	0	0	0	0	225	0	0	0	0	225	225	225	0	0
Bijzondere bijstand	429	0	0	0	0	429	0	0	0	0	429	429	429	0	0
Kwijtschelden	215	0	0	0	0	398	0	0	0	0	398	398	398	0	0
Langdurigheidstoelage	350	0	0	0	0	445	0	0	0	0	495	495	495	0	0
Lokale regelingen	1244	0	0	0	0	2147	650	650	350	0	2397	2397	2397	850	450
Nationale regelingen	2424	1488	828	552	348	5088	5088	4944	4764	3180	5856	5856	5712	5532	3948
Totaal regelingen	3668	1488	828	552	348	7235	5738	5594	5114	3180	8253	8253	8109	6382	4398
Netto inkomen	10879	15378	16449	17453	19735	13986	15378	16449	17453	19735	15540	15378	16449	17453,35	19735,29
Jaar inkomen	14547	16866	17277	18005	20083	21221	21116	22043	22567	22915	23793	23631	24558	23835,35	24133,29
Armoedeval		15,9%	18,8%	23,8%	38,1%		-0,5%	3,9%	6,3%	8,0%		-0,7%	3,2%	0,2%	1,4%
Parttime															
Eindejaarsuitkering	50	50	50	0	0	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Declaratieregeling	200	200	100	0	0	600	600	600	600	450	800	800	800	800	800
Schoolbijdrage	0	0	0	0	0	225	225	225	225	0	225	225	225	225	0
Bijzondere bijstand	429	0	0	0	0	429	429	429	429	0	429	429	429	429	0
Kwijtschelden	253	0	0	0	0	398	398	398	398	0	398	398	398	398	0
Langdurigheidstoelage	350	0	0	0	0	445	445	445	445	0	495	495	495	495	0
Lokale regelingen	1282	250	150	0	0	2147	2147	2147	2147	500	2397	2397	2397	2397	850
Nationale regelingen	2424	2424	2160	1728	612	5088	5088	5088	5088	4728	5856	5856	5856	5856	5496
Totaal regelingen	3706	2674	2310	1728	612	7235	7235	7235	7235	5228	8253	8253	8253	8253	6346
Netto inkomen	10879	12542	13676	14820	16880	13986	12542	13676	14820	16880	15540	12542	13676	14820,28	16880,29
Jaar inkomen	14585	15216	15986	16548	17492	21221	19777	20911	22055	22108	23793	20795	21929	23073,28	23226,29
Armoedeval		4,3%	9,6%	13,5%	19,9%		-6,8%	-1,5%	3,9%	4,2%		-12,6%	-7,8%	-3,0%	-2,4%

