

Onderzoek Armoedebeleid gemeente Moerdijk

Eindrapportage

Januari 2017

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aandachtspunten bij verdere ontwikkeling

1.	Inleiding	1
1.1.	Introductie	1
1.2.	Definities en gemeentelijk armoedebeleid	1
1.3.	Doel van het onderzoek en onderzoeksvraag	3
1.4.	Onderzoeksaanpak en afbakening	3
1.4.1.	Drie-sporenmodel en diepte- en breedte-onderzoek	3
1.4.2.	Minima-effectrapportage.....	5
1.5.	Leeswijzer.....	5
2.	Armoede in Moerdijk.....	6
2.1.	Situatieschets van de armoede	6
2.1.1.	Trends en context.....	7
2.2.	Risicogroepen	8
3.	Diepte-onderzoek	10
3.1.	Beleid en uitvoering	10
3.1.1.	Geformuleerde doelen en doelgroepen	10
3.1.2.	Uitvoering door gemeente.....	11
3.1.3.	Uitvoering door het Werkplein	11
3.1.4.	Uitvoering door samenwerkingspartners	12
3.1.5.	Surplus	14
3.1.6.	Voedselbank	14
3.1.7.	Armoedeplatform Samen in Moerdijk.....	14
3.2.	Overzicht regelingen	14
3.3.	Gebruik regelingen.....	16
3.3.1.	Gebruik bijzondere bijstand en individuele inkomenstoeslag	16
3.3.2.	Individuele inkomenstoeslag	17
3.3.3.	Gebruik kwijtschelding gemeentelijke belastingen	17
3.3.4.	Collectieve zorgverzekering, participatieregeling, persoonlijke alarmering en kinderopvang	18
3.3.5.	Voedselbank	18
3.3.6.	Bereik regelingen.....	19
3.3.7.	Financiële gegevens over bijzondere bijstand	20
3.3.8.	Informatie aan de raad.....	21
4.	Breedte-onderzoek	22
4.1.	Aansluiting aangrenzende beleidsvelden	22
4.2.	Activerend: participatie.....	23
4.3.	Preventief: WMO en Jeugd	24
4.4.	Preventief en curatief: schuldhulpverlening	26
5.	Minima-effect rapportage	27
5.1.	Inleiding	27
5.2.	Werkwijze.....	27
5.3.	Bevindingen minima-effectrapportage	28
5.4.	Armoedeval.....	28
5.5.	Verwachte veranderingen voor 2017	29
6.	Reactie college op conceptrapport	30
7.	Nawoord	32

Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewden	
Bijlage 2 Onderzochte Beleidsdocumenten	34
Bijlage 3 Actiepunten beleidskader	36
Bijlage 4 Gegevens arbeidsmarkt gemeente Moerdijk	38
Bijlage 5 Kengetallen gemeente Moerdijk	41
Bijlage 6 Aandachtspunten gemeenteraad Moerdijk	43

Samenvatting, conclusies en aandachtspunten bij verdere ontwikkeling

1. Inleiding

Als gevolg van de economische ontwikkelingen zijn bij veel huishoudens ingrijpende veranderingen opgetreden in de inkomenssituatie. In aanvulling op de meer algemene inkomensondersteunende maatregelen door het Rijk kunnen gemeenten, in het kader van het armoedebeleid, voor deze huishoudens een belangrijke rol spelen. Op verzoek van de raad heeft de Rekenkamer daarom onderzoek uitgevoerd naar het armoedebeleid in de gemeente Moerdijk. De centrale onderzoeksvraag bij dit onderzoek luidt:

"In hoeverre is het armoedebeleid bij de gemeente als doeltreffend en doelmatig aan te merken?"

Om tot beantwoording van deze vraag te komen zijn drie sporen gevolgd, die gezien het eigen karakter resulteren in drie afzonderlijke rapportages:

- a. Aansluitend op deze samenvatting zijn de bevindingen opgenomen met betrekking tot het in de gemeente Moerdijk uitgevoerde onderzoek. In de rapportage wordt ingegaan op:
 - de opzet en werking van het armoedebeleid als zodanig (diepte-onderzoek)
 - de samenhang met andere beleidsvelden (breedte-onderzoek).
- b. Op verzoek van de Rekenkamer heeft het Nibud een Minima-effect rapportage (MER) uitgevoerd. In de MER worden de effecten berekend van de landelijke en lokale regelingen op de financiële positie van een zevental typen huishoudens. Met het oog op de bijzondere positie is de MER onder eigen verantwoordelijkheid van het Nibud uitgevoerd en worden de bevindingen ook in een eigen rapportage van het Nibud gepresenteerd.
- c. Behalve in de gemeente Moerdijk is ook in de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Roosendaal onderzoek gedaan naar het armoedebeleid. Daarnaast wordt in de koepelnotitie de bevindingen met elkaar vergeleken en wordt in verkennende zin ingegaan op toekomstige ontwikkelingen.

In deze samenvatting worden de belangrijkste bevindingen uit deze rapportages samengevat. Om de toegankelijkheid te bevorderen wordt daarbij tevens aangegeven in welke (onderdelen van) de rapportages over die onderwerpen verdere informatie te vinden is. Op basis daarvan worden aansluitend de conclusies en aandachtspunten bij de verdere ontwikkeling van het armoedebeleid geformuleerd.

2. Armoedeproblematiek in de gemeente Moerdijk

- na een dalende trend tussen 2005 en 2008 is sinds 2009 sprake van een toename van het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een inkomen op het niveau van het sociaal minimum. In 2013 (het meest recente jaar waarover statistische informatie beschikbaar is) geldt dat voor ruim 700 huishoudens ofwel ca. 4,3% van het totaal aantal huishoudens;
 - indien we ook de groep huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum er bij betrekken gaat het in totaal om ca. 1.100 huishoudens, ofwel ruim 7,1%;
 - op basis van prognoses wordt er van uitgegaan dat in 2015 de groep tot 101% van het sociaal minimum ongeveer op hetzelfde niveau blijft en er een lichte toename is van het aantal huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum;
 - opgemerkt wordt dat behalve bij huishoudens met een laag inkomen door een combinatie van het 'onderwater staan' van huizen, het verlies van werk en echtscheidingen armoedesituaties ook kunnen voorkomen bij huishoudens in hogere inkomensgroepen.
- Voor meer informatie: zie hoofdstuk 2 van deze rapportage.

3. Opzet en werking van het armoedebeleid (diepte-onderzoek)

Beleid en doelen

- de gemeente wil met het armoedebeleid perspectief bieden aan kwetsbare groepen, de materiële situatie van gezinnen en huishoudens met een minima-inkomen verbeteren en sociale isolement doorbreken en voorkomen. Kern van het beleid is het oplossen van financiële problemen. Het doel is tevens het ontstaan van armoede te signaleren en daarop in te spelen;
 - Het beleidskader formuleert geen expliciete doelgroep. De gemeente formuleert de doelgroep als 'kwetsbare groepen'. Wel is er extra aandacht voor kinderen in minimagezinnen, waarvoor extra budget wordt vrijgemaakt.
- Voor meer informatie: zie paragraaf 3.1 in deze rapportage.

Beleidsinstrumenten

- afgemeten aan de financiële omvang zijn de belangrijkste instrumenten de bijzondere bijstand (€806.154 in 2015) en de kwijschelding van belastingen (€249.000 in 2015);
 - daarnaast kunnen huishoudens een beroep doen op de collectieve zorgverzekering, participatieregeling en (voor huishoudens met langdurig laag inkomen) de inkomensvoetstuk;
 - huishoudens met kinderen kunnen daarnaast een beroep doen op Stichting Leergeld, het Jeugdcultuurfonds en Jeugdsportfonds.
- Voor meer informatie: zie paragraaf 3.2 in deze rapportage.

Bereik

- omdat de voorwaarden voor elke regeling verschillend zijn, en niet op alle punten informatie beschikbaar is kunnen slechts bij benadering uitspraken gedaan worden over het bereik van de regelingen;
 - binnen die begrenzing is het bereik van de kwijschelding, bijzondere bijstand en individuele inkomensvoetstuk als resp. matig, matig en beperkt aan te merken;
 - het bereik van de collectieve zorgverzekering is matig, het bereik van de regeling kinderopvang, regeling participatie en persoonlijke alarmering is laag.
- Voor meer informatie: zie paragraaf 3.3. in deze rapportage.

Begroting en uitgaven

- de kosten voor het minimabeleid lopen op; de uitgaven aan verstrekkingen van bijzondere bijstand groeien in de periode 2013-2015 met €174.000 – een stijging van 30%. De uitgaven blijven binnen het begrote budget;
 - de uitgaven aan de kwijschelding stijgen in dezelfde periode met €71.000, een stijging van bijna 40% - hiermee wordt het begrote budget overschreden;
 - de Klijnsma-middelen zijn in 2015 grotendeels besteed aan het Jeugdsportfonds en de webshop; ook zijn deze middelen besteed aan Stichting Leergeld, de Kredietbank en de tijdschriftenregeling.
- Voor meer informatie: zie paragraaf 3.3.7 in deze rapportage.

4. Samenhang met aangrenzende beleidsvelden (breedte-onderzoek)

Arbeidsmarkt en arbeidsparticipatie

- Moerdijk heeft een netto-participatie (het deel van de beroepsbevolking dat daadwerkelijk werkt) die hoger is dan Nederland en Noord-Brabant. Er is wel sprake van een afname van de netto-participatie tussen 2010 en 2015 met 2%, met een daling van 1% tussen 2014 en 2015;
- het aanbod van banen en vacatures is tussen 2011 en 2013 aanzienlijk afgenomen, van 400 vacatures in 2010 naar 125 in 2013. Het aantal banen en vacatures groeit in de periode 2013-2015 wel weer;

- het Werkplein voert de re-integratie en andere taken in het kader van de Participatiewet uit. In het beleid wordt geen relatie gelegd met het armoedebeleid. Bij de uitvoering is de aandacht met name gericht op personen met een korte tot middellange afstand tot de arbeidsmarkt;
 - het Werkplein heeft wel een aantal instrumenten in het kader van inkomensondersteuning en participatie. Zo is er een reiskostenvergoeding voor re-integratieactiviteiten en worden kosten voor de kinderopvang en peuterspeelzaal vergoed vanuit het participatiebudget.
- Voor meer informatie: zie hoofdstuk 4 van deze rapportage.

WMO en jeugd

- in de beleidskaders is geen expliciete aansluiting met het minimabeleid;
 - de consultants en sociale regieteam zijn wel van belang bij het signaleren van armoede en doorverwijzen;
 - volgens medewerkers wordt er bij CJG's veel armoedeproblematiek gesignaleerd;
 - financiële problematiek kan worden meegenomen bij een zorgvraag. De werkwijze, waarbij de vraag 'achter de vraag' wordt vastgesteld, kan er voor zorgen dat financiële problematiek aan het licht komt en wordt aangepakt. Indien er multiproblematiek wordt vastgesteld wordt er door een professional van het sociale regieteam een plan van aanpak opgesteld, die ook de regie over het probleem neemt. Financiële problematiek wordt volgens deze handelswijze meegenomen in de probleemanalyse;
 - het beeld is dat de uitvoering in het regieteam en CJG zelf inschat wat het probleem is en op basis daarvan doorverwijst. Het signaleren en aanpakken van armoede is nog niet structureel in beleid en uitvoering vastgelegd; de teams en professionals zijn hier zoekende in;
 - in hoeverre signalering leidt tot doorverwijzen naar de juiste regeling of dienst is niet vastgesteld; hierover zijn geen gegevens beschikbaar.
- Voor meer informatie: zie paragraaf 4.2. van deze rapportage.

Schuldhelpverlening

- volgens de gemeente bestaat het grootste deel van de cliënten uit minima, maar zijn er ook personen met een hoger inkomen die schulden hebben;
 - naast het curatieve aspect (oplossen van schuldsituaties) heeft schuldhelpverlening ook een preventieve functie;
 - de intake vindt plaats door de casemanager van de gemeente. Hierbij worden schulden, maar ook niet-financiële problemen die invloed hebben op de schuld in kaart gebracht;
 - er kan bij intake worden doorverwezen naar verschillende vormen van financiële ondersteuning. Het minimabeleid van de gemeente biedt mogelijkheden voor de schuldhelpverlening: het inkomensniveau van cliënten wordt verhoogd en bijzondere bijstand wordt gebruikt voor verscheidene incidentele kosten.
- Voor meer informatie: zie paragraaf 4.3. van deze rapportage.

Samenwerking

- naast de gemeente zelf zijn verschillende organisaties actief op het vlak van armoedebeleid, zoals Surplus, Stichting Leergeld, het Jeugdsport- en cultuurfonds, woningbouwcorporaties en de Voedselbank;
 - de gemeente geeft aan dat ze regiehouder is en veel contact heeft met de verschillende partijen. Tevens probeert de gemeente deze partijen aan te sporen om diensten te leveren en aansluiting te krijgen bij het armoedebeleid.
- Voor meer informatie: zie paragrafen 3.1, 3.2 en 4.3 van deze rapportage.

5. Effecten van beleid: minima-effectrapportage Nibud

Minima-effectrapportage

- in de Minima-effect rapportage (MER) worden de effecten berekend van de landelijke en gemeentelijke regelingen op de financiële positie van een zevental typen huishoudens. Voor elk type zijn drie inkomensniveaus onderzocht: het sociaal minimum en 110% resp. 120% van het sociaal minimum;
- op basis van door Nibud ontwikkelde normbedragen zijn per huishoudtype de maandelijkse kosten berekend van:
 - a. Het basispakket: alle uitgaven die als noodzakelijk kunnen worden beschouwd. Deze zijn onder te verdelen in vaste lasten, reserveringsuitgaven en huishoudelijke uitgaven.
 - b. Het restpakket: uitgaven bestemd voor de meer vrije bestedingen. De uitgaven in het restpakket zijn gesplitst in uitgaven voor sociale participatie en overige uitgaven.

Financiële situatie na gebruikmaking van landelijke en lokale regelingen

- uit de MER blijkt dat voor alle huishoudtypen het inkomen voldoende is om de uitgaven voor het basispakket te kunnen bekostigen;
- dat wordt anders indien ook de uitgaven voor het 'restpakket' hierbij worden betrokken. Met name bij het huishoudtype "echtpaar met oudere kinderen ontstaat dan op alle drie onderzochte inkomensniveaus een substantieel tekort in de range van €308 tot €327 per maand;
- dat geldt in mindere, maar nog steeds aanzienlijke mate ook voor het "echtpaar met jongere kinderen" (tekort in de range tussen €94 en €115) en alleenstaande met twee oudere kinderen (in de range van €79 tot €127 per maand);
- tekorten van beperkter omvang zijn er bij "alleenstaanden";
- voor drie typen huishoudens (alleenstaande met jonge kinderen, ouder paar zonder kinderen en de oudere alleenstaande met een zorgvraag) is het inkomen voldoende om ook het restpakket te kunnen betalen.

Armoedeval

- het kan voorkomen dat een huishouden met een hoger inkomen minder overhoudt dan een huishouden met een lager inkomen; dit wordt armoedeval genoemd;
- een armoedeval kan ontstaan doordat landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen worden afgebouwd. Het kan ook ontstaan doordat bepaalde uitgaven toenemen bij een hoger inkomen, zoals werkgerelateerde kosten bij werkaanvaarding;
- uit de berekeningen van het Nibud blijkt dat bij een inkomensverbetering van 100% naar 110% van het sociaal minimum (bij het basispakket) bij alle zeven onderzochte huishoudtypen sprake is van een armoedeval (beoordeeld op situatie na basis- en restpakket);
- er is geen sprake van de armoedeval voor de huishoudtypen bij een toename van het inkomen naar 120%. Alleen het paar met jonge kinderen gaat er volgens de berekeningen €1 per maand op achteruit.

- Voor meer informatie: zie rapportage Nibud. Daarnaast is in deze rapportage in hoofdstuk vijf een samenvatting van de bevindingen opgenomen.

6. Positie van de gemeenteraad

In een rondetafelgesprek zijn de raadsleden gevraagd hun visie op het beleid te geven. Armoedebelief is een onderwerp dat hoog op de agenda staat in de Raad. Een aantal raadsleden geeft aan dat er met de beschikbare informatie en de algemene verwoording niet te controleren is of de doelen gehaald worden. Deze raadsleden zien graag ook meer informatie over het gebruik en bereik van de regelingen.

De Raad wordt geïnformeerd in de vier bestuursrapportages. De begroting voor het minima- en armoedebeleid wordt vastgesteld in de meerjarenbegroting van de gemeente. In de bestuursrapportages worden onverwachte uitgaven en veranderingen vermeld, en eventuele mutaties in de uitgaven gerapporteerd. Er wordt financiële informatie over de kosten van de bijzondere bijstand gepresenteerd.

Het Werkplein geeft aan over gedetailleerde informatie over het gebruik van bijzondere bijstand en verschillende regelingen te beschikken. In de programmabegroting van het Werkplein wordt een overzicht gegeven van het gebruik en het geschatte bereik (waarbij het gebruik wordt afgezet tegen de verwachte omvang van de doelgroep op basis van de Minimascan van Stimulansz). Dergelijke informatie wordt nog niet meegenomen in de bestuursrapportages van de gemeente.

- Voor meer informatie: zie paragraaf 3.4.2. in deze rapportage.

7. Vergelijking met andere bij dit onderzoek betrokken gemeenten

Zoals gebruikelijk bij een onderzoek in meer gemeenten is in de koepelnotitie een vergelijking gemaakt van de bevindingen in de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur, Moerdijk en Roosendaal. Alvorens wordt ingegaan op de resultaten dient te worden opgemerkt dat er tussen de gemeenten belangrijke verschillen zijn in omvang en aard van de armoedeproblematiek. Daarbij hebben gemeenten – weliswaar binnen de door het Rijk aangegeven kaders - een grote mate van beleidsvrijheid. De resultaten worden daarmee in belangrijke mate medebepaald door de politieke afwegingen die in de vier gemeenten zijn gemaakt. De Rekenkamer presenteert de resultaten dan ook niet termen van beter of minder. Voor zover woorden gebruikt worden als meer of minder ruim moeten deze dan ook als feitelijke beschrijving worden gelezen, en niet als waarde-oordeel.

Beleidsdoelen

- alhoewel de bewoordingen verschillen zijn de doelen in hoofdlijnen redelijk vergelijkbaar. In alle vier gemeenten fungeert het minimalebeleid als vangnet, wordt prioriteit gegeven aan uitstroom naar arbeid, en worden met name voor kinderen middelen beschikbaar gesteld om maatschappelijke participatie te bevorderen.

Beleidsinstrumenten

- in bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de regelingen die door de gemeenten worden aangeboden en de daarbij van toepassing zijnde inkomensgrenzen;
- alle vier gemeenten hebben regelingen m.b.t. bijzondere bijstand, kwijtschelding van belastingen, collectieve ziektekostenverzekering en inkomensvoetstuk;
- een verschil is wel dat voor toekenningen op grond van de individuele bijzondere bijstand in de gemeenten Etten-Leur (120%) en Moerdijk (110%) een hogere inkomensgrens geldt. In de gemeenten Drimmelen en Roosendaal wordt bij een inkomen boven 100% een draagkrachtberekening uitgevoerd en een eigen bijdrage gevraagd;
- in alle vier de gemeenten kan men, afhankelijk van de inkomens- en vermogenssituatie, in aanmerking komen voor kwijtschelding van het rioolrecht. Ook is in alle gemeenten kwijtschelding mogelijk voor het reinigingsrecht/de afvalstoffenheffing. In de gemeente Etten-Leur is dit alleen mogelijk over het vastrecht. Dit is 180 euro per jaar, zowel voor één- als meerpersoonshuishoudens. Het resterende bedrag dient men volledig zelf te betalen. Alleen in de gemeente Drimmelen is kwijtschelding mogelijk voor de hondenbelasting; de gemeente Moerdijk heft geen hondenbelasting;
- bij alle gemeenten zijn er regelingen om de deelname van kinderen aan onderwijs, sport en/of cultuur te bevorderen. Er zijn wel verschillen in doel (waarvoor wordt een bijdrage verleend), doelgroep (oudere en/of jongere kinderen) en de gehanteerde inkomensgrenzen;
- bij de gemeente Etten-Leur zijn er ook regelingen om de maatschappelijke participatie van volwassenen te bevorderen.

Effect van landelijke regelingen op financiële positie huishoudens

De minima-effectrapportages van het Nibud geven inzicht in het gezamenlijk effect van én de landelijke én de lokale inkomensondersteunende regelingen. Om meer inzicht te krijgen in het effect van het lokaal minimabeleid (gemeente plus kwijtschelding waterschapshellingen) heeft Nibud op verzoek van de Rekenkamer enkele aanvullende berekeningen gemaakt. Als eerste stap is daarbij bezien hoe de financiële positie van de huishoudens er uit zou zien indien alleen de landelijke regelingen van toepassing zouden zijn. Uit de berekeningen blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de huishoudtypen:

- met name bij het "paar met oudere kinderen" zou er sprake zijn van substantiële tekorten. Bij een inkomen op het sociaal minimum is er maandelijks een tekort van ruim € 400. Daarbij valt op dat bij toename van het inkomen tot 110% en 120% van het sociaal minimum daar slechts in zeer beperkte mate verbetering in optreedt;
- in mindere mate, maar nog steeds omvangrijk zijn er tekorten bij de huishoudtypen "alleenstaande met oudere kinderen" en het "paar met jonge kinderen";
- ook bij de "alleenstaande (jonger dan 65 jaar)" is er een tekort;
- het meest gunstig is de financiële situatie bij het "oudere paar zonder kinderen" en de "alleenstaande met 2 jongere kinderen". Deze beschikken op basis van alleen de regelingen van het Rijk over geheel of nagenoeg voldoende middelen om alle uitgaven (inclusief de uitgaven voor maatschappelijke participatie) te bekostigen.

Effect regelingen op lokaal niveau

- de regelingen op lokaal niveau hebben een groot effect op de financiële positie van de huishoudens;
- het verschil in regelingen tussen gemeenten leidt tot soms substantiële verschillen in de mate waarin typen huishoudens ondersteuning krijgen;
- daarmee leidt het verschil regelingen ook tot verschillen in de mate waarin tekorten worden verminderd. Voor alle gemeenten geldt echter dat bij het huishoudtype "paar met oudere kinderen" het tekort dat resulteert na de regelingen op rijksniveau zo groot is dat ondanks aanzienlijke toevoegingen vanuit het lokaal beleid er toch steeds een substantieel tekort blijft;
- uit de analyses blijkt dat indien alleen de regelingen op Rijksniveau van toepassing zouden zijn er geen sprake zou zijn van een armoedeval. Indien ook de effecten van lokale regelingen (gemeente + kwijtschelding waterschapslasten) er bij betrokken worden is bij een toename van het inkomen van 100% tot 110% van het bestaansminimum bij alle gemeenten sprake van een armoedeval.

