

# Armoedebeleid in Amsterdam

De inzet van inkomensondersteunende maatregelen

mei 2010

Rekenkamer Amsterdam





# Armoedebeleid in Amsterdam

## **De inzet van inkomensondersteunende maatregelen**

mei 2010



## Voorwoord

Volgens de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* beschikten in Amsterdam ongeveer 69.000 huishoudens over een laag inkomen. Waardoor een huishouden in armoede leeft heeft een diverse en vaak een complexe achtergrond. Aan armoede liggen ook dikwijls psychische, sociale of fysieke problemen ten grondslag.

Het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam heeft niet als doel deze huishoudens uit de armoede te halen. De gemeente Amsterdam wil voorkomen dat deze huishoudens vanwege financiële belemmeringen onvoldoende kunnen meedoen aan de samenleving. Om dit te bereiken voert de gemeente armoedemaatregelen uit, waarmee ze zoveel mogelijk minimaal huishoudens wil bereiken.

Onderdeel van het armoedebeleid is het verstrekken van inkomensondersteuning. In 2008 gaf de gemeente ruim € 78 miljoen uit aan het armoedebeleid. Hiervan bestond ruim € 59 miljoen uit de inzet van inkomensondersteunende maatregelen zoals bijvoorbeeld de *Bijzondere bijstand* en de *Kwijtscheldingsregeling voor lokale heffingen*. Bij de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen zijn 6 gemeentelijke diensten betrokken waarvan de 3 belangrijkste zijn: de Dienst Werk en Inkomen, de Dienst Belastingen en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Vanwege de omvang van het aantal huishoudens met een laag inkomen, de financiële omvang van de gemeentelijke inkomensondersteuning en de complexiteit van de uitvoering onderzocht de rekenkamer de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van de inzet van inkomensondersteunende maatregelen.

Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de bijdrage van medewerkers van de gemeente Amsterdam, met name de medewerkers van de Dienst Werk en Inkomen, de Dienst Belastingen, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en de Dienst Onderzoek en Statistiek. De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door de heren drs. J.P. Kooij en dr. E.V. Oppenhuis (projectleider).

dr. V.L. Eiff  
directeur Rekenkamer Amsterdam



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>25</b>
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	25
1.2 Landelijk kader	27
1.3 Gemeentelijke beleidsvrijheid	28
1.4 Doelstelling van het onderzoek	31
1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen	32
1.6 Aanpak van het onderzoek	32
1.7 Afbakening van het onderzoek	33
1.8 Leeswijzer	34
<b>2 Doelen van het armoedebeleid</b>	<b>35</b>
2.1 Inleiding	35
2.2 Het gemeentelijke armoedebeleid	35
2.3 Doelen per inkomensondersteunende maatregel	38
2.4 Samenhang van specifieke inkomensondersteunende maatregelen met het generieke armoedebeleid	39
2.5 Conclusie	44
<b>3 Doeltreffende uitvoering</b>	<b>47</b>
3.1 Inleiding	47
3.2 Aantal minimahuishoudens in Amsterdam	48
3.3 Het bereik en gebruik van inkomensondersteunende maatregelen	59
3.4 Verhoging maatschappelijke participatie	63
3.5 Inkomensondersteunende maatregelen en de armoedeval	63
3.6 Conclusie	69
<b>4 Toegankelijkheid inkomensondersteunende maatregelen</b>	<b>71</b>
4.1 Inleiding	71
4.2 Aanvraagprocedures voor inkomensondersteunende maatregelen	72
4.3 Administratieve lasten aanvraag	78
4.4 Maatregelen om toegankelijkheid te verbeteren	85
4.5 Conclusie	93
<b>5 Efficiënte uitvoering</b>	<b>95</b>
5.1 DWI	96
5.2 De Dienst Belastingen	103
5.3 Vergelijking DWI en de Dienst Belastingen	108
5.4 Conclusie	109

<b>6</b>	<b>Rechtmatige uitvoering</b>	<b>111</b>
6.1	Inleiding	111
6.2	Waarborgen rechtmatige uitvoering in het werkproces	112
6.3	Systematische controle op de rechtmatigheid van de verstrekkingen	117
6.4	Rechtmatige verstrekkingen	120
6.5	Maatregelen om rechtmatigheid te verbeteren	127
6.6	Conclusie	131
<b>7</b>	<b>Toepassing gelijkheidsbeginsel</b>	<b>133</b>
7.1	Inleiding	133
7.2	Waarborgen voor gelijke behandeling	134
7.3	Systematische controle op uitvoering	136
7.4	Periodieke evaluatie van beoordelingsprocedures	137
7.5	Conclusie	144
<b>8</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>145</b>
8.1	Inleiding	145
8.2	Conclusies	146
8.3	Aanbevelingen	158
<b>9</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>161</b>
9.1	Bestuurlijke reactie	161
9.2	Nawoord rekenkamer	167
	<b>Bijlage 1 - Lijst met geïnterviewde personen</b>	<b>171</b>
	<b>Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten</b>	<b>173</b>
	<b>Bijlage 3 - Het Dynamisch Inkomensbestand Amsterdam (DIA)</b>	<b>175</b>
	<b>Bijlage 4 - Bestandsvergelijking IPW</b>	<b>181</b>
	<b>Bijlage 5 - Bereik afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen</b>	<b>183</b>
	<b>Bijlage 6 - Methode om de armoedevalscore te berekenen</b>	<b>185</b>
	<b>Bijlage 7 - Toedeling medewerkers Dienstencentrum aan maatregelen</b>	<b>189</b>
	<b>Bijlage 8 - Illustratie beleidsvoorschriften Bijzondere bijstand</b>	<b>191</b>
	<b>Bijlage 9 - Prijslijst Bijzondere bijstand</b>	<b>193</b>
	<b>Bijlage 10 - Overzicht gemiddelde verstrekkingen Bijzondere bijstand</b>	<b>203</b>
	<b>Bijlage 11 - Selectie dossieronderzoek</b>	<b>205</b>
	<b>Bijlage 12 - Lijst met gebruikte afkortingen</b>	<b>207</b>



## Samenvatting

De Rekenkamer Amsterdam onderzocht het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam. Een belangrijk deel van het gemeentelijk armoedebeleid is gericht op het voorkomen dat Amsterdammers door financiële belemmeringen niet kunnen meedoen aan de samenleving. Hiervoor zet de gemeente inkomensondersteunende maatregelen in. Van de ruim € 78 miljoen die de gemeente in 2008 in totaal uitgaf voor het armoedebeleid bestond ruim € 59 miljoen uit de inzet van inkomensondersteunende maatregelen.

De oorzaken van een leven in armoede zijn zeer divers en hebben vaak een complexe achtergrond. Hierbij kan worden gedacht aan, bijvoorbeeld, psychische, sociale of fysieke problemen. De inkomensondersteunende maatregelen van de gemeente Amsterdam zijn er dan ook niet op gericht om huishoudens uit de armoede te halen, maar op het verzachten van de effecten van armoede. Het belangrijkste doel voor de gemeente Amsterdam is dat huishoudens met een laag inkomen worden bereikt met inkomensondersteunende maatregelen.

Voorbeelden van inkomensondersteunende maatregelen zijn: de *Bijzondere bijstand*, de *Kwijtscheldingsregeling lokale heffingen*, de *Langdurigheidtoeslag*, de *Knipkaartregeling*, de *Plusvoorziening 65+*, de *Scholierenvergoeding*, de *PC-regeling*, de *Woonkostenbijdrageregeling*, de *(Aanvullende) Collectieve Zorgverzekeringen* en de *Stadspas*.

De centrale vraagstelling in het onderzoek luidt:

Draagt het gevoerde gemeentelijke armoedebeleid in de periode 2006-2009 op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze bij aan het bestrijden van de financiële effecten van armoede en het stimuleren van participatie van minima in de maatschappij?

Deze centrale vraagstelling is nader uitgewerkt in de volgende 6 onderzoeksvragen:

1. Is het armoedebeleid in de gemeente Amsterdam voldoende doeltreffend vormgegeven?
2. Is er sprake van een doeltreffende uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebeleid?
3. Zijn de verschillende voorzieningen van het armoedebeleid voldoende toegankelijk voor de doelgroep van minimahuishoudens?
4. Is er sprake van een doelmatige uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen?
5. Zijn er bij de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen voldoende waarborgen voor rechtmatige verstrekkingen en zijn de verstrekkingen rechtmatig?
6. Zijn er, gegeven de complexiteit van met name maatwerkvoorzieningen en de ambtelijke vrijheid bij de uitvoering van het armoedebeleid, voldoende waarborgen voor een gelijke behandeling bij de toekenning of afwijzing van aanvragen voor inkomensondersteuning?

## Hoofdconclusies

De gemeente Amsterdam heeft de doelen van het Armoedebeleid nog onvoldoende concreet en meetbaar gemaakt. Dit blijkt uit het ontbreken van specifiek op de afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen gerichte doelen en uit het ontbreken van doelstellingen voor de maatschappelijke participatie van minima-huishoudens. Wél hanteert de gemeente Amsterdam vanaf 2009 de algemene doelstelling dat het gemiddelde bereik van alle inkomensondersteunende maatregelen in 2013 90% moet zijn.

De gemeente Amsterdam heeft een groot deel van de doelgroep van het armoedebeleid niet in beeld. De rekenkamer schat het totaal aantal minimahuishoudens in Amsterdam op ten minste 80.000 minimahuishoudens. Dit aantal is 11.000 huishoudens hoger dan het aantal dat wordt gerapporteerd in de laatste armoedemonitor over 2008 (69.067). Uitgaande van het door de rekenkamer geschatte aantal van 80.000 minimahuishoudens is het gemiddelde bereik van inkomensondersteunende maatregelen in 2008 daarmee 60% en geen 69% zoals gerapporteerd in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008*.

De bij de gemeente bekende groep langdurige minima wordt minder goed bereikt met op deze groep gerichte inkomensondersteunende maatregelen (de *Langdurigheidstoeslag*, de *Knipkaartregelingen* en de *Plusvoorziening 65+*). Het gemiddelde bereikpercentage voor deze inkomensondersteunende maatregelen neemt af van 73% in 2006 tot 61% in 2008.

Gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen dragen aanzienlijk bij aan de armoedeval. Van de langdurige minima worden gezinnen met kinderen het meeste geraakt door de armoedeval. Indien deze gezinnen met kinderen bruto 30% meer gaan verdienen dan het bijstandsniveau neemt het netto inkomen toe van € 15.280 tot € 19.470. Deze netto-inkomensverbetering van € 4.190 leidt uiteindelijk tot een koopkrachtverbetering van € 855. Het verschil tussen de netto-inkomensverbetering en de koopkrachtverbetering (de armoedeval) wordt voor een belangrijk deel (55%) veroorzaakt door wegvallende gemeentelijk regelingen. De overige 45% wordt veroorzaakt door wegvallende landelijke regelingen en de kwijtscheldingsregeling voor waterschapslasten.

De toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen neemt af, doordat de gemeente voorzichtiger gebruik maakt van bestandskoppelingen voor het versturen van verkorte aanvragen of automatische toekenningen. Het aantal automatische kwijtscheldingen is, bijvoorbeeld, gedaald van 50.820 minimahuishoudens in 2007 tot 35.712 huishoudens. Daarnaast benadert DWI voor de *Langdurigheidstoeslag* alleen huishoudens met een algemene bijstandsuitkering met een verkorte aanvraag. Belangrijke oorzaak voor dit voorzichtiger gebruik van bestandskoppelingen zijn de onzekerheden over de rechtmatigheid van de op deze wijze verstrekte inkomensondersteuning. De gemeente kan naar mening van de rekenkamer door een betere beheersing van het koppelen van de bestanden de toegankelijkheid van de

maatregelen vergroten, waarbij zij tegelijkertijd zorg draagt voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering.

De gemeente heeft beperkt zicht op de uitvoeringskosten van inkomensondersteunende maatregelen. De rekenkamer maakte daarom zelf een analyse van de uitvoeringskosten en concludeerde dat de uitvoeringskosten van maatwerkregelingen bijna twee keer zo hoog te zijn als inkomensondersteunende maatregelen voor grote groepen (categoriale regelingen). Meer maatwerk en minder categoriale regelingen, zoals bepleit door de commissie Koopmans in *Weg uit de armoede* (2008), leiden als de gemeente daartoe overgaat tot aanzienlijk hogere uitvoeringskosten. Daarnaast blijken de uitvoeringskosten voor de inkomensondersteunende maatregelen in de periode 2007-2008 niet te zijn gedaald.

