

Onderzoek Armoedebeleid gemeente Drimmelen

Eindrapportage

Januari 2017

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aandachtspunten bij verdere ontwikkeling_

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. Diepte- en breedte-onderzoek en afbakening.....	3
1.4.2. Minima-effectrapportage	5
1.5. Leeswijzer	5
2. Armoede in Drimmelen.....	6
2.1 Situatieschets armoede	6
2.1.1. Trends en context	7
2.1.2. Risicogroepen	8
3. Diepte-onderzoek	11
3.1. Beleid en uitvoering.....	11
3.1.1. Geformuleerde doelen en doelgroepen	11
3.1.2. Uitvoering gemeente	12
3.1.3. Uitvoering samenwerkingspartners SWO en Surplus	13
3.2. Regelingen en diensten	15
3.3. Gebruik en bereik.....	17
3.3.1. Aanvragen en toekenningen bijzondere bijstand en individuele inkomenstoeslag	17
3.3.2. Gebruik kwijtschelding	19
3.3.3. Gebruik overige regelingen.....	19
3.3.4. Bereik regelingen	20
3.4. Financiën	21
3.5. Informatie aan de Raad.....	24
4. Breedte-onderzoek.....	25
4.1 Aansluiting aangrenzende beleidsvelden.....	25
4.2 Curatie en preventie: schuldhulpverlening	25
4.3 Preventie: WMO en jeugd	26
4.4 Activerend: Participatiewet	28
5. Minima-effect rapportage	30
5.1 Inleiding.....	30
5.2 Werkwijze	30
5.3 Financiële situatie per huishoudtype	31
5.4 Armoedeval	31
5.5 Verwachte veranderingen voor 2017.....	32
6. Reactie college op conceptrapport	33
7. Nawoord.....	36

Bjlagen

Bijlage 1 Geïnterviewden	37
Bijlage 2 Onderzochte Beleidsdocumenten	38
Bijlage 3 Actiepunten beleidskader en status.....	39
Bijlage 4 Aandachtspunten gemeenteraad Drimmelen	40
Bijlage 5 Gegevens arbeidsmarkt gemeente Drimmelen	42
Bijlage 6 Kengetallen gemeente Drimmelen	46

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 Drimmelen. 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 Drimmelen 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 Drimmelen is ook in de gemeenten Moerdijk, Etten-Leur en Roosendaal onderzoek gedaan naar het armoedebeleid. Zoals gebruikelijk worden 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 Drimmelen

- Drimmelen kent weinig huishoudens met een laag inkomen en een lichte groei van de armoede. Na fluctuaties tussen 2005 en 2009, is er sinds 2010 sprake van een lichte 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 informatie beschikbaar is) geldt dat voor ruim 400 huishoudens ofwel ca. 3,7% 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. 600 huishoudens, ofwel ruim 5,9%;
 - op basis van prognoses wordt er van uitgegaan dat in 2015 de groep tot 101% en 110% van het sociaal minimum licht toeneemt;
 - 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

- Drimmelen wil met het armoedebeleid armoede bestrijden en participatie bevorderen;
 - financiële ondersteuning wordt gezien als een tijdelijk vangnet. Betaald werk is de beste voorwaarde om armoede te bestrijden, dan wel te voorkomen;
 - in principe is de doelgroep dat deel van de burgers dat in aanmerking komt voor de regelingen. De gemeente formuleert de doelgroep als 'kwetsbare burgers'. In het beleidskader worden geen expliciete doelgroepen genoemd. Uit beleidsstukken en interviews wordt opgemaakt dat ouderen en kinderen groepen zijn waar het beleid extra aandacht aan schenkt.
- Voor meer informatie: zie paragraaf 3.1 in deze rapportage.

Beleidsinstrumenten

- afgemeten aan de financiële omvang zijn de belangrijkste instrumenten de bijzondere bijstand (€367.056 in 2015) en de kwijtschelding van belastingen (€102.961 in 2015);
 - daarnaast kunnen huishoudens een beroep doen op de collectieve zorgverzekering, toeslag voor chronisch zieken en (voor huishoudens met langdurig laag inkomen) de inkomensvoet; en
 - huishoudens met kinderen kunnen daarnaast een beroep doen op Stichting Leergeld en het schoolstartpakket.
- Voor meer informatie: zie paragraaf 3.2 in deze rapportage.

Bereik

- omdat de voorwaarden voor elke regeling verschillend zijn kunnen slechts bij benadering uitspraken gedaan worden over het bereik van de regelingen;
 - binnen die begrenzing is het bereik van de kwijtschelding en Stichting Leergeld aan te merken als redelijk, en van de bijzondere bijstand en collectieve zorgverzekering als matig;
 - het bereik van individuele inkomensvoet, regeling kinderopvang, maaltijdvoorziening en persoonlijke alarmering is aan te merken als beperkt.
- 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 €99.000 – een stijging van bijna 40%. De uitgaven blijven binnen het begrote budget;
 - de uitgaven aan de kwijtschelding blijven ongeveer gelijk – deze stijgen in de onderzochte periode met €5.000;
 - de Klijnsma-middelen zijn in 2015 besteed aan het inkopen van uren schulphulpverlening.
- Voor meer informatie: zie paragraaf 3.3.7 in deze rapportage.

4. Samenhang met aangrenzende beleidsvelden (breedte-onderzoek)

Arbeidsmarkt en arbeidsparticipatie

- de gemeente ziet financiële ondersteuning als een tijdelijk vangnet, waarbij betaald werk de beste manier is om armoede te bestrijden of te voorkomen. De gemeente zet in op activerend arbeidsmarktbeleid. Hoe minimabeleid aansluit op dit arbeidsmarktbeleid wordt niet in het beleid gespecificeerd;
- Drimmelen 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 2014 van 4%. Tussen 2014 en 2015 stijgt de netto-participatie en daalt de werkloosheid;

- het aanbod van banen en vacatures is tussen 2011 en 2014 aanzienlijk afgenomen, van 9100 banen in 2011 naar 8400 in 2014 en 160 vacatures in 2010 naar 60 in 2013. Het aantal banen en vacatures groeit in de periode 2013-2015 wel weer;
 - de uitvoerende taken zijn verdeeld tussen de gemeente (die re-integratie in het kader van de participatiewet uitvoert) en het UWV Werkplein (die de re-integratietaken voor de WW, ZW en Wajong uitvoert) en Werklink/ het werkgeversservicepunt Dongemond. Zij voeren ook de de werkgeversbenadering van de re-integratieactiviteiten uit.
- Voor meer informatie: zie hoofdstuk 4 van deze rapportage.

WMO

- het beleidskader WMO zoekt aansluiting met armoedeproblematiek;
- de werkwijze in het armoedebeleid lijkt op die zoals beschreven in het beleidsplan WMO (waar overleg met de burger, eigen kracht, het keukentafelgesprek centraal staan), maar deze werkwijzen zijn nog niet uniform. De werkwijze zoals die beschreven is met betrekking tot de uitvoering van de WMO is explicieter over regiehouding bij zorgverlening; dit is nog niet het geval in bij armoedebeleid. In de interviews is aangegeven dat bij vragen in het kader van WMO een plan van aanpak wordt opgesteld, waarbij de consulent ook regiehouder is. Dit is bij een aanvraag voor minima-regelingen nog niet het geval;
- signaleren van een tekort aan financiële middelen door WMO-consulenten leidt niet structureel tot het aanbieden van een regeling. In principe bepaalt de klant of hij ondersteuning wil. In de praktijk blijkt dat de WMO-consulent ook bepaalt of signalering van armoede een vervolg krijgt;
- indien er bij gebrek aan kennis, schaamte of gebrek aan eigen kracht geen behoefte door de aanvrager wordt geuit, terwijl deze wel gesignaleerd wordt, kan dit leiden tot een situatie waar er geen gebruik gemaakt wordt van inkomensondersteunende maatregelen. Doorverwijzen is daarmee niet structureel;
- gegevens over doorverwijzen zijn niet beschikbaar en daarmee niet bekend.

Jeugd

- er is geen beleidsmatige aansluiting tussen jeugdbeleid en armoedeproblematiek;
- het CJG geeft wel aan vaak met armoedeproblemen in aanraking te komen;
- het CJG kan zelf ondersteuning bieden bij een financiële vraag, of doorverwijzen bij grotere problemen. Keuzes hiervoor worden door de medewerker van het CJG gemaakt.

Schuldhelpverlening

- de schuldhelpverlening in Drimmelen wordt uitgevoerd door de Kredietbank West-Brabant in samenwerking met Surplus, die het budgetbeheer organiseert. Daarnaast biedt Surplus budgetcoaches (vrijwilligers) aan die ondersteuning bieden bij administratie en beginnende schulden. SWO biedt middels de thuisadministratie vrijwilligers voor schuldhelpverlening;
- verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat er relatief veel personen gebruik maken van de schuldhelpverlening in Drimmelen. Uit de gesprekken is geen definitieve verklaring naar voren gekomen;
- toegang tot schuldhelpverlening blijkt problematisch: er is sprake van wachttijden en personele krapte bij Surplus. Dit leidt ertoe dat er meer schuldenaren gebruik maken van thuisadministratie en budgetcoaches. De gemeente tracht dit op te lossen door meer geld ter beschikking te stellen voor budgetcoaches. Hier zijn de Klijsma-middelen ook op ingezet.

Samenwerking

- samenwerking is zeer belangrijk voor het armoedebeleid. Naast de gemeente zelf zijn verschillende organisaties actief op het vlak van armoedebeleid zoals Surplus, SWO, Stichting Leergeld, woningbouwcorporaties en de Voedselbank Oosterhout;

- 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.

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:
 - Het basispakket: alle uitgaven die als noodzakelijk kunnen worden beschouwd. Deze zijn onder te verdelen in vaste lasten, reserveringsuitgaven en huishoudelijke uitgaven.
 - 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 zes van de zeven huishoudtypen het inkomen voldoende is om de uitgaven voor het basispakket te kunnen bekostigen – alleen het echtpaar met oudere kinderen blijkt een tekort te hebben;
- worden de uitgaven van het 'restpakket' erbij betrokken, dan blijkt dat bij het huishoudtype 'echtpaar met oudere kinderen' op alle drie onderzochte inkomensniveaus sprake van een substantieel tekort in de range van €311 tot €353 per maand;
- dat geldt in wat mindere mate ook voor de 'alleenstaande met oudere kinderen' en het "echtpaar met jongere kinderen", met tekorten in een range van €73 tot €147 per maand;
- bij het huishoudtype 'alleenstaande' is bij de twee laagste inkomensniveaus sprake van een tekort van ca. €60 per maand;
- uit de berekeningen van Nibud blijkt dat zich geen knelpunten voordoen bij de huishoudtypen 'alleenstaande met jonge kinderen' en 'ouder paar zonder kinderen'.
- het huishoudtype 'alleenstaande oudere met zorgvraag' heeft bij het bekostigen van het restpakket ook een tekort in de range van €42 en €63 per maand.

Armoedeval

- 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;
 - bij een inkomensverbetering van 100% naar 110% van het sociaal minimum is bij zes van de zeven onderzochte huishoudtypen sprake van een armoedeval;
 - bij twee huishoudtypen (alleenstaande, alleenstaande met oudere kinderen) blijft ondanks de stijging van het inkomen de bestedingsruimte per saldo ongeveer gelijk;
 - bij vier andere huishoudtypen (alle huishoudtypen met paren en de alleenstaande oudere met zorgvraag) is ondanks het hogere inkomen zelfs sprake van een daling van de bestedingsruimte;
 - omdat de "eigen" regelingen van de gemeente Drimmelen doorlopen tot 120% van het sociaal minimum blijven bij een toename van het inkomen tot dit niveau de aanspraken op deze regelingen bestaan en is er bij geen van de huishoudtypes sprake van een armoedeval.
- 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

De begroting voor het minima- en armoedebeleid wordt vastgesteld in de Programmabegroting van de gemeente. In de voorjaars- en najaarsnota worden eventuele mutaties in de uitgaven gerapporteerd. Financiële informatie over het armoede- en minima-beleid wordt op programma-niveau gepresenteerd.

Het is op basis van deze informatie echter niet inzichtelijk hoeveel de gemeente uitgeeft aan bijzondere bijstand en de minimaregelingen. Ook is het niet duidelijk aan welke posten het gereserveerde bedrag wordt uitgegeven. Het is zodoende voor de Raad niet inzichtelijk waar gelden voor minima aan worden besteed.

De afdeling Maatschappelijke aangelegenheden geeft wel aan de uitgaven voor de bijzondere bijstand te kunnen specificeren. In het beleidskader uit 2013 wordt in een bijlage wel een overzicht gegeven van de uitgaven aan de verschillende posten uit 2012. Dit is in de jaren daarna niet meer gegeven.

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 minima-beleid 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 draagkracht-berekening 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 waterschapsheffingen) 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. Dat komt omdat deze gemeentelijke regelingen boven een inkomen van 100% niet meer worden verstrekt. Mensen die (iets) meer verdienen, krijgen minder geld uit gemeentelijke regelingen en gaan er dus in inkomen op achteruit, dat is de 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 minder 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 zijn:

- 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.

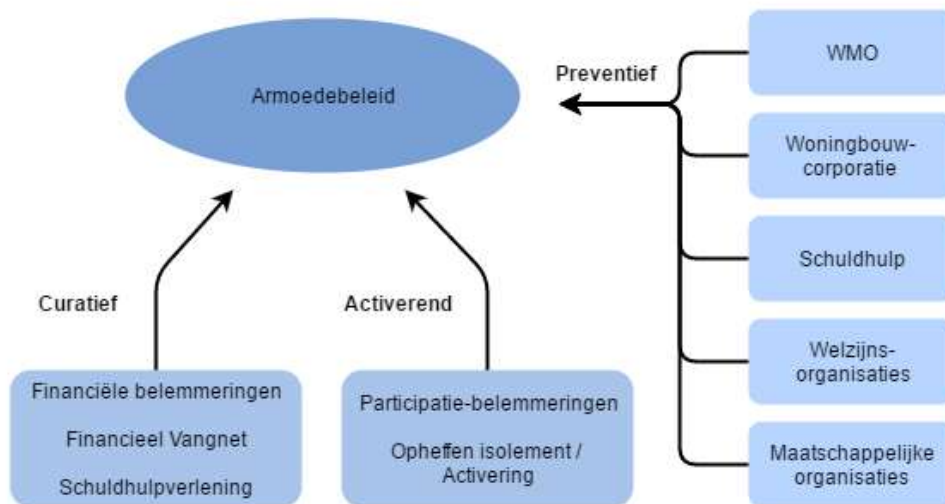
➤ Voor meer informatie: zie hoofdstuk 6 Koepelnotitie.

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 voorlichting, 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 Drimmelen vanuit dit perspectief worden gezien wordt geconstateerd dat het armoedebeleid voornamelijk een curatief karakter heeft en slechts gedeeltelijk in de verschillende sporen en beleidsvelden aansluiting heeft. Het beleid en de interventies zijn curatief van aard: ze bieden een vangnet voor minimaalhuishoudens.

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.