- Voor meer informatie: zie rapportage Nibud m.b.t. vergelijking tussen de vier gemeenten en aanvullende analyses in de hoofdstukken 3 en 4 van de koepelnotitie

8. Toekomstperspectief

Prinsjesdag

Het Nibud heeft op basis van de voorgestelde beleidsmaatregelen in de Miljoenennota een prognose gemaakt voor de ontwikkeling van de koopkracht van verschillende soorten huishoudens. Relevante bevindingen in 2017:

- de lonen stijgen met gemiddeld 1,6% en de AOW-uitkeringen met 1,1%. Dit terwijl de prijzen gemiddeld beperkter stijgen met 0,6%;
- de ouderenkorting stijgt structureel met 105 euro per jaar voor inkomens tot 36.000 euro
- de huurtoeslag stijgt met 10 tot 15 euro per maand;
- voor gezinnen met kinderen geldt dat de kinderopvangtoeslag wordt verhoogd en het maximale bedrag aan kindgebonden budget omhoog gaat;
- negatief voor minima is dat de aanvullende pensioenen niet omhoog gaan en dat met de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting de (bijstands)uitkering lager wordt;

- voor de kosten van zorg in 2017 geldt dat de zorgtoeslag omhoog gaat voor de laagste inkomens en de eigen bijdrage Wmo omlaag gaat – wat een positief gevolg heeft voor de koopkracht. De premie voor de zorgverzekering gaat naar verwachting wel omhoog. Het verplichte eigen risico blijft gelijk;
- afhankelijk van het huishoudtype gaan de huishoudens met inkomen op het bestaansminimum er ca. 1% tot 1,5% op vooruit. Dit vertaalt zich in een koopkrachtstijging van €13 tot €35 per maand.

Een ook voor gemeenten belangrijke ontwikkeling is dat het Rijk voor de bestrijding van armoede onder kinderen structureel 100 miljoen euro beschikbaar stelt. Dit geld is onder meer bedoeld om schoolreisjes, sportles en muziekles voor kinderen uit arme gezinnen mogelijk te maken.

➤ Voor meer informatie: zie rapportages Nibud

Ontwikkelingen op middellange termijn

Om een beeld te geven van de verwachte ontwikkelingen op middellange termijn is in het onderzoek gebruik gemaakt van een aantal publicaties die analyses en prognoses geven met betrekking tot ontwikkelingen op demografisch en economisch gebied in het algemeen en de ontwikkelingen in het armoedebeleid in het bijzonder. De belangrijkste bevindingen:

- de bevolking in de regio West-Brabant zal tot aan 2020 met 1.660 personen per jaar toenemen. De bevolking zal daarbij ontgroenen; de vergrijzing in de regio West-Brabant is daarbij hoger dan in andere regio's in de provincies Noord Brabant;
- de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen is voor alle gemeenten gunstig. In de periode 2016-2019 zal voor de sectoren handel, zakelijke dienstverlening, vervoer en zorg het aantal arbeidsplaatsen in lichte mate toenemen. Deze sectoren leveren in alle vier gemeenten tussen de 50% en 60% van de arbeidsplaatsen. Daar staat wel tegenover dat het aantal arbeidsplaatsen in de industriële sector en landbouw naar verwachting zal afnemen;
- de verwachting is dat per saldo meer mensen een baan zullen vinden, waardoor het totaal aantal mensen dat onder de armoede grens leeft zal afnemen. Omdat er risicogroepen zijn met een grote(re) afstand naar de arbeidsmarkt zal het aandeel langdurig armen in de minima-populatie naar verhouding steeds groter worden, en ook zijn er steeds meer kinderen die opgroeien in een gezin met een langdurig laag inkomen;
- daarbij geldt dat werk niet in alle omstandigheden meer voldoende garantie geeft om aan armoede te ontsnappen. Het aantal werkende armen (mensen met laagbetaalde en/of deeltijdbanen, ZZP-ers, kleine ondernemers) zal stijgen. Een complicatie is dat deze mensen niet goed in beeld zijn bij de gemeente. Gemeenten dienen dus rekening te houden met een minima-populatie die moeilijker te bereiken en moeilijker uit de armoede te halen is;
- gemeenten worden daarmee voor nieuwe vraagstukken geplaatst op het gebied van beleid en communicatie. Daarbij zijn ook de financiële aspecten van belang. Met name bij de bijzondere bijstand is al enkele jaren sprake van een van financiële aard, en Divosa verwacht dat als gevolg van het groeiend gebruik de kosten ook in de komende jaren verder zullen toenemen.

➤ Voor meer informatie: zie hoofdstuk 6 Koepelnotitie.

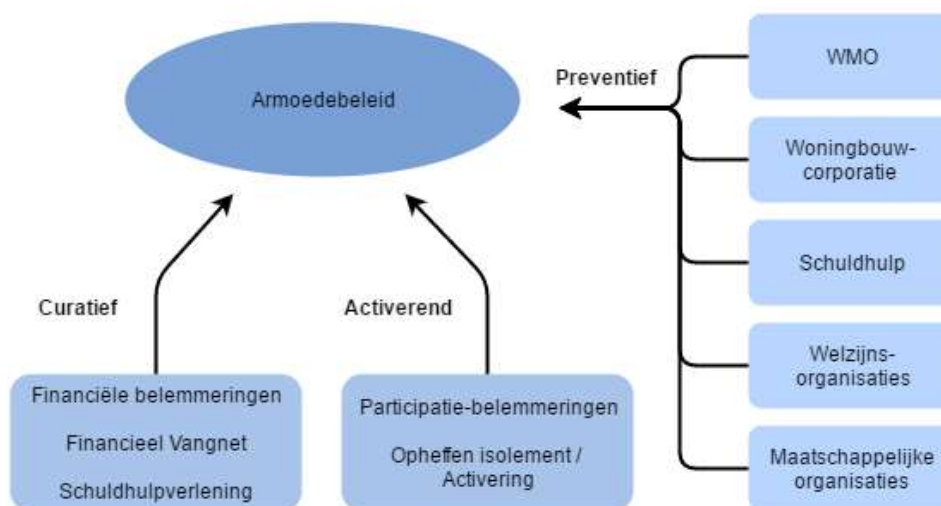
9. Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *"In hoeverre is het armoedebeleid bij de gemeente als doeltreffend en doelmatig aan te merken?"*

Om tot beantwoording van deze vraag te komen is in het onderzoek gebruik gemaakt van het onderstaande analysemodel. In het model worden drie sporen onderscheiden:

- Curatief minimabeleid: Het beleid en de instrumenten zijn erop gericht om een bestaande armoedesituatie te verzachten of te herstellen. Dit beleid bestaat uit financiële tegemoetkomingen voor de doelgroep. Hierin staan de financiële belemmeringen centraal.

- Preventief armoedebeleid: Het beleid en de instrumenten zijn erop gericht om een situatie van armoede te voorkomen. Deze vorm van beleid bestaat uit voorlichtingen, cursussen en een goede signalering onder risicogroepen. Hierbij staan signalering en informeren centraal.
- Activerend armoedebeleid: Het beleid en de instrumenten zijn erop gericht om participatieproblemen en sociaal isolement te voorkomen of te herstellen. Dit spoor van beleid bestaat uit verschillende vormen van participatiebevordering en het wegnemen van belemmeringen hiervoor. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan re-integratie, verslavingszorg of psychische begeleiding. Hierbij staat sociale activering centraal.



Indien de bevindingen in de gemeente Moerdijk vanuit dit perspectief worden gezien wordt geconstateerd dat het armoedebeleid een groot aantal samenstellende elementen bevat, maar deze slechts beperkt in samenhang met elkaar zijn vormgegeven en tot uitvoering worden gebracht. De gemeente spreekt de intentie uit armoede integraal te willen aanpakken en op beleidsniveau middels de koepelnotities de samenhang tussen verschillende beleidsterreinen te waarborgen. In de uitvoering heeft elke speler zijn eigen rol in het armoedebeleid, waarbij doorverwijzen naar de juiste vorm van hulpverlening mogelijk is. Indien financiële of armoedeproblematiek bij een WMO-consulent of medewerker van CJG aan het licht komt kan deze worden opgepakt, maar dit gebeurt niet structureel.

Binnen de op armoedebeleid gerichte instrumenten ligt het accent op het curatieve spoor. De gemeente heeft op dit gebied geen meetbare doelen geformuleerd, zodat niet kan worden vastgesteld of en in hoeverre hieraan wordt voldaan. De Rekenkamer heeft voor de beoordeling van de effectiviteit daarom de bevindingen in de minima-effectrapportage als basis genomen.

Uit het onderzoek blijkt dat voor huishoudens met inkomen op het bestaansminimum het armoedebeleid leidt tot een substantiële bijdrage aan het budget, en het beleid is in dat opzicht als effectief aan te merken. Ondanks die toevoeging blijft bij vooral het paar met oudere kinderen, en in mindere mate ook bij paren met jongere kinderen sprake van een tekort. De optelsom van het beleid op Rijksniveau en lokaal niveau is in dit opzicht niet effectief. Zeker bij het paar met oudere kinderen is dit echter niet aan het gemeentelijk beleid toe te rekenen. Het tekort na toepassing van de rijksregelingen is bij dit huishoudtype zo groot dat niet verwacht mag worden dat dit door gemeentelijk beleid tot een oplossing kan worden gebracht.

Ook in bredere zin is het een algemeen (de gemeente Moerdijk overstijgend) aandachtspunt dat er geen afstemming is tussen het armoedebeleid op Rijksniveau en op lokaal niveau. De gemeenten worden geacht om aanvullend beleid te voeren ten opzichte van het Rijksbeleid. Omdat dit beleid veelvuldig wijzigt is het voor gemeenten niet doenlijk om het beleid daar voortdurend op aan te passen. Eén van de gevolgen is wel dat voor sommige huishoudtypen de regelingen op Rijksniveau al voldoende zouden zijn om in de noodzakelijke uitgaven te voorzien; in die zin zijn de toevoegingen vanuit het gemeentelijk beleid niet per se noodzakelijk en daarmee niet doelmatig.

De gemeente heeft geen meetbare doelen geformuleerd met betrekking tot preventie. Wel wordt bij de schuldhulpverlening naast het curatieve element uitdrukkelijk ook aandacht gegeven aan preventieve aspecten, en is ook overigens in de relatie met Surplus, in voorlichting en schuldhulpverlening preventie een belangrijk aandachtspunt. Omdat de gemeente vooraf geen meetbare doelen heeft aangegeven kan de doeltreffendheid niet worden beoordeeld. Ook is sturing van samenwerkingspartners alleen op hoofdlijnen mogelijk.

Behalve dat de financieel ondersteunende instrumenten in meer algemene zin maatschappelijke participatie mogelijk maken heeft de gemeente ook enkele regelingen die meer specifiek gericht zijn op de participatie door kinderen. Ook wordt in de programmabegrotingen en interviews aangegeven dat de gemeente in het kader van het armoedebeleid extra aandacht heeft voor de jeugd. Dit is echter niet uitgewerkt in een samenhangende aanpak voor het tegengaan van kinderarmoede. Omdat geen meetbare doelen zijn gesteld kan de effectiviteit niet worden beoordeeld. Het beperkte bereik van de Regeling Schoolkosten en de Stichting Leergeld geeft wel een indicatie dat op dit vlak verbeteringen mogelijk zijn.

Daarnaast is in het activerend beleid ook en vooral van belang dat de uitstroom naar werk wordt bevorderd. Zoals hiervoor al aangegeven wordt in het beleid met betrekking tot de Participatiewet geen verband gelegd met het armoedebeleid, zodat het in dat opzicht onduidelijk blijft welke doelen worden nagestreefd c.q. zijn bereikt. Een uitdrukkelijk aandachtspunt is echter wel dat de financiële regelingen in het curatieve spoor er toe leiden dat bij een toename van het inkomen tot 110% van het sociaal minimum sprake is van een armoedeval. Omdat dit niet leidt tot het bevorderen maar eerder het ontmoedigen van werkaanvaarding is dit strijdig met de doelen op het gebied van arbeidsparticipatie, en moet dit als contra-effectief worden aangemerkt.

10. Aandachtspunten bij verdere ontwikkeling

Algemeen

Samenhang beleid Rijk en gemeente

In de taakverdeling in het armoedebeleid is het Rijk verantwoordelijk voor het generieke inkomensbeleid, en zorgt de gemeente voor het maatwerk dat nodig is om in specifieke situaties te voorzien. Uit het onderzoek blijkt dat er op het niveau van beleidsinstrumenten niet of nauwelijks afstemming is, en de optelsom van beleid op rijks- en lokaal niveau op onderdelen niet effectief en doelmatig is. Een belangrijk, maar het niveau van de individuele gemeente overstijgend aandachtspunt is dan ook om tot meer afstemming tussen Rijk, gemeenten (en voor wat betreft kwijtschelding) waterschappen te komen.

- *Alhoewel de Rekenkamer beseft dat de mogelijkheden tot betere afstemming op het niveau van de gemeente beperkt zijn wordt wel geadviseerd om jaarlijks bij het verschijnen van de Miljoenennota de daarin voorgenomen beleidsmaatregelen te analyseren en te bezien of en in hoeverre deze van invloed kunnen zijn op het gemeentelijk beleid.*

Samenhang binnen gemeentelijk beleid

Het armoedebeleid bestaat uit een waaier van verschillende regelingen en diensten, die door gemeenten en samenwerkingspartners worden aangeboden. De uitvoering van het armoedebeleid is een coproductie van de gemeente en samenwerkingspartners. Een aandachtspunt bij verdere ontwikkeling is het beleid daarom meer samenhangend te maken, waarbij beleidsvisie, doelen, doelgroepen, instrumenten, budgetten en resultaten op overzichtelijke wijze worden gerapporteerd aan de Raad. Op deze manier wordt de inzet van de gemeente en partners inzichtelijk gemaakt.

Samenvattend levert dit de volgende aandachtspunten bij een verdere ontwikkeling van het beleid:

- Doelen van het beleid concretiseren, zodat duidelijk is wat met de regeling of het instrument beoogd wordt;
- Doelgroepen concretiseren, zodat duidelijk is voor wie de regelingen bedoeld zijn;
- Samenwerkingsrelatie expliciet maken, zodat duidelijk is waarop gemeente kan sturen en waar de verantwoordelijkheden van de gemeente eindigen;
- Samenhang met aangrenzende beleidsvelden genereren, zodat duidelijk wordt waar inkomensondersteuning aan bij dient te dragen;
- Handelingsperspectief voor uitvoering bij signaleren en doorverwijzen concretiseren, zodat een integrale aanpak mogelijk wordt;
- Verbeteren informatievoorziening over gebruik, bereik en inzet financiële middelen, zodat duidelijk wordt wat het resultaat van de inzet is en of doelen gehaald worden;
- Signaleren wat het maatschappelijk effect van de inzet is, en deze gebruiken ter terugkoppeling bij het doorontwikkelen van beleid.

Als bijlage 2 is een figuur bijgevoegd dat een voorbeeld geeft van hoe deze onderdelen aan elkaar kunnen worden gekoppeld.

- *Geadviseerd wordt om te komen tot een kadernota armoedebeleid, en in die beleidsnota en de beleidsnota WMO expliciet in te gaan op de onderlinge samenhang en afstemming in beleid.*

Activerend beleid

Samenhang met participatie-, onderwijs- en economisch beleid

In het gemeentelijk armoedebeleid geldt als uitgangspunt dat arbeidsparticipatie het beste middel is om armoede te bestrijden. In het armoedebeleid zelf wordt echter niet aangegeven op welke wijze dat bereikt kan worden, en omgekeerd is er in het beleid met betrekking tot de Participatiewet geen expliciete aandacht voor de samenhang met het armoedebeleid.

- *Geadviseerd wordt om in aanvulling op de voorgaande aanbeveling tevens te komen tot afstemming en samenhang tussen het armoedebeleid en het beleid met betrekking tot de participatiewet, het economisch beleid en het onderwijsbeleid.*

Armoedeval

Uit de minima-effectrapportage van Nibud blijkt dat bij een toename van het inkomen van 100 tot 110% van het bestaansminimum sprake is van een armoedeval: ondanks de stijging van het inkomen dat het netto besteedbaar budget. Dit komt deels omdat in de berekeningen van Nibud er rekening mee gehouden wordt bij aanvaarding van werk ook extra werkgerelateerde kosten moeten worden gemaakt. Daarnaast is dit het gevolg van het wegvallen van het recht op kwijtschelding van belastingen en heffingen van de gemeente en het waterschap.

Opgemerkt wordt dat het nadeel van de armoedeval met name optreedt bij uitstroom naar arbeid. Doordat betrokkenen daar geen financieel voordeel van ondervinden kan dat een remmende werking hebben op het zoeken en aanvaarden van werk, hetgeen indien mogelijk toch het primaire

doel van de gemeente is. Afhankelijk van de (politieke) afwegingen kan in financieel-technisch een oplossing of vermindering worden bereikt door:

- aanpassen van de mogelijkheden tot kwijtschelding (inkomsgrenzen, bedragen, en andere wel binnen de door het Rijk gestelde kaders)
- verlenen van een (tijdelijke) vorm van compensatie bij uitstroom naar werk, bijvoorbeeld in de vorm van een bijdrage in de werkgerelateerde kosten.

Curatief beleid

Tekorten bij huishoudens, aanbevelingen Nibud

Het Nibud heeft geanalyseerd bij welke huishoudtypen tekorten optreden. Vanuit dit perspectief heeft het Nibud aangegeven welke maatregelen van de gemeente in dit opzicht al een positieve werking hebben en welke maatregelen verder een bijdrage aan een meer sluitende begroting voor deze huishoudens zouden kunnen leveren. Voor wat betreft de gemeente Moerdijk wordt door Nibud aanbevolen om:

- omdat gezinnen met oudere kinderen meer tekort komen bij de participatieregeling voor kinderen een onderscheid te maken tussen oudere en jongere kinderen, zodat oudere kinderen een hoger bedrag krijgen;
- te kijken of oudere kinderen ook in aanmerking kunnen komen voor de schoolkostenregeling;
- te inventariseren of het mogelijk is om binnen de individuele inkomensvoetstuk rekening te houden met het verschil in kosten tussen paren met jonge en oudere kinderen (gezinnen met oudere kinderen zouden een hoger bedrag toegekend kunnen krijgen. Op dit moment is het bedrag voor paren al hoger dan dat van eenoudergezinnen);
- aan mensen die werk aanvaarden (tot 110% van de toepasselijke bijstandsnorm) extra (vervoers)kosten te vergoeden als die niet door de werkgever worden vergoed, om zo de armoedeval te verkleinen;
- tot slot adviseert het Nibud de gemeente de mogelijkheid te onderzoeken om ook een tegemoetkoming voor sportieve en/of sociaal-culturele activiteiten aan volwassenen te verstrekken.

In hoeverre deze maatregelen passen binnen het door de gemeente gewenste beleid c.q. daarvoor middelen beschikbaar zijn of worden gesteld is uiteraard onderwerp van politieke afweging.

- *Geadviseerd wordt kennis te nemen van de aanbevelingen van het Nibud en deze te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het minimabeleid.*

Bereik regelingen

In de minima-effectrapportage worden de financiële effecten weergegeven indien de huishoudens ook daadwerkelijk gebruik maken van alle regelingen. Dit is echter niet vanzelfsprekend, de regelingen zijn niet bij iedereen bekend, er is soms schroom om een aanvraag in te dienen en/of het ontbreekt aan (digitale) vaardigheden daartoe.

Het belang van een goed bereik neemt toe omdat vanuit het toekomstperspectief verwacht mag worden dat naast de traditionele doelgroepen zich in toenemende mate ook armoede zal gaan voordoen bij werkenden (inwoners met inkomen uit laagbetaalde en/of deeltijd baan, ZZP-ers, kleine ondernemers).

Het is daarom van belang om het bestaan van inkomensondersteunende regelingen actief naar buiten te brengen. Dit kan door:

- verbeteren voorlichting in algemene zin (publicaties, folders etc.)
- integrale aanpak binnen sociaal domein. Door inkomensondersteuning in te bedden in de werkzaamheden van een consulent en in het plan van aanpak te verwerken, kan dit een vast onderdeel worden van beleid en uitvoering in deze gebieden. Voorbeeld hiervan is de 'regelingen-check' (waarbij wordt gekeken in hoeverre een persoon gebruik maakt van minima-regelingen), die onderdeel kan zijn van een plan van aanpak bij een WMO consulent of medewerker van het CJG. Door inkomensondersteuning mee te nemen naast andere vormen van hulp of ondersteuning vindt een integrale aanpak plaats. Dit hangt ook sterk samen met het versterken van de regie op de keten.

- regie op keten verbeteren: omdat het armoedebeleid voor een aanzienlijk deel wordt uitgevoerd door samenwerkingspartners, is het van belang om de partners in de keten doorlopend te informeren over (wijzigingen in) het aanbod van regelingen en afspraken te maken over de wijze van signalering en doorverwijzing.
- *Geadviseerd wordt om een communicatieplan op te stellen om het bereik binnen de doelgroepen te verbeteren.*
- *Geadviseerd wordt om maatschappelijke organisaties doorlopend te informeren over (wijzigingen in) het aanbod van regelingen en afspraken te maken over de wijze van signalering en doorverwijzing.*

Preventief beleid

Integrale aanpak binnen sociaal domein

Hiervoor werd bij het curatief beleid aangegeven dat bij de aanpak in het kader van de WMO in de vorm van een "regelingen-check" het bereik van de regelingen kan worden bevorderd. Omgekeerd kunnen aan bevindingen in het armoedebeleid ook signalen worden ontleend voor het ontstaan of bestaan van een onderliggende problematiek. Niet zelden staat de armoedeproblematiek niet op zich, maar is deze onderdeel van een bredere problematiek. Bij zo'n integrale aanpak kunnen ook de oorzaken van de armoede worden besproken en aangepakt, en kan het (verder) ontwikkelen van armoedeproblematiek worden tegengegaan.

- *Geadviseerd wordt om binnen de ontwikkeling van een integrale aanpak binnen het sociaal domein ook na te gaan of en in hoeverre financiële problematiek onderdeel uitmaakt van een bredere problematiek, en langs aanpak van die problematiek tot een oplossing kan worden gebracht.*

Cursussen voor aanleren van financiële vaardigheden

Om rond te kunnen komen van een minimum inkomen is een goed financieel beheer van het huishouden noodzakelijk. Daarbij is vooral van belang dat geen onverantwoorde leningen worden aangegaan, zodat er niet nog extra kosten van rente en aflossing bijkomen.

Veel huishoudens die van een minimum inkomen moeten rondkomen, voeren een goed financieel beheer, maar een deel ook niet. Voor deze huishoudens, alsook voor jeugdigen die nog geen ervaring hebben met het voeren van een zelfstandige huishouding is het aan te bevelen cursussen of begeleiding te organiseren.

- *Geadviseerd wordt om binnen de bredere aanpak in het sociaal domein ook te voorzien in aanbod van cursussen voor het aanleren van financiële vaardigheden.*

Positie raad

Doelen en doelgroepen concretiseren

Binnen de hiervoor opgenomen aanbeveling om te komen tot een kadernota Armoedebeleid kan de raad in haar kaderstellende rol aangeven wat ze met het armoedebeleid beoogt. Door het beleidskader van armoedebeleid te hernieuwen, wordt het beleid minder versnipperd, krijgt het meer samenhang en wordt de aansluiting met aangrenzende beleidsvelden verbeterd. Het concretiseren van de doelen en doelgroepen geeft richting aan beleid en maakt het controle op het behalen van de doelen mogelijk.

Informatievoorziening verbeteren

Door aan te geven welke informatie gerapporteerd wordt, kan de gemeenteraad nagaan in hoeverre gestelde doelen gehaald worden. Hiermee wordt het beleid gecontroleerd. Door middel van een integrale rapportage met gegevens over gebruik, bereik en financiële gegevens (waarin

ook gegevens van het Werkplein en samenwerkingspartners worden meegenomen) kunnen de inzet en de effecten van het armoedebeleid inzichtelijk worden gemaakt.