Leidschendam – Voorburg

Regeling	Aleenstaande					Alleenstaande, 2 kinderen					Gehuwd, 2 kinderen				
	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime															
Ooievaarspas															
Schoolkosten	0	0	0	0	0	410	410	410	287	0	410	410	410	410	287
Computer	0	0	0	0	0	42	42	42	0	0	42	42	42	42	0
Internetaansluiting	0	0	0	0	0	25	25	25	18	0	25	25	25	25	18
Sport/culturele activiteiten	0	0	0	0	0	200	200	200	140	0	200	200	200	200	140
Bijzondere bijstand	269	135	135	135	135	269	269	269	135	135	269	269	269	269	135
Kwijtschelden	375	0	0	0	0	550	0	0	0	0	550	550	550	0	0
Langdurigheidstoelage	341	0	0	0	0	436	0	0	0	0	486	486	486	0	0
Lokale regelingen	985	135	135	135	135	1932	946	946	580	135	1982	1982	1982	946	580
Nationale regelingen	2424	1488	828	552	348	5088	5088	4944	4764	3180	5856	5856	5712	5532	3948
Totaal regelingen	3409	1623	962,5	686,5	482,5	7020	6034	5890	5344	3315	7838	7838	7694	6478	4527,5
Netto inkomen	10879	15378	16449	17453	19735	13986	15378	16449	17453	19735	15540	15378	16449	17453,35	19735,29
Jaar inkomen	14288	17000	17412	18140	20218	21006	21412	22339	22797	23050	23378	23216	24143	23931,35	24262,79
Armoedeval		19,0%	21,9%	27,0%	41,5%		1,9%	6,3%	8,5%	9,7%		-0,7%	3,3%	2,4%	3,8%
Parttime															
Ooievaarspas															
Schoolkosten	0	0	0	0	0	410	410	410	410	287	410	410	410	410	410
Computer	0	0	0	0	0	42	42	42	42	0	42	42	42	42	42
Internetaansluiting	0	0	0	0	0	25	25	25	25	18	25	25	25	25	25
Sport/culturele activiteiten	0	0	0	0	0	200	200	200	200	140	200	200	200	200	200
Bijzondere bijstand	269	269	135	135	135	269	269	269	269	135	269	269	269	269	269
Kwijtschelden	375	0	0	0	0	550	550	550	550	0	550	550	550	550	0
Langdurigheidstoelage	341	0	0	0	0	436	436	436	436	0	486	486	486	486	0
Lokale regelingen	985	269	135	135	135	1932	1932	1932	1932	580	1982	1982	1982	1982	946
Nationale regelingen	2424	2424	2160	1728	612	5088	5088	5088	5088	4728	5856	5856	5856	5856	5496
Totaal regelingen	3409	2693	2295	1863	746,5	7020	7020	7020	7020	5308	7838	7838	7838	7838,11	6442
Netto inkomen	10879	12542	13676	14820	16880	13986	12542	13676	14820	16880	15540	12542	13676	14820,28	16880,29
Jaar inkomen	14288	15235	15970	16683	17627	21006	19563	20696	21840	22188	23378	20381	21514	22658,39	23322,29
Armoedeval		6,6%	11,0%	15,0%	20,0%		-6,9%	-1,5%	4,0%	5,6%		-12,8%	-8,0%	-3,1%	-0,2%

Oldambt

Regeling	Aleenstaande					Alleenstaande, 2 kinderen					Gehuwd, 2 kinderen				
	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime															
Meedoensubsidie	175	0	0	0	0	525	525	525	0	0	700	700	700	700	0
Collectieve ziektekosten	110	0	0	0	0	110	110	110	0	0	220	220	220	220	0
Bijzondere bijstand	183	92	92	92	92	183	183	183	92	92	183	183	183	183	92
Kwijtschelden	218	0	0	0	0	406	0	0	0	0	406	406	406	0	0
Langdurigheidstoelage	341	0	0	0	0	436	0	0	0	0	486	486	486	0	0
Lokale regelingen	1027	92	92	92	92	1660	818	818	92	92	1995	1995	1995	1103	92
Nationale regelingen	2424	1488	828	552	348	5088	5088	4944	4764	3180	5856	5856	5712	5532	3948
Totaal regelingen	3451	1580	919,5	643,5	439,5	6748	5906	5762	4856	3272	7851	7851	7707	6635	4040
Netto inkomen	10879	15378	16449	17453	19735	13986	15378	16449	17453	19735	15540	15378	16449	17453	19735
Jaar inkomen	14330	16957	17369	18097	20175	20734	21284	22211	22309	23007	23391	23228	24156	24088	23775
Armoedeval		18,3%	21,2%	26,3%	40,8%		2,7%	7,1%	7,6%	11,0%		-0,7%	3,3%	3,0%	1,6%
Parttime															
Meedoensubsidie	175	175	0	0	0	525	525	525	525	525	700	700	700	700	700
Collectieve ziektekosten	110	110	0	0	0	110	110	110	110	110	220	220	220	220	220
Bijzondere bijstand	183	183	92	92	92	183	183	183	183	183	183	183	183	183	183
Kwijtschelden	218	0	0	0	0	406	406	406	406	0	406	406	406	406	0
Langdurigheidstoelage	341	0	0	0	0	436	436	436	436	0	486	486	486	486	0
Lokale regelingen	1027	468	92	92	92	1660	1660	1660	1660	818	1995	1995	1995	1995	1103
Nationale regelingen	2424	2424	2160	1728	612	5088	5088	5088	5088	4728	5856	5856	5856	5856	5496
Totaal regelingen	3451	2892	2252	1820	703,5	6748	6748	6748	6748	5546	7851	7851	7851	7851	6599
Netto inkomen	10879	12542	13676	14820	16880	13986	12542	13676	14820	16880	15540	12542	13676	14820	16880
Jaar inkomen	14330	15434	15927	16640	17584	20734	19290	20423	21568	22426	23391	20393	21526	22671	23479
Armoedeval		7,7%	11,1%	16,1%	22,7%		-7,0%	-1,5%	4,0%	8,2%		-12,8%	-8,0%	-3,1%	0,4%