Drimmelen is de enige van de onderzochte gemeenten waar de oudere met zorgvraag een tekort heeft op 100% en 110% van het sociaal minimum bij het bekostigen van het restpakket. De ondersteuning vanuit de gemeente is hiermee niet effectief. In de gemeente Drimmelen ontvangt een chronische zieke, zoals deze alleenstaande AOW-gerechtigde is, een tegemoetkoming. Deze bijdrage komt de financiële situatie van een huishouden met zorgvraag zeker ten goede. Dit is echter niet voldoende om alle meerkosten die het huishouden heeft, op te vangen. In de gemeente Drimmelen moeten huishoudens zelf de volledige kosten van een maaltijdvoorziening, persoonsalarmering en extra waskosten betalen. Hiervoor wordt geen individuele bijzondere bijstand verstrekt. Ook is huishoudelijke hulp een algemene voorziening. De kosten per uur zijn relatief laag (4 euro per uur), door financiële tegemoetkomingen vanuit de gemeente.

Niettemin zijn de maandelijkse kosten hoger dan wanneer huishoudelijke hulp een maatwerkvoorziening is waarvoor men de eigen bijdrage Wmo betaalt. Die eigen bijdrage kent een maximum. Door de bijdragen aan andere voorzieningen (woningaanpassingen en de persoonlijke verzorging) wordt het maximum al bereikt. Daardoor zou deze alleenstaande AOW-gerechtigde voor de huishoudelijke hulp geen extra bijdrage hoeven te betalen.

Ook in bredere zin is het een algemeen (de gemeente Drimmelen 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 wil samen met de burger armoedeproblemen bespreken, om zo samen tot de beste oplossing te komen. Doorverwijzen vanuit WMO of jeugd is mogelijk, maar vindt nog niet structureel plaats. Dit is gedeeltelijk te wijten aan het feit dat het initiatief bij de burger ligt: als de burger een vraag niet doorzet, kan deze blijven liggen. Ook bij samenwerkingspartners is dit het geval.

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 en SWO preventie een belangrijk aandachtspunt. Omdat de gemeente vooraf geen meetbare doelen heeft aangegeven kan de doeltreffendheid niet worden beoordeeld.

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 overigens 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 bereik van Stichting Leergeld geeft wel een redelijke effectiviteit aan.

Daarnaast is in het in 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 die 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 daalt 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 (inkomensgrenzen, 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 Drimmelen wordt door Nibud aanbevolen om:

- te kijken naar de mogelijkheden om een algemene peuterspeelzaal vergoeding te verstrekken voor minima (waarbij aangetekend wordt dat eind april 2016 van Rijkszijde geld ter beschikking is gesteld aan de gemeenten om ervoor te zorgen dat alle kinderen gebruik kunnen gaan maken van peuteropvang);
- te onderzoeken of een tegemoetkoming kan worden verstrekt aan alleenstaande AOW gerechtigden voor wie een maaltijdvoorziening noodzakelijk is en de criteria te verruimen om in aanmerking te komen voor huishoudelijke verzorging als maatwerkvoorziening.;
- te inventariseren of het mogelijk is om binnen de individuele inkomenstoelag 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 minimale beleid.*

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 deeltijdbaan, 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 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.

In de workshops die alle klanten die een Participatiewet-uitkering aanvragen moeten volgen, is hiervoor een dagdeel ingeruimd. Verder worden deze cursussen ook gegeven door Surplus voor personen die geldzorgen hebben of dreigen te krijgen.

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

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 gehaald 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 (waar 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.*

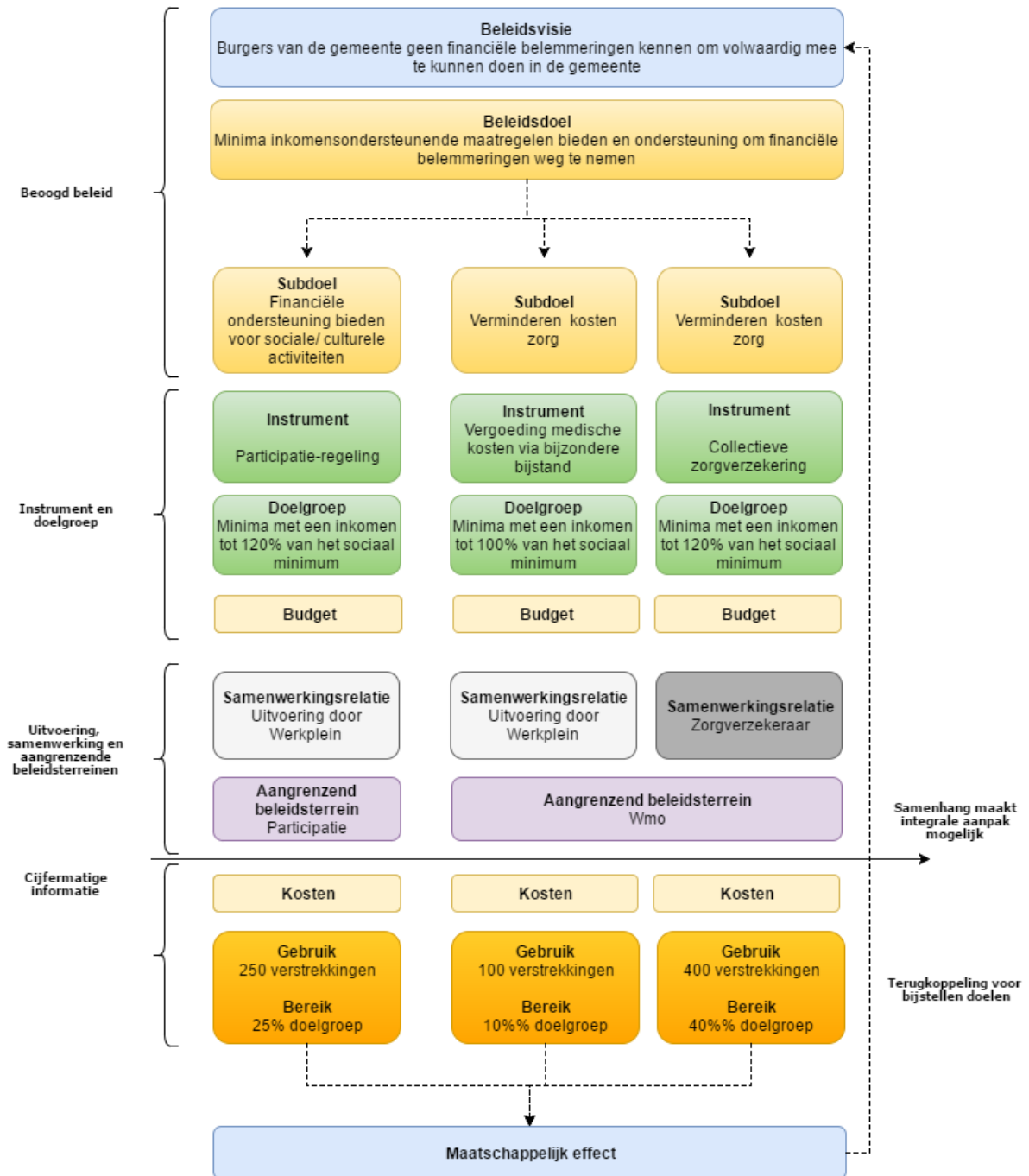
Bijlage 1: Vergelijking instrumenten minimabeleid

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 inkomsten toeslag	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%
	Jeugd cultuurfonds (uitgevoerd door Stichting Leergeld)	-	110%	-	120%
	Jeugd sportfonds (uitgevoerd door Stichting Leergeld)	-	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 Drimmelen, Moerdijk, Etten-Leur en Roosendaal 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 Drimmelen 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 de 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 Drimmelen

De diverse vormen van inkomensondersteuning in de gemeente Drimmelen 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.
- De gemeente Drimmelen 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 Drimmelen hanteert een ruime inkomensgrens. Tot een inkomen van 120% van het toepasselijk minimum heeft men gebruik maken van de collectieve zorgverzekering en een vergoeding voor sociale participatie via Stichting Leergeld. De tegemoetkoming voor chronisch zieken loopt tot 130% van het minimum.
- De gemeente stelt jaarlijks een bedrag beschikbaar aan Stichting Leergeld. Zij vergoeden vervolgens bijdragen aan kinderen in de leeftijd van 4 tot 18 jaar. Door te kiezen voor deze vorm, is er meer vrijheid te kijken naar wat een kind in een individuele, persoonlijke situatie nodig heeft.
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). Doordat er geen vast bedrag per kind wordt gehanteerd, is het mogelijk bij de toekenningen van Stichting Leergeld rekening te houden met de verschillen in kosten. In de begrotingen in de rapportage is er geen onderscheid gemaakt in de bijdrage tussen jongere en oudere kinderen (bij beiden is uitgegaan van een jaarlijks bedrag van 100 euro per kind). In de praktijk kan dit onderscheid wel gemaakt worden. Gezien de verschillen in kosten tussen jongere en oudere kinderen is het positief dat de werkwijze in de gemeente Drimmelen, via Stichting Leergeld, dat mogelijk maakt.

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

Aandachtspunten

➤ Vergoeding voor de peuterspeelzaal

Er is geen algemene vergoeding voor de kosten van de peuterspeelzaal; alleen als er sprake is van een PW- re-integratietraject of inburgeringstraject. In de begrotingen van een paar met jonge kinderen zijn we ervan uitgegaan dat daar geen sprake van is. Dat kost een huishouden 17,50 euro per maand voor een 3-jarige. Inclusief de peuterspeelzaalkosten is er op bijstandsniveau een tekort van 143 euro per maand. Dergelijke tekorten kunnen er toe leiden dat ouders ervan afzien om hun kind naar een peuterspeelzaal te brengen. Het Nibud raadt de gemeente Drimmelen dan ook aan om te kijken naar de mogelijkheden om een vergoeding te verstrekken voor de peuterspeelzaal. Eind april 2016 heeft minister Asscher geld ter beschikking gesteld aan de gemeenten om ervoor te zorgen dat alle kinderen gebruik kunnen gaan maken van peuteropvang. De gemeente verstrekt wel een subsidie aan het lokale peuterspeelzaalwerk, waardoor de ouders minder bijdrage hoeven te betalen.

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

De paren met 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.

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 Drimmelen heeft hierin al een aantal passende beleidskeuzes gemaakt, bijvoorbeeld door het aanbieden van een uitgebreide collectieve aanvullende zorgverzekering en het beschikbaar stellen van middelen aan Stichting Leergeld om ervoor te zorgen dat ook kinderen met een gebrek aan financiële middelen kunnen meedoen.

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.

Daarnaast raadt het Nibud aan om 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.

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.

➤ *Relatief veel kosten voor chronisch zieken*

De gemeente Drimmelen kent een ruimhartige financiële tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten. Deze tegemoetkoming is echter onvoldoende om een groot deel van de zorgkosten die het huishouden met een zorgvraag heeft, te compenseren. Een huishouden in de gemeente Drimmelen moet namelijk veel kosten zelf betalen, doordat:

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.

- Huishoudelijke verzorging voor veel huishoudens in de gemeente Drimmelen een algemene voorziening is. Ondanks de financiële tegemoetkomingen die de gemeente hierbij verstrekt, resulteert het in een eigen bijdrage van 35 euro per maand.
- Er geen (gedeeltelijke) vergoeding voor de maaltijdvoorziening, personenalarmering of extra waskosten is via de individuele bijzondere bijstand.

In tegenstelling tot de andere drie onderzochte gemeenten, komt de AOW-gerechtigde alleenstaande met zorgvraag in de gemeente Drimmelen te kort nadat alle uitgaven uit het basispakket en het restpakket zijn betaald. Wellicht kan de gemeente een tegemoetkoming verstrekken indien een maaltijdvoorziening noodzakelijk is voor een huishouden. De gemeente kan ook de criteria verruimen om in aanmerking te komen voor huishoudelijke verzorging als maatwerkvoorziening. De kosten van de eigen bijdrage Wmo zijn lager dan de maandelijkse kosten van de algemene voorziening. Helemaal omdat via de collectieve zorgverzekering voor een klein bedrag extra per maand (2,05 euro) de eigen bijdrage van de Wmo wordt vergoed.

➤ *Armoedeval bij werkaanvaarding*

Bij (nagenoeg) 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 uitstroomer 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 gemeenteniveau.

In dit rapport worden de bevindingen bij het onderzoek in de gemeente Drimmelen 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 Drimmelen is dit voor bijzondere bijstand 100% (daarboven wordt een draagkrachtberekening gemaakt) en voor de andere regelingen 120% van het sociaal 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. Stichtingen en partners die een eigen werkwijze hebben, kunnen deze 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, anderen 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 Drimmelen 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. Op basis van 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 groeps gesprekken 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. Diepte- en breedte-onderzoek en afbakening

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, 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 belastingen, en specifieke minimaregelingen gericht op inkomensondersteuning.

Ook wordt onder het armoedebeleid diensten gerekend die gericht zijn op financiële ondersteuning uitgevoerd door gemeente of samenwerkingspartners. Voorbeelden hiervan zijn sociale raadsleden, 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:

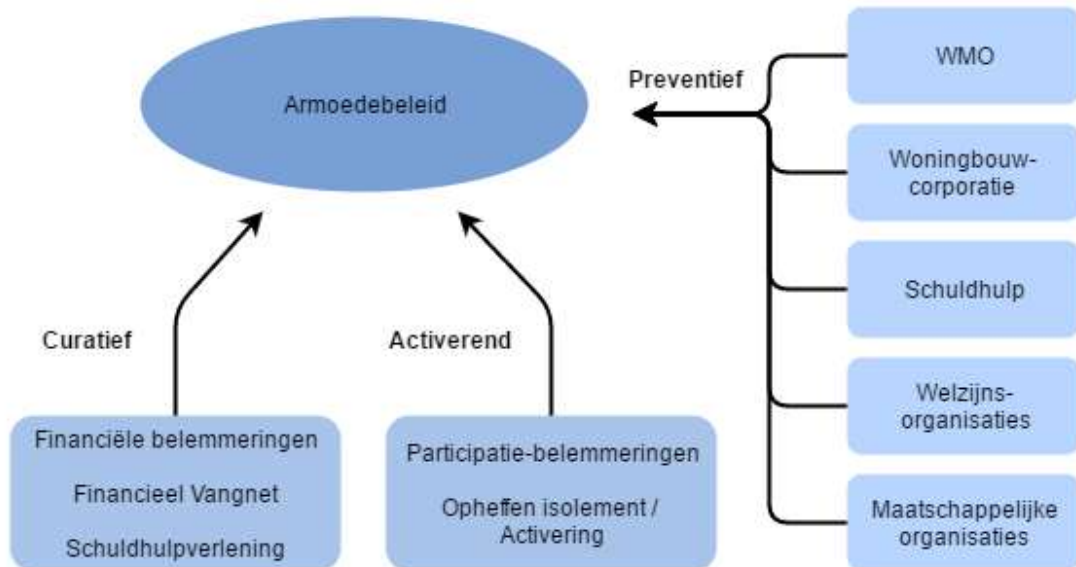
1. of het armoedebeleid expliciet verwijst naar de aangrenzende beleidsvelden;
2. naar de doelen die in de beleidsstukken van de aangrenzende beleidsvelden zijn geformuleerd en of deze overeenkomen met het armoedebeleid;
3. naar de aansluiting in de uitvoering, met name hoe armoedeproblematiek wordt gesignaleerd en aangepakt en hoe de toeleiding van de verscheidene loketten naar de minima-regelingen is georganiseerd;
4. 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.

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.