- *Geadviseerd wordt om doelen en doelgroepen van het armoedebeleid zodanig te concretiseren dat hiermee richting wordt gegeven aan het beleid en door een daarop afgestemde informatievoorziening controle op het behalen van de doelen mogelijk wordt gemaakt.*

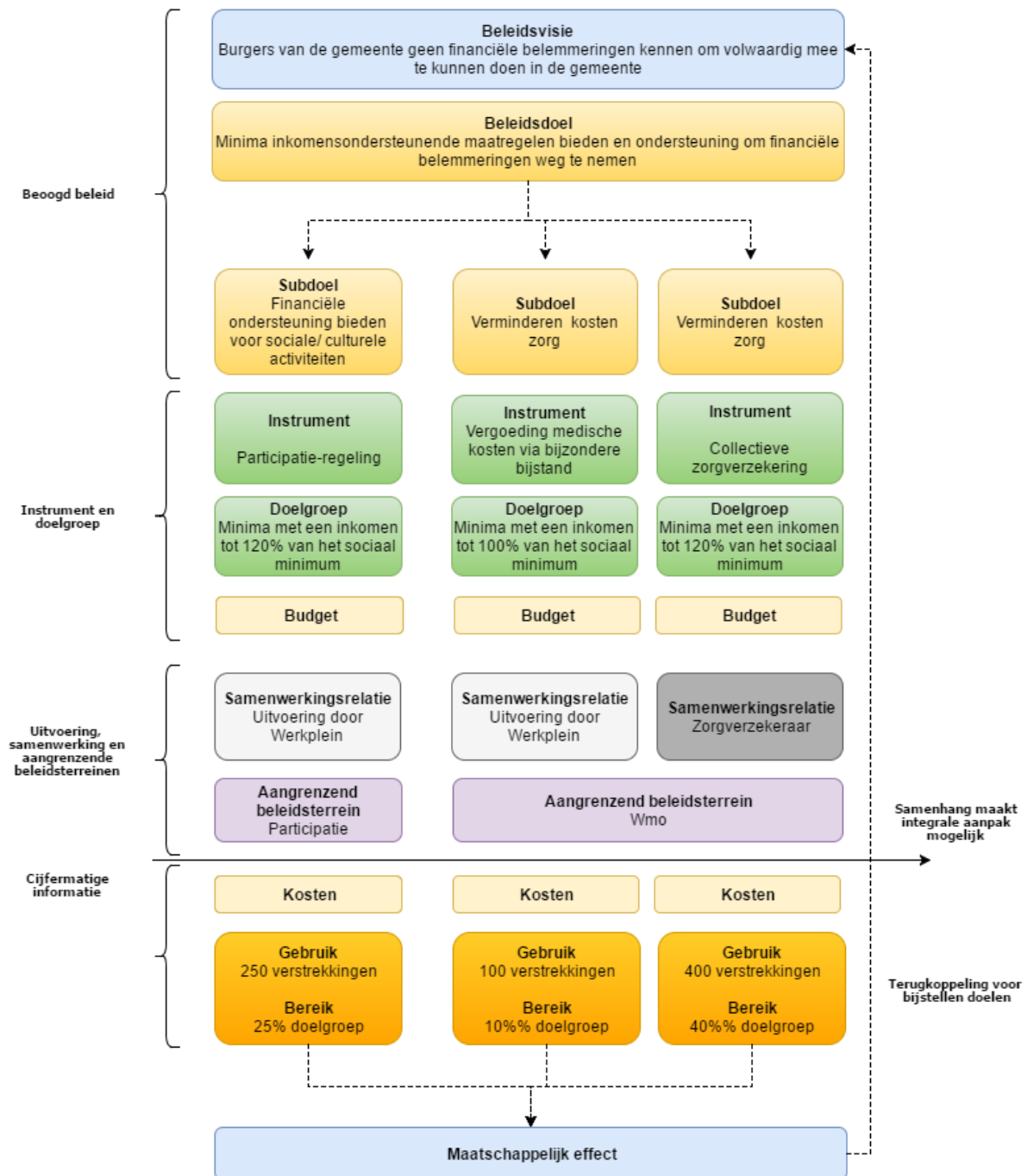
Bijlage 1: Vergelijking instrumenten minimabeleid

In de figuur hieronder is per gemeente aangegeven welke regelingen worden aangeboden en welke inkomensgrens daarbij gehanteerd wordt.

	Voorziening	Etten-Leur	Moerdijk	Drimmelen	Roosendaal
Wettelijke Regelingen	Bijzondere bijstand	120%	110%	100%	100%
	Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	101%	101%	101%	101%
	Individuele inkomensvoetingsregeling	101%	101%	101%	101%
Zorg	Collectieve zorgverzekering basispakket	120%	120%	120%	120%
	Collectieve zorgverzekering uitgebreid pakket	120%	120%	120%	120%
	Toeslag of regeling voor chronisch zieken	120% (via czv)	120% (via czv)	130%	120% (via czv)
	Huishoudelijke en persoonlijke verzorging	M *****	A/M *****	A/M *****	M *****
	Maaltijdvoorziening	120%	-	100%*	100%*
	Persoonlijke alarmering	-	120%*	100%*	100%*
	Dieetkosten	120%*	120%*	100%*	100%*
	Bewassingskosten	120%*	120%*	100%*	100%*
	Medisch noodzakelijke hulpmiddelen	120%*	120%*	100%*	100%*
School en onderwijs	Overgangsregeling vervolg onderwijs (schoolstartpakket)	120%	110% ****	120% ****	-
	Regeling schoolkosten basisschool	120%	110%	-	-
	Regeling schoolkosten voortgezet onderwijs	120%	110%	120% ****	120%
	Reiskostenvergoeding studerende voortgezet onderwijs	➤	110%	-	-
	Kinderopvang / Peuterspeelzaal	120% ***	-	100%*	100%**
	Toeslag voor studerende jongeren die niet in staat zijn minimumloon te verdienen	-	-	100%	-
Participatie regelingen	Maatschappelijke participatie	120%	110%	-	-
	Gratis abonnement tijdschrift	120%	110%	-	-
Stichtingen	Stichting Leergeld	120%	110%	120%	120%
	Jeugdcultuurfonds	-	110%	-	120%
	Jeugdsportfonds	-	110%	-	-
	Stichting Paul	-	-	-	120%

- * uit bijzondere bijstand
- ** uit bijzondere bijstand bij medische of sociale indicatie
- *** reductieregeling bij medische of sociale indicatie
- **** uitgevoerd door Stichting Leergeld
- ***** A = Algemene voorziening, M = maatwerkvoorziening.

Bijlage 2 Model Armoedebeleid



Bijlage 3 Aanbevelingen Nibud

Algemene aanbevelingen

De pakketten waarop de basisbedragen zijn gebaseerd zijn sober maar voldoende. De inhoud en de prijzen worden jaarlijks zorgvuldig aangepast door het Nibud¹ en zijn ook gevalideerd door panels van consumenten². Dit wil echter niet zeggen dat ieder huishouden hieraan voldoende heeft of dat ieder huishouden rond kan komen.

Uit Nibud-onderzoek (2015)³ blijkt dat van alle Nederlandse huishoudens 17% (zeer) moeilijk kan rondkomen. Van de huishoudens met een laag inkomen komt een groter deel moeilijk rond. Zo blijkt dat onder de huishoudens met een netto huishoudinkomen van maximaal 1.250 euro per maand 42% (zeer) moeilijk rondkomt. Van alle huishoudens tot een inkomen van 1.750 euro komt 35% (zeer) moeilijk rond.

➤ *Organiseer budgetcursussen/cursussen voor aanleren van financiële vaardigheden*

Om rond te kunnen komen van een minimum inkomen is een goed financieel beheer van het huishouden noodzakelijk. Men reserveert om zo nodig grote uitgaven te kunnen doen voor de vervanging van inventaris. We gaan ervan uit dat het huishouden niet leent, zodat er niet nog extra kosten van rente en aflossing bijkomen. Veel huishoudens die van een minimum inkomen moeten rondkomen, voeren een goed financieel beheer, maar een deel ook niet. Voor deze huishoudens is het aan te bevelen cursussen of begeleiding te organiseren. Het Nibud, en ook andere (lokale) organisaties, hebben hiervoor een uitgebreid aanbod.

➤ *Niet-gebruik tegengaan*

In de berekeningen is ervan uitgegaan dat alle aanspraken op landelijke en lokale regelingen zijn aangevraagd. Dat is echter niet voor ieder huishouden een vanzelfsprekendheid⁴. De gemeente kan het gebruik van lokale regelingen stimuleren door hieraan **publiciteit te geven en de toegang tot deze regelingen te vereenvoudigen**.

Om het niet-gebruik te verminderen, kunnen de gemeenten Moerdijk, Roosendaal, Etten-Leur en Drimmelen ook het **sociale wijkteam inzetten**. Op dit moment werkt circa 85% van de gemeenten met één of meer sociale wijkteams als toegang tot zorg en ondersteuning. De wijkteams bestaan uit professionals met een verschillende achtergrond en expertise.

In hun gesprekken met inwoners blijken wijkteams veel te maken te hebben met financiële problemen van burgers.

Om de kwaliteit van de hulpverlening te waarborgen tijdens keukentafelgesprekken, is het wenselijk dat de professionals binnen het sociale wijkteam op de hoogte zijn van alle inkomensondersteunende maatregelen die de gemeente Moerdijk te bieden heeft. Daarbij is het belangrijk dat de sociale wijkteams huishoudens bekend maken met de regelingen en ook aangeven hoe huishoudens regelingen kunnen aanvragen.

Daarnaast kan het sociale wijkteam ook een signalerende functie hebben met betrekking tot de schuldensituatie van een huishouden. Hoe eerder financiële problemen kunnen worden aangepakt, hoe beter. Wij gaan er in dit onderzoek niet van uit dat huishoudens schulden hebben (die afgelost moeten worden). In die praktijk kunnen die echter wel aanwezig zijn.

¹ Zie Nibud Budgethandboek en Prijzengids, jaarlijkse uitgaven.

² Hoff, S. et. al. (2009). *Genoeg om van te leven, Focusgroepen in discussie over de minimale kosten van levensonderhoud*. Den Haag: SCP/Nibud. Te downloaden op de websites van het Nibud of SCP.

³ Schors, A. van der, Werf, M.M.B. van der, & Schonewille, G. (2015). *Geldzaken in de praktijk 2015*. Utrecht: Nibud.

⁴ Zie bijvoorbeeld Tempelman, C., Houkes, A. Prins, J. (2011). *Niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen*, Amsterdam: SEO. Te downloaden op www.overheid.nl.

Aanbevelingen voor de gemeente Moerdijk

De diverse vormen van inkomensondersteuning in de gemeente Moerdijk hebben een positief effect op de bestedingsruimte van de inwoners.

Positieve aspecten

- De betalingscapaciteit voor de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen en waterschapslasten wordt gezamenlijk berekend. Hierdoor hoeven sommige huishoudens minder lokale lasten te betalen dan wanneer de betalingscapaciteit apart wordt berekend. Daarnaast wordt er geen hondenbelasting geheven.
- De gemeente Moerdijk houdt bij de kwijtschelding ook rekening met de kosten van kinderopvang. Dit heeft een positief effect op de begroting van de alleenstaande ouder met jonge kinderen. Dit huishouden betaalt op 110% van de norm minder lokale lasten dan wanneer geen rekening wordt gehouden met de kinderopvangkosten.
- De gemeente Moerdijk hanteert een ruime inkomensgrens voor de collectieve zorgverzekering; tot een inkomen van 120% van het toepasselijk minimum kan men hier gebruik van maken.
- Personen met een zorgvraag kunnen in de gemeente Moerdijk voor een noodzakelijke maaltijdvoorziening, persoonsalarmering en extra waskosten als gevolg van een ziekte individuele bijzondere bijstand aanvragen. Daarnaast ontvangen chronisch zieken een eigen bijdrage in het eigen risico van 50 euro per jaar. Hiermee blijven de extra kosten als gevolg van de zorgvraag beperkt voor chronisch zieken in de gemeente.
- De huishoudelijke hulp in de gemeente Moerdijk is een maatwerkvoorziening. Daarvoor moet men de eigen bijdrage Wmo betalen, die vergoed wordt door een extra module binnen de collectieve zorgverzekering. Hierdoor zijn de kosten voor huishoudelijke hulp laag (2,05 euro per maand).

Het Nibud adviseert om bovenstaande regelingen en mogelijkheden op dezelfde manier voort te zetten.

Aandachtspunten

➤ *Extra aandacht voor paren en gezinnen met oudere kinderen*

De paren met jongere en oudere kinderen en de eenoudergezinnen met oudere kinderen hebben op alle onderzochte inkomensniveaus te maken met tekorten als zij naast het basispakket ook het restpakket willen bekostigen.

Dit fenomeen ziet het Nibud ook bij andere gemeenten. De belangrijkste oorzaak hiervan is:

- Paren moeten de kosten voor twee volwassenen dragen. Ter vergelijking, een eenoudergezin ontvangt 70% van de norm voor een paar plus de alleenstaande ouderkop⁵ vanuit het kindgebonden budget, wat samen ongeveer neerkomt op 90% van de norm. De extra inkomsten voor paren (van ongeveer 10%) ten opzichte van het eenoudergezin wegen vaak niet op tegen de kosten voor een extra volwassene aan bijvoorbeeld voeding, kleding en de zorgverzekering.
- De kosten van oudere kinderen zijn, wat betreft voeding, kleding en verzorging, vergelijkbaar met die van een volwassene. Zij drukken sterk op de begroting. Deze kosten worden niet volledig gecompenseerd door (leeftijdsafhankelijke) kindgebonden toeslagen.

⁵ De alleenstaande ouderkop is een onderdeel van het kindgebonden budget. Het maximale bedrag aan kindgebonden budget wordt voor alleenstaande ouders verhoogd met een bepaald bedrag. Dit extra bedrag (in 2016 maximaal € 3.066) wordt de alleenstaande ouderkop genoemd.

Bovengenoemde factoren vinden hun oorsprong in het Rijksbeleid. Voor landelijke regelingen is het aan het Rijk om al dan niet aanpassingen en/of aanvullende maatregelen te nemen. Gemeenten kunnen via accenten in het eigen beleid trachten de gevolgen hiervan deels te repareren. De gemeente Moerdijk heeft hierin al een aantal passende beleidskeuzes gemaakt, bijvoorbeeld door het aanbieden van een uitgebreide collectieve aanvullende zorgverzekering en doordat er een participatieregeling is voor kinderen van 4 tot en met 17 jaar, een gratis tijdschrift voor basisschoolkinderen, de indirecte schoolkostenregeling en het Schoolstartpakket voor kinderen die van de basisschool naar de middelbare school gaan.

Het Nibud adviseert het bestaan van inkomensondersteunende regelingen actief naar buiten te brengen. Ook verstrekkingen vanuit de individuele bijzondere bijstand (niet in dit onderzoek meegenomen) kunnen dergelijke gezinnen helpen om hun tekorten te beperken. In dit laatste geval kunnen alleen noodzakelijke bijzondere kosten vergoed worden, maar het is zeker de moeite waard om dit extra onder de aandacht te brengen.

De gemeente heeft voor kinderen de participatieregeling. Daarnaast hebben basisschoolkinderen recht op de indirecte schoolkostenregeling en het gratis tijdschrift, en startende middelbare scholieren gebruik kunnen maken van het Schoolstartpakket.

Uit de begrotingen is duidelijk gebleken dat gezinnen met oudere kinderen meer tekort komen dan gezinnen met jongere kinderen. Oudere kinderen (op de middelbare school) zijn gemiddeld duurder dan jongere kinderen (op de basisschool).

Bij de participatieregeling wordt bij de hoogte van het bedrag geen onderscheid gemaakt tussen jonge en oudere kinderen; beide kunnen aanspraak maken op maximaal 150 euro per jaar. De gemeente Moerdijk zou onderscheid kunnen maken in de maximale bijdrage tussen jongere en oudere kinderen. Hierbij zouden oudere kinderen een hoger bedrag moeten ontvangen dan jongere kinderen. Daarnaast zou de gemeente Moerdijk kunnen inventariseren of middelbare scholieren ook gebruik kunnen maken van de indirecte schoolkostenregeling. Zo kunnen zij ook structureel (jaarlijks) aanspraak maken op een bijdrage voor schoolkosten, in plaats van alleen aan het begin van de middelbare schooltijd.

Daarnaast raadt het Nibud aan te onderzoeken of het mogelijk is de participatieregeling voor schoolgaande kinderen (de maximale jaarlijkse bijdrage van 150 euro) door te trekken naar een inkomensgrens van 120%.

Tot slot adviseert het Nibud de gemeente de mogelijkheid te onderzoeken om ook een tegemoetkoming voor sportieve en/of sociaal-culturele activiteiten aan volwassenen te verstrekken. Met name paren, die met een bijstandsnorm de kosten van twee volwassenen moeten dragen, zullen veel baat hebben bij een bijdrage voor elke volwassene binnen het huishouden.

➤ *Kwetsbare financiële situatie van alleenstaanden*

Alleenstaanden onder de AOW-gerechtigde leeftijd hebben op bijstandsniveau en op 110% van het minimum met een tekort te maken als zij naast het basispakket ook het restpakket willen bekostigen. Het tekort doet zich voor na invulling van het basispakket. Het zijn dus de kosten aan sociale participatie die het tekort veroorzaken. Zoals in de vorige paragraaf al benoemd, zou de gemeente Moerdijk kunnen overwegen om ook aan volwassenen een tegemoetkoming te verstrekken in de kosten van sportieve en/of sociaal-culturele activiteiten. Hoewel er dan nog steeds een tekort op de begroting blijft bestaan voor de alleenstaande, vergroot dit wel de kans dat een alleenstaande kan blijven participeren in de samenleving.

➤ *Armoedeval bij werkaanvaarding*

Bij alle huishoudtypen is er sprake van een armoedeval op 110% van de toepasselijke bijstandsnorm. Een van de oorzaken hiervan is de werkgerelateerde kosten, zoals de kosten voor woon-werkverkeer. Bij een inkomen boven het minimum wordt er in deze rapportage

vanuit gegaan dat er sprake is van een (parttime) baan, wat ook extra (vervoers)kosten met zich meebrengt. In de praktijk zal het regelmatig voorkomen dat deze kosten door de werkgever worden vergoed. Mocht dit niet het geval zijn, dan zou de gemeente voor deze kosten een vergoeding kunnen verstrekken, bijvoorbeeld vanuit het re-integratie- of participatie-budget of in de vorm van bijzondere bijstand. Op deze manier vallen de extra vervoerskosten voor de uitstromer naar werk weg, waarmee ook eventuele tekorten op de begroting verlaagd kunnen worden. Tevens wordt hiermee de armoedeval bij dit inkomensniveau verkleind.

1. Inleiding

1.1. Introductie

Als gevolg van de economische ontwikkelingen zijn bij veel huishoudens ingrijpende veranderingen opgetreden in de inkomenssituatie. In aanvulling op de meer algemene inkomensondersteunende maatregelen door het Rijk kunnen gemeenten, in het kader van het armoedebeleid, voor deze huishoudens een belangrijke rol spelen. Door het verlenen van bijzondere bijstand, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, schuldhulpverlening en andere regelingen ondersteunen zij de minima. De Rekenkamer heeft daarom bij de voorbereiding van het onderzoeksprogramma 2016 het onderwerp "Armoedebeleid" voorgesteld als relevant onderzoeksthema. In reactie daarop is door de raden van de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur, Moerdijk en Roosendaal de interesse voor dit onderwerp kenbaar gemaakt, en is dit door de Rekenkamer voor deze gemeenten in het onderzoeksprogramma voor 2016 opgenomen.

Voor elk van deze vier gemeenten is een afzonderlijk rapport geschreven. Daarnaast is er een koepelnotitie opgesteld. Hierin wordt ingegaan op overeenkomsten en verschillen tussen de vier gemeenten en een toekomstperspectief gegeven. In het toekomstperspectief wordt op basis van een aantal publicaties een analyse gemaakt van sociaal-culturele en economische trends op gemeentenniveau.

In dit rapport worden de bevindingen bij het onderzoek in de gemeente Moerdijk weergegeven.

1.2. Definities en gemeentelijk armoedebeleid

Armoede

Armoede is een breed begrip dat op verschillende manieren kan worden gedefinieerd. Het omvat verschillende elementen: een tekort aan financiële middelen om in de eerste levensbehoeften te kunnen voorzien, een financieel tekort waardoor personen niet mee kunnen doen in het dagelijks leven in de samenleving, een relatieve achterstand van een groep ten opzichte van andere groepen enz. Ook wordt er het onderscheid gemaakt tussen objectieve en subjectieve armoede; waar de ene persoon zich niet arm voelt, zal een ander in een gelijke situatie zich dat wel voelen. Deze zaken lopen bij het spreken over armoede nogal eens door elkaar.

Voor het onderzoek wordt de definitie gebruikt zoals deze in het gemeentelijk beleid wordt geformuleerd. Dit wordt in hoofdstuk 3.1 behandeld. Geanalyseerd wordt hoe de doelgroepen in het beleid van de gemeente geformuleerd worden en hoe de gemeente in de uitvoering hiermee omgaat.

In dit rapport spreken we over armoede in enge zin (een tekort aan financiële middelen om in de eerste levensbehoeften te voorzien) en armoede in ruime zin (niet volwaardig kunnen deelnemen aan maatschappelijke activiteiten als gevolg van een financieel tekort). Een dergelijk onderscheid wordt ook in de minima-effectrapportage van het Nibud gebruikt in hoofdstuk 5.

Sociaal minimum en doelpopulatie

Het sociaal minimum is het bedrag dat minimaal nodig is om te voorzien in het levensonderhoud. Het sociaal minimum wordt door de Rijksoverheid vastgesteld en is ongeveer gelijk aan een bijstandsuitkering.

Het gemeentelijk armoedebeleid richt zich op de doelpopulatie: huishoudens met een inkomen tot 101%, 110% of 120% van het sociaal minimum. Met uitzondering van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen kan de gemeente zelf aangeven tot welke inkomensgrens personen in aanmerking komen voor de verschillende regelingen. In Moerdijk is dit voor bijzondere bijstand 110% (daarboven wordt een draagkrachtberekening gemaakt). De regeling voor chronisch zieken geldt tot 120% van het minimum. Het kwijtschelden van de gemeentelijke belastingen geldt voor de groep tot 101% van het sociaal minimum. Voor andere regelingen kunnen gemeenten ook de hoogte van de inkomensgrens vaststellen, in Moerdijk veelal 110%. Stichtingen en partners die een eigen werkwijze hebben, kunnen de hoogte ook zelf bepalen.

Gemeentelijk armoedebeleid

Gemeenten kunnen een beleidskader vaststellen voor het armoede en minimabeleid, maar zijn dat niet wettelijk verplicht. Gemeentelijk armoedebeleid bestaat uit het aanbod van inkomensondersteunende maatregelen door de gemeente: bijzondere bijstand, kwijtschelden van gemeentelijke belastingen, het aanbieden van collectieve zorgverzekering, vergoeden van maaltijdvoorziening, regelingen voor participatie e.d.

Daarnaast bestaat armoedebeleid vaak uit voorzieningen ter bevordering van de participatie; 'mensen moeten kunnen meedoen in de samenleving'. Het gaat hier om voorzieningen waarbij financiële problematiek of een financieel element meespeelt. De gemeenten zijn vrij om dit zelf in te richten, of door een samenwerkingspartner uit te laten voeren.