In 2008 is in totaal € 7,3 miljoen gedeclareerd en uitgekeerd in het kader van de *Scholierenvergoeding*. DWI onderzocht in 2009 zelf de declaraties die zijn ingediend voor de contributie aan sportclubs. Op grond van dit onderzoek naar in totaal 232 declaraties stelde DWI bij 45% vast dat het uitgekeerde bedrag ook daadwerkelijk is besteed aan de op de declaratie vermelde posten. Bij 43% van de declaraties kon niet worden vastgesteld waaraan het bedrag is besteed, omdat de huishoudens niet meewerkten aan het onderzoek. Bij 11% van de onderzochte declaraties kon de ontvanger van de *Scholierenvergoeding* geen bon overleggen waaruit bleek dat het gedeclareerde bedrag ook daadwerkelijk is besteed aan de contributie voor sportclubs. Het is opmerkelijk dat een zodanig groot aandeel van de ontvangers van de *Scholierenvergoeding* niet meedeed aan het onderzoek en dat daar vanuit DWI geen verdere actie op is ondernomen.

Veel van de aanvragen voor de *Individuele Bijzondere bijstand* worden op een gelijke wijze behandeld. Toch heeft de rekenkamer bij de toekenning van *Individuele Bijzondere bijstand* voor uitvaartkosten en bij de toepassing van het zogenaamde besparingskostenprincipe situaties aangetroffen waarbij behandelend ambtenaren in vergelijkbare gevallen andere afwegingen maken. Voor de gemeente gaat het om beperkte bedragen, voor de individuele aanvragers zijn de verschillen echter aanzienlijk.

### **Deelconclusies over armoedebeleid gemeente Amsterdam**

De rekenkamer onderzocht het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam en beoordeelde de volgende aspecten:

- Stelt de gemeente beleidsplannen voor het armoedebeleid op en past zij deze aan naar aanleiding van ervaringen in de uitvoering en maatschappelijke ontwikkelingen?
- Bevatten de plannen doelen die voldoende concreet en meetbaar zijn geformuleerd en zijn uitgewerkt in specifieke doelen voor de verschillende inkomensondersteunende maatregelen?
- Is er samenhang tussen de specifieke inkomensondersteunende maatregelen en het generieke armoedebeleid van de gemeente Amsterdam?

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies.

*Er zijn meerjarige beleidsplannen*

De gemeente maakt jaarlijks *Meerjarenbeleidsplannen Inkomen en Armoedebeleid*. De gemeente past deze jaarlijks aan naar aanleiding van gewijzigde wetgeving of ervaringen bij de uitvoering. Hiermee geeft de gemeente invulling aan de 'plan-do-check-act' beleidscyclus. De rekenkamer beoordeelt dit positief.

*Doelen nog onvoldoende concreet en meetbaar*

De algemene doelstelling van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam luidt:

*Amsterdammers mogen niet door financiële belemmeringen worden uitgesloten van meedoen aan de samenleving.<sup>1</sup>*

Deze algemene doelstelling is door de gemeente in de periode 2006-2008 nog onvoldoende vertaald in concrete en meetbare doelen gericht op het bereik van de doelgroep en de maatschappelijke participatie van minima. Dit geldt zowel voor de algemene doelstelling gericht op het verhogen van het gemiddelde bereik van de inkomensondersteunende maatregelen als de specifieke doelstellingen voor het gewenste bereik van elk van de inkomensondersteunende maatregel afzonderlijk. In 2009 en 2010 formuleert de gemeente wél meetbare doelen voor het gemiddelde bereik van alle inkomensondersteunende maatregelen:

*Het gebruik van de armoedevoorzieningen moet met 5% per jaar stijgen (2009). In 2013 moet 90% van de doelgroep zijn bereikt (2010).*

Desondanks constateert de rekenkamer dat ook in 2009 en 2010 de gemeente deze concrete en meetbare doelstelling niet vertaalt naar de doelstellingen voor de afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen. Verder formuleert de gemeente geen concrete en meetbare doelen voor de mate waarin het armoedebeleid deelname van minimahuishoudens aan de samenleving moet bevorderen. Hierdoor kan de gemeente niet monitoren of de inzet van inkomensondersteunende maatregelen bijdraagt aan een grotere maatschappelijke participatie van minimahuishoudens.

*Een deel van de inkomensondersteunende maatregelen is gericht op een bredere doelgroep dan de primaire doelgroep van het armoedebeleid in Amsterdam*

Het Amsterdamse armoedebeleid richt zich primair op huishoudens met een inkomen tot 110% van het bijstandsniveau (het Wettelijk Sociaal Minimum: WSM). De rekenkamer constateert dat alle door haar onderzochte inkomensondersteunende maatregelen toegankelijk zijn voor de doelgroep van het Amsterdamse armoedebeleid: huishoudens met een inkomen tot 110% van het WSM. Daarnaast zijn 6 van de 12 onderzochte maatregelen ook toegankelijk voor huishoudens met een inkomen boven 110% van het WSM.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebeleid 2007-2010, p. 9.

Aanvullend constateert de rekenkamer dat 2 inkomensondersteunende maatregelen toegankelijk zijn voor minimahuishoudens met een omvangrijk vermogen. Het gaat hier om de *Woonkostenbijdrageregelingen* en de *(Aanvullende) ziektekostenverzekering*. Doordat voor de *Woonkostenbijdrageregeling* gebruik wordt gemaakt van het huurtoeslagenbestand gelden de vermogensgrenzen voor de huurtoeslag. Die zijn afhankelijk van huishoudtype en variëren van € 20.315 voor een alleenstaande jonger dan 65 jaar zonder kinderen tot € 67.522 voor echtparen van 65 jaar of ouder met een laag inkomen. Voor de *(Aanvullende) ziektekostenverzekering* toetst de gemeente niet op vermogen en daarom komen mensen met een laag inkomen (tot 110% van het WSM) en met een omvangrijk vermogen ook voor deze maatregel in aanmerking.

De gemeente zet inkomensondersteunende maatregelen breder in dan alleen voor de primaire doelgroep van het Amsterdamse armoedebeleid. Dit betekent dat een deel van de middelen van het armoedebeleid niet terecht komt bij de primaire doelgroep van het Amsterdams armoedebeleid: huishoudens met een inkomen tot 110% van het WSM. Hierdoor ontstaat wél het voordeel voor minimahuishoudens dat hierdoor niet alle inkomensondersteunende maatregelen in één keer wegvallen, wanneer het huishoudinkomen boven 110% van het WSM komt.

### **Deelconclusies over doeltreffendheid gemeentelijk armoedebeleid**

De rekenkamer onderzocht de doeltreffendheid van het gemeentelijke armoedebeleid en beoordeelde de volgende aspecten:

- Maakt de gemeente gebruik van de wettelijke mogelijkheden om inkomensondersteunende maatregelen in te zetten?
- Is de doelgroep van het gemeentelijk armoedebeleid goed in beeld?
- Wordt de doelgroep van het gemeentelijk armoedebeleid bereikt?
- Dragen inkomensondersteunende maatregelen bij aan maatschappelijke participatie?
- Dragen inkomensondersteunende maatregelen beperkt bij aan de armoedeval?

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

#### *De gemeente benut alle wettelijke maatregelen en vult deze aan met eigen maatregelen*

De gemeente Amsterdam maakt gebruik van alle mogelijkheden die de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Invorderingswet 1990 bieden voor de inzet van inkomensondersteunende maatregelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de *Plusvoorziening 65+*, de *Scholierenvergoeding*, de *PC-regeling* en de *Kwijtscheldingsregeling*. Daarnaast zet de gemeente Amsterdam extra inkomensondersteunende maatregelen in om de effecten van armoede te verminderen. Belangrijke maatregelen zijn de *Woonkostenbijdrageregeling* en de *Stadspas*.

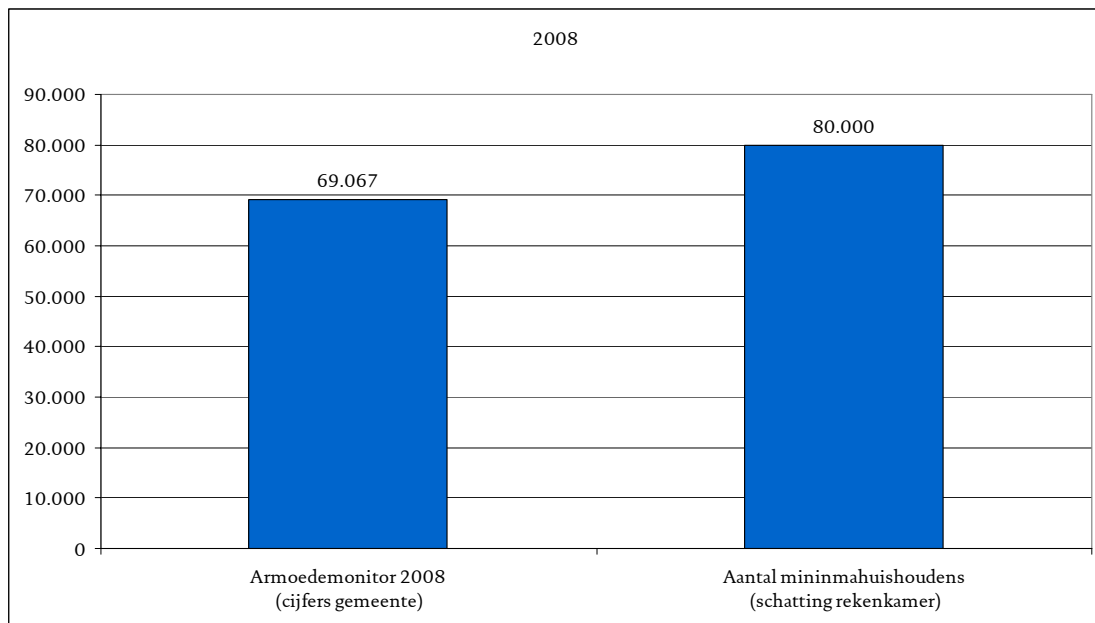
*Minimahuishoudens die gebruik maken van inkomensondersteunende maatregelen zijn goed in beeld bij de gemeente.*

Het totaal aantal Amsterdamse huishoudens dat gebruik maakt van inkomensondersteunende maatregelen en de algemene bijstand is bij de gemeente Amsterdam bekend. Door middel van de koppeling van bestanden met gegevens over het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen door minimahuishoudens met gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) zijn ook veel achtergrondkenmerken van deze huishoudens bekend. Voorbeelden hiervan zijn: de samenstelling van het huishouden, de etnische herkomstgroep en de stadsdelen waaruit de huishoudens afkomstig zijn. De rekenkamer is positief over de beschikbaarheid van deze informatie en de rapportage hierover in de armoedemonitor.

*Grote groep minimahuishoudens niet in beeld*

De armoedemonitor geeft echter geen volledig beeld van het werkelijke aantal minimahuishoudens in Amsterdam. De armoedemonitor bevat alleen gegevens over minimahuishoudens voor zover die van een gemeentelijke inkomensondersteunende maatregel gebruik maken of algemene bijstand ontvangen. De rekenkamer schat het aantal minimahuishoudens op ten minste 80.000 huishoudens.

*Figuur S.1 - Minimahuishoudens in Amsterdam volgens de gemeente en volgens de rekenkamer*



De schatting van de rekenkamer is gebaseerd op twee bevindingen:

1. Uit een vergelijking van bij DWI bekende minimahuishoudens met inkomensgegevens over alle Amsterdamse huishoudens van de Rijksbelastingdienst blijkt dat circa 26.000 minimahuishoudens niet bij DWI bekend zijn. Deze 26.000 huishoudens maken van geen enkele door DWI uitgevoerde inkomensondersteunende maatregel gebruik en ontvangen geen algemene bijstand. In 2008 waren er circa 55.000 huishoudens bij DWI bekend. Tellen we het aantal van 26.000 huishoudens uit de vergelijking met gegevens van de Rijksbelastingdienst op bij de bij DWI bekende huishoudens dan komen we tot een schatting van 80.000 minimahuishoudens met een inkomen tot 110% van het wettelijk sociaal minimum in Amsterdam.
2. De doelgroep met een inkomen tussen de 105% en 110% van het WSM is niet in beeld bij de gemeente. De rekenkamer komt tot die conclusie op grond van de volgende bevindingen:
  - De uitbreiding van de doelgroep in 2006 leidde niet tot een stijging van het totaal aantal bij de gemeente bekende minimahuishoudens.
  - Van slechts 132 huishoudens in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* is bekend dat zij een inkomen hebben tussen de 105% en 110% van het WSM.

Op basis van CBS-cijfers schat de rekenkamer het aantal minimahuishoudens in Amsterdam met een inkomen tussen de 105% en 110% op 11.000. Tellen we deze geschatte 11.000 huishoudens op bij het aantal minimahuishoudens in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* dan komen we ook op een totaal van 80.000 huishoudens.