Sittard-Geleen

Regeling	Aleenstaande					Alleenstaande, 2 kinderen					Gehuwd, 2 kinderen				
	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime															
Maatschappelijk participatie	0	0	0	0	0	300	300	300	0	0	300	300	300	300	0
Schoolkosten	0	0	0	0	0	415	415	415	311	311	415	415	415	415	311
Collectieve ziektekosten	205	0	0	0	0	205	0	0	0	0	410	410	410	0	0
Bijzondere bijstand	135	68	68	68	68	135	68	68	68	68	135	135	135	68	68
Kwijtschelden	288	0	0	0	0	461	0	0	0	0	461	461	461	0	0
Langdurigheidstoeslag	341	0	0	0	0	436	0	0	0	0	486	486	486	0	0
Lokale regelingen	969	68	68	68	68	1952	783	783	379	379	2207	2207	2207	783	379
Nationale regelingen	2424	1488	828	552	348	5088	5088	4944	4764	3180	5856	5856	5712	5532	3948
Totaal regelingen	3393	1556	895,5	619,5	415,5	7040	5871	5727	5143	3559	8063	8063	7919	6315	4327
Netto inkomen	10879	15378	16449	17453	19735	13986	15378	16449	17453	19735	15540	15378	16449	17453	19735
Jaar inkomen	14271	16933	17345	18073	20151	21026	21248	22176	22596	23294	23603	23441	24368	23768	24062
Armoedeval		18,7%	21,5%	26,6%	41,2%		1,1%	5,5%	7,5%	10,8%		-0,7%	3,2%	0,7%	1,9%
Parttime															
Maatschappelijk participatie	0	0	0	0	0	300	300	300	300	0	300	300	300	300	300
Schoolkosten	0	0	0	0	0	415	415	415	415	311	415	415	415	415	415
Collectieve ziektekosten	205	0	0	0	0	205	205	205	205	0	410	410	410	410	0
Bijzondere bijstand	135	68	68	68	68	135	135	135	135	68	135	135	135	135	68
Kwijtschelden	288	0	0	0	0	461	461	461	461	0	461	461	461	461	0
Langdurigheidstoeslag	341	0	0	0	0	436	436	436	436	0	486	486	486	486	0
Totaal	969	68	68	68	68	1952	1952	1952	1952	379	2207	2207	2207	2207	783
totaal	2424	2424	2160	1728	612	5088	5088	5088	5088	4728	5856	5856	5856	5856	5496
Totaal regelingen	3393	2492	2228	1796	679,5	7040	7040	7040	7040	5107	8063	8063	8063	8063	6279
Netto inkomen	10879	12542	13676	14820	16880	13986	12542	13676	14820	16880	15540	12542	13676	14820	16880
Jaar inkomen	14271	15034	15903	16616	17560	21026	19583	20716	21860	21987	23603	20606	21739	22883	23159
Armoedeval		5,3%	11,4%	16,4%	23,0%		-6,9%	-1,5%	4,0%	4,6%		-12,7%	-7,9%	-3,0%	-1,9%