Stichtingen kunnen gemeenten ondersteunen bij de uitvoering van het armoedebeleid. Een meedoe-regeling voor kinderen kan door de gemeente of door een stichting worden aangeboden. Sommige gemeenten hebben een apart budget voor bijvoorbeeld maaltijdvoorziening, andere gemeenten financieren dit uit de bijzondere bijstand.

Bij het verlenen van bijzondere bijstand hebben gemeenten relatief veel beleidsvrijheid. Voor bijzondere bijstand geldt dat gemeenten deze wettelijk gezien moeten verlenen. Hoe zij de noodzaak toetsen, en of ze hier regels voor opstellen, bepalen gemeenten zelf. Bijzondere bijstand kent twee vormen: bijzondere bijstand 'om niet' (waarbij het bedrag een gift van de gemeente is) en bijzondere bijstand in de vorm van een lening (die in termijnen terug kan worden betaald). De landelijke wetgeving schrijft voor dat bijzondere bijstand alleen verstrekt mag worden onder 'bijzondere en noodzakelijke' omstandigheden. Gemeenten moeten zelf nagaan of dit bij een verstrekking het geval is. Het staat gemeenten vrij een beleidsregel op te stellen waarin vaststaat voor welke aanvragen geld wordt verstrekt en onder welke voorwaarden.

Voor het kwijtschelden van de gemeentelijke belastingen geldt dat de gemeente zelf de mate van kwijtschelding (geen, gedeeltelijk, geheel) kan bepalen. De hoogte van het inkomen en het vermogen is hierbij wel naar landelijk geldende regeling vastgesteld. In 2016 is dit vastgesteld op een inkomen onder 100% van het sociaal minimum en €1.450 aan vermogen voor een alleenstaande en €2.269 voor een echtpaar.

1.3. Doel van het onderzoek en onderzoeksvraag

De overkoepelende onderzoeksvraag is de basis voor het onderzoek in alle onderzochte gemeenten. Deze luidt:

"In hoeverre is het armoedebeleid bij de gemeente als doeltreffend en doelmatig aan te merken?"

In dit rapport wordt deze vraag voor de gemeente Moerdijk beantwoord. In de koepelnotitie wordt een vergelijking tussen de verschillende gemeenten gemaakt. Ook wordt hierin een toekomstperspectief geschetst.

1.4. Onderzoeksaanpak en afbakening

In dit onderzoek is het armoedebeleid cijfermatig en kwalitatief geanalyseerd. Uit de gegevens die beschikbaar zijn gesteld door de gemeente is, voor zover mogelijk, gebruik van regelingen en diensten, ontwikkelingen en het bereik van de doelgroep onderzocht. De beleidsdocumenten bieden een beeld van de doelen die de gemeente stelt en een basis voor de analyse van het beleid.

Daarnaast zijn er interviews gehouden met medewerkers van de gemeente. Samenwerkingspartners, uitvoerders en raadsleden zijn in afzonderlijke groepsgesprekken geïnterviewd. Zo wordt de inzet van de gemeente en samenwerkingspartners vastgesteld. De doelstellingen worden afgezet tegen de behaalde resultaten in de uitvoering van het beleid. Het onderzoek omvat de periode 2013-2015.

1.4.1. Drie-sporenmodel en diepte- en breedte-onderzoek

Drie-sporenmodel

In het drie-sporenmodel worden drie vormen van armoedebeleid onderscheiden: curatief, activerend en preventief. Dit model maakt ook de verbindingen met aangrenzende beleidsvelden inzichtelijk.

1. Curatief minimabeleid

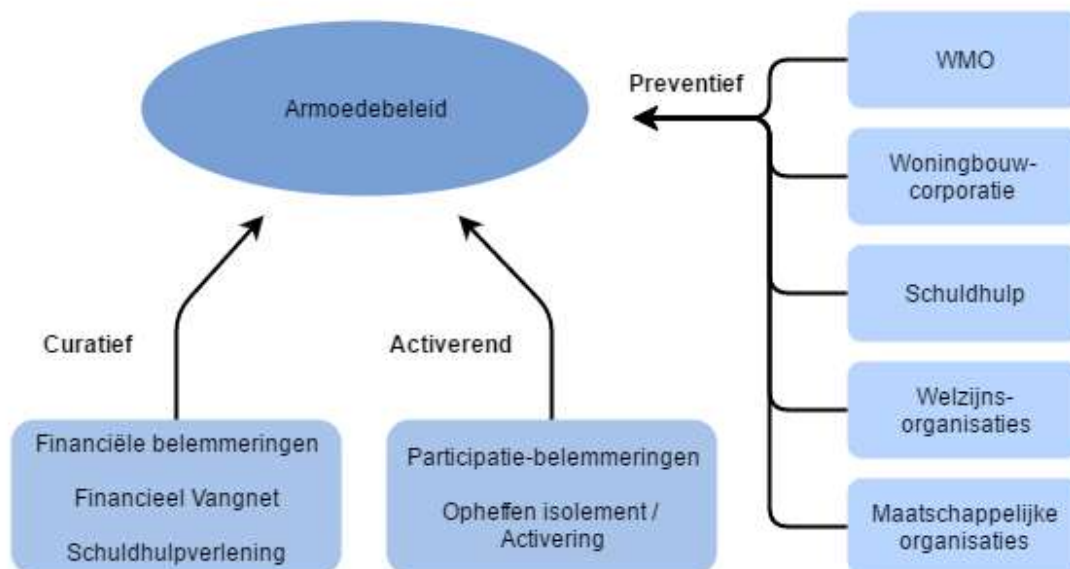
Het beleid en de instrumenten zijn erop gericht om een bestaande armoedesituatie te verzachten of te herstellen. Dit beleid bestaat uit financiële tegemoetkomingen voor de doelgroep. Hierin staan de financiële belemmeringen centraal.

2. Preventief armoedebeleid

Het beleid en de instrumenten zijn erop gericht om een situatie van armoede te voorkomen. Deze vorm van beleid bestaat uit voorlichtingen, cursussen en een goede signalering onder risicogroepen. Hierbij staan signalering en informeren centraal.

3. Activerend armoedebeleid

Het beleid en de instrumenten zijn erop gericht om participatieproblemen en sociaal isolement te voorkomen of te herstellen. Dit spoor van beleid bestaat uit verschillende vormen van participatiebevordering en het wegnemen van belemmeringen hiervoor. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan re-integratie, verslavingszorg of psychische begeleiding. Hierbij staat sociale activering centraal.



Figuur 1. Het drie-sporenmodel minimabeleid. Bron: CAB.

Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt er:

- een diepte-onderzoek gedaan, waarbij naar de opzet en werking van het armoedebeleid wordt gekeken, en
- een breedte-onderzoek gedaan, waarbij er naar de relaties en samenhang met andere beleidsterreinen wordt gekeken.

In zowel het diepte- als breedte-onderzoek wordt het drie-sporenmodel als kapstok gebruikt.

Diepte-onderzoek

In het diepte-onderzoek staat het armoedebeleid centraal. Hierin wordt gekeken naar de armoede in de gemeente, het armoedebeleid, doelen en doelgroepen, de regelingen, uitvoering, effecten en financiële middelen. Dit omvat de instrumenten bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentelijke belasting, en specifieke minimaregelingen gericht op inkomensondersteuning.

Ook worden onder het armoedebeleid diensten gerekend die gericht zijn op financiële ondersteuning uitgevoerd door gemeente of samenwerkingspartners. Voorbeelden hiervan zijn sociale raadslieden, stichtingen die financiële ondersteuning bieden, de Voedselbank en welzijnsinstellingen. Hierbij wordt ingegaan op de 'wat vraag' (wat beoogt de gemeente en wat is het beleid?) en de 'hoe-vraag' (hoe is de uitvoering vormgegeven? Is de gemeente uitvoerder of samenwerkingspartner? Wat is de aard van de relatie, en in hoeverre stuurt de gemeente en is zij verantwoordelijk?)

Breedte-onderzoek

In het breedte-onderzoek wordt ingegaan op de beleidsvelden die aan het armoedebeleid grenzen. De samenhang en relatie met het armoedebeleid van de schuldhulpverlening, arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid, WMO en gedeeltelijk het jeugd- en woonbeleid wordt geanalyseerd aan de hand van het drie-sporenmodel.

Om de relatie en samenhang met de andere beleidsvelden te bepalen, kijken we:

- of het armoedebeleid expliciet verwijst naar de aangrenzende beleidsvelden;
- naar de doelen die in de beleidsstukken van de aangrenzende beleidsvelden zijn geformuleerd en of deze overeenkomen met het armoedebeleid;
- naar de aansluiting in de uitvoering, met name hoe armoedeproblematiek wordt gesignaleerd en aangepakt en hoe de toeleiding van de verscheidene loketten naar de minima-regelingen is georganiseerd;
- naar het beleid en diensten die worden aangeboden en effecten op armoede in brede zin, en hoe zij zich verhouden tot het drie-sporenmodel.

Er wordt gekeken naar deze beleidsvelden omdat ze complementair zijn aan het armoedebeleid; soms zijn ze expliciet onderdeel van het armoedebeleid en soms vallen ze buiten het armoedebeleid, maar zijn ze wel aanvullend omdat ze voor dezelfde doelgroep dezelfde effecten hebben (financiële ondersteuning en participatie). Het armoedebeleid bestaat uit twee componenten: het bieden van inkomensondersteuning en het laten participeren van burgers. Dit geldt ook voor de interventies die voortkomen uit de Participatiewet; deze richten zich op het verkrijgen van een zelfstandig inkomen (door werk) of door het vergroten van de participatie. De WMO richt zich op het vergroten van zelfredzaamheid. Daarnaast worden er in de WMO diensten aangeboden die problemen aanpakken die veelal samenhangen met armoede, zoals een sociaal isolement of psychosociale problematiek. In het kader van het jeugdbeleid wordt gezien in hoeverre de toeleiding naar minima-regelingen plaatsvindt en hoe deze geregistreerd wordt. Voor het woonbeleid wordt bekeken in hoeverre woningbouwcorporaties bij het armoedebeleid betrokken zijn (bijvoorbeeld bij goedkope huurwoningen) en of er afspraken op dit gebied zijn gemaakt.

1.4.2. Minima-effectrapportage

Als onderdeel van het onderzoek is door het Nibud een minima-effectrapportage (MER) uitgevoerd voor elke gemeente. Deze rapportage brengt in kaart wat het effect is van landelijke en lokale inkomensondersteunende regelingen op de financiële positie van huishoudens met een laag inkomen in de gemeente.

De MER brengt de financiële situatie van zeven huishoudtypen bij een inkomen op 100%, 110% en 120% van het toepasselijk minimum in beeld. Ook worden eventuele armoedevallen in kaart gebracht. Hiervan is sprake indien (bijvoorbeeld bij uitstroom naar werk) het inkomen toeneemt, maar door het wegvallen van het recht op financiële tegemoetkoming op grond van regelingen de netto bestedingsmogelijkheden per saldo afnemen.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de armoede in Moerdijk cijfermatig geanalyseerd, in hoofdstuk 3 wordt het diepte-onderzoek weergegeven en in hoofdstuk 4 het breedte-onderzoek. In hoofdstuk 5 is een samenvatting opgenomen van de bevindingen in de door Nibud opgestelde minima-effectrapportage.

De reactie van het College op de conceptrapportage is opgenomen als hoofdstuk 6, in hoofdstuk 7 volgt het Nawoord van de Rekenkamer daarop.

In bijlage 6 wordt ingegaan op de vragen die de gemeenteraad voorafgaand aan het onderzoek heeft gesteld.

2. Armoede in Moerdijk

Aan de hand van de beschikbare cijfers wordt inzicht gegeven in de armoede in de gemeente Moerdijk.

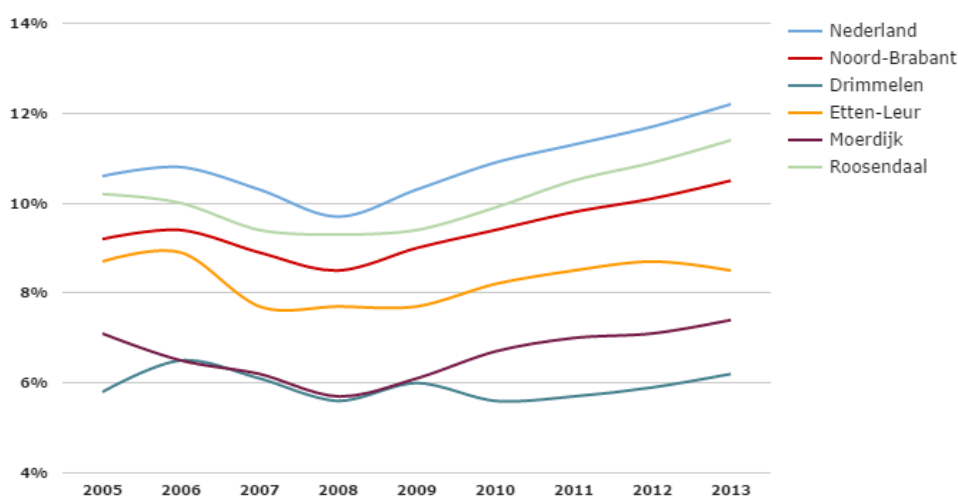
De cijfers komen uit twee bronnen: het CBS en de minimascan van Stimulansz. Het CBS maakt gebruik van gegevens van de Belastingdienst, verschillende (bevolkings)registers en gegevens van gemeenten. De gegevens van het CBS zijn momenteel beschikbaar tot 2013. Dit is het gevolg van het tijdstip waarop de daarvoor benodigde gegevens door met name de Belastingdienst beschikbaar gesteld kunnen worden en de daarna benodigde verwerkingstijd bij het CBS.

Omdat bij het CBS geen actuele gegevens beschikbaar zijn heeft Stimulansz in opdracht van de VNG een rekenmethode ontwikkeld voor het maken van een prognose van het aantal huishoudens op het sociaal minimum, de Minimascan. Uitgaande van de laatst beschikbare gegevens bij het CBS wordt op basis van de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden, inwoners, 65-plussers, WW-ers en arbeidsongeschikten in de gemeente een prognose voor de actuele situatie gemaakt. Indien er geen bijzondere ontwikkelingen of afwijkingen in de gemeente zijn, geeft deze raming een redelijk beeld van de ontwikkeling.

2.1. Situatieschets van de armoede

Uit de cijfers blijkt dat Moerdijk gemiddeld minder armoede dan Nederland en Noord-Brabant kent. 7,1% van de huishoudens moesten in 2013 rondkomen van een inkomen van 110% van het sociaal minimum, dit zijn 1100 huishoudens. Er zijn 1.500 huishoudens die behoren tot de groep met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum.

Het aantal minima in Moerdijk stijgt vanaf 2008 tot aan 2013 structureel, van 5,5% tot 7,1%. Dit is een aanzienlijke stijging.



Figuur 2. Percentage huishoudens tot 110% van het sociaal minimum in Moerdijk in vergelijking met de gemeenten Drimmelen, Etten-Leur en Roosendaal, de provincie Noord-Brabant en Nederland als geheel. Bron: CBS.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van het aantal huishoudens met een inkomen tot 101% en 110% van het sociaal minimum in 2012. De gemeente Moerdijk wordt vergeleken met de andere onderzochte gemeenten, de provincie Noord-Brabant en Nederland als geheel.

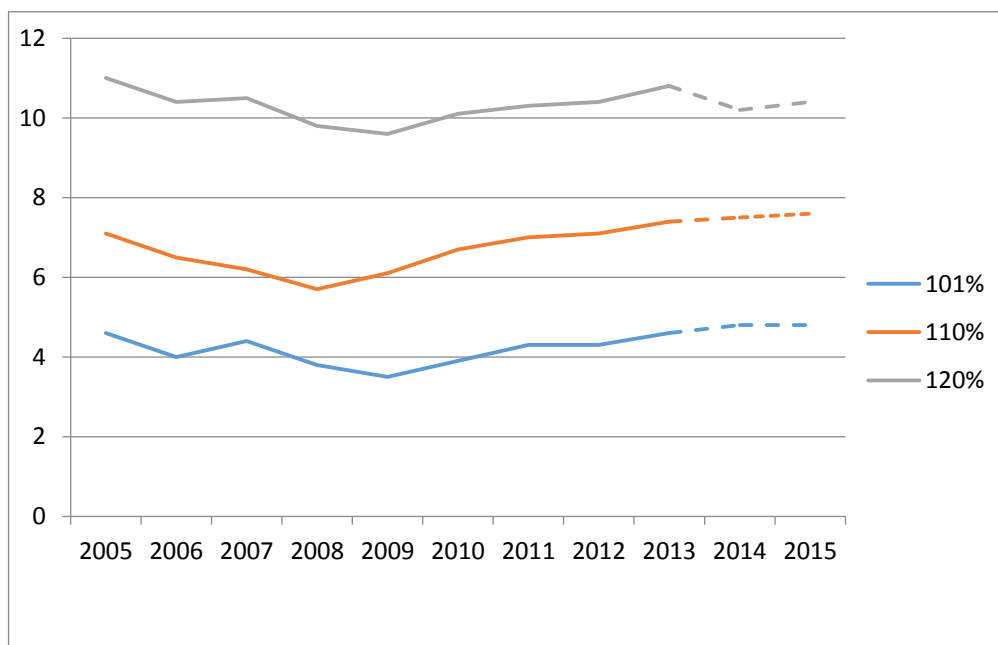
Tabel 1. Aantal huishoudens tot 101% en 110% van het sociaal minimum in 2012. Het relatief aantal is het percentage van de doelpopulatie (particuliere huishoudens met een inkomen die niet afhankelijk zijn van studiefinanciering). Bron: CBS.

Gemeente	101% sociaal minimum	110% sociaal minimum
Drimmelen		
Absoluut aantal huishoudens	400	600
Relatief aantal huishoudens	3,7%	5,9%
Moerdijk		
Absoluut aantal huishoudens	700	1.100
Relatief aantal huishoudens	4,3%	7,1%
Etten-Leur		
Absoluut aantal huishoudens	900	1.500
Relatief aantal huishoudens	5,4%	8,7%
Roosendaal		
Absoluut aantal huishoudens	2.400	3.600
Relatief aantal huishoudens	7,3%	10,9%
Provincie Noord-Brabant		
Absoluut aantal huishoudens	67.400	104.400
Relatief aantal huishoudens	7,7%	10,1%
Nederland		
Absoluut aantal huishoudens	542.700	823.300
Relatief aantal huishoudens	6,5%	11,7%

2.1.1. Trends en context

In figuur 3 is de (verwachte) trend van de verschillende minima-populaties weergegeven. Dit betreft het percentage huishoudens ten opzichte van het totaal aantal huishoudens. De doorgetrokken lijnen geven de cijfers van het CBS weer, de gestippelde lijn is een weergave van de gegevens van de minimascan van Stimulansz.

We zien dat de armoede tussen 2009 en 2013 is toegenomen, waarbij er op basis van de raming van Stimulansz verwacht wordt dat de groepen tot 101% en 110% verder zijn toegenomen. De groep tot 120% laat op basis van de raming een kleine daling zien tot aan 2014, waarna de doelpopulatie tot aan 2015 weer groeit.



Figuur 3. Percentage huishoudens tot 101%, 110% en 120% van het sociaal minimum. Bron: CBS en Minimascan.

2.2. Risicogroepen

Binnen het armoedebelief worden een aantal risicogroepen onderscheiden. Risicogroepen zijn groepen die een hogere kans hebben op armoede, zoals bijstandsgerechtigden en eenoudergezinnen (CBS, 2015). Hierbij moet opgemerkt worden dat het om *risicogroepen* gaat; deze personen en huishoudens hebben niet per definitie een laag inkomen.

De afgelopen jaren zijn er nieuwe risicogroepen bijgekomen, zoals Zzp'ers, werkenden met een laag inkomen, statushouders en huishoudens waarbij door verlies van werk een grote inkomensachteruitgang is ontstaan. Ook hier geldt dat niet al deze mensen in armoede leven, maar dat zij een grotere kans hebben dan gemiddeld om arm te worden.

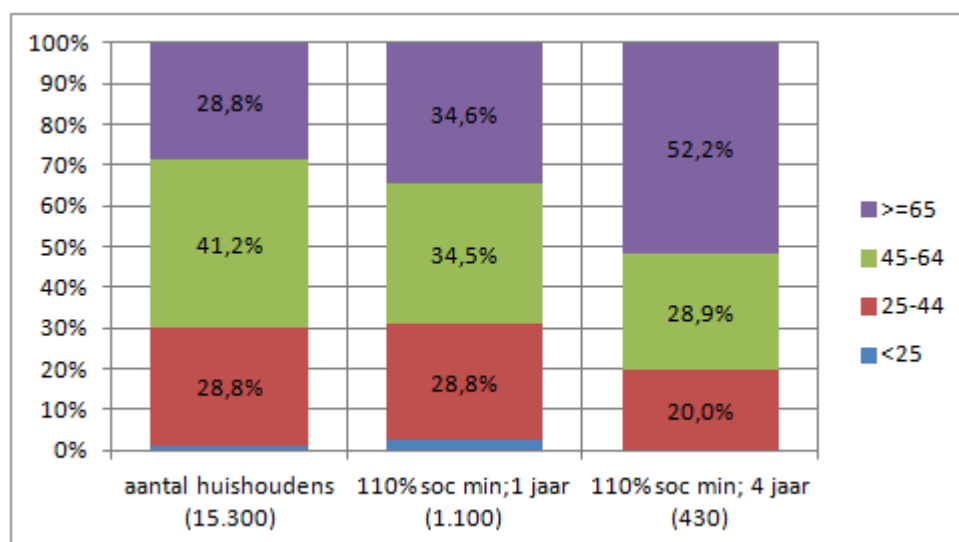
Armoedesituaties kunnen daarnaast ook voorkomen bij huishoudens in hogere inkomensgroepen. Schuldsituaties kunnen ontstaan door een combinatie van het 'onderwater staan' van huizen, het verlies van werk en echtscheidingen. Huishoudens met twee inkomens hebben een steeds grotere kans om met een laag inkomen te moeten rondkomen of met schulden te maken te krijgen. Van deze huishoudens zijn geen gegevens beschikbaar op gemeenteniveau.

De volgende tabel geeft een overzicht van de risicogroepen in de gemeente Moerdijk. De risicogroepen vormen ook een belangrijke groep voor het preventiebeleid; preventiemiddelen kunnen gericht worden ingezet als bekend is onder welke groepen er een verhoogd risico is op een te laag inkomen. Er zijn in 2015 in Moerdijk 440 bijstandsgerechtigden. Dit is een verdubbeling ten opzichte van 2008 (CBS).

Tabel 2. Risicogroepen voor het armoedebeleid en de schuldhulpverlening (2015; * = 2013). Bron: CBS en Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

	Absoluut aantal	Relatief aantal
Totaal aantal inwoners	36.816	
Particuliere huishoudens	15.738	
Aantal huishoudens met inkomen tot 101% van het sociaal minimum	724*	4,6%
Aantal huishoudens met inkomen tot 110% van het sociaal minimum	1100*	7,4%
Risicogroepen		
65-plussers	7.237	19,7%
Eénouderhuishoudens	952	2,6% (inwoners) 6,0% (huishoudens)
Arbeidsongeschikten	1.350	3,7%
Personen met een ww-uitkering	920	2,5%
Bijstandsgerechtigden	440	1,2%
WSW'ers	152	0,4%
Zzp'ers	2.300	6,2%

In de onderstaande figuur wordt de leeftijdsopbouw van de huishoudens in de gehele gemeente vergeleken met de opbouw van huishoudens in de doelpopulatie (inkomen tot 110% van het sociaal minimum) en de groep die langdurig arm is (minimaal 4 jaar een inkomen onder 110%). De leeftijdsopbouw is aan de hand van het inkomen van de oudste bewoner van het huishouden. De cijfers gelden voor het eind van 2013 - de meest recent beschikbare cijfers van het CBS. Deze cijfers worden gebruikt bij de analyse van het gebruik van de bijzondere bijstand.