1.4.2. Minima-effectrapportage

Het Nibud heeft een minima-effectrapportage (MER) uitgevoerd voor elke gemeente. Deze is in hoofdstuk 5 opgenomen. 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 Drimmelen 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.

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

2. Armoede in Drimmelen

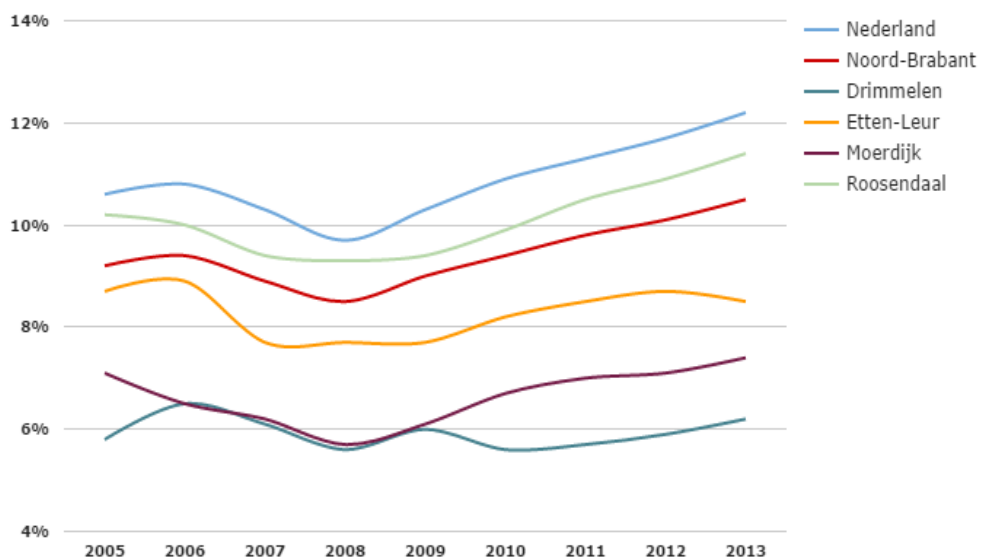
Op basis van de beschikbare informatie wordt in dit hoofdstuk inzicht gegeven in de armoede in de gemeente Drimmelen.

De cijfers komen uit twee bronnen: het CBS en de minimascan van Stimulanz. 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 Stimulanz 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 armoede

Uit de cijfers blijkt dat Drimmelen een relatief welvarende gemeente is. Uit een vergelijking met de omliggende gemeenten en het landelijke gemiddelde blijkt dat Drimmelen een laag aantal huishoudens heeft met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum. Drimmelen heeft in vergelijking met de buurgemeenten het kleinste aantal huishoudens dat rond moet komen van 110% van het sociaal minimum. Het landelijke gemiddelde (12%) ligt twee maal hoger dan in Drimmelen (6%).



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

In de tabel hieronder wordt een overzicht gegeven van het aantal huishoudens met een inkomen tot 101% en 110% van het sociaal minimum in 2012. De gemeente Drimmelen 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

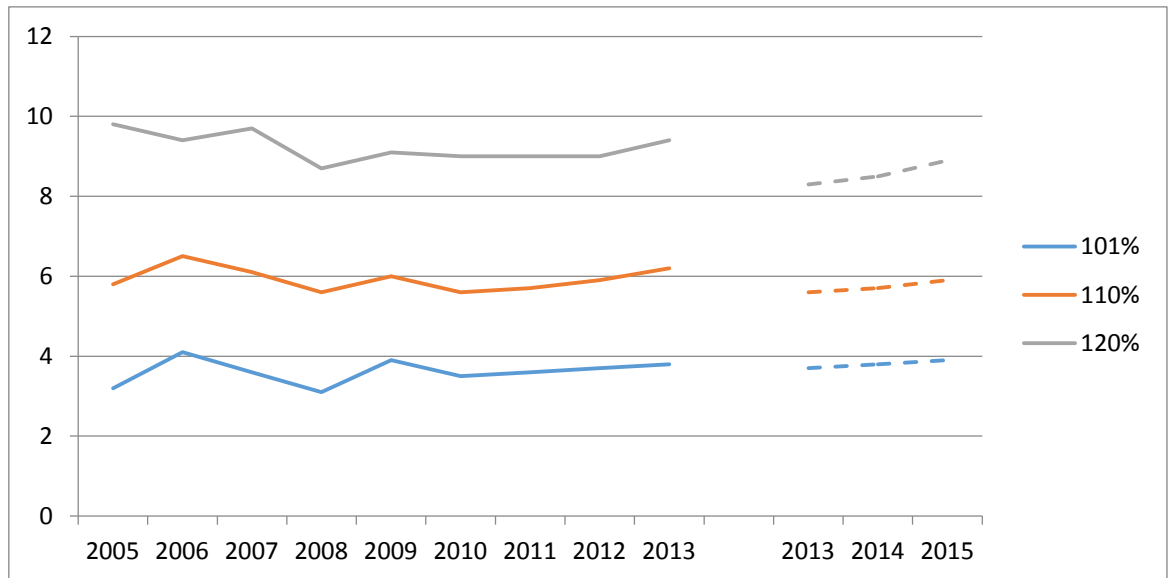
Gemeente	101% sociaal minimum	110% sociaal minimum
Drimmelen		
Absoluut aantal huishoudens	400	600
Relatief aantal huishoudens	3,7%	5,9%
Moerdijk		
Absoluut aantal huishoudens	700	1.100
Relatief aantal huishoudens	4,3%	7,1%
Etten-Leur		
Absoluut aantal huishoudens	900	1.500
Relatief aantal huishoudens	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. De doorgetrokken lijnen geven de cijfers van het CBS weer, de gestippelde lijn is een weergave van de gegevens van de minimascan van Stimulansz. Omdat de cijfers over 2013 bij het CBS en Stimulansz verschillen, zijn deze lijnen onderbroken.

Het aantal huishoudens dat rond moet komen van een laag inkomen is over de periode 2005-2013 redelijk stabiel gebleven. Na fluctuaties tussen 2005 en 2010 is er vanaf 2010 sprake van een lichte stijging. De groepen met een inkomen van 101% en 110% stijgen licht, de groep met inkomens tot 120% is in 2013 - vergeleken met 2005 - iets kleiner.

Volgens de raming van Stimulansz is de armoede tussen 2013 en 2015 blijven groeien.



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

2.1.2. 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 tevens 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.

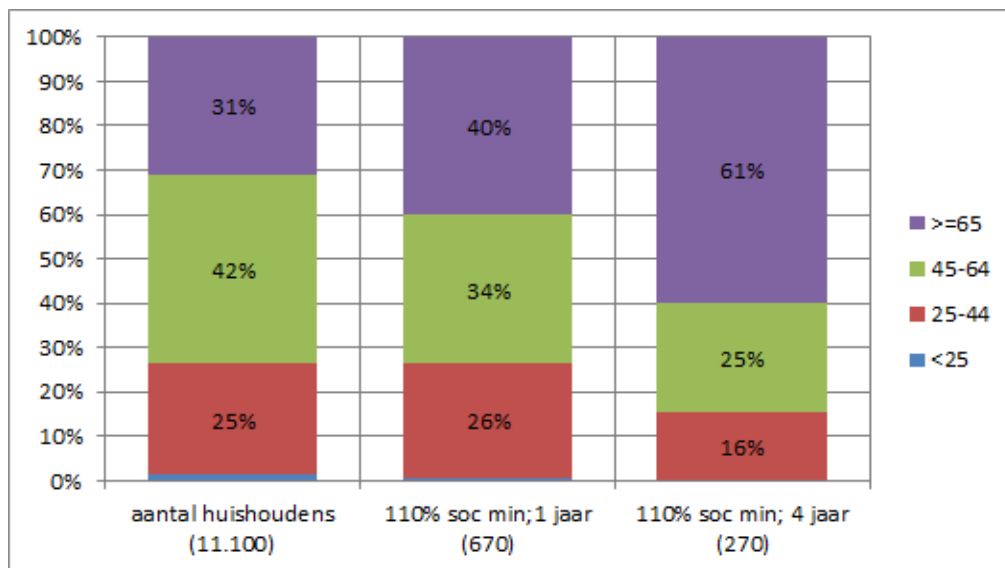
Tabel 2 toont de risicogroepen in de gemeente Drimmelen. De risicogroepen vormen ook een belangrijke groep voor het preventiebeleid; preventiemiddelen kunnen gericht worden ingezet als bekend is onder welke groepen er een verhoogd risico is op een te laag inkomen.

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	26.703	
Particuliere huishoudens	11.089	
Aantal huishoudens met inkomen tot 101% van het sociaal minimum	*421	3,8%
Aantal huishoudens met inkomen tot 110% van het sociaal minimum	*670	6%
Risicogroepen		
65-plussers	5.360	20,7%
Eénouderhuishoudens	566	2,12% (inwoners) 5,10% (huishoudens)
Arbeidsongeschikten	1.080	4,0%
Personen met een WW-uitkering	640	2,4%
Bijstandsgerechtigden	160	0,6%
WSW'ers	107	0,4%
Zzp'ers	2.300	8,6%

Er zijn in Drimmelen relatief weinig bijstandsgerechtigden (160 personen). Omringende gemeenten met een vergelijkbare bevolkingsomvang hebben het dubbele aantal bijstandsgerechtigden.

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 gebaseerd op 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 langdurig laag inkomen (2013). Bron: CBS en Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De gemeente Drimmelen kenmerkt zich als een gemeente met relatief weinig jongeren en jong volwassenen. Daarentegen kent de gemeente veel inwoners in de categorie 65+. Uit de SES van de gemeente Drimmelen blijkt dat het aantal 65-plussers in 15 jaar stijgt naar 27,7%. Er is dus sprake van een sterke vergrijzing in de gemeente.

Verder kenmerkt Drimmelen zich als een gemeente met een hoog eigen woningbezit, namelijk 74% ten opzichte van het landelijk gemiddelde van 57%. Ook betreft het in de gemeente Drimmelen relatief veel grote woningen met grotere kavels, dus woningen met een aanzienlijke waarde.

De groep 65-plussers heeft een relatief hoog eigen woningbezit, dat (mogelijk) grotendeels vrij is van hypotheek, hierdoor ontstaat meer bestedingsruimte en is er vermogen. Bovendien hebben de meeste ouderen naast de AOW aanvullende inkomsten, bijvoorbeeld aanvullend pensioen (CBS, 2015). Hierdoor kan deze groep geen beroep doen op een aantal voorzieningen (zoals bijzondere bijstand, wat hier wordt rekening gehouden met vermogen).

Hoewel de groep 65-plussers sterk is vertegenwoordigd in de groep met een langdurig laag inkomen in Drimmelen, is het mogelijk zo dat deze groep wel vermogend is. 61% van de personen met een langdurig laag inkomen (4 jaar of langer) een 65-plusser; dit zijn 165 huishoudens.

Het beeld is dat Drimmelen relatief weinig armoede kent (6% van de huishoudens onder de inkomensgrens van 110%), er relatief weinig bijstandsgerechtigden zijn en dat 65-plussers oververtegenwoordigd zijn in de gemeente als geheel en in de groep met minimaal 4 jaar een inkomen onder 110%. Hierbij wordt opgemerkt dat een deel van deze groep mogelijk wel over vermogen beschikt.

3. Diepte-onderzoek

3.1. Beleid en uitvoering

Het armoede- en minimabeleid van de gemeente Drimmelen is vastgelegd in het beleidskader 'Minima doen mee in de gemeente Drimmelen' uit 2013. Na een interne evaluatie uit 2011 is het kader armoedebeleid in 2013 hernieuwd.⁶

In deze periode had de gemeente te maken met financiële krapte: de gemeente zat destijds in een moeilijke financiële situatie. Daarnaast veroorzaakten de decentralisaties onzekerheden. Nu de decentralisaties hebben plaatsgevonden, heeft de gemeente volgens geïnterviewden meer vat op de financiële situatie en is er meer ruimte.

De financiële situatie, de aanloop naar de Participatiewet en het centraal stellen van eigen kracht van de burgers zorgen voor een beleidswijziging in de werkwijze van gemeentelijke medewerkers: waar eerst snel werd verwezen naar trajecten, moet er voortaan met de burger overlegd worden waar de problemen zitten en waar de gemeente precies kan ondersteunen. Het initiatief en de verantwoordelijkheid wordt volgens het beleidskader meer bij de burger neergelegd.

Ook wordt er in het beleidskader gesproken van meer samenwerking met organisaties in de gemeente en een betere werkwijze waar niet alleen naar financiële problemen sec wordt gekeken, maar ook naar samenhangende of achterliggende problemen, zoals psychische klachten. Een werkwijze waarbij met de burger afgestemd wordt wat de vraag is en een verbeterde samenwerking met de partners, zou moeten leiden tot een doelgerichter beleid waarbij de kosten voor de gemeente lager zijn. In *"het nieuwe werken wordt contact met elkaar opgenomen en samen met de burger naar een oplossing gezocht. In het overleg met elkaar kan dan afgesproken worden, wie wat doet, waardoor dubbel werk wordt voorkomen. Daarbij dan rekening houden wie het beste is in het oplossen van dat speciale probleem."* (p. 12)

3.1.1. Geformuleerde doelen en doelgroepen

Drimmelen formuleert in het beleidskader het doel van het armoedebeleid als volgt:

"Doel van het armoedebeleid is het bestrijden van armoede en het bevorderen van participatie" (p. 2)

In het beleidskader wordt onderscheid gemaakt tussen armoede in enge zin (een tekort aan financiële middelen) en ruime zin (sociale uitsluiting). Bij armoede in ruime zin worden onderliggende oorzaken voor uitsluiting aangehaald:

"Minder kansen om mee te doen, lagere opleiding, slechte gezondheid, wonen in minder goede woningen en buurten, die zich moeizaam zelf kunnen redden. Kortom, het gaat om kwetsbare burgers." (p. 2)

Financiële ondersteuning wordt gezien als een tijdelijk vangnet. Betaald werk is de beste voorwaarde om armoede te bestrijden, dan wel te voorkomen. Daarnaast worden er een aantal beleidsvoornemens in het beleidskader genoemd. Deze voornemens en hun huidige status staan in bijlage 3.

⁶ In de evaluatie is onderzocht of de uitgaven op het gebied van minimabeleid aansluiten op de begroting. Dit is het geval, waarbij er wel bemerkt wordt dat uitgaven aan schuldhulp in de onderzochte jaren stijgen als gevolg van een stijgend gebruik. Wij zullen hier verder op ingaan in hoofdstuk 4.

Bij het beleidskader van het armoedebeleid geeft de gemeente Drimmelen een overzicht van de uitgaven van de bijzondere bijstand. Hiermee wordt inzichtelijk aan welke posten de bijzondere bijstand wordt besteed en naar welke producten uitgekeerde bedragen toe gaan. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk dat een aanzienlijk deel van de kosten van bijzondere bijstand gericht is op schuldhulpverlening.

Doelgroepen

In principe is de doelgroep dat deel van de burgers dat in aanmerking komt voor de regelingen. De gemeente formuleert de doelgroep als 'kwetsbare burgers'. In het beleidskader worden geen expliciete doelgroepen genoemd. Er worden wel een aantal verschillende groepen genoemd: kinderen, ouderen en werklozen. Deze worden niet verder gespecificeerd.