#### *Afname aantal minimahuishoudens in Amsterdamse Armoedemonitor 2008 gevolg van aanscherping regelgeving*

De gemeente heeft beperkt zicht op de mate waarin minimahuishoudens uitstromen uit de armoede als gevolg van inkomensverbetering. Ontwikkelingen in de aantallen minimahuishoudens in Amsterdam worden niet alleen veroorzaakt door economische ontwikkelingen en inkomensverbetering van minimahuishoudens, maar ook door wetswijzigingen. In 2008 is de Invorderingswet 1990 gewijzigd. Door deze wijziging kende de gemeente in 2008 minder kwijtscheldingen van lokale heffingen toe aan huishoudens. Als gevolg hiervan nam het aantal bij de gemeente bekende minimahuishoudens in 2008 af. De rekenkamer constateert dat de daling van het aantal minimahuishoudens in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* vooral het resultaat is van de aanscherping van de Invorderingswet 1990.

#### *De armoedemonitor overschat het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen*

Omdat de armoedemonitor geen volledig beeld geeft van het werkelijk aantal minimahuishoudens in Amsterdam (80.000 in plaats van 69.000) overschat de gemeente daardoor het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen. Uitgaande van 80.000 minimahuishoudens (schatting rekenkamer) is het gemiddelde bereik van de inkomensondersteunende maatregelen in 2008 60% in plaats van de in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* gerapporteerde 69%.

### *Het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen daalt*

Het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen daalt. Het aantal minima-huishoudens dat van tenminste één inkomensondersteunende maatregel gebruik maakt daalt van 66.947 in 2006 tot 61.793 in 2008 (-8%). Daarnaast neemt het totaal gebruik van maatregelen specifiek gericht op huishoudens die langdurig een inkomen onder 110% van het WSM hebben (de *Langdurigheidtoeslag*, de *Plusvoorziening 65+* en de *Knipkaartregeling*) af met 9,3% in de periode 2006-2008 (van 39.378 tot 35.710). Tegelijkertijd neemt de groep bij de gemeente bekende langdurige minimahuishoudens toe met 7,6% van 54.028 minimahuishoudens in 2006 tot 58.150 minimahuishoudens in 2008. Dit betekent dat het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen gericht op langdurige minimahuishoudens daalt van 73% in 2006 naar 61% in 2008.

### *Aanzienlijke armoedeval in Amsterdam*

De inkomensondersteunende maatregelen in Amsterdam leiden tot een armoedeval. De wethouder Werk en Inkomen onderkent dit effect. (Echt)paren met kinderen die langdurig op een minimuminkomen leven ondervinden de grootste armoedeval. Bij een bruto inkomensstijging van 100% van het WSM (bijstandsniveau) naar 130% van het WSM neemt het netto-inkomen van echtparen met kinderen met 27% toe van € 15.280 tot € 19.470. Voor deze huishoudens geldt dat zij van de netto inkomensstijging van € 4.190 circa € 855 overhouden als gevolg van wegvallende landelijke (aandeel van 45%) en gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen (aandeel van 55%).

### *Geen zicht op verbeterde maatschappelijke participatie van minimahuishoudens*

De gemeente Amsterdam doet geen systematisch onderzoek naar de effecten van inkomensondersteunende maatregelen op maatschappelijk participatie. Het is daarom nauwelijks bekend of de inkomensondersteunende maatregelen bijdragen aan het vergroten van de deelname door minimahuishoudens aan de samenleving.

## **Deelconclusies over toegankelijkheid inkomensondersteunende maatregelen**

De rekenkamer onderzocht de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen en beoordeelde de volgende aspecten:

- Zijn de aanvraagprocedures voor inkomensondersteunende maatregelen eenvoudig?
- Is de administratieve last bij de aanvraag van inkomensondersteunende maatregelen beperkt?
- Neemt de gemeente maatregelen om de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregel te vergroten?



De rekenkamer komt tot de volgende conclusies.

*Vier loketten voor inkomensondersteunende maatregelen werken nog onvoldoende samen*

Om de aanvraagprocedures voor inkomensondersteunende maatregelen te vereenvoudigen wilde de gemeente één loket realiseren voor alle inkomensondersteunende maatregelen. Van deze één-loket-gedachte komt in de praktijk weinig terecht. Minimahuishoudens die zelf het initiatief nemen om inkomensondersteunende maatregelen aan te vragen, worden geconfronteerd met afzonderlijke formulieren en verschillende loketten. De samenwerking tussen deze loketten is beperkt. In totaal zijn er vier loketten waar minimahuishoudens inkomensondersteunende maatregelen kunnen aanvragen: werkpleinen DWI, Dienstencentrum (DWI), Team Kwijtschelding (De Dienst Belastingen) en Team Stadspas (DMO)

*Bestandskoppeling maakt het aanvragen van inkomensondersteunende maatregelen eenvoudiger*

Het koppelen van bestanden vergroot de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen, omdat minimahuishoudens hierdoor verkorte aanvragen kunnen indienen of de gemeente automatische toekenningen kan verlenen. Bij verkorte aanvragen en automatische toekenningen is de administratieve last voor de burger laag, hetgeen de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen vergroot. De rekenkamer is positief over het hoge percentage minimahuishoudens (ongeveer 80%) dat een verkorte aanvraag of automatische toekenning ontvangt op basis van bestandskoppelingen.

Jammer vindt de rekenkamer de daling in het gebruik van verkorte aanvragen of automatische toekenningen op basis van bestandskoppelingen. DWI beperkt het gebruik van verkorte aanvragen als gevolg van onzekerheden over de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig uit bestandskoppelingen. Het gebruik van verkorte aanvragen op basis van bestandskoppeling daalt bijvoorbeeld bij de *Scholierenvergoeding* van 89% in 2006 tot 77% in 2008. Voor de *Langdurigheid-toeslag* kunnen alleen minimahuishoudens met een algemene bijstandsuitkering een verkorte aanvraag indienen. Bij de Dienst Belastingen is het aantal automatische kwijtscheldingen gedaald van 50.820 minimahuishoudens in 2007 tot 35.712 minimahuishoudens in 2009 (29%).

Daling in het gebruik van verkorte aanvragen en automatische toekenningen heeft een negatief effect op de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen.

*Onvoldoende zicht op effectiviteit campagnes*

De gemeente besteedt veel aandacht aan voorlichting over inkomensondersteunende maatregelen. De gemeente heeft slechts beperkt inzicht in de effectiviteit van haar voorlichting. De gemeente weet niet in welke mate nieuwe aanvragen van Amsterdamse minimahuishoudens voor inkomensondersteunende maatregelen binnenkomen via gemeentelijke of private organisaties.

## **Deelconclusies over doelmatige uitvoering armoedebeleid**

De rekenkamer onderzocht de doelmatigheid van de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen en beoordeelde de volgende aspecten:

- Heeft de gemeente zicht op de uitvoeringskosten van inkomensondersteunende maatregelen?
- Zijn de gemiddelde uitvoeringskosten laag en zijn de uitvoeringskosten in vergelijking met eerder jaren gedaald?

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies.

### *Beperkt zicht op uitvoeringskosten*

De gemeente heeft beperkt zicht op de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen. De rekenkamer besloot daarom zelf onderzoek te doen naar de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel.

### *Maatwerk bijna twee keer zo duur als categoriale regelingen*

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen ten opzichte van de verstrekte inkomensondersteuning variëren tussen de 7% (de *Plusvoorziening 65+*), 18% (de *PC-regeling*) en 17% voor de *Individuele Bijzondere bijstand*. Een percentage van 17% betekent dat voor elke verstrekte euro aan inkomensondersteuning de gemeente 17 eurocent uitgeeft aan uitvoeringskosten. Naarmate de inkomensondersteuning meer maatwerk vereist of er sprake is van specifieke regelgeving nemen de uitvoeringskosten logischerwijs toe. Maatregelen waar de gemeente veel gebruik maakt van verkorte of automatische toekenningen (zoals de *Kwijtscheldingsregeling*, de *Woonkostenbijdrageregeling* of de *Plusvoorziening 65+*) hebben relatief lage uitvoeringskosten. Meer maatwerk en minder categoriale regelingen, zoals bepleit door de commissie Koopmans (2008), leiden indien de gemeente daartoe overgaat, tot aanzienlijk hogere uitvoeringskosten.

### *Declaratiesystematiek werkt kostenverhogend*

De registratie en uitbetaling van declaraties bij de *Knipkaartregelingen* en de *Scholierenvergoeding* hebben een verhogend effect op de uitvoeringskosten van deze inkomensondersteunende maatregelen. De extra uitvoeringskosten bedragen in 2008 voor de *Knipkaartregeling* € 280.000 en voor de *Scholierenvergoeding* € 250.000. Doordat de *Knipkaartregeling* met ingang van 1 januari 2009 is opgegaan in de vernieuwde *Langdurigheidtoeslag* (zonder declaraties) realiseert de gemeente op termijn (na de afhandeling van de oude *Knipkaartregeling* in 2012) een efficiencywinst van € 280.000.

### *Uitvoeringskosten in periode 2007-2008 niet gedaald*

Bij het Dienstencentrum van DWI zijn de totale uitvoeringskosten gestegen van ruim € 2,8 miljoen in 2007 naar ruim € 3,1 miljoen in 2008. De ontwikkeling van de uitvoeringskosten op de werkpleinen is niet bekend. Bij de Dienst Belastingen zijn de uitvoeringskosten voor de *Kwijtscheldingsregeling* gedaald van € 627.000 in 2006 tot € 547.000 in 2009. De uitvoeringskosten voor de *Woonkostenbijdrageregeling* zijn gestegen van € 114.000 in 2007 tot € 193.000 in 2009.

### *Uitvoeringskosten DWI en Dienst Belastingen afgezet tegen uitvoeringskosten bij SVB en UWV*

Bij vergelijking van de uitvoeringskosten voor inkomensondersteunende maatregelen bij DWI en de Dienst Belastingen met, bijvoorbeeld, de uitvoeringskosten bij de SVB (voor aanvullende bijstand voor 65+-ers) en het UWV (voor het totale programma-uitkeringen en re-integratie) zijn de uitvoeringskosten bij DWI, met uitzondering van de *Plusvoorziening 65+*, relatief gezien hoog. De uitvoeringskosten bij de Dienst Belastingen zijn relatief gezien laag vergeleken met de SVB en het UWV.

De rekenkamer realiseert zich dat een vergelijking met de uitvoeringskosten van SVB en UWV alleen indicatief van aard is. Bij gemeentelijke regelingen worden jaarlijks beoordelingen gemaakt van de aanvraag, terwijl dat bij het UWV en de SVB vaak eenmalig gebeurt. Vanzelfsprekend beïnvloedt dit de omvang van de uitvoeringskosten bij het UWV en de SVB.

### **Deelconclusies over rechtmatige uitvoering armoedebeleid**

De rekenkamer onderzocht of het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam rechtmatig wordt uitgevoerd en beoordeelde daarbij de volgens aspecten:

- Zijn er waarborgen in het proces voor een rechtmatige uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen?
- Wordt de rechtmatigheid van verstrekkingen systematisch gecontroleerd?
- Zijn de verstrekkingen rechtmatig?
- Worden maatregelen genomen om de rechtmatigheid te verbeteren?

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

### *Voldoende waarborgen in werkproces, verbeteringen bij handmatig beoordeling aanvragen doorgevoerd*

De rekenkamer is positief over de aanwezigheid van waarborgen voor rechtmatigheid en de evaluatie van procedures voor de handmatige beoordeling van aanvragen voor inkomensondersteunende maatregelen en de systematische controle op de rechtmatige uitvoering. Bij zowel DWI als de Dienst Belastingen constateerde de interne controle-afdelingen problemen bij het toepassen van inkomens- en vermogenstoetsen bij de handmatige beoordeling van aanvragen. Deze problemen hebben geleid tot maatregelen om de beoordeling van inkomen en vermogen te verbeteren. Voorbeelden van de genomen maatregelen zijn: het verminderd gebruik van uitzendkrachten, het gelijk trekken van inkomenstoetsen en het aanbieden van interne cursussen aan medewerkers.