Figuur 4. Leeftijdsopbouw huishoudens, minima en langdurige armoede (2013). Bron: CBS.

Het beeld is dat in Moerdijk, in vergelijking met Noord-Brabant en Nederland, gemiddeld minder huishoudens moeten rondkomen van laag inkomen. De armoede is sinds 2008 wel aanzienlijk toegenomen. Er zijn in 2013 1.100 huishoudens met een inkomen tot 110% en 1.500 huishoudens die moeten rondkomen van een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Verwacht wordt dat deze groepen groter zijn geworden tot aan 2015. Volgens de raming van Stimulansz zijn er in 2015 1.190 huishoudens met een inkomen tot 110% en 1.630 huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. De risicogroepen vertonen geen opvallende kenmerken.

3. Diepte-onderzoek

Het armoede- en minimabeleid van de gemeente Moerdijk is vastgelegd in het *Beleidskader armoedebeleid 2014-2017* uit 2014. Na een evaluatie van het voorgaande beleid, is het kader armoedebeleid hernieuwd. Belangrijkste conclusies uit de evaluatie zijn dat:

- Moerdijk een ruim aanbod heeft en dat er veel maatwerk mogelijk is.
- Armoedebeleid voorziet in inkomensondersteuning alsmede als manier om mee te doen in de Moerdijkse samenleving.
- Er meer en betere afstemming tussen de verschillende regelingen mogelijk en raadzaam is.
- Communicatie naar burgers en partners verbeterd kan worden.
- Het beheersysteem moeilijk maakt beleidsinformatie te genereren, waardoor monitoring lastig is.

Per regeling zijn een aantal aanpassingen doorgevoerd. De bijzondere bijstand is op een aantal posten bijgesteld en de collectieve zorgverzekering is opgewaardeerd. Er wordt ingezet op een vergoeding van maatschappelijke kosten door de Webshop. Daarnaast is het communicatieplan geactualiseerd. In bijlage 3 is een overzicht van deze voornemens en hun status weergegeven.

3.1. Beleid en uitvoering

3.1.1. Geformuleerde doelen en doelgroepen

Moerdijk formuleert het doel van het armoedebeleid in het 'Beleidskader armoedebeleid 2014-2017' als volgt (p. 2):

"Perspectief bieden aan kwetsbare groepen in de samenleving, het verbeteren van de materiële situatie van gezinnen en huishoudens met een minima inkomen, en het doorbreken en voorkomen van sociaal isolement."

De doelstelling is algemeen geformuleerd en doelt op het voorkomen van armoede in brede zin: financiële ondersteuning en participatie.

Uit de interviews blijkt dat het oplossen van financiële problemen de kern van het armoedebeleid is. Het doel is tevens het ontstaan van armoede te signaleren en vervolgens hierop in te spelen. Het bieden van toekomstperspectief houdt in dat personen niet afhankelijk blijven van regelingen. De gemeente ambieert het sociaal activeren van de burgers.

Het beleid en uitvoeringsprogramma is vormgegeven langs een aantal lijnen:

- regelingen op het gebied van inkomensverbetering houden we in stand;
- stimuleren financiële zelfredzaamheid (cursussen omgaan met geld, budgetbeheer);
- meer aandacht voor kinderen (schoolstarterspakket);
- regievoering door de gemeente om samenwerking en afstemming tussen de betrokken partijen te bevorderen;
- actualiseren en verbeteren communicatie doelgroep en partners;
- monitoring activiteiten.

Doelgroepen

Het beleidskader formuleert geen expliciete doelgroep. Er wordt gesproken over: "Moerdijkers die voor korte of langere tijd niet in staat zijn voldoende inkomen te verwerven, kunnen onder bepaalde voorwaarden een beroep doen op ondersteunende maatregelen binnen het armoedebeleid." De gemeente formuleert de doelgroep als 'kwetsbare groepen'. In de beleidskaders en interviews wordt aangegeven dat er geen specifieke doelgroepen zijn, maar dat er extra aandacht is voor kinderen en dat er extra budget voor deze groep wordt vrijgemaakt.

3.1.2. Uitvoering door gemeente

De gemeente had in 2008 een noodfonds ingesteld met als doel om in acute en schrijnende noodsituaties snel een financiële tegemoetkoming te kunnen verstrekken. Uit de interviews met de casemanagers blijkt dit noodfonds slechts incidenteel werd ingezet.

In augustus 2016 heeft het College geconstateerd dat zich situaties kunnen voordoen waarin inwoners worden geconfronteerd met uitzichtloze situaties of situaties met weinig perspectief. Oplossingen uit bestaande regelingen in het sociaal domein zouden deze situaties niet kunnen oplossen of duur uitvallen. Omdat het noodfonds niet of niet voldoende voldeed om in zulke situaties grotere zorg te voorkomen is onder gelijktijdige opheffing van het Noodfonds het nieuwe Fonds Sociaal Domein ingesteld. Het belangrijkste doel van deze voorziening is om in daarvoor in aanmerking komende situaties een integrale oplossing te bieden waardoor grotere zorg en hogere kosten voorkomen worden. Hulpvragen komen bij het Fonds Sociaal domein na bemiddeling van een medewerker van de gemeente. Rechtstreeks melden is niet mogelijk.

Daarnaast heeft de gemeente een samenwerkingsconvenant tussen het meldpunt Schuldhulpverlening gemeente Moerdijk en de woningcorporaties. Met dit convenant worden huisuitzettingen voorkomen. Momenteel probeert de gemeente meer partijen aan te sluiten aan het convenant, zoals Surplus en het Werkplein. Hier wordt al deels uitvoering aan gegeven. Zo vindt er eens per zes weken een overleg plaats waar de wooncorporatie, Surplus en de gemeente op case-niveau overleg voeren.

3.1.3. Uitvoering door het Werkplein

Het minimabeleid van Moerdijk wordt grotendeels uitgevoerd door het Werkplein Hart van West-Brabant in Etten-Leur. Het Werkplein is 1 januari 2015 gestart en voert het minimabeleid van de zes gemeenten Etten-Leur, Roosendaal, Moerdijk, Halderberge, Rucphen en Zundert uit. Het beleid wordt door de individuele gemeenten opgesteld, waarbij wel overleg is met het Werkplein. Het opstellen van beleidsregels is een coproductie van gemeenten en het Werkplein. Het Werkplein levert input over de uitvoeringsaspecten van het beleid.

De gemeente en het Werkplein zijn aan het aftasten hoe deze samenwerking kan worden ingevuld.

Harmonisatie en couleur locale

Bij de uitvoering door het Werkplein is er een spanning tussen enerzijds de harmonisatie van regels en anderzijds de eigen gemeentelijke regelingen, de zogeheten 'couleur locale'. De logica van samenwerken in het Werkplein is gebaseerd op schaalgrootte, dat veronderstelt – impliciet – de harmonisatie van de regelingen. Daarmee is uitvoering eenvoudiger en goedkoper. Tegelijkertijd hechten veel raden en bestuurders waarde aan eigen beleid en regelingen van hun gemeente.

Gelijktijdig aan dit onderzoek wordt door gemeenten en het Werkplein bezien in hoeverre het minimabeleid geharmoniseerd kan worden, en op welke onderdelen dit kan. Het Werkplein geeft aan dat meer harmonisatie zorgt voor een verbeterde efficiëntie van de uitvoering.

Ten tijde van het onderzoek verschillen de regelgeving en de voorwaarden voor het minimabeleid nog per gemeente. De inkomensconsulenten voeren het beleid van de eigen gemeente uit. De aanvraagprocedure op het Werkplein is voor alle gemeenten gelijk. Sinds 1 september 2016 zijn de voorwaarden voor de bijzondere bijstand gelijkgetrokken, waarbij de inkomensnormen nog wel voor gemeente verschillen.

Nieuwe samenwerking en processen; minder contact en minder integraliteit

Het Werkplein is sinds anderhalf jaar operationeel. Doelstelling voor het eerste jaar was volgens gesprekspartners het opzetten van de organisatie en het vervullen van de basistaken: verstrekken van de (bijzondere) bijstand en de regelingen. Volgens de medewerkers van de gemeente en het Werkplein is dat gelukt.

In de uitvoering worden de intake van de cliënt gedaan en verstrekkingen toegekend en gecontroleerd. Het Werkplein bekijkt niet structureel wat de achterliggende problemen van de cliënt zijn. Mochten er problemen aan het licht komen, dan kan de consulent doorverwijzen naar maatschappelijk werk bij Surplus. Signalering van achterliggende problemen en doorverwijzen is geen structureel onderdeel van de uitvoering van bijzondere bijstand. Momenteel zijn er geen medewerkers van het Werkplein die fysiek in de regieteams van de gemeente Moerdijk zitten.

Volgens medewerkers van de gemeente zijn de lijnen door de uitvoering naar het Werkplein te verplaatsen langer geworden. Waar voorheen "makkelijk bij collega's langs werd gelopen om iets te checken of te regelen", moet nu het Werkplein via een contactnummer, dat maar een deel van de dag bereikbaar is, gebeld worden. Ook wordt aangegeven dat door werkdruk minder maatwerk wordt geleverd op het Werkplein.

Daarnaast wordt, doordat het Werkplein een eigen organisatie is, uitwisseling van gegevens bemoeilijkt door privacy-regelgeving. Volgens geïnterviewden duurt dit lang en is dit procedureel, wat het uitwisselen van informatie minder efficiënt maakt. Momenteel zijn er in Moerdijk en in de regio verschillende werkgroepen privacy opgezet.

Of het afreizen naar Etten-Leur effect zou hebben op het bereik van de doelgroep is onduidelijk. Er zijn hier verschillende geluiden over, maar er zijn geen gegevens die bevestigen of ontkrachten dat er minder personen naar het Werkplein afreizen.

De kwijtschelding van gemeentelijke belastingen wordt uitgevoerd door de Belasting-samenwerking West-Brabant.

3.1.4. Uitvoering door samenwerkingspartners

De gemeente werkt samen met verschillende stichtingen en fondsen: Voedselbank, Surplus, Stichting Leergeld, het Jeugd Cultuurfonds en het Jeugd Sportfonds. Moerdijk heeft afspraken gemaakt met verschillende samenwerkingspartners: deze zijn verplicht om informatie te verstrekken aan burgers over het aanbod van minima-regelingen. Daarnaast zijn samenwerkingspartners verplicht om gebruik van regelingen te registreren en deze in de vorm van managementinformatie met de gemeente te delen.

Stichting Leergeld

Stichting Leergeld verstrekt regelingen voor kinderen voor binnen- en buitenschoolse activiteiten (de reguliere ondersteuning). Daarnaast verstrekt de stichting het schoolstartpakket voor kinderen uit minimagezinnen die naar de brugklas gaan.

De gemeente en Stichting Leergeld hebben in een uitvoeringsovereenkomst afspraken gemaakt over de reguliere ondersteuning en het schoolstartpakket. De inkomensgrens is hierin vastgelegd (110% van het sociaal minimum) en de stichting vergaart informatie over cliënten, die (geanonimiseerd) aan de gemeente wordt geleverd. Ook worden cliënten over andere regelingen geïnformeerd. Daarnaast is vastgelegd dat de stichting meedoet in het platform 'Samen in Moerdijk'.

In de reguliere ondersteuning hanteert de stichting een eigen werkwijze: een vrijwilliger gaat bij het gezin van de aanvraag op bezoek en bekijkt of de aanvraag betaald kan worden uit gemeentelijke voorzieningen (bijzondere bijstand). Zo niet, dan kijkt de vrijwilliger of Stichting Leergeld ondersteuning kan bieden.

Kerntaak van de vrijwilliger is het leveren van de regeling, het is geen onderdeel van beleid van de stichting om te signaleren en eventueel door te verwijzen. Diensten geleverd door Stichting Leergeld zijn te kenmerken als curatief en gedeeltelijk activerend. De Stichting levert een tegemoetkoming wanneer er een gebrek aan inkomen is. Hiermee wordt een belemmering tot participatie weggenomen; met de tegemoetkoming kunnen gezinnen meer meedoen in de samenleving.

Jeugdsportfonds en Jeugdcultuurfonds

Het Jeugdsportfonds Brabant levert financiële ondersteuning aan kinderen van 4 tot en met 17 jaar om te kunnen sporten. Er is ondersteuning voor het betalen van het lidmaatschap van sportclubs en de aanschaf van de benodigde sportkleding. De maximale bijdrage per kind per jaar is €225. Voor het behalen van een zwemdiploma wordt dit bedrag verhoogd naar €550 per kind per jaar.

In 2014 is de samenwerking met het Jeugdcultuurfonds gestart. Dit fonds biedt ondersteuning aan kinderen van 4 tot 18 jaar uit minima-gezinnen om deel te nemen aan cultuur. Er wordt per kind maximaal €450 per jaar uitgekeerd. Er kan een beroep op het fonds worden gedaan als andere voorliggende financieringsmogelijkheden hier niet in voorzien.

Moerdijk heeft al in een vroeg stadium de samenwerking gezocht met het Jeugd-cultuurfonds. Door de provincie aan te sporen het Jeugd-cultuurfonds inzetbaar te maken, is het voor de gemeente mogelijk geworden om uit andere voorzieningen extra middelen voor de minimapopulatie in te zetten.

Zowel voor het Jeugdsport- als Jeugd-cultuurfonds wordt de aanvraag gedaan door een intermediair (zoals maatschappelijk werker, coach of huisarts) en niet door het gezin zelf. De tegemoetkoming gaat direct naar de organisatie die de activiteit verzorgt.

De gemeente geeft aan dat de voorwaarden voor deze regelingen streng zijn, zodat gewaarborgd wordt dat het geld besteed wordt zoals beoogd is. Gesprekspartners geven aan dat kennis over de verschillende stichtingen verhoogd kan worden bij scholen en bij de doelgroep.

3.1.5. Surplus

Surplus levert verschillende diensten in het kader van armoedebeleid en maatschappelijk werk. Surplus wil momenteel op nieuwe locaties werken (het 'huis van de wijk'), waarbij alle diensten vanaf centrale punten worden aangeboden. Daarbij vindt ook een kanteling in de werkwijze plaats: de nadruk ligt meer op het begeleiden van de cliënten.

In het kader van het armoedebeleid biedt Surplus het sociaal raadsliedenwerk aan. De gemeente maakt prestatieafspraken met Surplus over de inzet van capaciteit, aan de hand van de Algemene Subsidieverordening. In de uitvoeringsovereenkomst zijn op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de uitvoering. Het beoogde resultaat is volgens de offerte van Surplus: "Mensen zijn goed geholpen en zijn hierdoor beter in staat zelfstandig hun activiteiten op te pakken."

De gemeente overlegt met Surplus over de invulling van de diensten die worden uitgevoerd in het kader van armoedebeleid. De sturing door de gemeente is middels de subsidie, de uitvoeringsovereenkomst en overleg met Surplus.

Het Sociaal Raadsliedenwerk is zowel preventief als curatief; er wordt gesignaleerd en voorkomen dat cliënten dieper in de armoede komen en ze worden doorverwezen naar inkomensondersteunende maatregelen.

3.1.6. Voedselbank

Minima in Moerdijk kunnen gebruik maken van de Voedselbank in Zevenbergen. De Voedselbank hanteert een eigen werkwijze en eigen voorwaarden voor het gebruik.

De gemeente verstrekt jaarlijks €1.500 subsidie aan de Voedselbank en heeft voor 2016 een uitvoeringsovereenkomst gesloten. In deze overeenkomst is vastgelegd dat de Voedselbank informatie verstrekt aan de gemeente over personen die gebruik maken van de Voedselbank. Daarnaast staat in deze overeenkomst dat de Voedselbank informatie over regelingen verstrekt aan de cliënten en dat de Voedselbank meedoet in het platform 'Samen in Moerdijk'.

3.1.7. Armoedeplatform Samen in Moerdijk

Het armoedeplatform 'Samen in Moerdijk' is een platform waarin jaarlijks verschillende organisaties bij elkaar komen om de stand van zaken omtrent armoede door te nemen. Gesprekspartners geven aan dat het platform momenteel stil ligt; er worden geen bijeenkomsten gehouden. De gemeente onderzoekt momenteel of en in welke vorm dit platform doorgaat. De gemeente heeft een pilot gestart met het organiseren van een bijeenkomst – de uitkomsten zullen deels bepalend zijn voor het vervolg van het armoedeplatform.

3.2. Overzicht regelingen

In de figuur op de volgende pagina wordt een overzicht gegeven van de beschikbare regelingen en diensten voor minima in de gemeente Moerdijk.

Het eerste onderdeel bevat de landelijke regelingen, waar iedere burger in Nederland aanspraak op kan maken. Het tweede onderdeel bestaat uit de inkomensondersteunende maatregelen die de gemeente Moerdijk aanbiedt. In het derde onderdeel staan diensten in brede zin, die door samenwerkingspartners in het kader van armoedebeleid worden aangeboden. Hoe de samenwerking is vormgegeven, verschilt per partner.

Landelijke minima regelingen

Huurtoeslag
Zorgtoeslag
Kindgebondenbudget
Kinderopvangtoeslag
Kinderbijslag
Teruggaaf specifieke zorgkosten

Inkomens grens	preventief curatief activerend	Gemeentelijke regelingen aangeboden door gemeente Moerdijk	Toelichting
110%	curatief	Bijzondere bijstand <ul style="list-style-type: none"> • persoonlijke alarmering • dieetkosten • bewassingskosten • medisch noodzakelijke hulpmiddelen 	Draagkracht: Inkomsten afgezet tegen 110% van bijstandsnorm x 25% x12
120%	curatief/ preventief curatief / activerend	Collectieve zorgverzekering voor minimum	Gemeente Extra en Gemeente Extra Uitgebreid
110%		Participatie -en/of schoolkostenregeling <ul style="list-style-type: none"> • Overgangsregeling vervolg onderwijs 	
110%		<ul style="list-style-type: none"> • Gratis abonnement 	
120%		<ul style="list-style-type: none"> • Chronisch zieken 	
110%		<ul style="list-style-type: none"> • Indirecte studiekosten 	€35,00 voor basisschoolkinderen, per kind per jaar €150,00 per kind per schooljaar
110%		<ul style="list-style-type: none"> • Indirecte studiekosten 	
101%	Curatief	Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	
101%	Curatief	Individuele inkomenstoeslag	
	Curatief	Collectief vraagafhankelijk vervoer	
	curatief	Huishoudelijke en persoonlijke verzorging	
	curatief	Noodfonds	Fonds dat op verschillende gebieden kan worden ingezet.
Inkomens grens	preventief curatief activerend	Diensten aangeboden door samenwerkingspartners	Toelichting
	curatief	Stichting Leergeld	Stichting Leergeld voert ook de Schoolstartpakketten voor de gemeente Moerdijk uit.
	curatief	Jeugdsportfonds	
	curatief	Jeugdcultuurfonds	
	curatief/ preventief	CJG	
	curatief/ preventief	Surplus-Formulierenbrigade	
	curatief	Voedselbank	

Figuur 5. Overzicht regelingen

3.3. Gebruik regelingen

In deze paragraaf beschrijven we het gebruik van de verschillende regelingen die worden aangeboden door de gemeente. De cijfers hebben betrekking op het jaar waarover ze zijn aangevraagd (kwijschelding belasting over 2013 aangevraagd in 2014, wordt weergegeven bij verstrekt in 2013).

De gemeente is verzocht gegevens aan te leveren over het gebruik van de verschillende gegevens in de periode 2013-2015. Voor wat betreft de jaren 2013 en 2014 heeft de gemeente aangegeven dat het registratie-systeem dat gebruikt is in 2013 en 2014 niet in staat is de gevraagde gegevens te leveren.

In het Beleidskader 2014-2017 werd in dat verband al aangegeven dat monitoring meer aandacht zou krijgen. Uit de wijze waarop de informatievoorziening bij dit onderzoek is verlopen blijkt dat dit nog niet is gerealiseerd. De gemeente bleek nog niet zelf over de gegevens over het gebruik in 2015 te beschikken, en pas na herhaalde verzoeken van de gemeente heeft het Werkplein in de informatie beschikbaar gesteld.

Vanuit de gemeente is daarbij toegelicht dat het Werkplein pas sinds 1 januari 2015 bestaat, en door de relatief nieuwe situatie het aanleveren van gegevens werd bemoeilijkt.

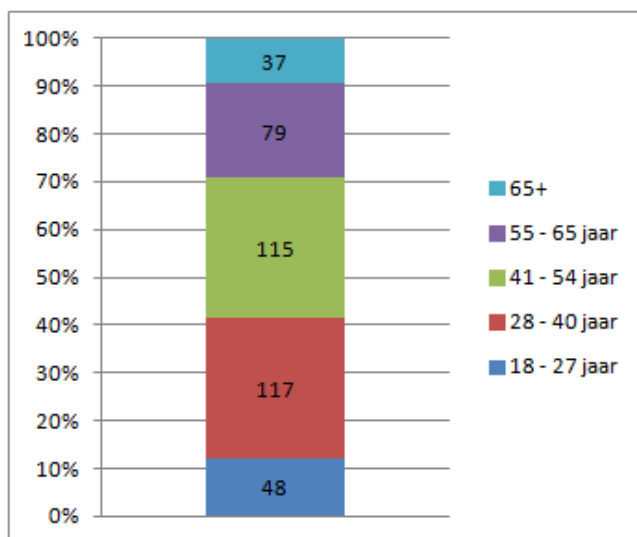
3.3.1. Gebruik bijzondere bijstand en individuele inkomenstoelage

In 2015 is de bijzondere bijstand 396 keer aangevraagd en toegekend. Er maken vrijwel evenveel mannen als vrouwen gebruik van de bijzondere bijstand.

Tabel 3. Aanvragen en toekenningen Bijzondere bijstand. Bron: gemeente Moerdijk.

Bijzondere bijstand	2015
Aanvragen	396
Toekenningen	396
Aantal mannen	199
Aantal vrouwen	197

Hieronder staat een leeftijdsverdeling van het gebruik van de bijzondere bijstand. Vergeleken met de andere onderzochte gemeenten zijn er verhoudingsgewijs meer personen ouder dan 65 die gebruik maken van de bijzondere bijstand.



Figuur 6. Leeftijdsverdeling toekenningen bijzondere bijstand. Bron: gemeente Moerdijk.

3.3.2. Individuele inkomensloeslag

De individuele inkomensloeslag is een eenmalige verstrekking voor personen in langdurige armoede, in 2013 en 2014 heette dit nog de langdurigheidstoelag. Doelgroep voor de individuele inkomensloeslag is iedereen van 18 tot 65 jaar met een inkomen dat gedurende vijf jaar niet boven de 101% van het sociaal minimum is uitgekomen. In 2013 en 2014 was de inkomensnorm 105% van het sociaal minimum.