In de interviews wordt dit ook gesteld: kinderen worden expliciet genoemd als doelgroep, daarnaast richt de gemeente zich ook op werklozen en ouderen.

3.1.2. Uitvoering gemeente

Bijzondere bijstand en kwijtschelding

De gemeente voert zelf de bijzondere bijstand uit. Een aanvraag bijzondere bijstand vindt plaats op het gemeentehuis (op het zorgloket). De regelingen waterzuiveringsheffing en ingezetenenheffing worden verstrekt door de Belasting Samenwerking West-Brabant. De gemeente doet zelf de berekening en het waterschap conformeert zich hieraan.

Burgers kunnen via het zorgloket bij de gemeente terecht voor een aanvraag voor bijzondere bijstand. Er zijn drie manieren om een aanvraag in te dienen (langskomen bij het loket of casemanager, schriftelijk of digitaal). Het is niet noodzakelijk om een gesprek te hebben, dit is afhankelijk van de vraag. De gemeente geeft aan dat alleen de noodzakelijke documenten ingeleverd moeten worden. De burgers die zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek geven aan vaak langs te moeten komen bij de gemeente (bijvoorbeeld bij herhaalde aanvragen) en daar veel documenten te moeten afleveren.

Beschrijving werkwijze in het beleidskader

Voor het armoedebeleid geldt dat de gemeente spreekt over "het laten meedoen in samenhang bekijken" (Minima doen mee in de gemeente Drimmelen, p.9). Door in gesprek te gaan met de burger, wordt bekeken wat de vraag is en hoe deze het beste kan worden aangepakt. Zo worden er volgens het beleidskader dubbelingen voorkomen en wordt voor de meest efficiënte oplossing gekozen.

Volgens de geïnterviewden blijkt deze werkwijze er al langer te zijn; er wordt altijd in samenspraak met de gemeente en de bewoner een plan bedacht, afgesproken wie wat doet en zo wordt getracht de problemen op te lossen. Indien een burger met een financiële vraag komt, wordt deze geholpen - indien er in het gesprek ook andere problemen aan de orde komen, wordt de burger (volgens gesprekken met uitvoerders en cliënten die dit ondervonden hebben) doorverwezen.

Informerende burgers

Er wordt door diverse partijen aangegeven dat meer voorlichting wenselijk is en dat kennis over de instrumenten onder de bevolking verhoogd kan worden. De gemeente brengt het aanbod van de regelingen niet actief naar buiten. Middels algemene informatievoorziening in het Carillion en folders worden burgers geïnformeerd. De website geeft geen duidelijk

overzicht van de beschikbare regelingen. De werkwijze van de gemeente legt het initiatief bij de burger; als financiële problemen aan het licht komen wordt hier niet structureel vervolg aan gegeven tenzij de burger hier specifiek om vraagt.

Bij een aanvraag van een uitkering moet de persoon wel verplichte workshops volgen, waaronder de workshop budgettering. Bij de daadwerkelijke afwikkeling van de aanvraag van een uitkering wordt opnieuw structureel aandacht geschonken aan financiën. Waar nodig worden mensen doorverwezen naar schuldhulpverlening.

Bij de domeinen jeugd en WMO is dit nog niet het geval. Inwoners worden door professionals wel op de mogelijkheden gewezen, maar dit wordt niet altijd actief opgepakt. Dit zorgt ervoor dat kennis niet structureel wordt overgebracht op burgers. De gemeente geeft aan dat professionals hier wel op geschoold worden.

De bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentelijke belastingen en overige regelingen zijn aan te merken als curatieve maatregelen. Ze proberen armoede te verminderen en dienen als vangnet. Voor de collectieve zorgverzekering geldt dat deze een preventief element kent: door de collectieve zorgverzekering aan te bieden kan er voorkomen worden dat er medische kosten worden gemaakt en dat deze eventueel uit de bijzondere bijstand moeten worden betaald.

3.1.3. Uitvoering samenwerkingspartners SWO en Surplus

De gemeente Drimmelen werkt op verschillende gebieden samen met SWO (Stichting Welzijn en Ondersteuning) en Surplus. SWO heeft ouderenadviseurs, de belastingenservice (voor personen met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum) en thuisadministratie, die allen ondersteuning kunnen bieden bij financiële vragen. Surplus voert budgetbeheer voor de gemeente uit en verricht Sociaal Raadslieden werk voor de gemeente. Sociaal Raadslieden helpen ook bij het aanvragen van bijzondere bijstand en bieden ondersteuning bij financiële vragen.

Uitvoerders verwijzen door naar consultants van de gemeente indien er een 'zwaardere' financiële vraag moet worden opgelost. Zodoende vindt er ook toeleiding plaats naar minima-regelingen. SWO en Surplus zijn bij de dorpssteams (een samenwerkingsverband tussen aanbieders van zorg en welzijn) aanwezig.

Samenwerking

De samenwerking is volgens de gemeente en de samenwerkingspartners nauw in zowel beleid als uitvoering. Er zijn regelmatig overleggen waarin veel informatie wordt uitgewisseld en terugkoppeling plaatsvindt. Gemeente en de andere partijen geven aan dat in het geval dat er problemen worden gesignaleerd, deze worden besproken en indien nodig er wordt doorverwezen. Met dit onderzoek is niet achterhaald in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is.

Verschillende partijen hebben onafhankelijk van elkaar aangegeven dat de lijntjes kort zijn en dat er makkelijk informeel wordt doorverwezen.

Voor de diensten die SWO en Surplus aanbieden zijn (met uitzondering van schuldhulpverlening) subsidieafspraken volgens de Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF). In de opdrachtformulering worden afspraken gemaakt over werkgebieden, beleidsdoelen, resultaatgebieden en resultaatverwachtingen. De subsidie die de gemeente verstrekt is onderdeel van een algemeen pakket aan diensten die de welzijnsinstellingen

aanbieden. De samenwerking is te typeren als één waar de gemeente en faciliterende rol inneemt, waarbij er sturing door overleg plaatsvindt.

Preventieve spoor: signaleren en doorverwijzen

Bij hulp bij financiële vragen en diensten wordt er doorverwezen naar de minima-regelingen. Indien er een zorgvraag is en er ook financiële problemen worden gesignaleerd, wordt er niet structureel doorverwezen. De vraaggerichte werkwijze in de gemeente Drimmelen wordt onderschreven door de instellingen. Hierdoor blijven vragen liggen: niet iedereen uit de doelpopulatie zal automatisch worden toegeleid naar de minima-regelingen. Schaamte of een gebrek aan kennis bij de populatie zorgt ervoor dat de vraag niet besproken wordt en financiële ondersteuning niet zal plaatsvinden.

Er zijn geen cijfers beschikbaar waaruit blijkt in hoeverre financiële vragen door de samenwerkingspartners worden opgepikt of blijven liggen.

3.1.4. Uitvoering en samenwerking Stichting Leergeld en Voedselbank

De Stichting Leergeld hanteert een eigen werkwijze en inkomensgrenzen: 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. De hoogte van de inkomensgrens, het jaarlijkse bedrag dat aan een gezin wordt uitgekeerd en de werkwijze worden door de stichting zelf bepaald. De gemeente heeft in de samenwerking daarmee beperkte sturingsmogelijkheden: de gemeente geeft subsidie aan Stichting Leergeld, die haar eigen werkwijze hanteert.

De gemeente heeft met Stichting Leergeld afgesproken dat deze naast het gebied van school, ook ondersteuning biedt op het gebied van sport en cultuur. In andere gemeenten worden deze domeinen door bijvoorbeeld het Jeugdcultuurfonds en jeugdsportfonds uitgevoerd.

Drimmelen werkt nauw samen met de stichting, zodat de werkzaamheden goed aansluiten. Diensten die geleverd worden door Stichting Leergeld bij het pakket aan inkomensondersteunende maatregelen van de gemeente. Doordat er geen vast bedrag per kind wordt gehanteerd is er meer vrijheid om te kijken naar wat een kind in een individuele, persoonlijke situatie nodig heeft.

Diensten die geleverd worden 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.

Voedselbank

Burgers in Drimmelen kunnen gebruik maken van de Voedselbank in Oosterhout. Ook de Voedselbank heeft een eigen werkwijze en hanteert eigen voorwaarden voor het gebruik van de Voedselbank. Volgens medewerkers van de gemeente zijn er ongeveer 40 personen uit de gemeente Drimmelen die hier gebruik van maken - dit is echter een indicatie.

De gemeenteraad van Drimmelen heeft €15.000 beschikbaar gesteld om een pilot te starten voor een voedselbank binnen de gemeentegrenzen. Locaties worden momenteel onderzocht.

De voedselpakketten zijn te kenmerken als een curatieve oplossing: bij een absoluut tekort aan middelen om voedsel te kopen kan er aanspraak gemaakt worden op de Voedselbank.

3.2. Regelingen en diensten

In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de beschikbare regelingen en diensten voor minima in de gemeente Drimmelen.

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 Drimmelen aanbiedt. Het derde onderdeel bevat diensten in brede zin, die door samenwerkingspartners in het kader van armoedebeleid worden aangeboden.

Tabel 3. Overzicht beschikbare regelingen Drimmelen

		Landelijke minima regelingen	Toelichting
		Huurtoeslag Zorgtoeslag Kindgebondenbudget Kinderopvangtoeslag Kinderbijslag Teruggaaf specifieke zorgkosten	
Inkomens-grens	preventief curatief activerend	Regelingen aangeboden door gemeente Drimmelen	Toelichting
100%	curatief	Bijzondere bijstand <ul style="list-style-type: none"> • Maaltijdvoorziening • persoonlijke alarmering • dieetkosten • bewassingskosten • Medische noodzakelijke hulpmiddelen • Kinderopvang 	Bij een inkomen boven 100% wordt er een draagkrachtberekening uitgevoerd en een eigen bijdrage geleverd. Voor de maaltijdvoorziening etc. geldt dat hier geen aparte regelingen voor zijn, maar bij individuele gevallen uit de bijzondere bijstand vergoed kunnen worden.
100% 120%	curatief curatief / preventief	Kwijtschelding gemeentelijke belastingen Collectieve zorgverzekering voor minima	
	curatief	Collectief vraagafhankelijk vervoer	
	curatief	Vergoeding hulp bij huishouden	
130%	curatief	Toeslag chronisch zieken	Regeling is ingegaan in 2015 en is voor inwoners met een laag inkomen en aannemelijke meerkosten als gevolg van een chronische ziekte of beperking. De toeslag is bedoeld voor jongeren met een beperking, die daardoor als jongere geen weekend en/of vakantiebaantje kunnen aannemen in combinatie met de studie.
		Studietoeslag Individuele inkomenstoeslag (voorheen langdurigheidstoeslag)	23 jaar e.o. Geen uitzicht op inkomensverbetering
100%	curatief		
Inkomens-grens	preventief curatief activerend	Diensten aangeboden door samenwerkingspartners	Toelichting
		Surplus	
		1. Maatschappelijk werk	
	curatief	Jongerenwerk	
	preventief	Schuldhulp (budgetbeheer)	
	preventief	Budgetcoaches	
	preventief	Sociaal Raadslieden	
	preventief	Formulierenbrigade	
		Stichting Welzijn & Ondersteuning (SWO)	
	preventief	Thuisadministratie	
	preventief	Ouderenadviseurs	
	preventief	Belastingservice	
130% 120%	curatief / activerend	Stichting Leergeld Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)	Biedt ondersteuning bij opvoedkundige problemen e.d. en kan ondersteuning bieden bij kleine financiële vragen. Bij grote vragen wordt doorverwezen
	curatief	Voedselbank Oosterhout	Voedselpakketten

3.3. Gebruik en bereik

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).

3.3.1. Aanvragen en toekenningen bijzondere bijstand en individuele inkomenstoeslag

Er is in de periode 2013-2015 een toenemend beroep gedaan op de bijzondere bijstand. Het aantal aanvragen stijgt van 104 naar 180 en het aantal verstrekte regelingen stijgt (met een kwart) van 94 naar 116. Ten opzichte van 2013 stijgt het aantal toekenningen met 58%. Dit is een aanzienlijke stijging. Het grootste deel van de aanvragen is afkomstig van personen met een uitkering. Opvallend is dat personen met een inkomen uit loon relatief weinig gebruik maken van de bijzondere bijstand.

De toename van het gebruik is toe te schrijven aan een intensiever gebruik onder de doelgroep of het groter worden van de doelgroep. Cijfers over bevolkingsomvang sluiten uit dat de toename het gevolg is van een groei van de gehele bevolking in Drimmelen.

Tabel 4. Aantal aanvragen bijzondere bijstand

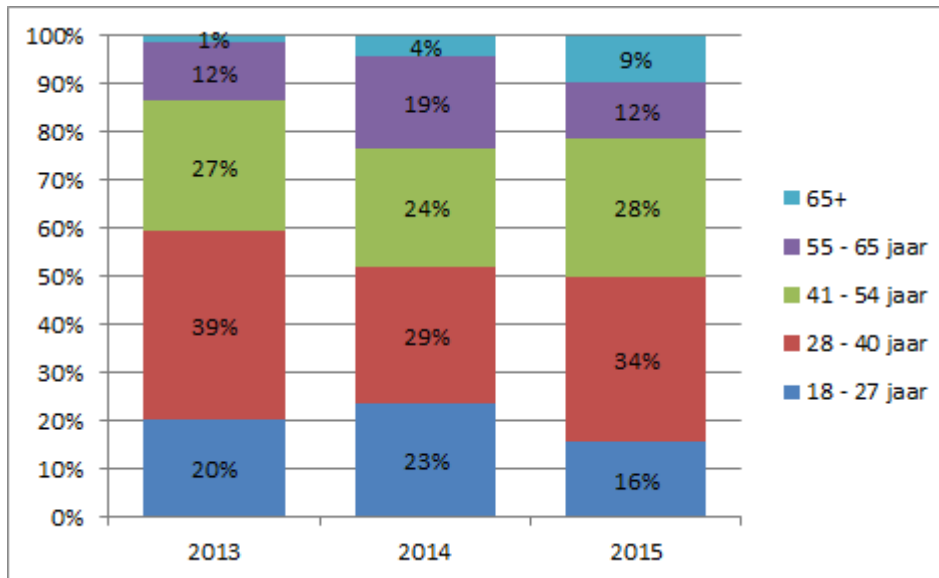
	2013	2014	2015
Aantal aanvragen bijz. bijstand	104	135	180
Aantal toekenningen bijz. bijstand	74	94	116
Inkomen uit loon	15	16	14
Inkomen uit uitkering	59	78	102

*In de tabel hierboven staat het aantal aanvragen en toekenningen van de bijzondere bijstand. Het niet toegekend worden van aanvragen kan verschillende redenen hebben: een deel wordt ingetrokken op eigen verzoek of buiten behandeling gelaten, omdat klanten onvoldoende bewijsstukken overleggen.

Figuur 5 op de volgende laat zien dat de groep 65-plussers die bijzondere bijstand aanvraagt in de afgelopen jaren gestaag groeit. In 2015 worden 9%, oftewel 11 aanvragen toegekend aan 65-plussers. Vergeleken met het aantal huishoudens waar de oudste bewoner een laag inkomen heeft, (61%, oftewel 116 huishoudens) is dit aantal laag.