*Rechtmatigheid is verbeterd en de gemeente maakt voorzichtiger gebruik van bestandskoppelingen*

De rechtmatige uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen is verbeterd. Bij zowel de uitvoering van de *Individuele Bijzondere bijstand* als bij het Dienstencentrum van DWI zijn verbeteringen zichtbaar. Bij het Dienstencentrum is het foutpercentage bij de verstrekking van inkomensondersteuning gedaald van 10% in 2007 naar ruim 1% in 2009. Op een totaal bedrag van circa € 20 miljoen aan verstrekkingen bij het dienstencentrum, betekent dit dat in 2009 ongeveer € 200.000 aan inkomensondersteunende maatregelen foutief is uitgekeerd, terwijl dit in 2007 nog circa € 2 miljoen was. Een belangrijke verklaring voor deze verbetering is de afschaffing van de *Knipkaartregeling* waarbij in het verleden veel rechtmatigheidsfouten werden geconstateerd.

Zowel bij de Dienst Belastingen als bij DWI levert de koppeling van bestanden en de daarmee samenhangende automatische kwijtscheldingen en verkorte aanvragen voor inkomensondersteunende maatregelen onzekerheden op over de rechtmatigheid van de verstrekking. Door uitsluitend gebruik te maken van de uitkomsten van de bestandskoppelingen als een hoge mate van zekerheid bestaat over de informatie over het inkomen en het vermogen zijn de onzekerheden rond de rechtmatige verstrekkingen bij beide diensten afgenomen.

*Onzekerheid over juistheid declaraties Scholierenvergoeding*

Naast de rechtmatigheidscontroles van ACAM en de interne controle-afdeling van DWI onderzocht het Dienstencentrum zelf de ingediende declaraties in het kader van de *Knipkaartregeling* (augustus 2009) en de *Scholierenvergoeding* (maart 2009). Bij de *Knipkaartregeling* (in 2008 circa € 4 miljoen aan declaraties) constateerde het Dienstencentrum dat 84% van de declaraties daadwerkelijk waren besteed aan de op de declaratie vermelde duurzame gebruiksgoederen. In het kader van de *Scholierenvergoeding* is in 2008 € 7,3 miljoen gedeclareerd. DWI controleerde een deel van de declaraties voor de vergoeding. Dit waren de declaraties voor de contributies aan sportverenigingen. Bij de controle van deze declaraties kon slechts bij 45% van de declaraties worden vastgesteld dat deze juist waren besteed. DWI heeft naar aanleiding van dit onderzoek geen vervolg acties of onderzoek uitgevoerd. Dit beoordeelt de rekenkamer minder positief.

**Deelconclusies over gelijke behandeling aanvragen Individuele Bijzondere bijstand**

De rekenkamer onderzocht of de gemeente aanvragen voor *Individuele Bijzondere bijstand* gelijk behandelt. Ze beoordeelde daarbij de volgende aspecten:

- Zijn er werkprocessen die er voor zorgen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld?
- Is er een systematische controle op de toekenning van *Individuele Bijzondere bijstand* om een gelijke behandeling van gelijke gevallen te waarborgen?
- Worden beoordelingsprocedures periodiek geëvalueerd en worden gelijke gevallen gelijk behandeld?

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

*Beleidsvoorschriften ondersteunen ambtenaren bij beoordeling aanvragen  
Individuele Bijzondere bijstand*

De rekenkamer is positief over de beleidsvoorschriften die ambtenaren ondersteunen bij het beoordelen van aanvragen *Individuele Bijzondere bijstand*. Deze uitgebreide beleidsvoorschriften kunnen echter nooit voor alle soorten aanvragen specifieke richtlijnen geven. De beleidsvoorschriften bieden dan ook de mogelijkheid tot afwijken van de voorschriften als dit noodzakelijk is om de verstrekte bijstand af te stemmen op de individuele situatie van de aanvrager. Bij dergelijk maatwerk bestaat echter altijd het risico van willekeur. Om deze reden onderzocht de rekenkamer in hoeverre vergelijkbare aanvragen *Individuele Bijzondere bijstand* (circa € 13 miljoen in totaal in 2008 verstrekt) tot gelijke uitkomsten leiden.

*Vergelijkbare aanvragen leiden vaak tot een gelijke behandeling; in beperkt mate geen gelijke behandeling*

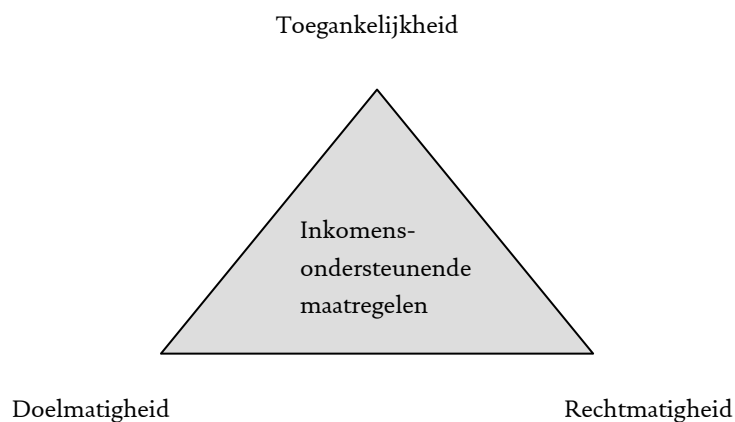
Voor een belangrijk deel leiden vergelijkbare aanvragen voor *Individuele Bijzondere bijstand* tot een gelijke behandeling. Dit geldt vooral voor het verstrekken van *Individuele Bijzondere bijstand* in verband met een ziekte of handicap of voor de kosten van woninginrichting. Het gaat in totaal om circa € 9 miljoen van de in totaal € 13 miljoen aan uitgaven voor *Individuele Bijzondere bijstand*.

Bij in omvang kleinere soorten bijstand (zoals bijstand voor uitvaartkosten en bijstand voor aanschaf kleding en schoeisel) is minder sprake van een gelijke behandeling. Vergelijkbare aanvragen voor bijstand voor uitvaartkosten leidden tot grote verschillen in toegekende bijstand. Bij één aanvraag kende de behandelend ambtenaar op grond van redelijkheid € 5.000 toe, bij een tweede vergelijkbare aanvraag kende een andere ambtenaar een vergoeding toe op basis van de *Prijzlijst Bijzondere bijstand* (€ 2.116). Bij de toekenning van bijstand voor de aanschaf van kleding en schoeisel wordt het zogenaamde 'besparingskostenprincipe' (correctie voor uitgaven die ook normaal moeten worden gedaan) wisselend toegepast. De ene behandelend ambtenaar past het 'besparingskostenprincipe' wel en de andere ambtenaar past dit principe niet of onjuist toe.

De financiële omvang van de verschillen als gevolg van ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen is op het niveau van de gemeente gering. Voor individuele aanvragers zijn de verschillen (tot bijna € 3.000) echter omvangrijk. Om deze reden vindt de rekenkamer structurele analyse van de omvang en soort verstrekte *Individuele Bijzondere bijstand* belangrijk. Met structurele analyse krijgt de gemeente inzicht in de toepassing van de beleidsvoorschriften en de uitkomsten van het leveren van maatwerk door behandelend ambtenaren. Hiermee kan de gemeente onduidelijkheden of tekortkomingen in de beleidsvoorschriften signaleren om de noodzakelijke aanpassingen en aanvullingen op de beleidsregels te kunnen maken. De rekenkamer begrijpt dat DWI alleen incidenteel de verstrekte bijstand aan de hand van cases evalueert. De afwezigheid van een structurele analyse op de verstrekkingen beoordeelt de rekenkamer als een gemiste kans.

### Spanning tussen toegankelijkheid, doelmatigheid en rechtmatigheid

Er is een spanningsveld bij de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen tussen toegankelijkheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Het is voor de gemeente een opgave om bij de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen deze 3 aspecten tegelijkertijd te realiseren. De rekenkamer concludeert dat door middel van het verbeteren van het gebruik van bestandskoppelingen het mogelijk is om zowel de toegankelijkheid te verbeteren als de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de regeling te waarborgen.



Bestandskoppelingen stellen de gemeente in staat om op voorhand informatie te verkrijgen over de doelgroep voor een rechtmatige uitvoering, de doelgroep actief te benaderen en de aanvragen efficiënt af te handelen. Bestandskoppelingen zijn echter complexe processen waarbij meerdere, binnen- en buitengemeentelijke partijen zijn betrokken. Effectief gebruik van informatie uit bestandskoppelingen vereist dat de gemeente inzicht heeft in de kwaliteit van de gekoppelde bestanden en de juiste uitvoering van de bestandskoppeling.

Een belangrijke bestandskoppeling bij de uitvoering van het armoedebeleid door DWI is het *Dynamisch Inkomensbestand Amsterdam* (DIA). De rekenkamer constateert dat de gemeente onvoldoende inzicht heeft in de wijze waarop deze bestandskoppeling wordt uitgevoerd. De rekenkamer komt tot dit oordeel vanwege de volgende redenen:

- Binnen DWI is de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van DIA onvoldoende helder belegd. DWI geeft aan vóór 2009 niet verantwoordelijk te zijn geweest voor de totstandkoming van DIA. Hierdoor is het onduidelijk welke gemeentelijke organisatie in de periode voor 2009 wél verantwoordelijk was voor dit proces.
- Voor DIA koppelt DWI de bestanden van 5 organisaties aan elkaar: DWI, de Dienst Belastingen, Pantar, Stadspas en DPG. DWI controleert slechts beperkt de aangeleverde bestanden door deze te vergelijken met bestanden uit voorgaande jaren.
- Voor de bestandskoppeling maakt DWI gebruik van software ontwikkeld door een externe partij (KWIZ). DWI beschikt niet over kennis over de werking van deze software en de door KWIZ aangebrachte wijzigingen in de programmatuur. DWI heeft de juiste werking van de software niet getest.

De Dienst Belastingen gebruikt de koppeling van bestanden voor het toekennen van automatische kwijtschelding aan minimahuishoudens. Hiervoor worden gegevens van de Dienst Belastingen vergeleken met gegevens van het Inlichtingbureau. Het Inlichtingenbureau beschikt onder andere over inkomens- en vermogensgegevens van de Rijksbelastingdienst. De koppeling van bestanden leverde in de periode 2007-2009 jaarlijks problemen op. In 2007 constateerde de afdeling Interne Controle van de Dienst Belastingen onzekerheden over de rechtmatige toekenning van automatische kwijtscheldingen.

Bij onvoldoende beheersing van het koppelen van bestanden ontstaan risico's voor de rechtmatigheid van de verstrekte inkomensondersteuning. In ons onderzoek signaleren we dat DWI en Dienst Belastingen onzekerheden constateren over de rechtmatigheid van verstrekte inkomensondersteuning op basis van informatie uit bestandskoppelingen. Om de rechtmatigheid van de uitvoering te verbeteren gebruiken DWI en Dienst Belastingen de informatie uit bestandskoppelingen voorzichtiger.

De gemeente beperkt het gebruik van verkorte aanvragen en automatische toekenningen steeds meer tot minimahuishoudens waarbij zij grote zekerheid heeft over de hoogte van het inkomen en het vermogen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de uitvoering van de *Langdurigheidtoeslag* waarbij uitsluitend minimahuishoudens met een algemene bijstandsuitkering door de gemeente worden aangeschreven.

De rekenkamer stelt vast dat de verbetering van de rechtmatigheid door voorzichtiger gebruik van informatie uit bestandskoppelingen een negatief effect heeft op de toegankelijkheid. De gemeente kan door een betere beheersing van het proces van bestandskoppeling de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen vergroten en tegelijkertijd de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van de inkomensondersteunende waarborgen. Een verhoging van de toegankelijkheid draagt bij aan het vergroten van het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen en de doeltreffendheid van het armoedebeleid.

## **Aanbevelingen**

De rekenkamer komt tot de volgende 10 aanbevelingen op basis van haar onderzoek naar het armoedebeleid in de gemeente Amsterdam.

### *Beleid*

1. Maak de doelen van het armoedebeleid meer concreet en meetbaar en let hierbij op de volgende aspecten:
  - Het gewenste bereik van elke van de inkomensondersteunende maatregelen binnen de doelgroep.
  - De beoogde bijdrage van de maatregelen aan maatschappelijk participatie van minima.
2. Analyseer de mogelijkheden om de effecten van de armoedeval te verminderen. Hierbij kan, onder andere, gedacht worden aan het stapsgewijs verminderen van de inkomensondersteuning of het variëren van inkomensgrenzen bij afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen.

### *Doeltreffendheid*

3. Verbeter de kwaliteit van de armoedemonitor om het inzicht in de doeltreffendheid van het armoedebeleid in Amsterdam te vergroten door:
  - Een betere bepaling van de omvang van de totale doelgroep.
  - Een berekening van het bereikcijfers op de totale doelgroep en niet op de bij de gemeente bekende minimahuishoudens.
4. Onderzoek de afname van het gebruik van de inkomensondersteunende maatregelen en let hierbij met name op het afgenomen bereik van maatregelen gericht op langdurige minima.
5. Benader meer minimahuishoudens actief om het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen te verhogen. Verbeter hiervoor de beheersing van bestandskoppelingen zodat de gemeente meer minimahuishoudens actief kan benaderen en, tegelijkertijd, de inkomensondersteuning op een efficiënte en rechtmatige wijze kan worden verstrekt.