Daarnaast is vanaf 2015 als extra voorwaarde opgenomen dat een klant een inspanningsverplichting moet leveren om tot een inkomensverbetering te komen, aangeboden trajecten door de gemeente moet accepteren en voldoende moet solliciteren. Ook wordt de inkomensloeslag niet automatisch toegekend, maar op aanvraag. Reden hiervoor is dat jaarlijks de inspanningen van de aanvrager beoordeeld moeten worden.

Te zien is dat er twee keer zoveel vrouwen als mannen gebruik maken van de individuele inkomensloeslag.

Tabel 4. Aanvragen en toekenningen Individuele Inkomensloeslag. Bron: gemeente Moerdijk.

Individuele inkomensloeslag	2015
Toekenningen	85
Aantal mannen	27
Aantal vrouwen	57

3.3.3. Gebruik kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Het gebruik van de kwijtschelding gemeentelijke belastingen neemt toe. Het aantal aanvragen en toekenningen stijgt van 2013 naar 2014. Het aantal aanvragen en toekenningen in 2015 is weer lager ten opzichte van het jaar ervoor.

Tabel 5. Aanvragen en toekenningen kwijtschelding gemeentelijke belastingen. Bron: gemeente Moerdijk.

Reinigingsrecht, afvastoffenheffing en rioolrecht	2013	2014	2015
Aanvragen	505	590	696
Toekenningen	420	495	*489

* 46 aanvragen uit 2015 worden nog behandeld

3.3.4. Collectieve zorgverzekering, participatieregeling, persoonlijke alarmering en kinderopvang

Hieronder is het aantal aanvragen en toekenningen van de collectieve zorgverzekering en het aantal verstrekte participatieregelingen weergegeven.

Tabel 6. Aanvragen en toekenningen collectieve zorgverzekering en participatieregelingen. Bron: gemeente Moerdijk.

	2013	2014	2015
Toekenningen collectieve zorgverzekering			370
Toekenningen Participatieregelingen			171
Toekenningen Persoonlijke Alarmering	10	8	11

Hieronder is het aantal aanvragen en toekenningen van de regeling kinderopvang en peuterspeelzaal weergegeven. Alleenstaande ouderen vragen vaker een regeling aan. Daarnaast is er van 2014 tot 2015 een lichte stijging van het aantal paren met jonge kinderen dat een aanvraag doet.

Tabel 7. Aanvragen en toekenningen kwijtschelding gemeentelijke belastingen. Bron: gemeente Moerdijk.

Kinderopvang en peuterspeelzaal	2013		2014		2015	
	Aanvragen	Toekenningen	Aanvragen	Toekenningen	Aanvragen	Toekenningen
Alleenstaande ouder	28	25	28	27	33	26
Paar met jonge kinderen	5	5	6	6	10	9

3.3.5. Voedselbank

De gemeente geeft aan dat er rond de 50 gezinnen gebruik maken van de voedselbank.

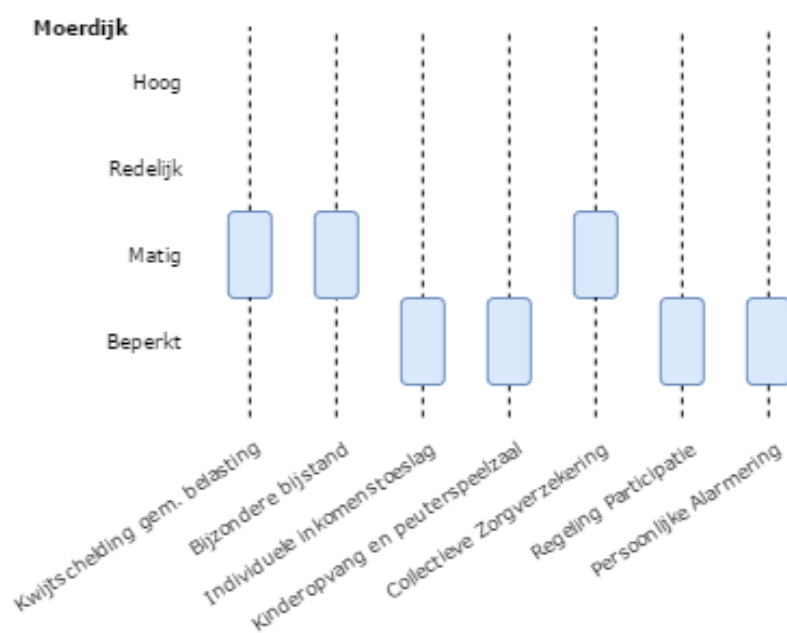
3.3.6. Bereik regelingen

Het bereik van de regelingen is de verhouding tussen het aantal huishoudens dat daadwerkelijk gebruik maakt van de regelingen en het aantal huishoudens dat recht heeft op het gebruik van de regelingen (de minima-populatie). Het bereik is een goede indicator voor de effectiviteit van de regelingen. Een groot bereik wil zeggen dat veel mensen er gebruik van maken, een laag bereik wil zeggen dat weinig mensen gebruik maken van de regeling. Een laag bereik duidt op een gebrek aan kennis over een regeling (waardoor mensen de regeling niet aanvragen) of een lage behoefte aan de regeling.

Omdat de voorwaarden voor elke regeling verschillend zijn, is het onduidelijk hoeveel huishoudens daadwerkelijk aanspraak maken op de regeling. We spreken daarom van een benadering van het bereik, waarbij we de 'range' weergeven. Er is bekeken welke inkomensgrens wordt gehanteerd voor de regeling, het aantal minimahuishoudens dat op basis van de inkomensgrens recht heeft op de regeling en hoe vaak er gebruik is gemaakt van een regeling in 2015 (gegevens verkregen van de gemeente). De omvang van de doelgroep is daarbij vastgesteld op basis van gegevens uit de minimascan.

De range kan 'beperkt' (gebruik is maximaal 25% vergeleken met het aantal minimahuishoudens), 'matig' (25% tot 50%), 'redelijk' (50% tot 75%) en 'hoog' (hoger dan 75%) zijn. Opgemerkt wordt dat de begrippen hoog, redelijk, matig en beperkt gebaseerd zijn op kwantitatieve analyses. In het onderzoek is geen informatie beschikbaar over de oorzaken van niet-gebruik, zodat niet kan worden vastgesteld of en in hoeverre er objectieve redenen zijn waardoor een hoger bereik dan nu het geval is niet gerealiseerd zou kunnen worden. In het algemeen kan wel worden gesteld dat met name bij een beperkt en matig gebruik er aanleiding is om te bezien of de regeling voldoende aansluit op de behoeften van de doelgroep c.q. de regeling voldoende bekend en toegankelijk is.

In figuur 7 staat een overzicht van de regelingen.



Figuur 7. Bereik

Het bereik van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en de bijzondere bijstand is aan te merken als matig – het gebruik van deze regelingen is vergeleken met de andere gemeenten lager.

Het bereik voor de collectieve zorgverzekering is matig.

Het bereik van de individuele inkomenstoeslag is vastgesteld door de landelijke verhouding van het aantal huishoudens met een laag inkomen tot het aantal met *langdurig* laag inkomen toe te passen op de situatie van de gemeente. Landelijk gezien is 47% van de arme huishoudens langdurig arm (Armoede in kaart 2016, SCP). Dit houdt in dat, uitgaande van evenredige verhoudingen, in de gemeente Moerdijk er 358 huishoudens zijn die langdurig arm zijn. Het gebruik van de individuele inkomenstoeslag is 85, waarmee het bereik wordt vastgesteld op beperkt.

Het bereik van de participatieregeling is beperkt – deze regeling wordt 171 keer verstrekt. Het bereik voor de kinderopvang en peuterspeelzaalregeling (26 keer verstrekt) en de persoonlijke alarmering (11 keer verstrekt) is laag. Dit duidt op weinig behoefte aan deze regelingen of een lage bekendheid met deze regelingen.

3.3.7. Financiële gegevens over bijzondere bijstand

In onderstaande tabel blijkt dat zowel de begroting als de uitgaven voor de bijzondere bijstand oplopen. De uitvoeringskosten fluctueren zeer. De toename van 2013 naar 2014 wordt volgens de gemeente veroorzaakt door een verhoogde aanvraag van bijzondere bijstand en levensonderhoud vanuit het Buigbudget.

De uitvoeringskosten van 2015 zijn onbekend. De uitvoeringskosten in dat jaar zijn onderdeel van de bijdrage aan het Werkplein, die in totaal €1,2 miljoen is. Deze uitvoeringskosten bevatten ook de werkzaamheden voor inkomen en werk, waarbij er geen verdeling is te maken naar de uitvoering van de bijzondere bijstand.

Tabel 8. Begroting en uitgaven bijzondere bijstand. Bron: Gemeente Moerdijk

	2013	2014	2015
Begroot	€647.595	€769.874	€973.208
Uitgaven	€579.664	€711.265	€753.806
Uitvoeringskosten	€214.273	€449.159	onbekend
Uitgaven + Uitvoeringskosten	€793.937	€1.160.424	€806.154

De uitgaven voor de kwijtschelding gemeentelijke belastingen lopen op, en overschrijden het gebudgetteerde bedrag structureel. Op basis van de raming van Stimulansz is het aannemelijk dat de kosten worden verhoogd door een groei van de doelgroep - deze zou volgens de raming met bijna 8,5% stijgen van 700 huishoudens naar 760 huishoudens (met een inkomen tot 101% van het wettelijk sociaal minimum).

Tabel 9. Begroting en uitgaven kwijtschelding gemeentelijke belasting. Bron: Gemeente Moerdijk

Heffing	Soort	2013	2014	2015
Totaal bedrag kwijtschelding	Begroot	€165.000	€155.000	€179.000
	Uitgaven	€178.000	€213.000	€249.000

Klijnsma-middelen

De gemeente heeft een overzicht aangeleverd van de uitgaven van de Klijnsma-middelen in 2015. De gemeente heeft €60.000 van de Rijksoverheid ontvangen. De Klijnsma-middelen zijn uitgegeven aan (bedragen zijn een benadering):

- Jeugdsportfonds - €25.000
- Webshop - €24.000
- Stichting Leergeld - € 5.000
- Kredietbank - € 2.000
- Tijdschriftenregeling - € 3.000

De uitgaven voor de kwijtschelding gemeentelijke belastingen lopen op, en overschrijden het gebudgetteerde bedrag structureel. Ook hier is het aannemelijk dat de kostentoeename het gevolg is van de door Stimulanz geprognosticeerde groei van de doelgroep.

Ten tijde van het onderzoek waren de Klijnsma-middelen nog niet structureel, inmiddels heeft het Rijk aangegeven de Klijnsma-middelen gestructureerd en ongeoormerkt te verstrekken.

3.3.8. Informatie aan de raad

In een rondetafelgesprek zijn de raadsleden gevraagd hun visie op het beleid te geven. Armoedebeleid is een onderwerp dat hoog op de agenda staat in de Raad. Een aantal raadsleden geeft aan dat er met de beschikbare informatie en de algemene verwoording niet te controleren is of de doelen gehaald worden. Deze raadsleden zien graag ook meer informatie over het gebruik en bereik van de regelingen.

De Raad wordt geïnformeerd in de vier bestuursrapportages. De begroting voor het minima- en armoedebeleid wordt vastgesteld in de meerjarenbegroting van de gemeente. In de bestuursrapportages worden onverwachte uitgaven en veranderingen vermeld, en eventuele mutaties in de uitgaven gerapporteerd. Er wordt financiële informatie over de kosten van de bijzondere bijstand gepresenteerd.

Het Werkplein geeft aan over gedetailleerde informatie over het gebruik van bijzondere bijstand en verschillende regelingen te beschikken. In de programmabegroting van het Werkplein wordt een overzicht gegeven van het gebruik en het geschatte bereik (waarbij het gebruik wordt afgezet tegen de verwachte omvang van de doelgroep op basis van de Minimascan van Stimulanz). In de bestuursrapportage wordt informatie weergegeven over het gebruik van bijzondere bijstand, collectieve zorgverzekering en regeling participatie.

4. Breedte-onderzoek

In het breedte-onderzoek wordt ingegaan op de beleidsvelden die aan het armoedebeleid grenzen. Het armoedebeleid bestaat uit twee componenten: het bieden van inkomensondersteuning en het laten participeren van burgers. Daarom wordt voor het breedte-onderzoek naar de aangrenzende beleidsvelden gekeken, die zich ook richten op de componenten inkomensondersteuning en participatie. Dit zijn de schuldhulpverlening, Participatie en WMO. Dit zijn ook de beleidsterreinen die in de verschillende beleidsnota's worden genoemd. Daarnaast wordt ook gedeeltelijk ingegaan op Jeugdbeleid.

Om de relatie en samenhang met de andere beleidsvelden te bepalen wordt er gekeken naar:

- het beleid en de diensten die worden aangeboden en effecten op armoede in brede zin, en hoe zij zich verhouden tot het drie-sporenmodel;
- of het armoedebeleid expliciet verwijst naar de aangrenzende beleidsvelden;
- de doelen die in de beleidsstukken van de aangrenzende beleidsvelden zijn geformuleerd, en of deze overeenkomen met het armoedebeleid;
- de aansluiting in de uitvoering, met name hoe armoedeproblematiek wordt signaleerd en aangepakt en hoe de toeleiding van de verscheidene loketten naar de minima-regelingen is georganiseerd.

Voor het breedte-onderzoek gaan we in op die delen van het beleid die in het drie-sporenmodel passen. Er wordt bezien in hoeverre het WMO- en jeugdbeleid bijdraagt aan preventie, door signalering en doorverwijzen, en het aanpakken van samenhangende problemen. Schuldhulpverlening heeft primair een curatief karakter (het wegnemen van schulden), maar ook de preventieve kant van schuldhulpverlening bekijken we: wordt er gebruik gemaakt van regelingen, doorverwezen en worden cliënten geïnformeerd? Daarnaast wordt naar de preventieve kant van het woonbeleid gekeken, met name naar het signaleren van armoede en het doorverwijzen en voorkomen van huisuitzettingen. Als laatste komt het activerende spoor aan bod: wat zijn de mogelijkheden voor actief arbeidsmarktbeleid in de gemeente?

4.1. Aansluiting aangrenzende beleidsvelden

In het beleidskader wordt geen expliciete aansluiting gezocht met aangrenzende beleidsvelden. Het beleidskader spreekt ook nog niet van een integrale aanpak.

Geïnterviewde medewerkers geven wel aan dat zij armoedebeleid sterk in samenhang met andere beleidsvelden zien en dat het de intentie is een meer integrale aanpak van armoede op te zetten. Hoe dit er in de praktijk uit gaat zien is gedurende het onderzoek niet duidelijk geworden.

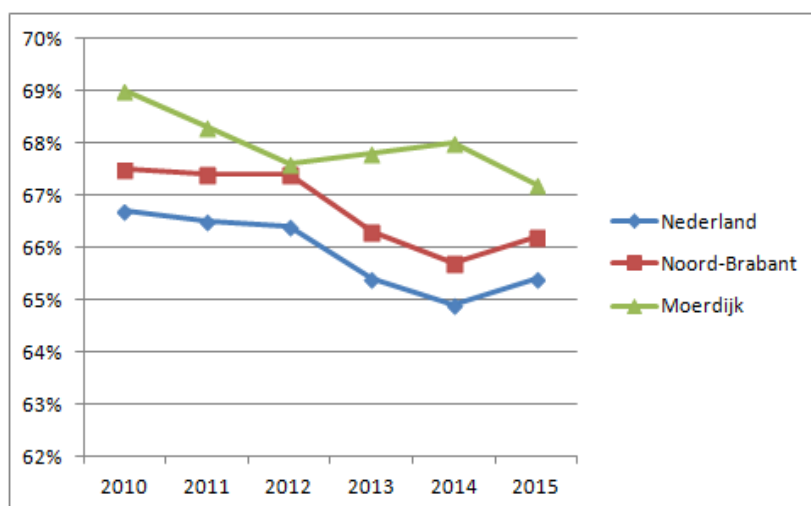
De gemeente geeft aan dat een aansluiting van verschillende beleidsterreinen wel belangrijk is voor de gemeente en het gemeentelijk beleid. Door middel van de Paraplunota's zou een aansluiting met verschillende beleidsterreinen gewaarborgd worden. In de interviews wordt daarnaast aangegeven dat de beleidsmakers kunnen samenwerken in onderwerpen die elkaar overlappen, zodat er aansluiting in het beleid kan plaatsvinden.

4.2. Activerend: participatie

Arbeidsmarktsituatie Moerdijk

Om een notie te geven van het activerende spoor en om de toeleiding naar werk te behandelen, wordt hieronder de arbeidsmarkt van Moerdijk in vogelvlucht doorgenomen. Met deze indicatoren geven we aan of er veel of weinig mogelijkheden zijn voor economische participatie. Hierbij wordt de economische situatie van Moerdijk getypeerd en de aanbodkant (de beroepsbevolking en werkzoekenden) en de vraagkant (werkgelegenheid en het aantal vacatures) bekeken. Een aantal indicatoren worden uiteengezet in bijlage 4.

West-Brabant ligt tussen twee grote economische centra (het havengebied Rotterdam en Antwerpen) in. Hierdoor kent de regio een grote industriële sector en is er over het algemeen meer laagopgeleid werk. De regio kent daarmee betere arbeidsmarktkansen voor lager opgeleiden (Arbeidsmarktmonitor West-Brabant, 2014). Moerdijk is door haar ligging aan het havengebied ook sterk afhankelijk van de industrie. Ook tuinbouw is een bepalende sector voor de gemeente. Daarnaast is de gemeente geografisch uitgestrekt en bestaat deze uit verschillende kernen.



Figuur 8. Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de bevolking (beroeps- en niet-beroepsbevolking). Bron: CBS.

Moerdijk heeft een netto-participatie (het deel van de beroepsbevolking dat daadwerkelijk werkt) die hoger is dan Nederland en Noord-Brabant. Er is wel sprake van een afname van de netto-participatie tussen 2010 en 2015 met 2%, met een daling van 1% tussen 2014 en 2015. Daarnaast blijkt dat het aanbod van banen en vacatures tussen 2011 en 2013 aanzienlijk is afgenomen, namelijk van 400 vacatures in 2010 naar 125 in 2013. Het aantal banen en vacatures groeit in de periode 2013-2015 wel weer.

Een laatste indicator is de pendel: het deel van de werkenden in Moerdijk dat in de gemeente zelf werkt of buiten de gemeente werkt. In Moerdijk werkt 39,3% van de werkenden in de gemeente zelf. Het grootste deel van de werkende inwoners van Moerdijk werkt buiten de gemeente, meestal in omliggende gemeenten.

Deze cijfers laten een gemengd beeld zien van de arbeidsmarkt van Moerdijk. De geïnterviewden geven aan dat Moerdijk met haar industrie een veerkrachtige arbeidsmarkt

kent. Toch zijn er in de periode 2010-2015 een aantal schommelingen, met name een aanzienlijke daling van het aantal vacatures en banen, te zien. Werkloosheid of bijstandsgerechtigdheid ten gevolge van ontslag is een verhoogd risico op armoede.

Beleid

Het Werkplein voert de re-integratie en andere taken in het kader van de Participatiewet uit. Beleid is vastgelegd in de 'Gemeenschappelijke regeling intergemeentelijke Sociale Dienst Werkplein Hart van West-Brabant' en verscheidene verordeningen.

Uitvoering participatiewet en aansluiting minimabeleid

Het Werkplein Hart van West-Brabant voert de activiteiten in het kader van de Participatiewet uit voor de gemeente Moerdijk. De uitvoering is voor de verschillende gemeenten die zijn aangesloten bij het Werkplein gelijk.

Het Werkplein heeft een aantal instrumenten in het kader van inkomensondersteuning en participatie. Zo is er een reiskostenvergoeding voor re-integratieactiviteiten en worden kosten voor de kinderopvang en peuterspeelzaal vergoed vanuit het participatiebudget. Er wordt aangegeven dat er geen verdere aansluiting is tussen het armoede- en participatiebeleid.

Uitvoerders van het beleid geven aan dat personen in de bijstand niet structureel op de mogelijkheden van minima-regelingen worden gewezen. Ook wordt opgemerkt dat de kennis over verschillende regelingen bij cliënten die een bijstandsaanvraag doen en van cliënten die al gebruik maken van een bijstandsuitkering over het algemeen laag is.

Uit het informatiesysteem is op te maken of een cliënt gebruik maakt van regelingen en bijzondere bijstand. Er wordt door het Werkplein en de gemeente aangegeven dat het uitwisselen van gegevens bemoeilijkt wordt door privacy-regelgeving.

4.3. Preventief: WMO en Jeugd

WMO

Wijzigingen in de decentralisaties hebben op twee manieren invloed op de WMO en de werkwijze.

Ten eerste zijn een aantal regelingen en betalingsstructuren veranderd. Wijzigingen in het eigen bijdrage-stelsel hebben een effect voor minima. Een aantal tegemoetkomingen voor chronisch zieken- en gehandicapten is afgeschaft. In plaats daarvan heeft de gemeente middelen die zij hiervoor in de WMO heeft gekregen overgeheveld naar inkomensondersteuning, waardoor inwoners via de bijzondere bijstand daar een beroep op kunnen doen. Daarnaast biedt de gemeente de collectieve ziektekostenregeling aan waarbij de gemeente bijdraagt in de premie.

Uit de berekeningen van het Nibud voor ouderen met een zorgvraag blijkt dat het aanbieden van verschillende regelingen (zoals de collectieve zorgverzekering) een positief effect heeft. De collectieve zorgverzekering, €50 vergoeding van het eigen risico voor chronisch zieken met aanvullende toekenningen van de bijzondere bijstand hebben een positief effect op het huishoudtype 'oudere met een zorgvraag'.

Ten tweede is de werkwijze in de sociale regieteams verder doorontwikkeld. Er zijn drie gebiedsgerichte sociale regieteams actief in de gemeente die bij zwaardere problemen en multi-problematiek worden ingeschakeld.

Momenteel is de werkwijze dat op het moment dat een burger met een vraag komt, er daarna een professional wordt ingeschakeld waarbij de 'vraag achter de vraag' wordt vastgesteld. Er wordt breed bekeken wat het probleem is en welke factoren de leefsituatie van de cliënt beïnvloeden. Vervolgens wordt een plan van aanpak opgesteld en uitgevoerd door de aangewezen professional. In het geval er sprake is van multi-problematiek neemt een professional van het sociale regieteam de regie.

Financiële problematiek wordt volgens deze handelwijze meegenomen in de probleemanalyse. De gemeente geeft aan hier aandacht aan te besteden en indien nodig door te verwijzen. Omdat het Werkplein niet in het team zit, moet de burger een eventuele aanvraag voor bijzondere bijstand of andere regelingen zelf bij het Werkplein doen.

Jeugd

Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) voert voor de gemeente de Jeugdwet uit. Hier worden diverse cursussen, zoals weerbaarheidstraining, aangeboden aan jongeren en gezinnen. Tevens zijn er jeugdprofessionals die problemen vaststellen en gezamenlijk met de cliënt een plan van aanpak opstellen om proberen de problemen te tackelen.

In de gemeente Moerdijk zijn de generalisten van Spring werkzaam bij het CJG. De generalisten zijn het eerste aanspreekpunt en kijken welke hulp eventueel nodig is. Het is een laagdrempelige plek waar mensen terecht kunnen met een vraag. Indien er zwaardere of specialistische zorg nodig is, dan worden cliënten doorverwezen.