Het aantal jongeren dat gebruik maakt van de bijzondere bijstand daalt van het jaar 2014 naar 2015 (van 22 aanvragen naar 18 aanvragen). Daarnaast neemt het gebruik onder de groep 55 tot 65 jarigen af. Dit is opvallend, omdat 55 tot 65 jarigen het grootste risico op armoede hebben (CBS, 2015).

Juist ouderen en jongeren, die worden aangemerkt als groepen waar het beleid zich op richt, maken relatief weinig gebruik van de bijzondere bijstand. Voor een deel van de inwoners (met name ouderen, zie paragraaf 2.1.2) geldt dat dit veroorzaakt kan worden doordat zij bijvoorbeeld in de vorm van een eigen woning beschikken over vermogen, en op grond daarvan geen aanspraak op de bijzondere bijstand kunnen maken.



Figuur 5. Leeftijd aanvrager bijzondere bijstand

Individuele inkomenstoelage

De individuele inkomenstoelage is een eenmalige verstrekking voor personen in langdurige armoede, in 2013 en 2014 heette dit nog de langdurigheidstoelage. De doelgroep voor de individuele inkomenstoelage is iedereen van 18 tot 65 jaar met een inkomen dat gedurende vijf jaar niet boven de 101% 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 inkomenstoelage niet automatisch toegekend, maar op aanvraag. Reden hiervoor is dat jaarlijks de inspanningen van de aanvrager beoordeeld moeten worden.

Uit de bevindingen blijkt het aantal aangevraagde en verstrekte individuele inkomens- toelagen in de periode 2013 tot 2015 te dalen.

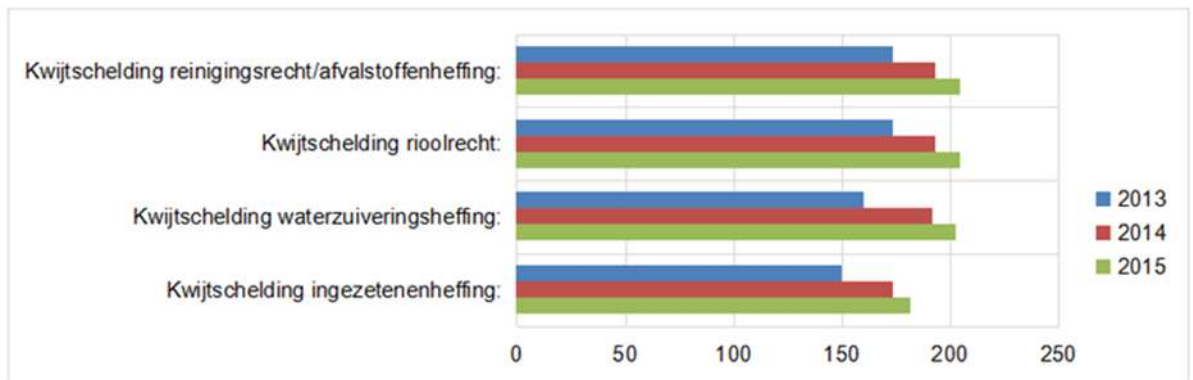
Het totaal aantal aanvragen en verstrekkingen is laag; vergeleken met het bijstandbestand krijgt 10% van het aantal bijstandsgerechtigden individuele inkomenstoelage. De verhouding toegekende aanvragen daalt ook: in 2013 wordt 71% van de aanvragen toegekend, in 2015 wordt 64% toegekend. Deze daling van 7 procentpunt is door ons niet goed te verklaren.

Tabel 5. Aantal aanvragen individuele inkomenstoelagen

	2013	2014	2015
Aantal aanvragen individuele inkomenstoelage	41	45	27
Aantal verstrekkingen individuele inkomenstoelage	38	34	16

3.3.2. Gebruik kwijtschelding

Het gebruik van de gemeentelijke kwijtscheldingen stijgt in de periode 2013-2015.



Figuur 6. Gebruik regelingen in periode 2013-2015

Niet iedereen met een inkomen onder de 100% van het sociaal minimum maakt automatisch aanspraak op kwijtschelding. Bij het kwijtschelden van gemeentelijke belasting wordt naast de inkomenstoets het vermogen getoetst: personen met meer dan €2269 aan vermogen komen niet in aanmerking. De grenzen van inkomen en vermogen zijn landelijk vastgesteld.

De kwijtschelding van gemeentelijke belastingen neemt in de onderzochte jaren toe. Toekenningen van afvalstoffenheffing stijgen van 174 in 2013 naar 205 in 2015, toekenningen waterzuiveringsheffing van 160 in 2013 naar 203 in 2015 en kwijtschelding ingezetenenheffing van 150 in 2013 naar 182 in 2015. Gezien de geringe toename van het aantal huishoudens in de gemeente is het aannemelijk dat het toegenomen gebruik wordt verklaard door een grotere doelpopulatie of hoger gebruik van de doelpopulatie.

3.3.3. Gebruik overige regelingen

In tabel 6 wordt een overzicht gegeven van de het gebruik van de overige regelingen. Cijfers van het gebruik van de collectieve zorgverzekering zijn alleen bekend over 2015; de verzekering is in 2015 221 keer verstrekt.

Daarnaast worden cijfers van de regeling kinderopvang, maaltijdvoorziening en persoonlijke alarmering gegeven. Deze regelingen kunnen uit de bijzondere bijstand verstrekt worden. Het eerste getal is het aantal aanvragen, het tweede getal het aantal verstrekte regelingen.

Zoals de cijfers aangeven is het gebruik van deze regelingen zeer laag. De regeling kinderopvang kan echter ook vanuit het P-budget verstrekt worden; deze is 4 keer verstrekt in 2013, 3 maal in 2014 en 8 keer in 2015. In deze gevallen vindt ondersteuning plaats vanuit de participatiewet.

Ook kan er ondersteuning vanuit VVE-middelen (Voor en vroegschoolse educatie) geboden worden; deze is in de genoemde jaren gemiddeld 50 keer verstrekt. Ondersteuning vanuit VVE-middelen wordt in Nederland over het algemeen niet aangeboden vanuit minimabeleid, maar vanuit onderwijsbeleid en -perspectief. Ondersteuning vanuit de P-wet of VVE-middelen is daarmee geen algemene voorziening in het kader van armoedebelief, maar gericht op zeer specifieke doelgroepen.

Tabel 6. Gebruik overige regelingen

	2013	2014	2015
Collectieve zorgverzekering			?/221
Kinderopvang en peuter speelzaal	0 / 0	3/3	2/2
Maaltijdvoorziening (uit bijzondere bijstand)	0/0	0/0	0/0
Persoonlijke Alarmering (uit bijzondere bijstand)	1/1	0/0	0/0

Gebruik regelingen Stichting Leergeld

Het gebruik van de regelingen aangeboden door Stichting Leergeld is in de periode 2013-2015 aanzienlijk gestegen. Waar er in 2013 nog sprake was van 242 toekenningen, is dit in 2014 al 334 en in 2015 al 382 toekenningen. Van 2013 tot 2015 is het aantal verstrekte regelingen met 58% toegenomen.

Tabel 7. Verstrekte regelingen Stichting Leergeld

	2013	2014	2015
Aantal verstrekte regelingen	242	334	382

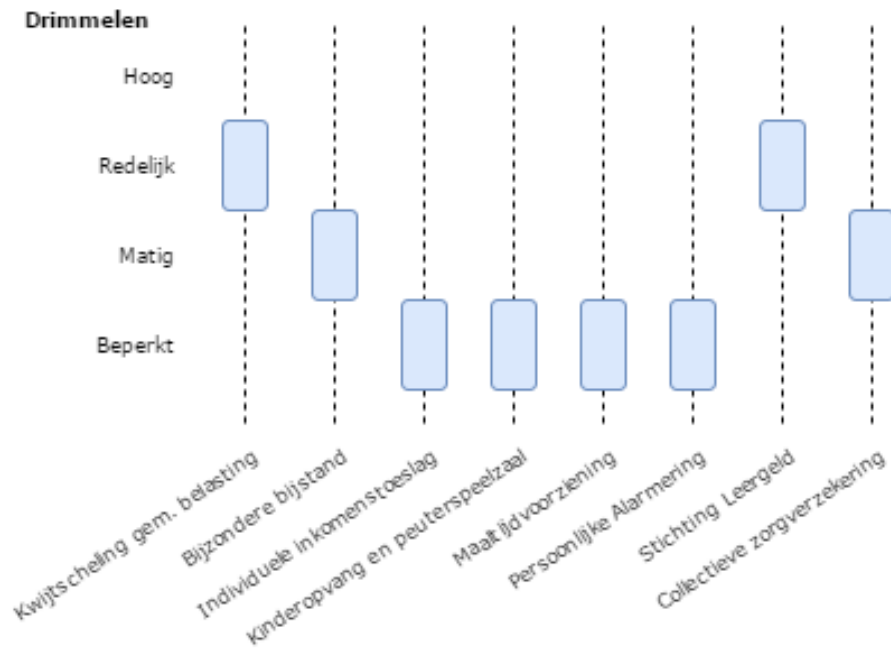
3.3.4. Bereik regelingen

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 minima-huishoudens), '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 regelingen

Het bereik van de bijzondere bijstand is aan te merken als matig. De verhouding tussen het gebruik en het aantal huishoudens is ongeveer de helft vergeleken met de andere onderzochte gemeenten. Het bereik van de kwijtschelding van de gemeentelijke belasting is aan te merken als redelijk. Bij het bereik van de kwijtschelding van belastingen dient aangetekend te worden dat (zie ook paragraaf 2.1.2) in de gemeente Drimmelen een deel van de huishoudens weliswaar op basis van inkomen hier aanspraak op zou kunnen maken, maar door het bezit van vermogen (eigen huis) hier toch niet voor in aanmerking komen.

Het bereik van Stichting Leergeld is redelijk; de regelingen van de stichting worden relatief veel verstrekt.

Het bereik van de individuele inkomensvoet 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 Drimmelen er 207 huishoudens zijn die langdurig arm zijn. Het gebruik van de individuele inkomensvoet is 16, waarmee het bereik wordt vastgesteld op beperkt.

Het bereik van de kinderopvang en peuterspeelzaalregeling is ook laag (in 2015 twee keer verstrekt). Het bereik van de collectieve zorgverzekering is matig.

3.4. Financiën

De gegevens in onderstaande paragrafen hebben betrekking op de verstrekkingen en betalingen over dat jaar. De gemeente heeft geen informatie kunnen leveren over de financiën van elke afzonderlijke regeling, sommige zijn opgenomen onder kosten voor bijzondere bijstand, bijvoorbeeld de collectieve ziektekostenverzekering.

3.4.1. Bijzondere bijstand

De begroting en de kosten voor de bijzondere bijstand stijgen in de onderzochte periode aanzienlijk.

De kosten voor de bijzondere bijstand stijgen in de onderzochte periode met bijna €130.000. Uit de bijzondere bijstand worden de diverse posten betaald, onder andere de kosten voor de collectieve zorgverzekering, de kinderopvang en de maaltijdvoorziening. Ook worden bijvoorbeeld de kosten van de kredietbank West-Brabant en de rente of aflossing schulddelging hieruit betaald. Een aanzienlijk deel van de bijzondere bijstand gaat naar de kosten voor schuldhulpverlening. Op basis van de beschikbare informatie is er wel inzicht in het totale bedrag dat aan schuldhulpverlening wordt toegerekend, maar kan niet worden getraceerd welke type kosten het betreft.

De begroting stijgt in 2013-2015 met €80.000 (een derde van het bedrag in 2013). De uitvoeringskosten voor de bijzondere bijstand zijn ook relatief hoog: in 2013 zijn de uitvoeringskosten 70% van de uitgaven aan bijzondere bijstand, in 2014 is dit 75%. In 2015 is deze in verhouding kleiner (€85.329 aan ingeboekte kosten + €11.680 aan apart ingeboekte kosten, dus in totaal €97.009). Deze uitvoeringskosten zijn daarmee 35% van de uitgaven aan bijzondere bijstand. Dit is enerzijds gevolg van een stijging van de uitgaven van de bijzondere bijstand, maar anderzijds ook een gevolg van een daling van de uitvoeringskosten.

Navraag bij de gemeente heeft opgeleverd dat de gemeente Drimmelen ook overhead toerekent aan de uitvoeringskosten en dat de uitvoeringskosten daarom hoog zijn. De gemeente heeft geen specifieke reden kunnen aanwijzen voor het dalen van de uitvoeringskosten.

Tabel 8. Overzicht financiën

	2013	2014	2015
Begroot	€ 284.792	€ 318.725	€ 366.527
Uitgaven	€ 158.391	€ 142.731	€ 281.727
Uitvoeringskosten	€ 110.350	€ 106.483	€ 97.009
Uitgaven + Uitvoeringskosten	€ 268.741	€ 249.214	€ 367.056

3.4.2. Individuele inkomens toeslag

De kosten en het gebruik van de individuele inkomens toeslag lopen terug. In 2014 is het budget verhoogd door een eenmalige landelijke extra uitkering. De uitvoeringskosten vallen onder die van de bijzondere bijstand.

Tabel 9. Financiën langdurigheidstoelage (2013 en 2014) en individuele inkomens toeslag (2015)

Soort	2013	2014	2015
Begroot	€12.000,-	€34.000,-	€10.000,-
Uitgaven	€17.500,-	€15.620,-	€7.583,-

3.4.3. Kwijtschelding gemeentelijke belasting

Tabel 10. Financiën kwijtschelding heffingen

Heffing	Soort	2013	2014	2015
Reinigingsrecht / Afvalstoffenheffing	Begroot	€51.848,-	€40.326,-	€42.847,-
	Uitgaven	€45.248,-	€36.909,-	€47.811,-
	Uitgaven + Uitgavenkosten	€51.676,-	€38.337,-	€50.286,-
Rioolrecht	Begroot	€28.854,-	€33.432,-	€38.357,-
	Uitgaven	€40.311,-	€43.524,-	€50.082,-
	Uitgaven + Uitgavenkosten	€46.038,-	€45.208,-	€52.675,-

De uitgaven aan de kwijtschelding van de reinigingsrecht/afvalstoffenheffing en het rioolrecht overschrijden het begrote budget in 2015 aanzienlijk. Dit is te verklaren door het hogere gebruik.

Subsidie Stichting Leergeld en Voedselbank

De gemeente geeft een jaarlijkse bijdrage aan Stichting Leergeld. De gemeente heeft in 2013 en 2014 €20.000 subsidie gegeven. De subsidie wordt bekostigd uit de bijzondere bijstand. De gemeente verstrekt jaarlijks een subsidie van €1.500 aan de Voedselbank.

Doordat de gemeentelijke jaarrekening in 2014 is afgesloten met een positief saldo, heeft de raad per amendement besloten dit resultaat te bestemmen voor een aantal goede doelen. De Voedselbank heeft daarom in 2015 €10.000 extra gekregen, en Stichting Leergeld een extra subsidie van €15.000.

Collectieve zorgverzekering

De gemeente geeft in de reactie aan dat er een collectieve zorgverzekering is gesloten waarbij de inwoners een korting op de premie krijgen; de gemeente levert derhalve verder geen financiële bijdrage aan zorgverzekeraar en klanten.

Klijnsma-middelen

Met de Klijnsma-middelen zijn extra uren schuldhulpverlening ingekocht, zowel voor preventie als voor het afwikkelen van aanvragen. Dit betrof voor 2014 en 2015 een bedrag van €25.000 per jaar. 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.