### *Toegankelijkheid*

6. Neem maatregelen om de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren.
  - Vergroot de toegankelijkheid door één loket voor alle inkomensondersteunende maatregelen in te richten en onderzoek of dit loket kan worden geïntegreerd met andere gemeentelijke loketten, zoals bijvoorbeeld de loketten Zorg en Samenleven.
  - Meet het effect van de voorlichtingcampagnes en pas de campagnes hierop zo nodig aan.



### *Doelmatigheid*

7. Breng de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen systematisch in beeld.
8. Ontwikkel per inkomensondersteunende maatregel normen voor de verhouding tussen uitvoeringskosten en de omvang van de verstrekte inkomensondersteuning.

### *Rechtmatigheid*

9. Gebruik het declaratiesysteem van de *Scholierenvergoeding* om de juiste besteding door minimahuishoudens te controleren.

### *Gelijke behandeling*

10. Analyseer periodiek de verstrekte bijzondere bijstand om verschillen in de behandeling van aanvragen te signaleren en tijdig noodzakelijke aanpassingen of aanvullingen in de beleidsvoorschriften te kunnen maken opdat een gelijke behandeling van gelijke gevallen wordt gegarandeerd.

### **Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer**

De rekenkamer heeft van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam een reactie ontvangen op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Het college spreekt zijn waardering uit voor de grondige analyse die de rekenkamer heeft gemaakt van het armoedebeleid en de wijze van uitvoering. Het college neemt 7 van de 10 aanbevelingen geheel en 3 van de 10 deels over.

De aanbevelingen die het college deels overneemt zijn gericht op:

- De verbetering van de kwaliteit van de *Amsterdamse Armoedemonitor* (aanbeveling 3).
- Het controleren van de declaraties van de *Scholierenvergoeding* (aanbeveling 9).
- Het periodiek analyseren van de verstrekte bijzondere bijstand om een gelijke behandeling te waarborgen (aanbeveling 10).

De rekenkamer adviseert de gemeenteraad om het college te vragen deze aanbevelingen alsnog in zijn geheel over te nemen.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Amsterdam kent een groot aantal huishoudens dat moet rondkomen van een minimuminkomen. In 2008 waren er in Amsterdam ruim 69.000 minima-huishoudens.<sup>2</sup> Deze huishoudens bevatten meer dan 136.000 personen. Afgezet tegen het totale aantal inwoners van Amsterdam betekent dit dat in 2008 ruim 18% van de Amsterdamse bevolking in een minimahuishouden leeft.

Steeds meer minimahuishoudens bevinden zich langdurig - dat wil zeggen langer dan drie jaar - in armoede. Dit aantal is volgens de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* in de periode 2002-2008 toegenomen met circa 13.000 huishoudens (van 45.104 in 2002 tot 58.150 in 2008). Ook neemt het relatieve aandeel huishoudens dat langdurig van een minimuminkomen moet rondkomen toe (van 64,6% van het totaal aantal minimahuishoudens in 2002 tot 84,2% in 2008).

De gemeente Amsterdam heeft een gemeentelijk armoedebeleid opgesteld dat zich richt op de groep minimahuishoudens met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm - het zogeheten Wettelijk Sociaal Minimum (WSM). Het doel van het armoedebeleid is het voorkomen dat Amsterdammers door financiële belemmeringen worden uitgesloten van meedoen aan de samenleving. Het bestrijden van de financiële effecten van armoede bestaat voor de gemeente uit het bieden van inkomensondersteunende maatregelen en het verlenen van schuldhelpverlening.

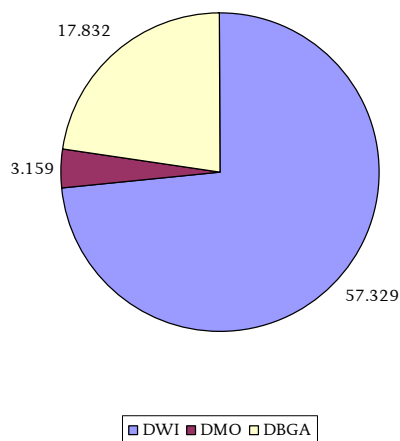
In figuur 1.1 worden de gemeentelijke uitgaven van het armoedebeleid gepresenteerd voor 2008. Hierbij maken we een onderscheid tussen de drie verschillende diensten die bij het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam zijn betrokken: de Dienst Werk en Inkomen (DWI), de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam (de Dienst Belastingen) en de Dienst Maatschappelijk Ontwikkeling (DMO).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> DWI, *Armoedemonitor 2008*, oktober 2009, p. 8.

<sup>3</sup> DWI voert de regelingen in het kader van de bijzondere bijstand en een aantal gemeente specifieke regelingen uit. De Dienst Belastingen geeft uitvoering aan de regeling voor kwijtschelding lokale heffingen en de woonkostenbijdrageregeling. DMO is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Stadspas en draagt bij aan de Stichting Fonds Bijzondere Noden. DWI draagt financieel bij aan de Stichting fonds Bijzondere Noden uit de gemeentelijke armoedemiddelen.

*Figuur 1.1- Uitgaven voor het armoedebeleid in 2008 door DWI, de Dienst Belastingen en DMO (bedragen x. 1000)*



Bron: Jaarrekening 2008 van DWI, de Dienst Belastingen en DMO

In 2008 werd er in totaal € 78,3 miljoen uitgegeven in het kader van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam. De uitgaven van DWI voor het armoedebeleid bedroegen in 2008 € 57,3 miljoen. De uitgaven voor de Dienst Belastingen waren € 17,8 miljoen en voor DMO € 3,2 miljoen.<sup>4</sup>

Naast DWI, de Dienst Belastingen en DMO zijn er drie andere diensten betrokken bij de uitvoering van het armoedebeleid. Het gaat hier om de Dienst Persoons- en Geoinformatie (DPG), de dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) en de Geneeskundige Gezondheidsdienst (GGD).

De rekenkamer besloot onderzoek te doen naar het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam vanwege:

- Het maatschappelijk belang: steeds meer huishoudens leven langdurig met een minimuminkomen.
- Het financiële belang: de gemeente geeft jaarlijks circa € 78 miljoen uit in het kader van het armoedebeleid
- De complexiteit van de gemeentelijke uitvoering: binnen Amsterdam zijn 6 gemeentelijke diensten betrokken bij de uitvoering van armoedebeleid.

---

<sup>4</sup> Formeel gezien zijn de uitgaven voor kwijtschelding door de Dienst Belastingen geen uitgaven maar verminderde inkomsten. Hier worden deze verminderde inkomsten als lasten aangemerkt. Tevens neemt de rekenkamer het volledige bedrag aan verleende kwijtscheldingen in 2008 (€ 12,8 miljoen) in plaats van alleen het deel dat door de centrale stad wordt gefinancierd (€ 4,5 miljoen).

## 1.2 Landelijk kader

Vanuit het rijksbeleid zijn twee wetten van belang voor het gemeentelijk armoedebeleid. De Wet werk en bijstand (Wwb), waarin zaken rond het verlenen van bijstand en bijzondere bijstand zijn geregeld en de Invorderingswet 1990, waarin regels rondom de kwijtschelding van lokale heffingen zijn opgenomen. Hierna gaan we nader op deze twee wetten in.

De Wwb vormt het belangrijkste kader waarbinnen de gemeente het armoedebeleid uitvoert. In de Wwb zijn de verantwoordelijkheden van de gemeente voor wat betreft de uitvoering van de algemene en bijzondere bijstand vastgelegd.<sup>5</sup> Tevens regelt de Wwb de verplichtingen van de rechthebbenden op (algemene) bijstand.

### *Bijzondere bijstand*

Uitgangspunt van het wettelijk kader van de Wwb voor de uitvoering van de bijzondere bijstand is dat het Rijk verantwoordelijk is voor het generieke inkomensbeleid en dat gemeenten het maatwerk leveren om in unieke gevallen ondersteuning te bieden.<sup>6</sup> De wijze waarop de Wwb de verantwoordelijkheid van de gemeente verder invult is te kenmerken als een minimummodel. In dit model schrijft de Wwb voor onder welke omstandigheden de gemeente ten minste over moet gaan tot het verlenen van bijzondere bijstand. De Wwb definieert de bijzondere bijstand als volgt:<sup>7</sup>

*Het verlenen van bijstand aan personen hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijk kosten van het bestaan te voorzien.*

Het is de plicht van de gemeente om rechthebbenden volgens deze definitie met bijzondere bijstand te ondersteunen. Tevens schrijft de Wwb voor dat de gemeente bijstand verstrekt in de vorm van een langdurigheidtoeslag aan mensen met een langdurig laag inkomen.<sup>8</sup> Naast deze verplichtingen kent de Wwb de gemeente ook vrijheden toe bij de uitvoering van de bijzondere bijstand. Deze vrijheden hebben vooral betrekking op het bepalen van de noodzaak en omvang van de te verlenen *Individuele Bijzondere bijstand*.

### *Voorliggende voorzieningen*

Op de vrijheid van de gemeente om de bijzondere bijstand naar eigen inzicht vorm te geven, zijn enkele beperkingen vanuit de Wwb van toepassing. In algemene zin staat de Wwb niet toe dat de gemeente een beroep op de bijzondere bijstand honoreert voor kosten waarvoor een voorliggende voorziening bestaat.

---

<sup>5</sup> Art. 7.1. van de Wwb.

<sup>6</sup> Zie Stimulansz (2008): *Gemeentelijk armoedebeleid*, p.6

<sup>7</sup> Art. 7.1.b van de Wwb.

<sup>8</sup> Art. 36 van de Wwb

Voorliggende voorzieningen worden in de Wwb gedefinieerd als elke voorziening buiten de Wwb, waarop de belanghebbende of het gezin aanspraak kan maken, dan wel een beroep kan doen.<sup>9</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld om voorzieningen waar vanuit de Zorgverzekeringswet (ZVW), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of de Wet Maatschappelijk Ondersteuning (WMO) een aanspraak op kan worden gedaan. Deze beperking komt voort uit het uitgangspunt dat de bijzondere bijstand als vangnet fungeert voor unieke gevallen die niet door andere voorziening geholpen kunnen worden. Op grond van zeer dringende redenen mag het college van de beperkingen uit de Wwb afwijken.<sup>10</sup>

#### *Categoriale regelingen*

Naast de bepalingen waarvan het college mag afwijken kent de Wwb een belangrijke beperking waarvan niet mag worden afgeweken. In algemene zin mag de gemeente geen categoriale (voor grote groepen toegankelijke) regelingen voor bijzondere bijstand instellen. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente het generieke inkomensbeleid van het Rijk doorkruist. Voor een beperkt aantal doelgroepen met een minimuminkomen mag de gemeente wel een categoriale regeling uitvoeren. Deze doelgroepen zijn:

- Personen van 65 jaar of ouder;
- Chronisch zieken of gehandicapten;
- Huishoudens met kinderen die onderwijs of een beroepsopleiding volgen. Het moet hier dan gaan om een regeling die gericht is op kosten voor maatschappelijke participatie, zoals schoolkosten, contributie voor sportverenigingen en kosten voor theaterbezoek.

Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid tot het aanbieden van een (aanvullende) collectieve ziektekostenverzekering.

#### *Kwijtscheldingsregeling*

Naast de Wwb biedt de Invorderingswet 1990 en de uitvoeringsregeling bij deze wet een kader voor het kwijtscheldingsbeleid voor lokale heffingen. Specifiek geeft dit wettelijk kader voorschriften voor de wijze waarop de gemeente dient vast te stellen of kwijtschelding van gemeentelijke heffingen kan worden verleend. Op basis van de Gemeentewet bestaat voor de gemeente de vrijheid om afwijkende regels te stellen waardoor in ruimere mate kwijtschelding kan worden verleend.<sup>11</sup>

### **1.3 Gemeentelijke beleidsvrijheid**

Het uitgangspunt van de Wwb voor de bijzondere bijstand is een voorgeschreven minimummodel dat de gemeente mag uitbreiden. De belangrijkste invulling die de gemeente Amsterdam aan deze vrijheid geeft is het uitbreiden van de doelgroep voor

---

<sup>9</sup> Art. 5.e. Wwb.

<sup>10</sup> Het onderzoek van de rekenkamer richt zich niet op de voorliggende voorzieningen.