Het CJG heeft zes locaties in de gemeente Moerdijk. Er wordt door medewerkers gesignaleerd dat financiële problemen vaak spelen bij cliënten. Financiële problemen kunnen ter sprake komen, maar dit is niet altijd het geval. Hoe vaak dit wel of niet ter sprake komt is echter niet bekend. Ook wordt gesignaleerd dat financiële problemen later in een traject naar boven komen.

Er wordt aangegeven dat het doorverwijzen vanuit CJG lastig is; personen worden doorverwezen naar het Werkplein, maar hebben de energie of de capaciteit er niet voor om zelfstandig een dergelijke aanvraag te doen. Motiveren van cliënten is een belangrijk onderdeel van het bieden van ondersteuning bij zulke situaties. Medewerkers van het CJG maken de keuze of iemand wordt doorverwezen en welke mate van ondersteuning een persoon krijgt.

Daarnaast wordt aangegeven dat kennis over regelingen en mogelijkheden voor financiële ondersteuning bij burgers en samenwerkende organisaties vaak laag is.

Analyse

Uit de gesprekken ontstaat het beeld dat de gemeente inzet op het aanpakken van multi-problematiek, waarbij rekening wordt gehouden met financiële problemen en schulden. Indien er dergelijke problematiek is, wordt er doorverwezen naar de juist geachte vorm van hulpverlening, waarbij regie wordt gehouden in het regieteam, de jeugdprofessional of WMO-consulent.

In hoeverre signalering leidt tot doorverwijzen naar de juiste regeling of dienst is niet in dit onderzoek vastgesteld; hierover zijn geen gegevens beschikbaar. Het beeld is dat de uitvoering in het regieteam en CJG zelf inschat wat het probleem is en op basis daarvan doorverwijst. Het signaleren en aanpakken van armoede is nog niet structureel in beleid en uitvoering vastgelegd; de teams en professionals zijn hier zoekende in.

4.4. Preventief en curatief: schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening heeft primair een curatief karakter: met schuldhulpbeleid worden schuldsituaties opgelost en worden personen uit een armoedesituatie geholpen. Daarnaast wordt met schuldbeleid voorkomen dat personen (verder) in de schulden raken. Hiermee heeft het schuldbeleid ook een preventieve werking: er wordt voorkomen dat personen verder in een armoedesituatie geraken.

Het beleid met betrekking tot de schuldhulpverlening is vastgelegd in het beleidskader 'Schuldhulpverlening Moerdijk 2012-2015'. Bij de schuldhulpverlening in Moerdijk zijn verschillende organisaties betrokken: de gemeente, Kredietbank West-Brabant, IMW Breda en partijen die secundaire hulpverlening uitvoeren.

De intake vindt plaats door de casemanager van de gemeente. Hierbij worden schulden, maar ook niet-financiële problemen die invloed hebben op de schuld in kaart gebracht. Gemeente Moerdijk voert de stabilisatiefase uit, waarin wordt bekeken van welke regelingen gebruik kan worden gemaakt. Budgetbeheer wordt uitgevoerd door de Kredietbank West-Brabant, waarbij gedurende het hele traject de casemanager van de gemeente Moerdijk de regie voert.

IMW Breda voert psycho-sociale begeleiding bij het traject 'budgetbeheer totaal' uit. Er zijn 14 cliënten in Moerdijk die hier gebruik van maken. Er wordt aangegeven dat bij deze begeleiding cliënten zelf minima-regelingen moeten aanvragen en dat IMW de weg wijst. Als cliënten van een coach een opdracht krijgen, zal er in een volgend gesprek op terug gekomen worden.

Doordat de intake en stabilisatiefase worden uitgevoerd door de casemanager van de gemeente, kan er worden doorverwezen naar verschillende vormen van hulpverlening. Het minimabeleid van de gemeente biedt volgens geïnterviewden mogelijkheden voor de schuldhulpverlening om verschillende problemen aan te pakken. De verscheidene regelingen zorgen er gezamenlijk voor dat het inkomensniveau wordt verhoogd en dat de bijzondere bijstand wordt gebruikt voor verscheidene incidentele kosten.

Wel wordt aangegeven dat met het starten van het Werkplein de 'lijnen langer zijn geworden'. Waar voorheen bij de gemeente eenvoudig kon worden nagegaan of iemand gebruik maakt van regelingen en wat de mogelijkheden zijn met bijzondere bijstand, is dit nu omslachtiger. Hetzelfde geldt voor gemeentelijke belastingen.

Huisvestingsbeleid

De gemeente heeft een convenant Preventie, waar onder andere een woningbouwcorporatie en de kredietbank deel van uitmaken. Door dit convenant worden huisuitzettingen tijdig gemeld, zodat schuldhulpverlening ingeschakeld kan worden. De gemeente geeft aan de woningbouwcorporatie meer te willen betrekken bij signalering en samenwerking te willen verbeteren. Het convenant wordt in 2016 wordt geëvalueerd en waar nodig aangepast.

5. Minima-effect rapportage

5.1. Inleiding

Op verzoek van de Rekenkamer heeft het Nibud een Minima-effect rapportage (MER) uitgevoerd. In de MER worden de effecten berekend van de landelijke en gemeentelijke regelingen op de financiële positie van een zevental typen huishoudens.

Met het oog op de bijzondere positie van dit kennisinstituut is de MER onder eigen verantwoordelijkheid van het Nibud uitgevoerd en worden de bevindingen ook in een eigen rapportage van het Nibud gepresenteerd. Deze rapportage is als bijlage bijgevoegd. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

5.2. Werkwijze

Huishoudtypen

Om inzicht te krijgen in de effecten van landelijke en lokale regelingen zijn zeven huishoudtypen onderzocht:

- a. een alleenstaande onder de AOW gerechtigde leeftijd;
- b. een eenoudergezin met twee jonge kinderen (3 en 5 jaar);
- c. een eenoudergezin met twee oudere kinderen (14 en 16 jaar);
- d. een echtpaar met twee jonge kinderen (3 en 5 jaar);
- e. een echtpaar met twee oudere kinderen (14 en 16 jaar);
- f. een ouder echtpaar (AOW-gerechtigd);
- g. een oudere alleenstaande (AOW-gerechtigd) met een zorgvraag

Inkomensniveaus

Voor elk type zijn drie inkomensniveaus onderzocht: het sociaal minimum en 110% resp. 120% van het sociaal minimum.

Uitgaven

Op basis van door Nibud ontwikkelde normbedragen zijn per huishoudtype de kosten berekend van:

- c. Het basispakket: alle uitgaven die als noodzakelijk kunnen worden beschouwd. Deze zijn onder te verdelen in vaste lasten, reserveringsuitgaven en huishoudelijke uitgaven.
- d. Het restpakket: uitgaven bestemd voor de meer vrije bestedingen. De uitgaven in het restpakket zijn gesplitst in uitgaven voor sociale participatie en overige uitgaven.

Opmerkingen vooraf

De berekening zijn uitgevoerd op zeven huishoudtypen die daarmee model staan voor verschillende groepen inwoners. De bedragen die in de begrotingen zijn opgenomen zijn gemiddelden. In werkelijkheid zal de financiële situatie van de individuele huishoudens er anders uitzien. De begroting laat dus niet zien in hoeverre een individueel huishouden een sluitende begroting heeft. Wel wordt duidelijk in hoeverre een bepaald type huishouden in het algemeen een sluitende begroting heeft.

Daarnaast wordt bij de begrotingen geen rekening gehouden met schulden. Hier valt namelijk niets algemeen over te zeggen. Schulden komen echter vaak voor onder mensen met lage inkomens. In zulke situaties leggen de aflossingen en rentebetalingen een extra beslag op het beschikbaar inkomen, en is de financiële situatie voor die huishoudens negatiever dan uit de onderstaande resultaten blijkt.

5.3. Bevindingen minima-effectrapportage

Uit de MER blijkt dat voor de meeste huishoudtypen het inkomen voldoende is om de uitgaven uit het basispakket te kunnen bekostigen. Alleen bij het type 'echtpaar met oudere kinderen' is er bij een inkomen op het sociaal minimum nog een (klein) tekort.

Dat wordt anders indien ook de uitgaven voor het 'restpakket' hierbij worden betrokken. Bij het betalen van het restpakket is er bij vier van de zeven huishoudens een tekort (bedragen per maand):

- Een alleenstaande op 100% en 110% heeft een tekort van ongeveer €45. Op een inkomensniveau van 120% is er geen sprake van een tekort.
- Een alleenstaande met twee oudere kinderen heeft voor alle inkomensniveaus een tekort, in de range van €79 tot €127 per maand.
- Een paar met jonge kinderen heeft op alle inkomensniveaus een tekort, van €94 tot €115.
- Een paar met oudere kinderen heeft een tekort van €308 tot €327.

Uit de berekeningen van Nibud blijkt dat zich geen knelpunten voordoen bij de huishoudtypen 'alleenstaande met jonge kinderen' en 'ouder paar zonder kinderen'.

Met het oog op de ontwikkelingen in het sociaal domein is op verzoek van de Rekenkamer ook onderzoek gedaan naar het huishoudtype 'alleenstaande oudere met zorgvraag'.

Uit de analyses blijkt dat in die situatie extra uitgaven nodig zijn voor onder andere huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging, maaltijdvoorziening, alarmering en extra waskosten. Er zijn diverse gemeentelijke regelingen die voorzien in een financiële bijdrage, wat er voor zorgt dat er geen tekort is bij dit huishoudtype.

5.4. Armoedeval

Het kan voorkomen dat een huishouden met een hoger inkomen minder overhoudt dan een huishouden met een lager inkomen; dit wordt armoedeval genoemd. Een armoedeval kan ontstaan doordat landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen worden afgebouwd. Het kan ook ontstaan doordat bepaalde uitgaven toenemen bij een hoger inkomen, zoals werkgerelateerde kosten bij werkaanvaarding. In beide gevallen leidt een hoger netto inkomen er dan niet op voorhand toe dat een huishouden meer te besteden heeft bij het hogere inkomen.

Bij toename inkomen tot 110% van het sociaal minimum

Uit de berekeningen van het Nibud blijkt dat bij een inkomensverbetering van 100% naar 110% van het sociaal minimum alleen de alleenstaande met jonge kinderen te maken heeft met een armoedeval, als alle uitgaven uit het basispakket zijn betaald.

Bij het betalen van het restpakket is er voor alle huishoudtypen sprake van de armoedeval:

- Voor de alleenstaande zonder kinderen en de alleenstaande met oudere kinderen is de teruggang enkele euro's.
- Het paar met jonge kinderen, paar met oudere kinderen en de twee huishoudens boven de AOW-gerechtigde leeftijd gaan er volgens de berekeningen circa €24 op achteruit.
- Voor de alleenstaande met jonge kinderen geldt dat zij een positief saldo hebben (zij kunnen de kosten van het restpakket betalen), maar zij gaan er bij een verschil van 100 naar 110% wel op achteruit.

Uit de berekeningen van Nibud blijkt dat het ontstaan van de armoedeval niet terug te voeren is tot één regeling, maar het gevolg is van een samenhangend complex van wegvallende of verminderende regelingen zoals kwijtschelding van belastingen, zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget. In situaties waarbij het inkomen stijgt door het aanvaarden van werk moeten daarnaast vaak ook werkgerelateerde kosten worden gemaakt, zoals de kosten voor woon-werkverkeer. Deze worden niet altijd door de werkgever vergoed.

Bij toename inkomen tot 120% van het sociaal minimum

Er is geen sprake van de armoedeval voor de huishoudtypen bij een toename van het inkomen naar 120%. Alleen het paar met jonge kinderen gaat er volgens de berekeningen €1 per maand op achteruit.

5.5. Verwachte veranderingen voor 2017

Het Nibud heeft op basis van de voorgestelde beleidsmaatregelen in de Miljoenennota een voorspelling gemaakt voor de koopkracht van verschillende soorten huishoudens. Deze is weergegeven in bijlage 7.

Positief is dat de lonen met gemiddeld 1,6% en de AOW-uitkeringen met 1,1% stijgen. Dit terwijl de prijzen gemiddeld beperkter stijgen met 0,6%. De ouderenkorting stijgt structureel met 105 euro per jaar voor inkomens tot 36.000 euro. De huurtoeslag stijgt met 10 tot 15 euro per maand. Voor gezinnen met kinderen geldt dat de kinderopvangtoeslag wordt verhoogd en het maximale bedrag aan kindgebonden budget omhoog gaat. Negatief voor minima is dat de aanvullende pensioenen niet omhoog gaan en dat met de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting de (bijstands)uitkering lager wordt.

Voor kosten van zorg in 2017 geldt dat de zorgtoeslag omhoog gaat voor de laagste inkomens en de eigen bijdrage WMO omlaag gaat – wat een positief gevolg heeft voor de koopkracht. De premie voor de zorgverzekering gaat naar verwachting wel omhoog. Het verplichte eigen risico blijft gelijk.

Het Nibud presenteert voor Prinsjesdag de gevolgen van het beleid op de koopkracht van 100 verschillende soorten huishoudens. Een aantal van deze huishoudens lijkt erg op de huishoudens die in de MER onderzocht zijn. Deze huishoudens gaan er in 2017 met de verwachte beleidsveranderingen 1% tot 1,5% op vooruit. Dit vertaalt zich naar een verhoging van €13 tot €35 van de maandelijkse koopkracht.

Voor de bestrijding van armoede onder kinderen stelt het Rijk structureel 100 miljoen euro beschikbaar. Dit geld is onder meer bedoeld om schoolreisjes, sportles en muziekles voor kinderen uit arme gezinnen mogelijk te maken.

6. Reactie college op conceptrapport

De Rekenkamer heeft het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het College heeft op 24 januari 2017 de reactie op het conceptrapport vastgesteld. De inhoud van de reactie is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een rekenkameronderzoek uitgevoerd naar het onderwerp "Armoedebeleid". Wij hebben kennis genomen van de conceptrapportage d.d. 24 november 2016 en onze bestuurlijke reactie is als volgt.

Conclusie

Het onderzoek van de Rekenkamer is gebaseerd op het analysemodel, waarin sprake is van de volgende drie sporen: curatief minimabeleid, preventief armoedebeleid en activerend armoedebeleid. Vanuit dit perspectief concludeert de Rekenkamer dat het armoedebeleid van de gemeente Moerdijk een groot aantal samenstellende elementen bevat, maar dat deze slechts beperkt in samenhang met elkaar zijn vormgegeven en tot uitvoering worden gebracht. Wij erkennen deze conclusie en hebben – zoals de Rekenkamer ook aangeeft in de conceptrapportage - reeds de intentie uitgesproken om armoede integraal te willen aanpakken en op beleidsniveau de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen te willen waarborgen. Op sommige punten hebben wij reeds concrete actie ondernomen, zoals hieronder bij de diverse adviezen is terug te vinden.

Adviezen

De conceptrapportage geeft ons een duidelijk beeld over de sterke punten van het armoedebeleid van de gemeente Moerdijk en ook over de punten ten aanzien waarvan nog verbetering mogelijk is.

Hieronder gaan we nader in op de adviezen zoals vermeld in hoofdstuk 10 van de Samenvatting (pagina's 13 t/m 17).

Algemeen

1. *Alhoewel de Rekenkamer beseft dat de mogelijkheden tot betere afstemming op het niveau van de gemeente beperkt zijn wordt wel geadviseerd om jaarlijks bij het verschijnen van de Miljoenennota de daarin voorgenomen beleidsmaatregelen te analyseren en te bezien of en in hoeverre deze van invloed kunnen zijn op het gemeentelijk beleid.*

Dit advies onderschrijven wij.

Tijdens het (maandelijks) regionaal overleg inkomen/minimabeleid staat het onderwerp "armoede" inmiddels standaard op de agenda. Het doel is om met de samenwerkende gemeenten kennis uit te wisselen en daar waar het kan, het landelijk beleid zo goed als mogelijk te vertalen naar lokaal niveau.

2. *Geadviseerd wordt om te komen tot een kadernota armoedebeleid, en in die beleidsnota en de beleidsnota WMO expliciet in te gaan op de onderlinge samenhang en afstemming in beleid.*

Met dit advies kunnen wij instemmen. De gemeente heeft inmiddels een start gemaakt om het armoedebeleid integraal op de pakken en betere afstemming te zoeken met het WMO-beleid. Daarnaast zal ook afstemming plaatsvinden met aangrenzende terreinen zoals: jeugdbeleid, bijzondere bijstand/participatiebeleid en schuldhulpverlening.

Activerend beleid

- 3. Geadviseerd wordt om in aanvulling op de voorgaande aanbeveling tevens te komen tot afstemming en samenhang tussen het armoedebeleid en het beleid met betrekking tot de participatiewet, het economisch beleid en het onderwijsbeleid.*

Dit advies onderschrijven wij.

Curatief beleid

- 4. Geadviseerd wordt kennis te nemen van de aanbevelingen van het Nibud en deze te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het minimabeleid.*

Wij onderschrijven dit advies. Voor wat betreft de aanbevelingen van het Nibud menen wij dat de gemeente Moerdijk al aardig op de goede weg is. Zo bestaat er een regeling voor kinderen die naar de middelbare school gaan (schoolstartpakket). Verder kunnen jongeren tot 18 jaar gebruik maken van de stichting Leergeld waarbij zij een beroep kunnen doen op een bijdrage in de kosten voor bijvoorbeeld schoolreisjes, excursies ed. Ook voorziet de regeling bijzondere bijstand (voor volwassenen en kinderen) in een bijdrage aan deze doelgroep om de inwoner(s) zo goed als mogelijk mee te laten participeren in de samenleving. Een de mogelijkheden voor de inwoner(s) is om het budget waar zij aanspraak op kunnen maken te gebruiken voor sportieve en/of culturele activiteiten.

- 5. Geadviseerd wordt om een communicatieplan op te stellen om het bereik binnen de doelgroepen te verbeteren.*

Met dit advies stemmen wij in. Wij geven hierbij aan, dat de gemeente Moerdijk in november 2016 met een pilot is gestart om met haar partners (Werkplein Hart van West-Brabant, St. Leergeld, sport- en cultuurfonds, voedselbank, CJG, enz.) in gesprek te gaan over hoe zij samen de doelgroep optimaal kunnen bereiken en op welke manier dat moet plaatsvinden. Hiertoe is een bijeenkomst georganiseerd met als thema 'armoede' en met het doel elkaar beter te leren kennen en uit te zoeken hoe wij samen moeten optrekken om het armoedebeleid beter vorm te geven.

Met ingang van 1 januari 2017 start de gemeente Moerdijk met de Webshop/ Meedoenregeling. Het doel is om op deze manier de drempel te verlagen, zodat nog meer inwoners uit deze doelgroep een beroep doen op de regeling bijzondere bijstand. De uitvoering hiervan ligt bij het Werkplein Hart van West-Brabant.

- 6. Geadviseerd wordt om maatschappelijke organisaties doorlopend te informeren over (wijzigingen in) het aanbod van regelingen en afspraken te maken over de wijze van signalering en doorverwijzing.*

In dit advies kunnen wij ons vinden.

7. Nawoord

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het College.

Bijlage 1 Geïnterviewden

Medewerkers van de gemeente:

- | | |
|-----------------------|---------------------------------------|
| - Marianne Bestebreur | - adviseur inkomensdeel Sociale Zaken |
| - Annette Gepkens | - teamhoofd RMO |
| - Kees Klasen | - beleidsadviseur WMO |
| - Inge Maas | - beleidsadviseur WMO |
| - Rini Nieuwkamer | - teamhoofd Gemeentewinkel |
| - Kitty Pals | - casemanager schuldhulpverlening |
| - Thomas Zwiers | - portefeuillehouder Moerdijk |

Samenwerkingspartners:

- | | |
|---------------------|---|
| - Annelies Heilige | - bestuurslid Stichting Leergeld Noord West-Brabant |
| - Miranda de Ridder | - Maatschappelijk werker IMW Breda en Moerdijk |
| - Andrea Witte | - Jeugdhulpprofessional CJG |

Leden van de Raadscommissie Sociale infrastructuur (zie presentielijst 16 mei 2016)
http://moerdijk.raadsinformatie.nl/document/3455038/1/16-05-11_presentielijst

Bijlage 2 Onderzochte Beleidsdocumenten

P&C

Brief + Begroting 2014 Werkplein regio Etten-Leur (27 februari 2014)

1e Bestuursrapportage 2013

2e Bestuursrapportage 2013

3e Bestuursrapportage 2013 + Raadsinformatiebrief (30 oktober 2013)

4e Bestuursrapportage 2013 (Verkorte versie) + Raadsinformatiebrief (11 maart 2014)

1e Bestuursrapportage 2014 + Raadsinformatiebrief (13 mei 2014)

2e Bestuursrapportage 2014 + Raadsinformatiebrief (23 oktober 2014)

3e Bestuursrapportage 2014

4e Bestuursrapportage 2014

1e Bestuursrapportage 2015 + Raadsinformatiebrief

1e Bestuursrapportage 2015

Begroting 2013

Aanbiedingsnota behorende bij beleidsbegroting 2015-2018

Meerjarenbegroting 2015 – 2018

Jaarrekening 2013

Kadernota 2013-2016

Kadernota 2014-2017

Van Gemeente

Beleidskader armoedebeleid 2014 - 2017

Beleidskader Schuldhulpverlening Gemeente Moerdijk 2012-2015

Besluit van te stellen de volgende beleidsregel: Schuldhulpverlening Moerdijk + toelichting (6 oktober 2015)

Aanvraagformulier gratis abonnement tijdschriften

Werkinstructie product gratis tijdschriftabonnement

Collegevoorstel, onderwerp: Evaluatie armoedebeleid + 3 bijlagen

Onderzoek naar Kindpakketten Eindrapport Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Uitgebracht in opdracht van het Amersfoort, 23 november 2015 + casebeschrijvingen

Cliëntenraad Gemeente Moerdijk (folder 2016)

Informatie voor inwoners van de gemeente Moerdijk; Collectieve zorgverzekering voor lage inkomens: één zorg minder.

Memo van Ambtelijke werkgroep armoedebeleid HvWB onderwerp: Harmonisering armoedebeleid (2 juli 2015)

Besluit vast te stellen de volgende verordening: Verordening gemeentelijk noodfonds Gemeente Moerdijk

Procedure schoolstartpakket

Schoolstartpakket

Evaluatie armoedebeleid, B. van Gastel & A. van den Berg 26-05-2014 + Raadsinformatiebrief
onderwerp: Evaluatie armoedebeleid (5 juni 2014)

Convenant preventie huisuitzettingen als gevolg van een huurschuld; tussen corporaties,
Kredietbank en gemeente Moerdijk + Raadsinformatiebrief (16 mei 2015)

Raadsinformatiebrief onderwerp: Landelijk onderzoek kindpakketten 12 januari 2016

Uitvoeringsovereenkomst 2015 (17 juli 2015)

Uitvoeringsovereenkomst 2016 (8 september 2015)

Bijlage 3 Actiepunten beleidskader

Hieronder zijn de actiepunten uit het beleidskader 2014 en hun status weergegeven.