3.5. Informatie aan de Raad

De gemeenteraad wordt op basis van de cyclische producten geïnformeerd over speerpunten, uitvoering en prestaties van diverse beleidsonderdelen. De begroting voor het minima- en armoedebeleid wordt vastgesteld in de programmabegroting van de gemeente. In de jaarrekening en begroting wordt de gemeenteraad geïnformeerd op programmaniveau (minimabeleid valt hierbij onder het programma Zorg en 'Meedoen in de samenleving'). In de voor- en najaarsnota worden eventuele afwijkingen op productniveau vermeld.

Het is op basis van deze informatie echter niet volledig inzichtelijk hoeveel de gemeente uitgeeft aan de afzonderlijke minima-regelingen binnen de bijzondere bijstand, en ook is het niet duidelijk aan welke posten het gereserveerde bedrag wordt uitgegeven. Het is zodoende voor de gemeenteraad niet geheel inzichtelijk waar de gelden voor minima aan worden besteed.

De afdeling Maatschappelijke Aangelegenheden geeft aan dat zij de uitgaven voor de bijzondere bijstand kunnen specificeren. In het beleidskader uit 2013 wordt in een bijlage wel een overzicht gegeven van de uitgaven aan de verschillende posten uit 2012. Dit is in de jaren daarna niet meer gegeven.

4. Breedte-onderzoek

In het breedte-onderzoek wordt er 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. Daarnaast wordt er ook gedeeltelijk ingegaan op Jeugd- en woonbeleid.

4.1 Aansluiting aangrenzende beleidsvelden

Hoewel de gemeente in het beleidskader een ruime definitie hanteert van armoede, zoekt het beleidskader geen expliciete aansluiting met de aangrenzende beleidsvelden. Er wordt in algemene termen gesproken over achterliggende oorzaken van armoede en interventies in aangrenzende beleidsvelden.

Werken wordt gezien als één van de belangrijkste middelen om uit de armoede te komen en te blijven. Betaald werk is de beste voorwaarde om armoede te bestrijden, dan wel te voorkomen. De gemeente zet zoveel mogelijk in op activerend arbeidsmarktbeleid. Hoe armoedebeleid hier op aansluit, wordt verder niet gespecificeerd.

4.2 Curatie en preventie: 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 in een armoedesituatie terechtkomen.

Beleid

Het beleidsplan gemeentelijke schuldhulpverlening Drimmelen zoekt de aansluiting met het minimabeleid, en noemt: *"Meedoen is het kernwoord van het sociaal beleid van de gemeente Drimmelen. De primaire taak van de gemeente is het bieden van een sociale springplank en waar nodig een sociaal vangnet. Met onder andere het WMO beleid, het re-integratiebeleid, het minimabeleid en voorliggend beleidsplan schuldhulpverlening wil de gemeente de inwoners van Drimmelen optimaal ondersteunen in het behalen van het hoogst haalbare niveau van zelfredzaamheid"* (p. 3).

De doelstelling van onze dienstverlening is *"hanteerbare schulden voor iedereen. Het hulpverleningstraject richt zich op het voorkomen van bedreigende situaties en het werken naar een situatie waarbij de schulden geen belemmering zijn voor het kunnen deelnemen aan de maatschappij. Aan het einde van het traject is de verzoeker financieel zelfredzaam. Wanneer financiële zelfredzaamheid niet haalbaar is, zal buiten de kaders van schuldhulpverlening een duurzame oplossing gezocht worden."* (p. 4)

De schuldhulpverlening in Drimmelen wordt uitgevoerd door de Kredietbank West-Brabant in samenwerking met Surplus, die het budgetbeheer organiseert. Daarnaast biedt Surplus budgetcoaches (vrijwilligers) aan die ondersteuning bieden bij administratie en beginnende schulden. SWO biedt middels de thuisadministratie vrijwilligers voor schuldhulpverlening.

De gemeente heeft ook afspraken met nutsbedrijven gemaakt om mensen te attenderen op betalingsachterstanden. De gemeente stuurt zowel deze mensen als schuldhulpverleners hier periodiek een brief over.

Het beleidskader minimabeleid splitst de kosten voor schuldhulpverlening uit naar subsidie naar Kredietbank West-Brabant en Surplus.

Uitvoering

Verscheidene gesprekspartners hebben aangegeven dat er relatief veel personen gebruik maken van de schuldhulpverlening in Drimmelen. Uit de gesprekken is geen definitieve verklaring naar voren gekomen.

Momenteel zijn er 38 casussen die in behandeling zijn bij de Kredietbank West-Brabant. Van deze 38 casussen zijn er 22 in beeld bij Surplus, de overige 16 worden begeleid door beschermingsbewindvoerder of betreffen mensen die geen begeleiding krijgen. Naast deze personen zijn er 11 die in de WSNP (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen) zitten.

Toegang tot schuldhulpverlening blijkt problematisch: er is sprake van wachttijden en personele krapte bij Surplus. Dit leidt ertoe dat er meer schuldenaren gebruik maken van thuisadministratie en budgetcoaches. De gemeente tracht dit op te lossen door meer geld ter beschikking te stellen voor budgetcoaches. Hier zijn de Klijsma-middelen ook op ingezet. Volgens de gesprekspartners wordt er bij de verschillende diensten in het kader van schuldhulpverlening zoveel mogelijk gezien in hoeverre personen gebruik maken van de minima-regelingen en hier zoveel mogelijk naar doorverwezen. Of dit het geval is, is met beschikbare gegevens niet na te gaan. De gemeente heeft aangegeven dat op basis van de aanvraag niet is na te gaan wie welke aanvraag heeft gedaan. Pas als aanvragen zijn goedgekeurd is er in registratiebestanden te zien of personen gebruik hebben gemaakt van een regeling.

In het licht van het armoedebeleid heeft schuldhulpverlening twee functies: het oplossen van schulden (curatief) en het signaleren en voorkomen dat personen dieper in de schulden raken (preventief). Het feit dat er wachttijden ontstaan zorgt ervoor dat personen niet tijdig geholpen worden.

Woonbeleid

In het kader van armoede is het woonbeleid gericht op het voorkomen van huisuitzettingen bij schulden. Volgens geïnterviewden zijn er afspraken met woningbouwcorporaties over het signaleren van schulden. Schuldenaren worden na signaleren doorverwezen naar schuldhulpverlening en huisuitzettingen worden daarmee voorkomen.

4.3 Preventie: WMO en jeugd

Het beleidsplan WMO zoekt expliciet de aansluiting met het minimabeleid:

"Sociale en financiële problemen zijn soms verweven met elkaar. Financiële moeilijkheden hangen samen met psychosociale problemen (verslaving bijvoorbeeld). Schulden kunnen leiden tot huisuitzetting waarbij de achterliggende problematiek maatschappelijke opvang noodzakelijk maakt.

De gemeente Drimmelen bereidt op dit moment een wijziging van het minimabeleid voor. Door de crisis wordt een groter beroep gedaan op schuldhulpverlening, budgetbeheer of op

compensatie van de eigen bijdragen voor zorg (CAK). De partners die het minimabeleid uitvoeren, vragen de gemeente daarom om meer middelen. Deze middelen zijn er echter niet.

De gemeente wil de spanning tussen toenemende vraag en afnemende middelen oplossen door een andere werkwijze in te voeren. Deze nieuwe werkwijze berust op dezelfde principes als die van de decentralisaties: meer dan nu ingaan op de vraag; beroep doen op eigen mogelijkheden; samen een plan maken; samenwerken met partners in de uitvoering.

Schuldhelpverlening dient in voorkomende gevallen samen te gaan met de aanpak van problemen op het gebied van werk en participatie en psychosociale problemen. Dit vereist een goede samenwerking tussen de betrokken consulenten van de verschillende vakgebieden (gemeenschappelijke intake, één zorgplan, regievoering).” (p. 10)

De werkwijze van het armoedebelief lijkt op die zoals beschreven in het beleidsplan WMO (waar overleg met de burger, eigen kracht, het keukentafelgesprek centraal staan), maar deze verschillende werkwijzen zijn nog niet uniform. De werkwijze beschreven in het WMO is explicieter over regiehouding bij zorgverlening; dit is nog niet het geval in bij armoedebelief. In de interviews is aangegeven dat bij vragen in het kader van WMO een plan van aanpak wordt opgesteld, waarbij de consulent ook regiehouder is. Dit is bij een aanvraag voor minima-regelingen nog niet het geval. Er kan bij een aanvraag voor minima-regelingen gevraagd worden naar achterliggende oorzaken en eventueel worden doorverwezen, maar dit gebeurt niet structureel.

Signaleren en doorverwijzen bij WMO

Signaleren van een tekort aan financiële middelen door WMO-consulenten leidt niet structureel tot het aanbieden van een regeling. WMO-consulenten houden huisbezoeken bij personen die een zorgvraag hebben. Er zijn gevallen waar het voor de consulent duidelijk is dat er financiële problemen spelen, maar dat dit geen onderdeel is van de vraag van de burger of dat de bewoner hier niet over spreekt. De WMO-consulent bepaalt in dit geval zelf wat er gebeurt: verder vragen, actie ondernemen of niets. Als er geen sterke vraag vanuit de bewoner komt, dan kan een vraag blijven liggen. Het initiatief en de regie ligt bij de aanvrager en niet bij de consulent of gemeente.

Indien er bij gebrek aan kennis, schaamte of gebrek aan eigen kracht geen behoefte door de aanvrager wordt geuit, terwijl deze wel gesignaleerd wordt, kan dit leiden tot een situatie waar er geen gebruik gemaakt wordt van inkomensondersteunende maatregelen. Doorverwijzen is daarmee niet structureel.

De gemeente heeft aangegeven niet te beschikken over cijfers die aangeven in hoeverre financiële vragen door de WMO-consulenten en medewerkers van CJG worden opgepikt of blijven liggen.

Jeugd

Het beleidsplan 'Jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015-2018' gaat niet expliciet in op armoedeproblematiek en minimabeleid.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is een netwerkorganisatie van verschillende partners en voert voor de gemeente de Jeugdwet uit. Partners bestaan uit GGD West-Brabant, MEE West-Brabant, MEE Brabant Noord, Trema en Surplus Welzijn. Hier worden diverse cursussen, zoals weerbaarheidstraining, aangeboden aan jongeren en gezinnen. In de gemeente Drimmelen zijn de generalisten werkzaam bij CJG, deze zijn het eerste aanspreekpunt en kijken dan 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, worden cliënten doorverwezen.

Doordat het CJG een laagdrempelig en centraal punt is, komen ook personen met financiële vragen hier. Indien er een financiële vraag is zal het CJG (bij een snel te helpen vraag) deze proberen op te lossen, bij een grotere vraag worden personen doorverwezen.

4.4 Activerend: Participatiewet

Over de aansluiting met participatie en de toeleiding naar werk, wordt in het beleidskader minimabeleid het volgende gezet.

“Financiële ondersteuning wordt gezien als een tijdelijk vangnet. Betaald werk is de beste voorwaarde om armoede te bestrijden, dan wel te voorkomen. De gemeente zet zoveel mogelijk in op activerend arbeidsmarktbeleid. Mensen die (nog) niet in staat zijn om betaald werk te verrichten worden gestimuleerd om op een laagdrempelige wijze aan activiteiten deel te nemen waardoor de zelfredzaamheid toeneemt en de afstand tot de arbeidsmarkt vermindert.” (p.3) Hoe minimabeleid hier op aansluit, wordt verder niet gespecificeerd.

De uitvoerende taken zijn verdeeld tussen de gemeente (die re-integratie in het kader van de participatiewet uitvoert) en het UWV Werkplein (die de re-integratietaken voor de WW, ZW en Wajong uitvoert). Daarnaast voert dit werkplein ook de werkgeversbenadering van de re-integratieactiviteiten. Volgens de gemeente is er een heldere taakverdeling tussen gemeente en Werkplein en zijn er duidelijke afspraken gemaakt.

Economische en arbeidsmarktsituatie Drimmelen

Om een notie te geven van het activerende spoor en de toeleiding naar werk te behandelen, wordt hieronder de Drimmelse arbeidsmarkt in vogelvlucht doorgenomen. Met deze indicatoren kan er aangegeven worden of er veel of weinig mogelijkheden zijn voor economische participatie. Hierbij wordt de economische situatie van Drimmelen getypeerd en wordt gekeken naar de aanbodkant (de beroepsbevolking en werkzoekenden) en de vraagkant (werkgelegenheid en het aantal vacatures).

Drimmelen is een gemeente met een relatief grote oppervlakte en een klein inwoneraantal, waarbij er verschillende kernen in de gemeente zijn. Er zijn in Drimmelen relatief weinig bijstandsgerechtigden, ongeveer 160 personen ontvangen een bijstandsuitkering. Daarbij heeft de economie een grote land- en tuinbouwsector en relatief veel toerisme. De bevolkingsopbouw laat zien dat er relatief veel ouderen in de gemeente wonen.

West-Brabant ligt tussen twee grote economische centra in: de havengebieden Rotterdam en Antwerpen. 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).

De aanbod- en vraagzijde van de arbeidsmarkt in Drimmelen laten in grote lijnen dezelfde ontwikkelingen zien. Na een krappere wordende arbeidsmarkt en een afname van de werkgelegenheid in de periode 2010-2014, trekt de arbeidsmarkt aan en is er een stijging van vraag een aanbod in 2014-2015. Het aantal vacatures is verdubbeld van 2013-2015 van 60 naar 120.

Er zijn daarmee meer kansen voor economische participatie en een vergrootte kans voor activerend arbeidsmarktbeleid. Kansen liggen hierbij in de regionale arbeidsmarkt: 27% van de werkenden die in Drimmelen wonen, werken buiten de gemeente (zie bijlage 5).

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:

- Het basispakket: alle uitgaven die als noodzakelijk kunnen worden beschouwd. Deze zijn onder te verdelen in vaste lasten, reserveringsuitgaven en huishoudelijke uitgaven.
- 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 berekeningen 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 Financiële situatie per huishoudtype

Uit de MER blijkt dat voor de meeste huishoudtypen het inkomen voldoende is om de uitgaven voor 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 (bedragen zijn per maand):

- bij het hiervoor al genoemde huishoudtype 'echtpaar met oudere kinderen' blijkt op alle drie onderzochte inkomensniveaus sprake van een substantieel tekort in de range van €311 tot €353 per maand;
- dat geldt in wat mindere mate ook voor de 'alleenstaande met oudere kinderen' en het "echtpaar met jongere kinderen", met tekorten in een range van €73 tot €147 per maand;
- bij het huishoudtype 'alleenstaande' is bij de twee laagste inkomensniveaus sprake van een tekort van ca. €60,- per maand.

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, maar per saldo is er bij de twee laagste inkomensniveaus toch een tekort in de range tussen €42 en €63.

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 bij 6 van de 7 onderzochte huishoudtypen sprake is van een armoedeval:

- bij twee huishoudtypen (alleenstaande, alleenstaande met oudere kinderen) blijft ondanks de stijging van het inkomen de bestedingsruimte per saldo ongeveer gelijk;
- bij vier andere huishoudtypen (alle huishoudtypen met paren en de alleenstaande oudere met zorgvraag) is ondanks het hogere inkomen zelfs sprake van een daling van de bestedingsruimte.