<sup>11</sup> Art. 255.4 Gemeentewet.

het armoedebeleid naar huishoudens met een inkomen tot 110% van het Wettelijk Sociaal Minimum (WSM). Naast deze uitbreiding van de doelgroep naar 110% van het WSM biedt de gemeente Amsterdam alle door de Wwb toegestane vormen van categoriale regelingen aan voor 65-plussers, chronisch zieken of gehandicapten en voor ouders met kinderen die een opleiding volgen.

Naast de invulling van de vrijheden in het wettelijk kader van de Wwb maakt de gemeente Amsterdam ook gebruik van de vrijheid die de Gemeentewet biedt bij het toepassen van de kwijtscheldingsregeling voor de afvalstoffenheffing. Hierbij heeft de gemeente Amsterdam sinds 1997 het wettelijke uitgangspunt van 90% van de bijstandsnorm voor het toekennen van kwijtschelding van lokale heffingen opgehoogd naar 100% van de bijstandsnorm.

Naast de hiervoor genoemde regelingen kent de gemeente Amsterdam, een aantal inkomensondersteunende maatregelen die geen wettelijke grondslag hebben. In tabel 1.1 is een overzicht opgenomen van de verschillende inkomensondersteunende maatregelen in Amsterdam, met daarbij een korte omschrijving van de regeling.

*Tabel 1.1 - Inkomensondersteunde maatregelen en toelichting*

Inkomensondersteunende maatregelen		Toelichting
Wwb- Bijzondere bijstand		
1	Langdurigheidtoeslag	Huishoudens (jonger dan 65 jaar) die langdurig onder 110% van het bijstandsniveau leven komen in aanmerking voor een toeslag. Tot 1 januari 2009 was langdurig gedefinieerd als 5 jaar, vanaf 2009 is dat veranderd in 3 jaar.
2	Knipkaartregeling (tot 1 januari 2009)	Huishoudens (jonger dan 65 jaar) die langer dan 3 jaar onder 110% van het bijstandsniveau leven kunnen op declaratiebasis voor een bedrag gelijk aan de langdurigheidtoeslag duurzame gebruiksgoederen (wasmachines, koelkasten etc.) aanschaffen. Deze <i>Knipkaartregeling</i> is in januari 2009 opgegaan in de nieuwe langdurigheidtoeslag.
3	Regeling lichamelijke gehandicapten en chronisch zieken	Amsterdammers die bijzondere kosten maken vanwege chronische ziekte of handicap kunnen maandelijks een extra bedrag uit de bijzondere bijstand krijgen.
4	(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering	De gemeente draagt bij aan de premie van de aanvullende ziektekostenverzekering voor minima, waardoor een lagere premie en bredere dekking (waaronder de afkoop van de eigen bijdrage) wordt geboden.

<b>Inkomensondersteunende maatregelen</b>		<b>Toelichting</b>
5	Individuele Bijzondere bijstand (IBB)	Iedere Amsterdammer met een laag inkomen, ook boven bijstandniveau, kan een vergoeding aanvragen van noodzakelijke kosten die te hoog zijn om zelf te kunnen betalen en niet op een andere manier vergoed kunnen worden.
6	Woninginrichting (verstrekkingen + leningen)	Verhuiskosten en eerste inrichting woning als Amsterdammers met een laag inkomen dat zelf niet kunnen betalen.
7	Matiging rente kleine kredieten (rentesubsidie)	Rentesubsidie gericht op mensen die een inkomen op minimum niveau ontvangen.
<b>Wwb-Categoriale regelingen</b>		
8	Scholierenvergoeding	Een gezin met schoolgaande kinderen tot 18 jaar en een inkomen tot 110% van het WSM kan een tegemoetkoming in de kosten van leermiddelen, contributie sportvereniging, muziek-, dans-, theaterles, reiskosten naar school krijgen.
9	ICT-voorzieningen voor kinderen van minima (PC-regeling)	Kinderen uit een gezin met een inkomen tot 110% van het WSM, die voor het eerst naar de brugklas van de middelbare school gaan, kunnen een computer, printer en een 3-jarig internetabonnement krijgen.
10	Plusvoorziening 65+	Clënten van 65 jaar en ouder, die langer dan 3 jaar op 110% van het bijstandsniveau leven, komen in aanmerking voor een toeslag.
<b>Kwijtschelding</b>		
11	Kwijtscheldingsregeling lokale heffingen	Amsterdammers op of onder bijstandsniveau zonder eigen vermogen kunnen kwijtschelding krijgen van lokale heffingen.
<b>Overige regelingen</b>		
12	Stadspas	65-plussers, personen met een WAJONG-, Wwb-, UWV- uitkering, inburgeraars en personen met kwijtschelding belastingen (en hun partner en kinderen) kunnen een gratis stadspas krijgen voor korting op diverse culturele, recreatieve en sportieve activiteiten.



Inkomensondersteunende maatregelen		Toelichting
13	XXXXS-pas	Alle Amsterdamse jongeren van 12-18 jaar ontvangen een XXXS-pas voor korting op diverse culturele, recreatieve en sportieve activiteiten. Jongeren uit minimahuishoudens ontvangen een XXXS-pas met Stadspaslogo.
14	Woonkostenbijdrageregeling	Vergoeding voor hoge woonlasten die niet via de huursubsidie wordt vergoed.
15	Jeugd sportfonds	Amsterdamse kinderen van 4-18 jaar kunnen een vergoeding krijgen voor sportkleding en contributie van een sportclub als ouders dit niet kunnen betalen.
16	Stichting Bijzondere Noden	Werkt als vangnet onder overheidsvoorzieningen voor inkomensondersteuning. Voor de verlening van financiële hulp aan inwoners van Amsterdam, die in een acute financiële noodsituatie verkeren en niet meer of niet voldoende in aanmerking komen voor een (wettelijke) voorliggende voorziening, zoals de Wet werk en bijstand en de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam.
17	Garantiefonds GKA	Kan worden ingezet bij problemen met aflossing van leningen.

#### 1.4 Doelstelling van het onderzoek

De rekenkamer onderzoekt de inkomensondersteunende maatregelen die de gemeente Amsterdam inzet om effecten van armoede en sociale uitsluiting te verminderen. Doel van het onderzoek is te komen tot een beoordeling van de uitvoering van de gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen. Met het onderzoek wil de rekenkamer zicht krijgen op vraag of er sprake is van een effectieve, efficiënte en rechtmatige uitvoering van deze maatregelen. Tevens wil de rekenkamer nagaan of de inkomensondersteunende maatregelen helder en toegankelijk zijn voor de doelgroep van minimahuishoudens.

## 1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling in het onderzoek luidt:

Draagt het gevoerde gemeentelijke armoedebeleid in de periode 2006-2009 op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze bij aan het bestrijden van de financiële effecten van armoede en het stimuleren van participatie van minima in de maatschappij?

Deze probleemstelling is nader uitgewerkt in 6 onderzoeksvragen die in dit rapport worden beantwoord. Deze onderzoeksvragen zijn:

1. Is het armoedebeleid in de gemeente Amsterdam voldoende doeltreffend vormgegeven?
2. Is er sprake van een doeltreffende uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebeleid?
3. Zijn de verschillende voorzieningen van het armoedebeleid voldoende toegankelijk voor de doelgroep van minimahuishoudens?
4. Is er sprake van een doelmatige uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen?
5. Zijn er bij de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen voldoende waarborgen voor rechtmatige verstrekkingen en zijn de vertrekkingen rechtmatig?
6. Zijn er gegeven de complexiteit van met name maatwerkvoorzieningen en de ambtelijke vrijheid bij de uitvoering van het armoedebeleid voldoende waarborgen voor een gelijke behandeling bij de toekenning of afwijzing van aanvragen voor inkomensondersteuning?

## 1.6 Aanpak van het onderzoek

De rekenkamer onderzocht in de periode september 2009 tot en met maart 2010 het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam. Hierbij richtte zij zich op de inkomensondersteunende maatregelen bij DWI, de Dienst Belastingen en DMO. Van deze diensten bestudeerde de rekenkamer de relevante gemeentelijke beleidstukken.<sup>12</sup> Daarnaast voerde de rekenkamer met de betrokken ambtenaren van de diensten gesprekken over de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen.<sup>13</sup>

### *Doeltreffende uitvoering*

Bij de beantwoording van de vraag naar doeltreffendheid richtte de rekenkamer zich vooral op de bepaling van de omvang van de doelgroep en het bereik van deze doelgroep met inkomensondersteunende maatregelen. Hiervoor heeft de rekenkamer zich voor een belangrijk deel gebaseerd op de gegevens uit de

---

<sup>12</sup> Bijlage 2 bevat een overzicht met geraadpleegde documenten.

<sup>13</sup> Bijlage 1 bevat een overzicht met geïnterviewde personen.

armoedemonitoren van de gemeente Amsterdam. Daarnaast voerde zij toelichtende gesprekken met ambtenaren van de dienst O+S en van de bij de uitvoering van de maatregelen betrokken diensten.

#### *Toegankelijkheid*

Om de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen in kaart te brengen bestudeerde de rekenkamer de aanvraagprocedures van de verschillende maatregelen. Tevens zijn een aantal loketten onderzocht waar men inkomensondersteunende maatregelen kan aanvragen. Daarnaast voerde de rekenkamer gesprekken met medewerkers van de zogeheten Formulierenbrigade om hun bijdrage aan de toegankelijkheid van voorzieningen in Amsterdam vast te stellen.

#### *Doelmatigheid*

Bij de beantwoording van de vraag naar de doelmatigheid van de uitvoering baseerde de rekenkamer zich op door de betrokken diensten aangeleverde financiële en formatieve gegevens. Deze gegevens zijn afkomstig uit de administratieve systemen van de gemeente. De rekenkamer berekende zelf een aantal kengetallen, op basis waarvan zij een beoordeling van de doelmatigheid geeft.

#### *Rechtmatigheid*

Naast gesprekken met medewerkers van de betrokken diensten voerde de rekenkamer ook gesprekken met de medewerkers van accountantsdienst van de gemeente Amsterdam (ACAM). Tevens bestudeerde de rekenkamer de managementletters en accountantsverslagen van deze dienst. De gesprekken en documenten van ACAM zijn naast de informatie van de afdelingen interne controle van de diensten gebruikt om te bepalen of er overwegend rechtmatig is verstrekt.

#### *Gelijke behandeling*

De rekenkamer ging ten slotte na in welke mate sprake is van een gelijke behandeling van individueel vergelijkbare gevallen bij de toewijzing van *Individuele Bijzondere bijstand*. Daarvoor vroeg zij overzichten op van toegekende bedragen bij de afdeling Planning, Control en Financiën (P, C&F) van DWI. Op basis van deze overzichten selecteerde de rekenkamer 34 dossiers, die zij nader onderzocht om te bepalen of in de uitvoering het gelijkheidsbeginsel wordt toegepast.

### **1.7 Afbakening van het onderzoek**

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich primair op de periode 2006-2008. Indien er gegevens over de uitvoering van het armoedebeleid beschikbaar zijn over 2009 dan zijn deze eveneens meegenomen in het rapport. De rekenkamer heeft zich beperkt tot de inkomensondersteunende maatregelen die door DWI, DMO en de Dienst Belastingen in het kader van het armoedebeleid worden uitgevoerd.

Twee beleidsterreinen kunnen ook gerangschikt worden onder het armoedebeleid: re-integratie van bijstand naar werk en schuldhulpverlening. Deze onderwerpen onderzoekt de rekenkamer niet, omdat deze in eerdere onderzoeken al aan de orde zijn geweest. De resultaten van deze eerdere onderzoeken van de rekenkamer zijn gepresenteerd in de rapporten: *Re-integratie. Begeleiding van werk naar bijstand* (januari 2007), *Vervolgonderzoek Re-integratie. Begeleiding van werk naar bijstand* (juni 2009), *Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost* (oktober 2007).

## 1.8 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat een beschrijving van het gemeentelijk armoedebeleid, een beoordeling van de geformuleerde beleidsdoelen en een beoordeling van de samenhang van specifieke inkomensondersteunende maatregelen met het generieke armoedebeleid. In hoofdstuk 3 komt de doeltreffendheid van de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen aan de orde en de vraag in welke mate er in Amsterdam sprake is van een armoedeval. Hoofdstuk 4 gaat over de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen en mogelijkheden voor verbeteringen van de toegankelijkheid. In hoofdstuk 5 komt aan de orde in welke mate de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen doelmatig is. Hoofdstuk 6 bevat een beschrijving van de rechtmatigheid van de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen bij DWI en de Dienst Belastingen. Hoofdstuk 7 gaat in op de toepassing van het gelijkheidsbeginsel bij de verstrekking van individuele bijzonder bijstand. De conclusies in aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 8. Hoofdstuk 9 bevat de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamer.