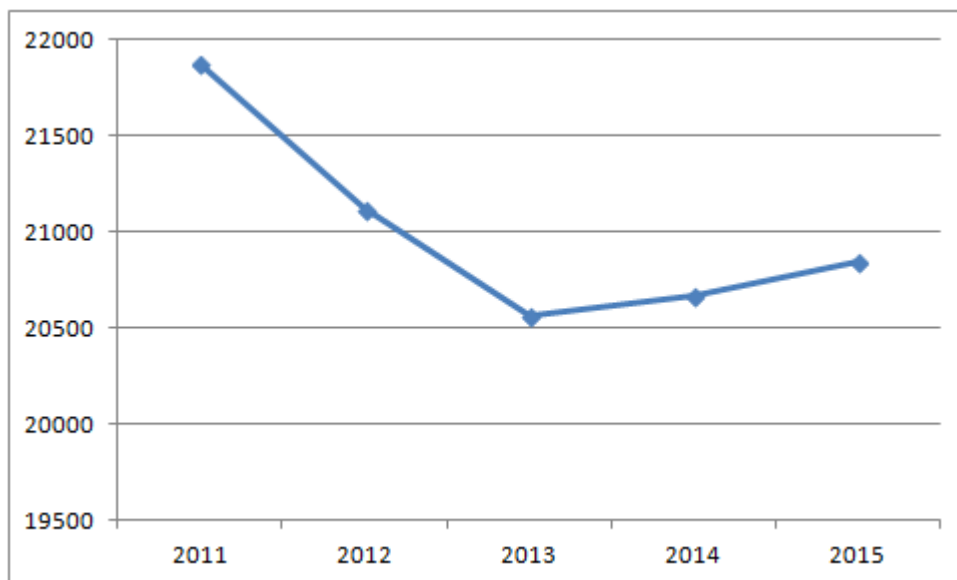
Het bijzondere bijstandsbeleid wordt geactualiseerd met als ingangsdatum 01-01-2015;	Geactualiseerd
de verordening 'Maatschappelijke participatie voor schoolgaande kinderen WWB 2012' vervalt van rechtswege op grond van de Participatiewet met ingang van 01-01-2015. Er komt een nieuwe regeling voor maatschappelijke participatie voor personen met een laag inkomen (en hun ten last komende kinderen);	Nieuwe regeling ingevoerd
het beleid voor de uitvoering van de kwijtschelding gemeentelijke belastingen wordt ongewijzigd gehandhaafd;	Gehandhaafd
de langdurigheidstoeslag wordt op grond van de Participatiewet per 01-01-2015 vervangen door een individuele inkomensvoet; de toeslag wordt op grond van de Participatiewet per 01-01-2015 vervangen door een individuele inkomensvoet;	Individuele inkomensvoet ingevoerd
de tijdschriftenregeling wordt gehandhaafd. Er zal jaarlijks over de regeling worden gecommuniceerd;	gehandhaafd
het noodfonds wordt gehandhaafd. Er wordt € 7.500,- gestort in een fonds voor de komende periode 2014-2017. Er wordt een werkinstructie voor het gebruik ervan gemaakt en in beeld gebracht in welke gevallen het noodfonds gebruikt wordt;	Gehandhaafd. De gemeente bekijkt in hoeverre noodfonds kan worden uitgebreid naar sociaal domein brede inzet.
de subsidie aan het Jeugdsportfonds wordt gehandhaafd. Met alle zwembaden binnen de gemeente Moerdijk zijn afspraken gemaakt over de vergoeding van zwemles voor het behalen van zwemdiploma A, zodat kinderen dit met de vergoeding van het Jeugdsportfonds kunnen behalen. Aanvullend wordt aansluiting gezocht bij het Jeugdcultuurfonds voor culturele activiteiten;	Jeugdsportfonds en jeugdcultuurfonds worden ingezet.
de cursus 'Rondkomen met inkomen' wordt structureel drie keer per jaar geven, in plaats van twee per jaar;	Dit is nog steeds de inzet. Met het onderzoek is niet nagegaan of de cursus 3 keer per jaar wordt gehouden.
de subsidie aan de Voedselbank wordt gecontinueerd, maar er worden duidelijke afspraken gemaakt over gegevensuitwisseling en informatieverstrekking (niet op naam);	Gemeente verstrekt subsidie en heeft overeenkomst met voedselbank.
er wordt onderzoek verricht naar de mogelijkheden voor het inrichten van een vrijwilligerspool binnen de gemeente Moerdijk voor schuldhulpverlening en eventueel thuisadministratie/ formulierhulp;	Er is nog geen vrijwilligerspool.
de inkomensgrens voor de collectieve zorgverzekering (Gemeenten Extra bij CZ) wordt per 01-01-2015 verhoogd naar 120%. De gemeentelijke bijdrage voor dit pakket wordt per die datum verhoogd naar € 10,- per maand;	Ingevoerd.

er wordt aansluiting gezocht bij Stichting Leergeld Etten-Leur voor ondersteuning aan kinderen die in armoede leven, maar die door omstandigheden net buiten de huidige regelingen vallen;	Aangesloten
er wordt een schoolstartpakket ingericht voor kinderen die naar het eerste jaar van het voortgezet onderwijs gaan. Dit pakket wordt verstrekt via Stichting Leergeld;	Ingevoerd
er wordt een Webshop ingericht voor de vergoeding van kosten van maatschappelijke participatie;	Gemeente wil zich aansluiten bij de Webshop.
er wordt een jaarlijkse planning gemaakt voor de communicatie van de regelingen binnen het armoedebeleid (zie bijlage III). Aanvullend daarop kan eventueel extra informatie worden verstrekt in de Bode of via de nieuwsbrief die vanuit Werk en inkomen naar het klantenbestand wordt verstuurd.	Er is sprake van enige communicatie naar burgers, maar deze voldoet volgens interviews niet.

Bijlage 4 Gegevens arbeidsmarkt gemeente Moerdijk

Aanbodzijde

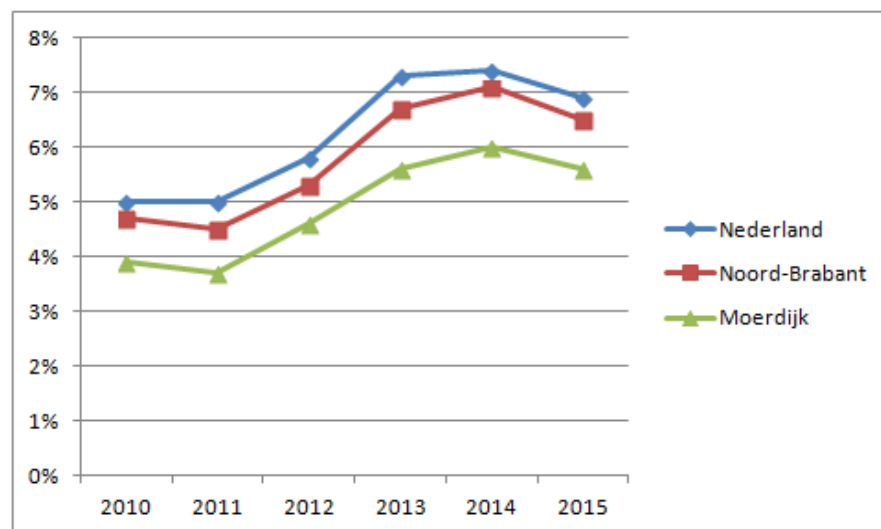
De beroepsbevolking in Moerdijk schommelt in de jaren 2010-2015 rond de 22.000 naar iets minder dan 21.000 in 2015 (Bron: CBS Statline, 2016). Het werkzame deel van de beroepsbevolking wordt hieronder in de grafiek weergegeven. Hierin is vanaf 2011 een daling te zien tot 2013. Vanaf 2013 is er weer een stijging te zien van het aantal werkzame personen in Moerdijk



Figuur 6. Aantal werkzame personen in Moerdijk. Bron: CBS.

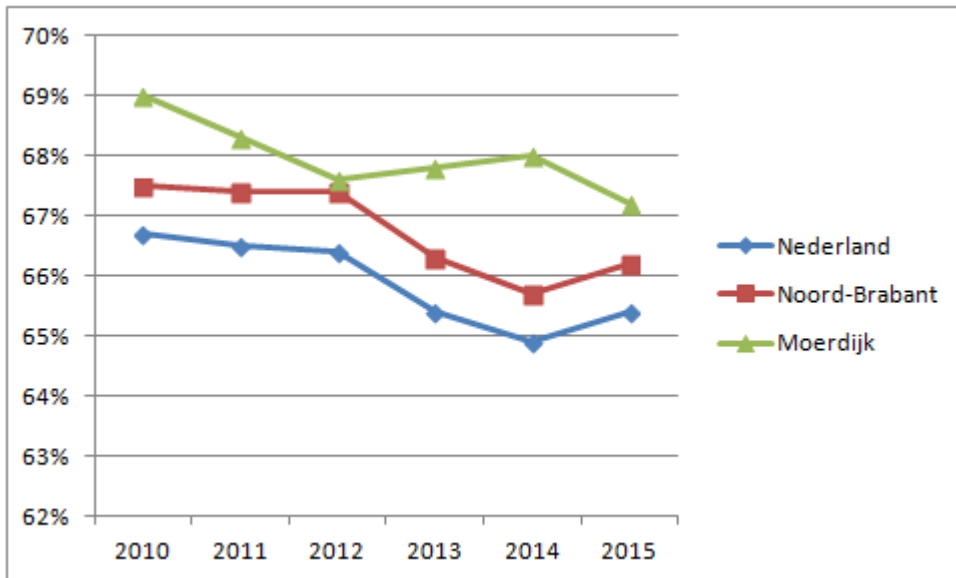
Hieronder staat het percentage van de beroepsbevolking weergegeven dat werkloos is, waarbij Moerdijk vergeleken wordt met Noord-Brabant en Nederland als geheel. Uit de gegevens blijkt een stijging vanaf 2012, waarbij er een daling plaatsvindt van 2014 tot 2015. De werkloosheid in Moerdijk ligt onder het gemiddelde van Nederland en Noord-Brabant. De werkloosheid is in Moerdijk dus relatief laag.

1.1.1



Figuur 7. Het aandeel werkloze beroepsbevolking. Bron: CBS.

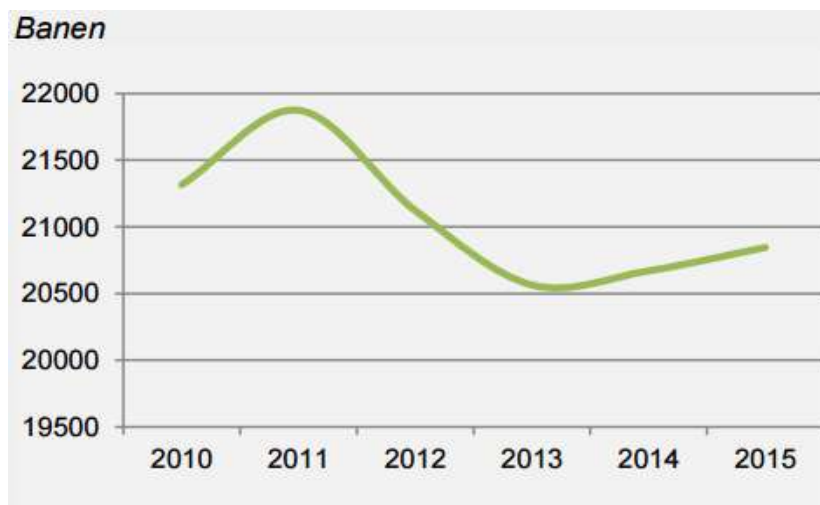
Dit is vervolgens te vertalen naar de netto participatie: het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de totale bevolking (beroeps- en niet-beroepsbevolking). In vergelijking met Nederland en Noord-Brabant ligt het netto percentage hoger in Moerdijk. Wel is de netto participatie ten opzichten van 2010 afgenomen en in tegenstelling tot de landelijke trend is er sinds 2014 nog geen stijging te zien.



Figuur 8. Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de bevolking (beroeps- en niet-beroepsbevolking). Bron CBS.

Vraagzijde

Vervolgens wordt er gekeken naar de ontwikkelingen in de vraagzijde. Hier is vanaf 2011 een dalende trend te zien. In 2011 waren er nog ongeveer 22.000 banen en dit liep terug tot 20.500 in 2013. Vanaf dat moment is er een lichte stijging te zien in het aantal banen in Moerdijk.



Figuur 9. Aantal banen in Moerdijk Bron: Werkgelegenheidsenquête Moerdijk, 2015)

Het aantal vacatures en uitzendbanen is sinds 2011 ook sterk afgenomen. Wel lijkt het aantal vacatures en uitzendbanen sinds 2014 aan te trekken. Hier is dezelfde trend waarneembaar als bij het aantal banen in Moerdijk.



Figuur 10. Aantal Vacatures en aantal uitzendbanen in Moerdijk (Bron: Werkgelegenheidsenquête Moerdijk, 2015).

Pendel

Daarnaast wordt er ook gekeken naar de zogeheten pendel: het deel van de werknemers dat in de eigen gemeente werkt, of in een andere gemeente werk. In de tabel hieronder is een overzicht gegeven van de pendel in de gemeenten onderwerp van het rekenkameronderzoek en Noord Brabant.

In de meest linkerkolom staat de gemeente waar de werknemers wonen. In de bovenste rij staat de gemeente waarin werknemers werken. De getallen afkomstig uit december 2009. Er zijn op dat moment 6.800 werknemers wonend in Moerdijk, die ook in Moerdijk werken. Er zijn 3.400 werknemers wonend in Moerdijk die ergens anders in Noord-Brabant werken. In Moerdijk werkt 39,3% van de werkenden ook in de eigen gemeente.

Tabel 10. Pendel. Bron: CBS

→ Werkt in:					Rest	Rest	Werkt in	
	Drimmelen	Etten-Leur	Moerdijk	Roosendaal	N-B	NL	Totaal gemeente	eigen
↓ Woont in:								
Drimmelen	3.600	300	700	100	5.400	2.900	13.000	27,7%
Etten-Leur	100	7.900	700	1.000	8.000	2.800	20.500	38,5%
Moerdijk	400	800	6.800	1.100	3.400	4.800	17.300	39,3%
Roosendaal	100	1.300	1.100	19.700	8.300	5.500	36.000	54,7%
Rest N-B	2.200	7.700	5.400	13.400				
Totaal	7.000	21.900	2.200	41.300				

Bijlage 5 Kengetallen gemeente Moerdijk

In onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van economische kengetallen van de gemeente Moerdijk. Deze gegevens worden gebruikt om de economische context en de armoedecijfers in de gemeente te duiden. Er wordt een overzicht gegeven van de bevolkingsopbouw, huishoudens, het aantal werkzame personen in verschillende sectoren, participatiegraad en aantal uitkeringen.

Tabel 11. Bevolkingsopbouw gemeente Moerdijk van 2011 tot 2015. Bron: CBS

	2011	2012	2013	2014	2015	trend
Jonger dan 10 jaar	4.102	4.029	3.925	3.830	3.799	-7%
10 tot 20 jaar	4.390	4.384	4.392	4.432	4.444	1%
20 tot 30 jaar	3.379	3.424	3.477	3.558	3.552	5%
30 tot 40 jaar	4.305	4.133	3.994	3.856	3.790	-12%
40 tot 50 jaar	6.193	6.126	6.133	5.991	5.858	-5%
50 tot 60 jaar	5.352	5.380	5.414	5.555	5.639	5%
60 tot 70 jaar	4.816	4.934	5.057	5.059	5.091	6%
70 tot 80 jaar	2.590	2.649	2.732	2.885	3.038	17%
80 tot 90 jaar	1.233	1.274	1.290	1.334	1.367	11%
90 jaar of ouder	187	189	211	229	238	27%
Totaal	36.547	36.522	36.625	36.729	36.816	1%

Tabel 12. Opbouw huishoudens gemeente Moerdijk. Bron: CBS.

	2011	2012	2013	2014	2015	trend
Eénpersoonshuishoudens	3.952	4.052	4.275	4.217	4.434	12%
Huishoudens zonder kinderen	5.458	5.458	5.515	5.507	5.556	2%
Huishoudens met kinderen	5.786	5.781	5.742	5.781	5.748	-1%
Overige huishoudens	58	62	64	63	61	5%
Totaal	15.196	15.291	15.532	15.505	15.738	4%

Tabel 13. Werkzame personen per sector. Bron: Werkgelegenheidsonderzoek regio West-Brabant 2015).

	2011	2012	2013	2014	2015	trend	aandeel 2015
Landbouw	902	931	881	889	896	-1%	4,3%
Industrie	5.375	5.402	5.400	5.408	5.409	1%	25,9%
Bouw	1.218	1.096	1.058	1.023	1.116	-8%	5,4%
Handel	4.337	4.381	4.259	4.216	4.018	-7%	19,3%
Vervoer	2.646	2.504	2.410	2.433	2.478	-6%	11,9%
Horeca	622	620	578	588	637	2%	3,1%
ICT	139	140	148	155	167	20%	0,8%
Fin Instellingen	219	88	101	97	125	-43%	0,6%
Zakelijke dienstverlening	2.038	1.772	1.773	1.776	1.837	-10%	8,8%
Overheid	331	323	321	313	307	-7%	1,5%
Onderwijs	544	559	574	598	602	11%	2,9%
Zorg	1.650	1.524	1.494	1.633	1.581	-4%	7,6%
Overige dienstverlening	505	525	518	516	508	1%	2,4%
Uitzendkrachten	1.348	1.185	992	975	1.164	-14%	5,6%
Totaal	21.874	21.050	20.507	20.620	20.845	-5%	100,0%

Tabel 3. Participatie: omvang beroepsbevolking, percentage werklozen en netto arbeidsparticipatie. Bron: CBS.

	2011	2012	2013	2014	2015	trend
Beroepsbevolking (*1.000)	19.000	20.000	20.000	20.000	20.000	5%
Werkloosheidspercentage	3,7%	4,6%	5,6%	6,0%	5,6%	51%
Netto arbeidsparticipatie	68,3%	67,6%	67,8%	68,0%	67,2%	-2%

Tabel 14. Uitkeringen. Bron: CBS.

	2011	2012	2013	2014	2015	trend
Aantal huishoudens met inkomen van 110% van het sociaal minimum	1.100	1.100	1.100			
WW-uitkering	540	580	680	920	990	83%
Bijstandsuitkering	280	320	330	380	410	46%
AOW-uitkering	5.989	6.314	6.643	6.981	7.237	21%

Bijlage 6 Aandachtspunten gemeenteraad Moerdijk

Naar aanleiding van de brief van 4 december 2015 zijn bij het onderzoek de volgende aandachtspunten/vragen betrokken:

Voor het diepte-onderzoek - evaluatie beleid:

Vraag: De invloed van het aantal statushouders in onze gemeente op het armoedebeleid.

Wij hebben de invloed van het aantal statushouders op het armoedebeleid niet vast kunnen stellen. Over het algemeen voeren statushouders de kosten van de bijzondere bijstand op. Kosten voor inwoning worden vergoed.

In het hoofdstuk "Toekomstperspectief" in de koepelnotitie wordt kort ingegaan op stijgende kosten van de bijzondere bijstand door statushouders.

Vraag: Is er sprake van meer armoede ontwikkeling als gevolg van de transities in het sociale domein en zo ja, is er dan aanleiding om het armoedebeleid aan te passen?

De transities in het sociale domein zouden een effect op het inkomen van minima kunnen hebben door het veranderen van regelingen en voorwaarden bij huishoudelijke hulp en het wegvallen van de regeling chronisch zieken. De gemeente heeft ervoor gekozen de collectieve zorgverzekering aan te bieden voor minima tot 120% van het sociaal minimum. Uit de minima-effectrapportage blijkt dit een positief effect heeft op de inkomenspositie van alleenstaande AOWers met een zorgvraag.

Vraag: Wat zijn de gevolgen van de verschillende regelingen die binnen de gemeente Moerdijk gelden voor het armoedebeleid (kindregelingen, schuldhulpverlening, budgetbegeleiding, bijzondere maatregelen zoals Webshop en St. Leergeld)?

Over het algemeen is te stellen dat dit positieve effecten op het inkomen heeft en uitgaven voor participatie kunnen worden bekostigd. Vergeleken met andere gemeenten heeft Moerdijk een ruim aanbod van regelingen.

Vraag: Hoe is de aanpak van de gemeente bij de uitvoering van het armoedebeleid?

Het Werkplein voert het armoedebeleid uit. Burgers moeten hier aanvragen doen, en de controle van de toekenningen worden hier uitgevoerd. Burgers kunnen via andere wegen worden doorverwezen naar het werkplein, bijvoorbeeld via een stichting, CJG of via WMO.

Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat de gemeente inzet op een integrale aanpak, waarbij ook achterliggende problemen van armoede aangepakt dienen te worden. In de praktijk zien we dit niet altijd terug: medewerkers die ondersteuning bieden op het gebied van CJG en Wmo stellen dat regelingen kunnen worden ingezet, maar dat dit niet structureel plaatsvindt.

Vraag: wat is het bereik van het armoedebeleid

Door het gebruik van de regelingen af te zetten tegen de minima-populatie die aanspraak maakt op de regelingen is er een benadering van het bereik vastgesteld. Het bereik van de regelingen is redelijk tot goed. Dit is geen exacte weergave, omdat het onduidelijk is hoeveel huishoudens exact aanspraak maken op de regelingen (door verschillende voorwaarden van de regelingen, zoals bijvoorbeeld een vermogenstoets). Wel stellen we vast dat de kennis van regelingen onder burgers over het algemeen laag is.

Vraag: Wat betekent de harmonisatie voor het beleidskader 2014-2017 van de gemeente?

Harmonisatie met andere gemeenten op het Werkplein is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet doorgevoerd. Wat het effect van een eventuele harmonisatie is op de inkomensgrenzen van de verschillende regelingen, is afhankelijk van onderhandelingen en afstemming met de andere gemeenten. Het is nog niet bekend welke regelingen geharmoniseerd worden en welke niet. Het Werkplein heeft wel aangegeven dat harmonisatie zal bijdragen aan een efficiëntere uitvoering.

Omdat het beleidskader is geschreven voor het ingaan van het Werkplein, is nog geen rekening gehouden met eventuele veranderingen in inkomensgrenzen en de werkwijze van het Werkplein. Bij het hernieuwen van het beleidskader dient hier wel rekening mee gehouden te worden.

Biedt het armoedebeleid voldoende prikkels om vanuit een bijstandpositie werk te accepteren op of net boven het niveau van het minimumloon? Is er sprake van een zogenoemde armoedeval en wat is het effect hiervan?

Op basis van de minima-effectrapportage blijkt dat bij het bekostigen van het zogeheten restpakket (waar niet alleen basisuitgaven, maar ook uitgaven als kosten voor werk en participatie in zijn meegenomen) er sprake is van een armoedeval bij een inkomen van 110% van het sociaal minimum bij nagenoeg alle onderzochte huishoudtypen. Dit zou inhouden dat bij het 'uit de bijstand raken' en het verhogen van het inkomen naar 110% het niet in aanmerking komen van regelingen ervoor zorgt dat de inkomenspositie verslechterd wordt. Of dit daadwerkelijk een prikkel zou zijn tot het niet accepteren van werk is met het onderzoek niet vastgesteld. De gemeente kan kijken in hoeverre reiskosten naar het werk (een belangrijke veroorzaker van de armoedeval) kunnen worden vergoed.

Heeft de raad voldoende informatie om kaders mee te geven aan het college en voldoende kennis van de financiën?

De informatie over het gebruik en de financiën aan de raad is over het algemeen beperkt en geven slechts inzicht in een deel van het armoedebeleid. Omdat doelen niet Smart geformuleerd zijn en deze informatie beperkt is, is het niet mogelijk om te controleren in hoeverre de gemeente haar gestelde doelen behaald. Het formuleren van meer concrete doelstellingen en een opdracht aan het College om de kosten volledig te rapporteren kan bijdragen aan een verbeterd inzicht.