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

Omdat de "eigen" regelingen van de gemeente Drimmelen doorlopen tot 120% van het sociaal minimum blijven bij een toename van het inkomen tot dit niveau de aanspraken op deze regelingen bestaan en is er bij geen van de huishoudtypes sprake van een armoedeval.

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 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 hierop gereageerd bij brief van 17 januari 2017. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

Onlangs ontvingen wij van u de aanbiedingsbrief en de conceptrapportage van het onderzoek Armoedebeleid. Ook waren de rapportages van het Nibud en de koepelnotitie bijgevoegd. Verder verzoekt u om een bestuurlijke reactie op de rapporten.

Allereerst wil ik u bedanken voor uw uitgebreide onderzoeken. Samen met de rapportages van het Nibud biedt ons dit voldoende handvatten om ons nieuwe armoedebeleid op te stellen.

In uw rapporten trekt u een aantal conclusies en geeft u aanbevelingen. Middels deze brief willen we hier graag op reageren.

Conclusies:

We zijn content met het feit dat er in onze gemeente relatief weinig armoede is. Uiteraard sluiten we onze ogen niet voor de mensen die wel van een laag inkomen, met of zonder schulden, rond moeten komen. In het bijzonder hebben kinderen en ouderen hierbij onze aandacht.

Ondanks het feit dat onze gemeente oog heeft voor kinderen en ouderen, geeft u aan dat de oudere met een zorgvraag en een minimuminkomen een tekort heeft bij het bekostigen van het restpakket. U geeft aan dat dit voor een deel terug te voeren is op het feit dat de gemeente Drimmelen geen bijzondere bijstand kent voor de eigen bijdrage voor alarmering, bewassingskosten, huishoudelijke hulp en maaltijdvoorziening. In ons nieuw op te zetten plan, zal hieraan specifiek aandacht geschonken worden.

Vooruitlopend hierop heeft de gemeenteraad in 2016 besloten om de eigen bijdragen van het Centraal Administratie Kantoor (CAK) per 2017 te verlagen in aanvulling op de Rijksmaatregelen. Verder wordt momenteel onderzocht of we via een collectieve ziektekostenverzekering de eigen bijdrage van het CAK voor diverse voorzieningen kunnen verlagen. De verwachting is dat hierdoor het tekort minder groot wordt cq verdwijnt.

Ook een echtpaar met oudere kinderen en een laag inkomen heeft het moeilijk in onze gemeente. Het Nibud geeft al een aantal oplossingen hoe dit probleem geheel of gedeeltelijk opgelost kan worden. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan differentiatie binnen de individuele inkomenstoeslag en het onderzoeken van de mogelijkheden om een tegemoetkoming voor sportieve en/of sociaal-culturele activiteiten aan volwassenen te verstrekken. Wij zullen deze suggesties meenemen bij het nieuw te vormen armoedebeleid.

In uw conclusies geeft u ook aan dat het bereik van de gemeentelijke regelingen niet altijd even optimaal is. Wij zijn hiermee bekend. In ons nieuw op te zetten beleid zal daarom een specifieke communicatieparagraaf ingericht worden. Samen met onze partners in het veld zal hieraan verder invulling gegeven worden.

Ook geeft u aan dat er nog wel wat slagen gemaakt kunnen worden met het op elkaar afstemmen van de drie transities: jeugd, Wmo en de Participatiewet. Uiteraard hebben we al die tijd niet stilgezeten en zijn processen, daar waar nodig, op elkaar afgestemd en hebben we structureel casuïstiek overleg met de diverse disciplines. Zo is er bijvoorbeeld al structureel overleg met de dorpssteams en zijn de wijkverpleegkundigen geschoold om armoede en schulden te inventariseren. Om alles nog meer te formaliseren, wordt momenteel aan de visie sociaal domein gewerkt. Het streven is dat deze in maart door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

Over de schuldhulpverlening nog het volgende. In uw rapport geeft u aan dat de toegang nog steeds problematisch blijft. Ondanks de inzet van extra subsidie, extra budgetcoaches en het SMART maken van het proces blijft de instroom en wachttijd aan de hoge kant. Per kwartaal bespreken we daarom de meest actuele situatie en maken vervolgfafspraken met de verantwoordelijke organisatie om een vinger aan de pols te houden. De achterstand is voornamelijk gelegen in de toename van het aantal schuldvragen, het aantal schuldeisers en de hoogte van de schulden.

Ook stelt u voor op dit item in te zetten op preventie. De gemeenteraad heeft onlangs besloten € 25.000,- ter beschikking te stellen voor preventie op de drie transities. In het nieuw te ontwikkelen beleidsplan minimabeleid en schuldhulpverlening zal expliciet worden ingegaan op de preventieve activiteiten. Een van de preventieve activiteiten die we al jaren doen, is het aanbieden van cursussen voor het aanleren van financiële vaardigheden.

Aandachtspunten/aanbevelingen:

In het hoofdstuk aandachtspunten geeft u aan dat u adviseert om te komen tot een kadernota armoedebeleid met aandacht voor de aangrenzende terreinen. Zoals hierboven al gemeld is, zijn we momenteel aan de slag met de visie sociaal domein. De nota armoedebeleid zal een uitvloeisel van deze visie worden, waarbij zeker aandacht is voor de overige disciplines.

Verder heeft u een aantal aanbevelingen gedaan in het kader van het curatief beleid. De aanbevelingen van het Nibud zullen we meenemen in ons plan.

Ook adviseert u om maatschappelijke organisaties doorlopend te informeren over het aanbod van regelingen en afspraken te maken over de wijze van signalering en de doorverwijzing. Een aantal malen per jaar hebben we overleg met onze stakeholders om over armoede gerelateerde zaken te spreken. We zullen uw aanbeveling zeker bespreken met onze partners om de informatievoorziening standaard in te bedden. Dit zal op termijn ook naadloos aansluiten bij het nieuw op te stellen communicatieplan, wat integraal wordt opgenomen in het armoedebeleid.

Verder beveelt u aan om een aantal inkomensondersteunende maatregelen te behouden die een positief effect hebben op de bestedingsruimte van inwoners. Dit geldt voor Stichting Leergeld, het hanteren van een ruime inkomensgrens en het feit dat de gemeente ruim omgaat met de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen. Ook deze positieve aspecten krijgen een plaats binnen ons nieuwe armoedebeleid.

Als laatste adviseert u ons om doelen en doelgroepen zodanig te concretiseren dat hiermee richting wordt gegeven aan het beleid en daarop afgestemde informatievoorziening, zodat controle op het behalen van de doelen mogelijk wordt gemaakt.

Tot slot:

Het college streeft erna dat er zo min mogelijk armoede is binnen de gemeente. En waar dit dan toch het geval is, is ons doel mensen zo snel mogelijk te begeleiden naar werk om uit de situatie te raken. Dit heeft vaak wat tijd nodig. Gedurende die tijd vindt het college het zijn maatschappelijke taak de burger te ondersteunen, daar waar mogelijk.

Om opnieuw een goed en gedegen armoedebeleid op te stellen is reeds een budget beschikbaar gesteld voor preventie, heeft de raad al middelen ter beschikking gesteld voor de acties die voortvloeien uit het nieuwe armoedeplan en zijn de middelen voor kinderen die leven in armoede reeds geormerkt voor die doelgroep.

Met uw input tezamen met de input van onze partners en de reeds beschikbare middelen streven we er na dat iedereen in de gemeente Drimmelen mee kan doen. Daarbij proberen we opnieuw aan te sluiten bij een conclusie uit uw rapport; namelijk dat de uitvoering van Drimmelen goed in overeenstemming is met onze visie.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester van Drimmelen

drs. G.L.C.M. de Kok

7. Nawoord

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

Bijlage 1 Geïnterviewden

Medewerkers van de gemeente:

- | | | |
|-----------------------|---|--|
| - Hans Kuipers | - | Portefeuillehouder |
| - Rianne Oomen | - | Hoofd Maatschappelijke Aangelegenheden |
| - Liesbeth van Hees | - | Consulent <u>WMO</u> |
| - Saskia Wilms | - | Consulent Participatiewet |
| - Monique Cruijssen | - | Consulent <u>WMO</u> / Medewerkers Zorgloket |
| - Sanneke de Bont | - | Consulent schuldhulpverlening/ Surplus |
| - Judith Schoenmakers | - | Beleidsmedewerkers Armoedebeleid |
| - Jan Razenberg | - | Beleidsmedewerker Participatiewet |
| - Henk Stam | - | Beleidsmedewerkers <u>WMO</u> |

Samenwerkingspartners

- | | | |
|--------------------|---|--------------------------------|
| - Jacques Willemen | - | Bestuurslid Stichting Leergeld |
| - Frank van Peer | - | Stichting Surplus |
| - Miranda Wouters | - | Coördinatie CJG |
| - Peter Franken | - | Directeur SWO |

Vier burgers uit de doelpopulatie die zich hebben aangemeld voor deelname aan het onderzoek, na uitzetten van een uitnodiging.

Bijlage 2 Onderzochte Beleidsdocumenten

Beleidskader "Minima doen mee in de gemeente Drimmelen" 2013 + voorstel
Nota inspraak Platform SZ bij beleidskader 2013 + reactie

Beantwoording Raadsvragen CDA Fractie

Raadsvoorstel Evaluatie Armoedebeleid 2011
Raadsbrief afronding Evaluatie Armoedebeleid 2011 + bijlage
Beleidsnota participatiewet 2015
Raadsconsultatiebrief Compensatie verhoging eigen bijdragen voor Hulp bij het Huishouden

Programmabegroting 2013
Programmajaarrekening 2013 + raadsbesluit

Begroting 2013	+ raadsbesluit en amendementen
Najaarsnota 2013	+ raadsbesluit
Voorjaarsnota 2013	+ raadsvoorstel
Kadernota 2014	

Begroting 2014	+ raadsbesluit
Jaarrekening 2014	+ raadsbesluit + amendement
Najaarsnota 2014	+ raadsbesluit
Voorjaarsnota 2014	
Kadernota 2015	+ raadsbesluit

Begroting 2015	+ raadsbesluit
Jaarstukken 2014	+ raadsbesluit
Najaarsnota 2015 beleid	+ raadsbesluit
Najaarsnota 2015 financieel	+ raadsbesluit
Voorjaarsnota 2015	+ raadsbesluit

Bijlage 3 Actiepunten beleidskader en status

Hieronder worden de actiepunten uit het beleidskader en hun status weergegeven.

Het huidige armoedebeleid qua vorm en inhoud continueren;	Het armoedebeleid is grotendeels gecontinueerd. In het beleidskader wordt op punten gesproken over het terugdraaien van subsidies voor samenwerkingspartners, dit heeft door een betere financiële situatie van de gemeente niet plaatsgevonden.
Inzetten van preventieve schuldhulpverlening voor jongeren via het onderwijs en CJG	2 basisscholen hebben gebruik gemaakt van het aanbod. Het CJG geeft aan laagdrempelig advies te geven, en door te verwijzen naar SWO en Surplus
Medewerking verlenen aan initiatieven/beurzen die het hergebruik van goederen mogelijk maken	De Voedselbank heeft een kleding en goederenbank. Afspraken met stichting leergeld om gevonden fietsen kosteloos aan te bieden voor jongeren.
Door middel van laagdrempeligheid en het geven van voorlichting de niet benutte voorzieningen voor ouderen bij deze doelgroep onder de aandacht brengen	SWO organiseert thuisadministratie. Effect hiervan is niet in het onderzoek vastgesteld.
In overleg met het platform Sociale Zekerheid jaarlijks een bijeenkomst organiseren met organisaties die te maken hebben met 'armoede'. Het doel van de bijeenkomst is het uitwisselen van informatie en de signalen van armoede zichtbaar te maken, waardoor we deze gezamenlijk kunnen bestrijden;	Er zijn jaarlijkse overleggen over het thema armoede met wisselende organisaties.
De inzet van Stichting Surplus Welzijn m.b.t. schuldhulpverlening continueren voor 2014 en 2015	Gecontinueerd
Inzetten van taalcoaches	Subsidie aan vluchtelingenwerk, die taalcoaches inzetten.
(Regionale) onderzoeken hoe kosten van bewindvoering verlaagd kunnen worden;	Er is sprake van overleg met kredietbank en uitvoerende organisaties, maar nog geen onderzoek over kosten van bewindvoering.
Kredietbank West-Brabant vragen de pilot van Rotterdam m.b.t. het proces van kostenverlaging van deurwaarders en incassobureaus te monitoren en (afhankelijk van de uitkomst) te implementeren.	Heeft nog niet plaatsgevonden.

Bijlage 4 Aandachtspunten gemeenteraad Drimmelen

Bij het voorbereidend gesprek op 15 november 2015 heeft de gemeenteraad Drimmelen een aantal aandachtspunten aangegeven. In het overzicht hieronder wordt verwezen naar de paragraaf of bijlage waarin de vraag wordt beantwoord.

Paragraaf Vraag

Diepte-onderzoek

1.2 / 3.2 *Welke ruimte heeft de gemeente om binnen de beleidslijnen van het Rijk eigen beleid te voeren?*

De gemeente kan bijzondere bijstand zelf een verordening opstellen om aan te geven hoe en wanneer bijzondere bijstand wordt verstrekt. De gemeente is niet verplicht een verordening op te stellen.

Kwijtschelding gemeentelijke belasting is grotendeels vastgelegd door landelijke regelgeving.

Daarnaast is de gemeente vrij om participatie en andere regeling aan te bieden aan minima.

Zie pagina 1.2 voor een beschrijving van beleidsvrijheid van gemeenten, en paragraaf 3.2 voor een overzicht van het aanbod van regelingen.

3.1.1 *Hoe is de doelgroep van het armoedebeleid in de gemeente Drimmelen gedefinieerd? Voldoet de gemeente aan de norm? Hoe verhoudt zich dat tot andere gemeenten? Is de doelgroep te ruim benoemd?*

De doelgroep wordt gedefinieerd naar inkomen van het huishouden. In Drimmelen is dit voor de bijzondere bijstand 100% van het sociaal minimum en 120% voor andere regelingen.

De gemeente Drimmelen definieert geen strikte doelgroepen in het beleid, maar in de praktijk wordt er extra aandacht geschonken aan kinderen, ouderen en werklozen.

In andere gemeenten bestaat een gelijksoortige definiëring. Wij concluderen dat er geen strikte doelgroepen zijn gedefinieerd in het beleid.

Zie paragraaf 3.1.1 voor een beschrijving van de doelgroepen.

Bijlage 3 *Zijn ondernemers en zzp-ers bij de gemeente in beeld (verborgen armoede)?*

De gemeente heeft niet in beeld hoeveel zzp-ers er onder de armoedegrens leven. Deze informatie wordt in Nederland niet op gemeentelijk niveau geregistreerd. Landelijk zijn er wel cijfers bekend, ongeveer 1 op de 7 zzp-ers leeft onder de armoedegrens (SCP, 2016).

Zie voor een overzicht van de belangrijkste risicogroepen, paragraaf 2.1.2.

3.1.2 / 6.1 *Weten mensen waarop ze een beroep kunnen doen? Hebben we dat als gemeente voldoende duidelijk gemaakt?*

In hoofdstuk 6 concluderen wij dat de kennis van de regelingen over het algemeen laag is. Burgers weten weinig over de verschillende regelingen en de communicatie naar burgers kan worden verbeterd. Een actieve benadering, waarbij gemeente en partners de regelingen onder de aandacht brengen van burgers heeft hierbij naar verwachting het grootst effect.