## 2 Doelen van het armoedebeleid

### 2.1 Inleiding

De rekenkamer beantwoordt in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag:

Is het armoedebeleid in de gemeente Amsterdam voldoende doeltreffend geformuleerd?

Tabel 2.1 bevat de norm en toetsaspecten, die zijn gehanteerd bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag.

*Tabel 2.1 - Norm en toetsaspecten*

Norm	Toetsaspecten
Het armoedebeleid is geformuleerd en voorzien van meetbare doelstellingen.	Er zijn (meerjarige) beleidsplannen waarin doelen voor het armoedebeleid zijn opgenomen.
	De doelen van het armoedebeleid zijn voldoende helder geformuleerd.
	Algemene doelen van het armoedebeleid zijn doorvertaald naar specifieke doelen per inkomensondersteunende maatregel.
	Er is samenhang van specifieke inkomensondersteunende maatregelen met het generieke armoedebeleid.

### 2.2 Het gemeentelijke armoedebeleid

Het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam kent twee belangrijke pijlers: inkomensondersteuning aan minimahuishoudens en schuldhulpverlening. We beoordelen of de doelstellingen, die met inkomensondersteuning worden beoogd, voldoende helder - concreet en meetbaar - zijn geformuleerd. Schuldhulpverlening onderzoeken wij niet omdat dit onderwerp van eerder onderzoek van de rekenkamer was.

De algemene doelstelling van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam is als volgt:

*Amsterdammers mogen niet door financiële belemmeringen worden uitgesloten van meedoen aan de samenleving.<sup>14</sup>*

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebeleid 2007-2010, p. 9.

Hierbij geeft de gemeente de volgende prioriteiten aan:

- zorgen dat jongeren voldoende kansen krijgen om mee te doen op school, bij sport en cultuur, wegnemen van financiële drempels om in hun toekomst te investeren;
- ondersteuning van die Amsterdammers die weinig kans hebben om op eigen kracht hun inkomen te verhogen, zoals arbeidsgehandicapten en ouderen;
- vangnet voor financiële problemen die te maken hebben met gezondheid of handicap.

In de jaarplannen 2007 en 2008 van de gemeente Amsterdam is in het subresultaatgebied armoedebestrijding een doelstelling opgenomen gericht op de inzet van inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebeleid:<sup>15</sup>

*Vergroten van het bereik van de armoedemiddelen, met een uitbreiding van de doelgroep naar 110% van het wettelijk sociaal minimum.*

In de meerjarenbeleidsplannen van DWI besteedt het college uitgebreid aandacht aan initiatieven om het bereik van inkomensondersteunende maatregelen te vergroten:

- Eenvoudige procedures: één loket voor armoedevoorzieningen, samenwerking met decentrale loketten van de stadsdelen voor het indienen van aanvragen voor maatregelen, het mogelijk maken van elektronische aanvragen voor veel armoedemaatregelen.
- Bestandskoppeling: het aantal Amsterdammers dat actief benaderd kan worden voor inkomensondersteunende maatregelen verhogen door het koppelen van gemeentelijke bestanden en (in de toekomst) bestanden van landelijke organisaties.
- Samenwerking bij het opzoeken van de burger: door afstemming met andere gemeentelijke diensten, stadsdelen en scholen het aantal signalen van niet bekende minimahuishoudens verhogen, waarop actieve benadering kan volgen (zoals 'Vroeg er op af', 'Achter de voordeur aanpak').

In de periode 2006-2008 geeft het college echter niet aan met welk percentage of aantal het bereik van armoedemiddelen moet worden vergroot. Hiermee is de doelstelling onvoldoende concreet en meetbaar geformuleerd.

In het *Gemeentelijk jaarplan 2009* en het *Gemeentelijk jaarplan 2010* neemt het college wel een concrete en meetbare doelstelling op voor het vergroten van het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen. Voor 2009 en 2010 luidt de doelstelling:

*Stijging van het gebruik van de armoedevoorzieningen van DWI met 5% per jaar.*

---

<sup>15</sup> In 2006 was deze doelstelling anders geformuleerd: Het geld gereserveerd voor het armoede beleid komt terecht waar het behoort.

In het *Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoede 2010-2013* brengt het college een verschuiving aan in de doelstellingen en de aanpak van het armoedebeleid. Het college wil een actief armoedebeleid, wat burgers van Amsterdam de mogelijkheden biedt om zelf uit de armoede te komen.

#### *Actief armoedebeleid*

Het college legt met het actief armoedebeleid meer de nadruk op interventies om mensen uit de armoede te halen. Hierbij zijn vier doelstellingen geformuleerd:

1. Accent op activering om uit de armoede te komen (ontwikkelaanbod).  
*Doel: 2500 niet-uitkeringsgerechtigden actief op weg naar werk in 2013*
2. Het vergroten van de effectiviteit van de schuldhulpverlening.  
*Doel: Verdubbeling aantal geslaagde schuldhulptrajecten en halvering van de doorlooptijd in 2013*
3. Een gezamenlijke aanpak. Armoede is de verantwoordelijkheid van de hele stad.  
*Doel: Verbinden van initiatieven en betrekken van partijen bij armoedebestrijding.*
4. Het verhogen van het bereik van de voorzieningen.  
*Doel: 90% bereik van de doelgroep in 2013*

De rekenkamer constateert dat het Actief Armoedebeleid geen veranderingen ten aanzien van de inzet van inkomensondersteunende maatregelen met zich meebrengt. Het *Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoede 2010-2013* bevat wel een aanvullend concreet en meetbaar doel ten aanzien van het verhogen van het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen.<sup>16</sup>

*In 2013 moet 90% van de doelgroep van de inkomensondersteunende maatregelen worden bereikt.*

#### *Conclusie*

De rekenkamer constateert dat de aan de inkomensondersteunende maatregelen gerelateerde doelstelling voor het verhogen van het bereik in de periode 2006-2008 onvoldoende helder was geformuleerd. De jaarplannen 2009 en 2010 kennen evenals het *Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoede 2010-2013* een meer concrete en meetbare doelstelling. Tevens constateert de rekenkamer dat het college geen concrete en meetbare doelen heeft geformuleerd voor de mate waarin inkomensondersteunende maatregelen bijdragen aan het beter meedoen aan de samenleving (maatschappelijke participatie).

---

<sup>16</sup> Overigens merkt de rekenkamer op dat de doelstellingen voor het vergroten van het bereik door het vereenvoudigen van procedures en het gebruik van bestandskoppelingen niet meer voorkomen in het *Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoede 2010-2013*.

### 2.3 Doelen per inkomensondersteunende maatregel

In de armoedemonitor van de gemeente Amsterdam zijn doelen per inkomensondersteunende maatregel opgenomen. In deze paragraaf beoordeelt de rekenkamer of de in de armoedemonitor opgenomen doelstellingen voldoende concreet en meetbaar zijn.

Tabel 2.2 - Doelen per inkomensondersteunende maatregel

Inkomensondersteunende maatregel	Doel
1. Individuele Bijzondere bijstand, waaronder ook de regeling lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken	Burgers met een laag inkomen tegemoetkomen als zij door bijzondere omstandigheden noodzakelijke extra kosten moeten maken.
2. Plusvoorziening 65+	Ouderen die lange tijd (3 jaar) van het sociaal minimum moeten rondkomen extra ondersteunen.
3. Langdurigheidtoeslag	Huishoudens (jonger dan 65 jaar) die lange tijd (tot 2009 5 jaar, vanaf 2009 3 jaar) van het sociale minimum moeten rondkomen extra ondersteunen.
4. Knipkaart (tot en met 2008)	Bijdrage leveren aan de aanschaf of vervanging van gebruiksgoederen voor huishoudens (jonger dan 65 jaar) die minimaal 3 jaar van het sociaal minimum moeten leven.
5. Kwijtscheldingsregeling lokale heffingen	Burgers met een inkomen tot 100% van het wettelijk sociaal minimum en zonder vermogen kwijtschelding verlenen voor lokale belastingen (vanaf 2006 voornamelijk afvalstoffenheffing).
6. Fonds bijzondere noden	Materiële hulp bieden bij urgente nood.
7. Stadspas	Gebruik stimuleren van culturele, sportieve en recreatieve voorzieningen door specifieke doelgroepen waaronder ook minimahuishoudens met een inkomen tot 110% van het WSM.
8. (Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering	Alle minima een breed aanvullend pakket voor ziektekostenverzekering bieden tegen een redelijk tarief.
9. PC-regeling	Bevorderen dat kinderen in minimagezinnen aansluiting houden in het onderwijs door het bezit van een PC, internetverbinding en aanbieden van cursus voor gebruik van de PC.
10. Scholierenvergoeding	Investeren in de toekomst van jongeren door een deel van de kosten voor school-, sport of cultuurdeelname of kosten voor vervoer naar scholing te vergoeden.
11. Woonkostenbijdrageregeling	Compensatie voor huishoudens met een inkomen van 100% tot en met 125% van het WSM met hoge woonlasten (de doelgroep is sinds de introductie van de regeling in 2007 steeds verder uitgebreid).

Bron: *Amsterdamse Armoedemonitor 2008*



De rekenkamer constateert dat de meeste van bovenstaande inkomensondersteunende maatregelen als doel hebben huishoudens of personen financieel te ondersteunen om zo de gevolgen van armoede te beperken doormiddel van vergoedingen, toeslagen of in de vorm van natura verstrekking (*PC-regeling*). Daarnaast constateert de rekenkamer dat 3 van de 11 genoemde inkomensondersteunende maatregelen bedoeld zijn om de maatschappelijke participatie te verbeteren: de *Stadspas*, de *PC-regeling* en de *Scholierenvergoeding*.

De algemene doelstelling van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam: *Amsterdammers mogen niet door financiële belemmering worden uitgesloten van meedoen aan de samenleving*, is doorvertaald naar doelen voor de specifieke inkomensondersteunende maatregelen die gericht zijn op het financieel ondersteunen van minimahuishoudens en het bevorderen van de maatschappelijke participatie. De doelstellingen zijn echter niet meetbaar geformuleerd, door bijvoorbeeld het beoogde bereik per inkomensondersteunende maatregel te definiëren.

#### *Conclusie*

De rekenkamer constateert dat de doelstelling van het Amsterdamse armoedebeleid is doorvertaald naar doelen voor de verschillende inkomensondersteunende maatregelen. Daarbij zijn evenwel geen concrete en meetbare doelstellingen per inkomensondersteunende maatregel geformuleerd. Zo zijn bijvoorbeeld geen doelstellingen geformuleerd over het beoogde bereik van elk van de voorzieningen afzonderlijk. Ook zijn er geen meetbare doelstellingen voor een betere maatschappelijke participatie van minima geformuleerd. Dit geldt in het bijzonder voor de volgende regelingen: de *Stadspas*, de *PC-regeling* en de *Scholierenvergoeding*.

## **2.4 Samenhang van specifieke inkomensondersteunende maatregelen met het generieke armoedebeleid**

De rekenkamer onderzocht de samenhang van specifieke inkomensondersteunende maatregelen met het generieke armoedebeleid en betrok daarbij de volgende maatregelen:

1. de *Kwijtscheldingsregeling*
2. de *Woonkostenbijdrageregeling*
3. de *Langdurigheidtoeslag/Knipkaartregeling*
4. de *Plusvoorziening 65+*
5. de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering en kortingsregeling*<sup>17</sup>
6. de *PC-regeling*

---

<sup>17</sup> Voor minimahuishoudens met een inkomen tot 110% van het WSM is er een *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering*. Voor huishoudens met een inkomen van 110% tot 130% van het Wettelijk sociaal minimum is er een kortingsregeling (10%) op deze *(aanvullende) ziektekostenverzekering*.

7. de *Scholierenvergoeding*
8. de *Regeling lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken* (tot 1-1-2009)
9. de *Regeling aanvullende tegemoetkoming lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken* (vanaf 1 januari 2009)
10. de *Individuele Bijzondere bijstand*
11. de *Stadspas*

De rekenkamer onderzocht of de maatregelen zijn afgestemd op de doelgroep van het generieke armoedebeleid (iedereen tot 110% van het WSM). Daarnaast bekeek de rekenkamer welke vermogensgrenzen de gemeente hanteert bij specifieke inkomensondersteunende maatregelen.

#### 2.4.1 Maatregelen afgestemd op doelgroep

De doelgroep van het generieke Amsterdams armoedebeleid is de groep huishoudens met een inkomen tot 110% van het Wettelijk Sociaal Minimum.<sup>18</sup> We gaan na of de specifieke inkomensondersteunende maatregelen ook op deze doelgroep zijn afgestemd.