Weert

Regeling	Aleenstaande					Alleenstaande, 2 kinderen					Gehuwd, 2 kinderen				
	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%	Bijstand	100%	110%	120%	130%
Fulltime															
Sociaal Cultureel Fonds	113	0	0	0	0	282	282	282	0	0	395	395	395	395	0
Collectieve zorgverzekering	65	0	0	0	0	65	65	65	0	0	131	131	131	131	0
Duurzame goederen	151	0	0	0	0	151	151	151	0	0	151	151	151	151	0
Bijzondere bijstand	187	84	84	84	84	187	187	187	84	84	187	187	187	187	84
Kwijtschelden	305	0	0	0	0	446	0	0	0	0	446	446	446	0	0
Langdurigheidstoelage	350	0	0	0	0	500	0	0	0	0	500	500	500	0	0
Lokale regelingen	1172	84	84	84	84	1632	686	686	84	84	1810	1810	1810	864	84
Nationale regelingen	2424	1488	828	552	348	5088	5088	4944	4764	3180	5856	5856	5712	5532	3948
Totaal regelingen	3596	1572	912,2	636,2	432,2	6720	5774	5630	4848	3264	7666	7666	7522	6396	4032
Netto inkomen	10879	15378	16449	17453	19735	13986	15378	16449	17453	19735	15540	15378	16449	17453	19735
Jaar inkomen	14474	16950	17361	18090	20167	20706	21151	22079	22302	22999	23206	23044	23971	23849	23767
Armoedeval		17,1%	19,9%	25,0%	39,3%		2,2%	6,6%	7,7%	11,1%		-0,7%	3,3%	2,8%	2,4%
Parttime															
Sociaal Cultureel Fonds	113	113	0	0	0	282	282	282	282	282	395	395	395	395	395
Collectieve zorgverzekering	65	65	0	0	0	65	65	65	65	65	131	131	131	131	131
Duurzame goederen	151	151	0	0	0	151	151	151	151	151	151	151	151	151	151
Bijzondere bijstand	187	187	84	84	84	187	187	187	187	187	187	187	187	187	187
Kwijtschelden	305	0	0	0	0	446	446	446	446		446	446	446	446	0
Langdurigheidstoelage	350	0	0	0	0	500	500	500	500	0	500	500	500	500	0
Lokale regelingen	1172	517	84	84	84	1632	1632	1632	1632	686	1810	1810	1810	1810	864
Nationale regelingen	2424	2424	2160	1728	612	5088	5088	5088	5088	4728	5856	5856	5856	5856	5496
Totaal regelingen	3596	2941	2244	1812	696,2	6720	6720	6720	6720	5414	7666	7666	7666	7666	6360
Netto inkomen	10879	12542	13676	14820	16880	13986	12542	13676	14820	16880	15540	12542	13676	14820	16880
Jaar inkomen	14474	15483	15920	16632	17576	20706	19262	20395	21540	22294	23206	20208	21342	22486	23240
Armoedeval		7,0%	10,0%	14,9%	21,4%		-7,0%	-1,5%	4,0%	7,7%		-12,9%	-8,0%	-3,1%	0,1%