3.4 *Hoeveel mensen maken gebruik van de diverse voorzieningen?*

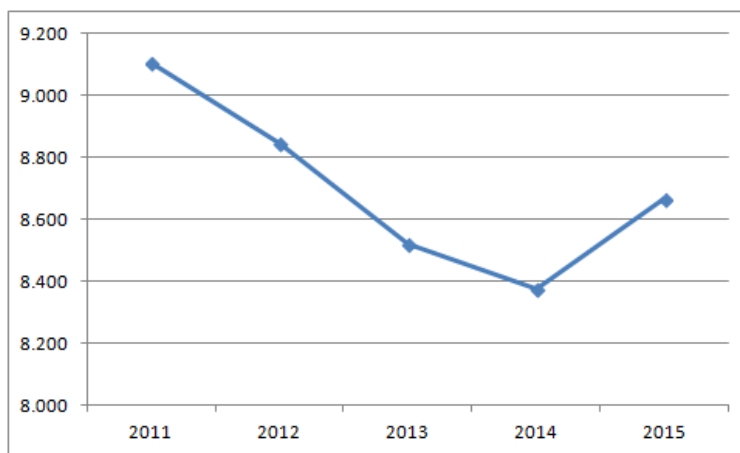
Bijzondere bijstand is in 2015 116 keer verstrekt. Er zijn in 2015 200 huishoudens die gebruik maken van kwijtschelding gemeentelijke belasting en 382 keer heeft stichting leergeld een vergoeding verstrekt. Het bereik van de regelingen is daarmee beperkt tot redelijk.

Zie paragraaf 3.4 voor een uitgebreide beschrijving van het gebruik en 3.5 voor het bereik.

Bijlage 5 Gegevens arbeidsmarkt gemeente Drimmelen

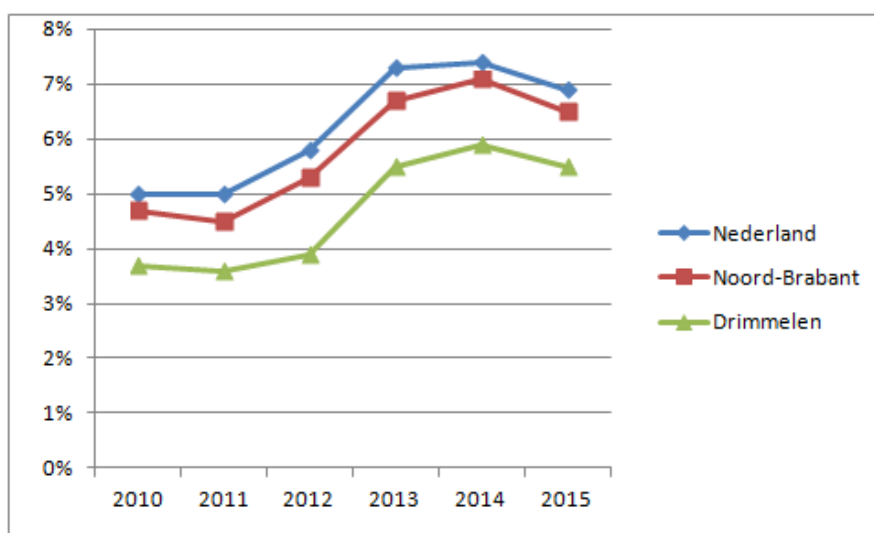
Aanbodzijde

De beroepsbevolking in Drimmelen schommelt in de jaren 2010-2015 rond de 14.000 a 15.000 personen (bron: CBS Statline, 2016). Het werkzame deel van de beroepsbevolking wordt hieronder in de grafiek weergegeven. Na een daling tot aan 2014, is deze in 2015 geklommen naar zo'n 8.650 personen.



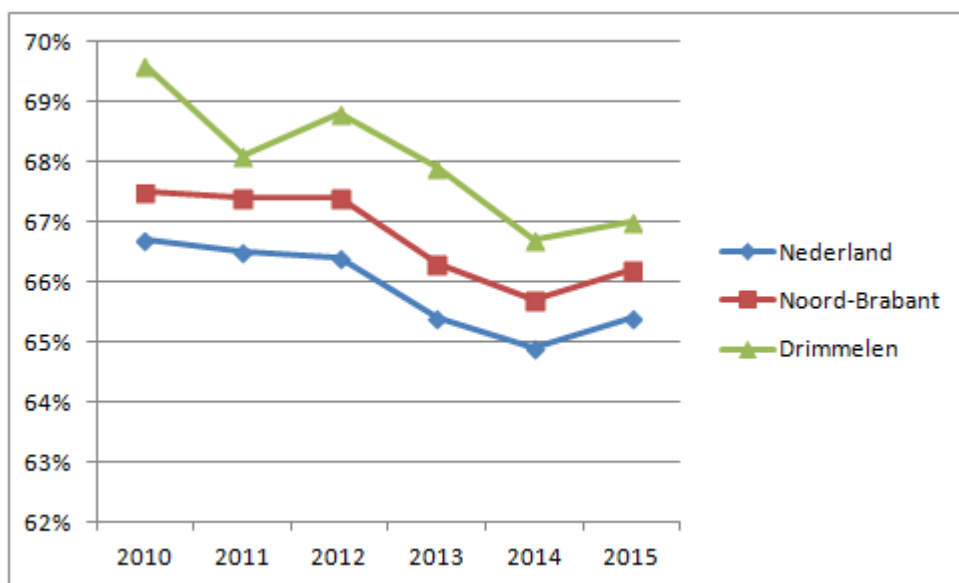
Figuur 71. Aantal werkzame personen (CBS, Statline)

Hieronder staat het percentage van de beroepsbevolking weergegeven dat werkloos is, waarbij Drimmelen vergeleken wordt met Noord-Brabant en Nederland als geheel. Uit de bevindingen blijkt een stijging vanaf 2012, waarbij er een daling plaatsvindt van 2014 tot 2015.



Figuur 82. De werkloze beroepsbevolking als percentage van de totale beroepsbevolking

Dit is vervolgens te vertalen naar de netto participatie: het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de totale bevolking (beroeps- en niet-beroepsbevolking). Er blijkt dezelfde trend als hierboven: een betere situatie voor Drimmelen in vergelijking met Nederland en Noord-Brabant. Daarnaast is er na het verminderen van de netto participatie, is er een stijging van 2014 naar 2015.

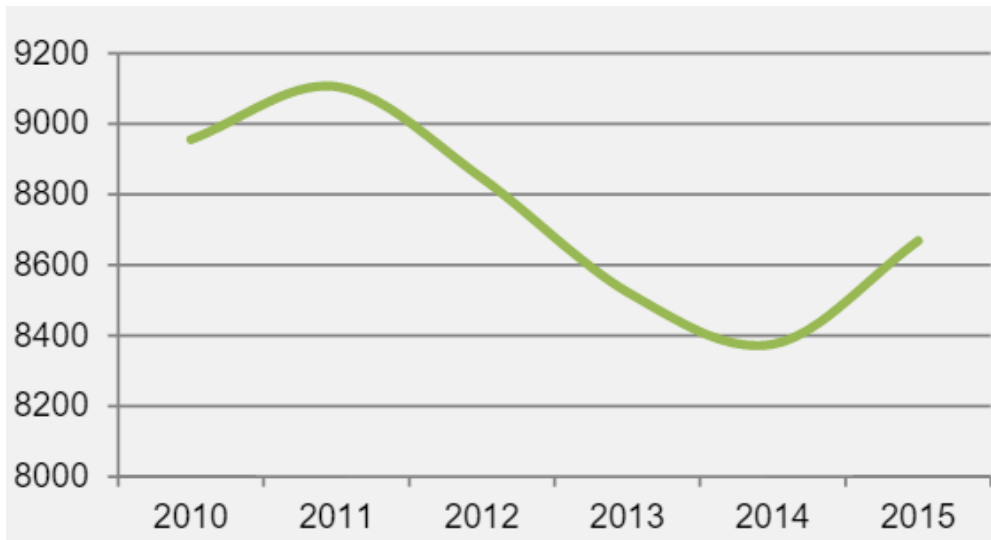


Figuur 13. Het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de bevolking (beroeps- en niet-beroepsbevolking).

De werkgelegenheidsenquête biedt cijfers over het aantal ondernemers in de gemeente. Echter is met deze cijfers niet vast te stellen in hoeverre deze groep tot de verborgen armoede behoort. Armoede onder ondernemers en zzp'ers is niet in kaart te brengen, omdat centrale registratie van schulden en armoede ontbreekt.

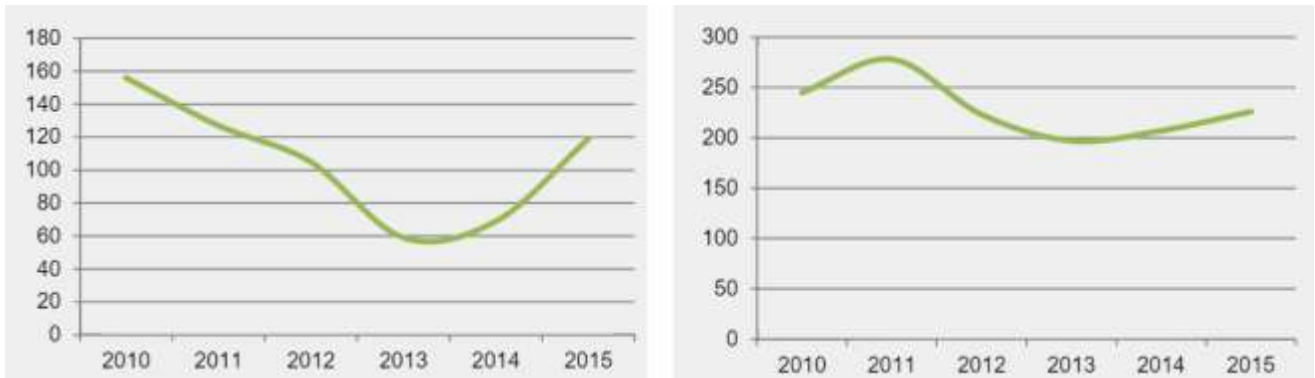
Vraagzijde

Vervolgens wordt er naar de naar ontwikkelingen in de vraagzijde gekeken. Ook hier is na een daling van het aantal banen en vacatures een stijging van 2014 naar 2015 te herkennen.



Figuur 14. Aantal banen in Drimmelen (Bron: Werkgelegenheidsenquête Drimmelen, 2015).

Het aantal vacatures en uitzendbanen trekt ook aan in de laatste 2 jaar. Al deze gegevens duiden op een aantrekkelijke arbeidsmarkt en meer kansen op een activerend arbeidsmarktbeleid.



Figuur 15. Aantal Vacatures en aantal uitzendbanen in Drimmelen (Bron: Werkgelegenheidsenquête Drimmelen, 2015).

Pendel

Daarnaast kijken we ook naar de zogeheten pendel te kijken: het deel van de werknemers dat in de eigen gemeente werkt, of in een andere gemeente werkt. In onderstaande tabel 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 3600 werknemers wonend in Drimmelen, die ook in Drimmelen werken. Er zijn 5400 in Drimmelen wonende werkenden ergens anders in Noord-Brabant werken.

In Drimmelen werkt 27,7% van de werkenden ook in de eigen gemeente; driekwart van de werkenden werkt buiten de gemeente.

Tabel 11. Pendel (Bron CBS Statline, gegevens van december 2009).

→ 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	1300	27,7%
Etten-Leur	100	7.900	700	100	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	3.600	54,7%
Rest N-B	2.200	7.700	5.400	13.400				
Totaal	7.000	21.900	2.200	41.300				

Bijlage 6 Kengetallen gemeente Drimmelen

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

Tabel 123. Bevolkingsopbouw gemeente Drimmelen van 2011 tot 2015. Bron: CBS

	2011	2012	2013	2014	2015	Trend
Jonger dan 10 jaar	2.710	2.680	2.572	2.535	2.504	-8%
10 tot 20 jaar	3.316	3.330	3.341	3.273	3.219	-3%
20 tot 30 jaar	2.349	2.432	2.491	2.564	2.609	11%
30 tot 40 jaar	2.903	2.791	2.727	2.606	2.595	-11%
40 tot 50 jaar	4.413	4.367	4.277	4.164	4.026	-9%
50 tot 60 jaar	4.246	4.272	4.355	4.381	4.371	3%
60 tot 70 jaar	3.676	3.805	3.842	3.932	3.986	8%
70 tot 80 jaar	1.903	1.984	2.064	2.138	2.273	19%
80 tot 90 jaar	853	875	920	955	976	14%
90 jaar of ouder	108	128	148	147	144	33%
Totaal	26.477	26.664	26.737	26.695	26.703	1%

Tabel 13. Opbouw huishoudens gemeente Drimmelen van 2011 tot 2015. Bron CBS.

	2011	2012	2013	2014	2015	trend
Eenpersoonshuishoudens	2.546	2.638	2.736	2.760	2.852	12%
Huishoudens zonder kinderen	3.888	3.957	4.033	4.069	4.109	6%
Huishoudens met kinderen	4.241	4.243	4.194	4.161	4.128	-3%
Overige huishoudens	27	34	33	31	31	15%
Totaal	10.675	10.838	10.963	10.990	11.089	4%

Tabel 14. Werkzame personen per sector. Bron: Werkgelegenheidsonderzoek regio West-Brabant 2015).

	2011	2012	2013	2014	2015	trend	Aandeel sector in 2015
Landbouw	1.161	1.003	933	935	976	-16%	11,3%
Industrie	641	548	528	490	470	-27%	5,4%
Bouw	710	700	686	669	739	4%	8,5%
Handel	1.826	1.822	1.767	1.826	1.865	2%	21,5%
Vervoer	649	632	498	502	548	-16%	6,3%
Horeca	372	367	338	297	305	-18%	3,5%
ICT	126	129	119	117	131	4%	1,5%
Fin Instellingen	88	91	52	50	41	-53%	0,5%
Zakelijke dvl	858	884	913	856	885	3%	10,2%
Overheid	183	183	191	164	168	-8%	1,9%
Onderwijs	275	285	311	311	298	8%	3,4%
Zorg	1.592	1.625	1.623	1.601	1.661	4%	19,2%
Overige dvl	345	353	366	349	354	3%	4,1%
Uitzendkrachten	278	223	197	207	226	-19%	2,6%
Totaal	9.104	8.845	8.522	8.374	8.667	-5%	100,0%

Tabel 15. Participatie: omvang beroepsbevolking, percentage werklozen en netto arbeidsparticipatie. Bron: CBS.

	2011	2012	2013	2014	2015	trend
Beroepsbevolking	14.000	15.000	15.000	14.000	14.000	0%
Werkloosheidspercentage	3,6%	3,9%	5,5%	5,9%	5,5%	53%
Netto arbeidsparticipatie	68,1%	68%,8	67,9%	66,7%	67,0%	-2%

Tabel 16. Uitkeringen. Bron: CBS.

	2011	2012	2013	2014	2015	trend	
110% van het sociaal minimum	600	600	700				
WW-uitkering		380	430	530	650	690	82%
Bijstandsuitkering		130	120	140	150	150	15%
AOW-uitkering		4.425	4.690	4.926	5.158	5.360	21%