Bijlage 3: Geïnterviewde personen

M. den Bandt, beleidsmedewerker Re-integratie Gemeente Houten
K. Bansi, consulent uitstroom Startbaan Gemeente Den Haag
L. van der Beek, hoofd Activering en Inkomensvoorziening Goes
A. Blok, unitleider minimabeleid Gemeente Leiden
P. Blom, teamleider Uitstroom Gemeente Leidschendam-Voorburg
H. Bosboom, klantmanager IGSD Oldambt
H. Daemen, afdelingshoofd Werk en Inkomen Gemeente Sittard-Geleen
L. DeTiege, jobhunter Vakwerk Gemeente Houten
P. Duif, coördinator/klantmanager Werk & Inkomen Gemeente Houten
M. El Oualid, consulent inkomen en trajectregie Gemeente Den Haag
I. Everhard, teamleider Dienst Samenleving Gemeente Apeldoorn
N. Geerts, consulent Uitstroom Gemeente Leidschendam-Voorburg
M. van Gogh, consulent bijzondere bijstand Gemeente Eindhoven
R. Heemsbergen, hoofd afdeling Sociale Zaken Leidschendam-Voorburg
J. den Heeten, afdeling Beleid Gemeente Den Haag
R. Herfst, beleidsmedewerker Gemeente Leidschendam-Voorburg
C. Hofland, consulent inkomen Gemeente Weert
J. Hundman, advies- en informatiefunctionaris Den Haag op Maat
H. Jansen, Beleid en projectcoördinatie IGSD Oldambt
K. Joosten, hoofd afdeling Activering en Werk Gemeente Weert
T. Kok, werk en activering Gemeente Weert
P. Koks, manager bedrijfsvoering Startbaan Gemeente Den Haag
M. Kooijmans, teamleider Werk, Inkomen en Zorg Gemeente Leiden
M. Kretzers, beleidsmedewerker Gemeente Sittard-Geleen
G. Lenders, werkleider Inkomen en Zorg Gemeente Weert
J. Lensvelt, consulent inkomen en zorg Gemeente Weert
R. Mees, beleidsmedewerker Minima Gemeente Eindhoven
P. Minderhoud, beleidsmedewerker sociaal en economisch beleid Leiden
Z. Ossendrijver, kwaliteitsbeheerder Gemeente Leiden
J. Peerbolte, programmacoördinator armoedebeleid Apeldoorn
M. Poeckling, beleidsmedewerker Gemeente Sittard-Geleen
T. Potter, consulent inkomensondersteuning IGSD Oldambt
E. Scherrenburg, kwaliteitscoach inkomensloket Gemeente Eindhoven
A. Schoenakker, participatiecoach Gemeente Sittard-Geleen
P. Schoonbrood, beleidsmedewerker Gemeente Sittard-Geleen
A. Steeg, allround medewerker kwaliteit Leidschendam-Voorburg
K. Stringa, beleidsmedewerker minima Gemeente Houten
S. Swarts, hoofd Werkbeurs Gemeente Den Haag
M. Thijssen, hoofd Sociale Zaken Gemeente Houten
F. Tierie, beleidsmedewerker werkgelegenheid Gemeente Goes
R. van den Tillaar, directeur Sociale Zaken Gemeente Weert
S. van den Tillaar, case-manager werk, Gemeente Eindhoven
A. Toen, beleidsmedewerker Realisatie Gemeente Leiden
H. van Uden, beleidsmedewerker Dienst Samenleving Apeldoorn
S. Urlings, hoofd Den Haag op Maat, Gemeente Den Haag
W. Vermeulen, allround medewerker kwaliteit Leidschendam-Voorburg
A. Visser, coördinator Participatiehuis Gemeente Sittard-Geleen

Een steuntje en een duwtje

J. Vogel, beleidsmedewerker Reïntegratie Gemeente Eindhoven
A. Vreugdenhil, teamleider Recht en Kwaliteit Gemeente Sittard-Geleen
D. de Vries, afdelingshoofd Stadsbank Gemeente Apeldoorn
B. Wever, Beleid en projectcoördinatie IGSD Oldambt
M. van Woensel, consultant inkomensregelingen Gemeente Eindhoven
R. Woltering, beleidsmedewerker sociale zaken Gemeente Goes
E. Zweypfenning, beleidsadviseur Inkomen en Zorg Weert

Namen van geïnterviewde bijstandsccliënten zijn om privacyredenen niet in bovenstaande lijst opgenomen.

Deelnemers aan de workshop "Samenhang tussen Inkomen en Re-integratie", Leidschendam-Voorburg, 26 juni 2009

R. de Boer, beleidsmedewerker dienst Sociale Zaken Gemeente Almere
B. Doek, beleidsadviseur RWI Den Haag
F. van Galen, beleidsmedewerker Werk en Inkomen Spijkenisse
R. Heemsbergen, hoofd afdeling Sociale Zaken Leidschendam-Voorburg
R. Herfst, beleidsmedewerker Gemeente Leidschendam-Voorburg
R. Kerkhoff, medewerker Dienst Werk en Inkomen Rotterdam
P. van Kruining, beleidsadviseur RWI Den Haag
P. van Leeuwen, beleidsadviseur RWI Den Haag
B. Meijs, directie Strategie, Beleid en Kennis UWV, Amsterdam
P. Minderhoud, beleidsmedewerker sociaal en economisch beleid Leiden
F. Noordhoff, beleidsadviseur RWI Den Haag
J. Peerbolte, programmacoördinator armoedebeleid Apeldoorn
D. Scheele, directie ASEA, Ministerie van SZW
E. Sjerps, dienst SZW Gemeente Den Haag
C. Vrooman, hoofd onderzoek Arbeid en Inkomen SCP, Den Haag
A. de Wit, hoofd bedrijfsbureau Sociale Zaken Gemeente Hilversum
Ö. Yurtsever, coördinator armoedebeleid Divosa

NYFER is de geïnterviewde personen en deelnemers aan de workshop bijzonder erkentelijk voor hun medewerking.