Het WSM (bijstandsniveau) is afwijkend voor verschillen groepen huishoudens. Het WSM is voor alleenstaanden, (echt)paren met en zonder kinderen, alleenstaande ouders verschillend. Aangezien de doelgroep van het armoedebeleid gedefinieerd is als 110% van het WSM is de grens 110% van het WSM voor de verschillende huishoudentypen niet aan elkaar gelijk. Hieronder geven we de door verschillende huishoudtypen het fiscaal inkomen bij 110% van het WSM. Daarbij maken we ook nog een onderscheid tussen huishoudens met personen jonger dan 65 jaar en huishoudens waarvan één van de personen ouder is dan 65 jaar, omdat hier andere inkomensgrenzen gelden.

Tabel 2.3 - Fiscaalloon - inkomensgrens 110% van het wettelijk sociaal minimum 2008

Huishoudtype	Jonger dan 65	Ouder dan 65 jaar
Alleenstaand	€ 16.021	€ 14.065
Eén-oudergezin	€ 18.996	€ 17.455
(Echt)paar (met of zonder kinderen)	€ 20.664	€ 19.420

Hoewel de doelgroep van het armoedebeleid gedefinieerd is op basis van de huishoudens met een inkomen tot 110% van het WSM zijn de regelingen van de gemeente Amsterdam niet uitsluitend op deze doelgroep gericht. In tabel 2.4 geven we voor 12 gemeentelijke regelingen aan voor welke doelgroep ze beschikbaar zijn, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen inkomens lager dan 110% van het WSM, inkomens langdurig onder de 110% van het WSM en inkomens boven de 110% van het WSM.

<sup>18</sup> *Amsterdamse Armoedemonitor 2008*, p. 11.

Tabel 2.4 - Inkomensondersteunende maatregelen per doelgroep

Inkomensondersteunende voorziening	Inkomen langdurig onder 110% van het WSM <sup>19</sup>	Inkomen onder 110% van het WSM	Inkomen boven de 110% van het WSM
1. Kwijtscheldingsregeling	V	V	V
2. Woonkostenbijdrageregeling	V	V	V
3. Langdurigheidtoeslag/knipkaart	V	X	X
4. Plusvoorziening 65+	V	X	X
5. (Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering	V	V	X
6. Kortingsregeling ziektekostenverzekering	X	X	V
7. PC-regeling	V	V	X
8. Scholierenvergoeding	V	V	X
9. Regeling lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken (tot 1-1-2009)	V	V	V
10. Regeling aanvullende tegemoetkoming lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken (m.i.v. 1-1-2009)	V	V	X
11. Stadspas	V	V	V
12. Individuele Bijzondere bijstand	V	V	V

V: recht op voorziening; X: geen recht op voorziening

Tabel 2.4 laat zien dat vrijwel alle (11 van de 12) inkomensondersteunende maatregelen toegankelijk zijn voor de doelgroep van het Amsterdamse minimabeleid (110% van het WSM), met soms als aanvullende voorwaarde dat het inkomen langdurig (langer dan drie jaar) op of onder 110% van het WSM moet zijn. Uitzondering vormt de kortingsregeling voor de aanvullende ziektekostenverzekering. Deze is uitsluitend bestemd voor huishoudens met een inkomen tussen 110% en 130% van het WSM.

Bij 6 van de 12 maatregelen constateert de rekenkamer dat deze (ook) toegankelijk zijn voor huishoudens met een inkomen boven de 110% van de het WSM. Bij 3 van deze 6 maatregelen hanteert de gemeente een andere inkomensgrens om voor de regeling in aanmerking te komen. De *Woonkostenbijdrageregeling* is bedoeld voor huishoudens met een inkomen tot 125% van het WSM. Voor de kortingsregeling voor de ziektekostenverzekering geldt een inkomensgrens van 130% van het WSM.

<sup>19</sup> Langdurig is langer dan 3 jaar. Tot 1-1-2009 kwam men voor de alleen voor de langdurigheidtoeslag in aanmerking als men 5 jaar of langer moest rondkomen van een minimuminkomen. Voor de *Knipkaartregeling* en de *Plusvoorziening* gold ook voor 2009 al een termijn van 3 jaar als voorwaarde.

De *Stadspas* is toegankelijk voor alle 65-plussers en deelnemers aan een taal- en inburgeringstraject ongeacht hun inkomen.

Bij 3 van de 6 maatregelen hanteert de gemeente geen harde inkomengrens, maar bepaalt de gemeente het recht op de inkomensondersteunende maatregel op basis van een zogenaamde draagkracht berekening. Deze maatregelen zijn de *Kwijtscheldingsregeling*, de *Individuele Bijzondere bijstand* en de *Regeling lichamelijke gehandicapten en chronisch zieken*. Bij de draagkracht berekening wordt niet alleen het inkomen van het huishouden meegenomen, maar ook de kosten die het huishouden maakt. Het netto besteedbare inkomen moet op het niveau van het WSM liggen om in aanmerking te komen voor de regeling.<sup>20</sup> Dit betekent overigens dat huishoudens met een inkomen tot 110% van het WSM in de meeste gevallen ook van deze regelingen gebruik kunnen maken.<sup>21</sup>

De rekenkamer constateert dat de helft van de onderzochte regelingen ook toegankelijk is voor huishoudens met een inkomen boven 110% van het WSM en daarmee toegankelijk is voor een grotere groep dan de generieke doelgroep van het armoedebeleid.

#### *Terzijde*

Uit tabel 2.4 blijkt eveneens dat de *Regeling lichamelijke gehandicapten en chronisch zieken* is gewijzigd. Daar waar de gemeente in de oude regeling (tot 1 januari 2009) een draagkrachtberekening uitvoerde, is dat bij de nieuwe regeling (met ingang van 1 januari 2009) veranderd in een beoordeling van het fiscaal jaarloon, zonder rekening te houden met de kosten die het huishouden moet maken. Dit betekent dat mensen met een fiscaal inkomen boven 100% van het WSM en hoge kosten niet langer in aanmerking komen voor de regeling. In welke mate beide situaties voorkomen is niet bekend.

### **2.4.2 Vermogen bij inkomensondersteunende maatregelen**

Bij de toekenning van inkomensondersteunende maatregelen beoordeelt de gemeente in veel gevallen ook het vermogen van het huishouden om te bepalen of iemand recht heeft op de inkomensondersteunende maatregel.

---

<sup>20</sup> Bij de *Individuele Bijzondere bijstand* en de *Regeling chronisch zieken en gehandicapten* geldt dat het inkomen boven de bijstandsnorm gedeeltelijk wordt gekort op de aangevraagde bijzondere bijstand. Iemand met een netto besteedbaar inkomen boven bijstandsniveau kan dus nog wel voor bijzondere bijstand in aanmerking komen. Het toegekende bedrag wordt alleen gecorrigeerd voor het extra inkomen. Een huishouden met netto besteedbaar inkomen boven 130% WSM komt vrijwel niet meer in aanmerking voor bijzondere bijstand.

<sup>21</sup> In die incidentele gevallen waarbij het inkomen boven de 100% van het WSM valt én er weinig kosten zijn bestaat vrijwel geen recht op Kwijtschelding of Individuele Bijzonder Bijstand.

Bij de beoordeling van de van de vermogensgrenzen maken we hier geen onderscheid naar de verschillende vormen van inkomensondersteuning die kunnen worden gerangschikt onder bijzonder bijstand: de *Langdurigheidtoeslag*, de *Plusvoorziening 65+*, de *PC-regeling*, de *Scholierenvergoeding*, de *Individuele Bijzondere bijstand* en de *Regeling Lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken*. Voor deze inkomensondersteunende maatregelen zijn de vermogensgrenzen afgeleid uit de Wwb en aan elkaar gelijk.

De vermogensgrenzen zijn soms afhankelijk van het huishoudtype (alleenstaande, alleenstaande ouder, echtpaar) en de leeftijd van de leden van het huishouden (jonger of ouder dan 65 jaar). In tabel 2.5 worden de vermogensgrenzen bij verschillende inkomensondersteunende maatregelen gepresenteerd voor verschillende huishoudtypes.

Tabel 2.5 - Vermogensgrenzen in 2008 bij inkomensondersteunende maatregelen voor verschillende huishoudtypes

	<b>(Echt)paren</b>		
	<b>met 2 kinderen</b>	<b>zonder kinderen</b>	<b>65+</b>
Kwijtscheldingsregeling	€ 454	€ 454	€ 454
Woonkostenbijdrageregeling <sup>22</sup>	€ 46.060	€ 40.630	€ 67.522
Bijzondere bijstand	€ 10.650	€ 10.650	€ 10.650
(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering/ Kortingsregeling	geen maximum	geen maximum	geen maximum
	<b>Alleenstaanden</b>		
	<b>met 2 kinderen</b>	<b>zonder kinderen</b>	<b>65+</b>
Kwijtscheldingsregeling	€ 454	€ 454	€ 454
Woonkostenbijdrageregeling	€ 25.745	€ 20.315	€ 33.761
Bijzondere bijstand	€ 10.650	€ 5.325	€ 5.325
(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering/ Kortingsregeling	geen maximum	geen maximum	geen maximum

Tabel 2.5 laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de gehanteerde vermogensgrenzen bij de verschillende inkomensondersteunende maatregelen. In het geval van de *Kwijtscheldingsregeling* is dat wettelijk bepaald.<sup>23</sup> Een huishouden mag geen vermogen hebben. Indien de gemeente constateert dat er vermogen is, dan mag

<sup>22</sup> Vermogensvrijstelling voor 65+-ers is gebaseerd op vrijstelling Box 3 inkomstenbelasting voor paren of alleenstaanden met een laag fiscaalinkomen tussen €13.744 en €19.219. Voor een (echt)paar van 65+ is 110% van het WSM een fiscaal jaarinkomen van €19.420.

<sup>23</sup> Artikel 26, Invorderingswet 1990

volgens de wet een verzoek om kwijtschelding niet worden gehonoreerd.<sup>24</sup>

De gemeente Amsterdam hanteert een vermogensvrijstelling van € 454 (prijspeil 2008). Hiervoor ontbreekt echter een wettelijke grondslag. De gemeente besloot tot deze maatregel omdat volgens de Dienst Belastingen de gemeente Amsterdam in het verleden meerdere malen aangaf de *Kwijtscheldingsregeling* zo breed mogelijk in te zetten. De vrijstelling wordt gehanteerd omdat van minima verwacht wordt dat zij reserveren voor de vervanging van duurzame gebruiksgoederen. Daarom heeft de Dienst Belastingen de vermogensgrens met een gering bedrag ogerek.

De maximale vermogensgrens voor de *Kwijtscheldingsregeling* ligt veel lager dan bij de overige inkomensondersteunende maatregelen zoals de *Woonkostenbijdrage-regeling*, de *Bijzonder bijstand* en de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekosten-verzekering* van de gemeente Amsterdam. De hoge vermogensgrenzen bij de *Woonkostenbijdrage-regeling* worden veroorzaakt door het feit dat de *Woonkosten-bijdrage-regeling* voor een deel gebaseerd is op het huurtoeslagenbestand van de Rijksbelastingdienst. Voor de *Woonkostenbijdrage-regeling* komen met ingang van 2008 huishoudens met een gehonoreerde kwijtscheldingsaanvraag in aanmerking. Daarnaast worden op basis van het huurtoeslagenbestand huishoudens geselecteerd met een inkomen beneden 125% van het WSM.<sup>25</sup> Bij de bepaling van een recht op huurtoeslag gelden aanzienlijk hogere vermogensvrijstellingen dan bij de *Kwijtscheldingsregeling* en de verschillende regelingen voor bijzonder bijstand. Op basis van het huurtoeslagenbestand kan door de Dienst Belastingen niet worden vastgesteld in welke mate huishoudens met een hoog eigen vermogen een *Woonkostenbijdrage-regeling* ontvangen, omdat gegevens over het vermogen ontbreken in het bestand.

Ten slotte constateert de rekenkamer dat voor deelname aan de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering* alleen het inkomen van het huishouden wordt getoetst. Bij deze regeling toetst de gemeente het vermogen niet.<sup>26</sup>

## 2.5 Conclusie

De rekenkamer constateert dat de gemeente vanaf 2006 meerjarenbeleidsplannen Inkomen en Armoedebeleid opstelt. Deze beleidsplannen worden jaarlijks bijgesteld. De beleidsplannen bevatten globale doelstellingen voor het armoedebeleid. De rekenkamer beoordeelt het opstellen van meerjarenbeleidsplannen die jaarlijks worden geactualiseerd positief.

---

<sup>24</sup> Bij de bepaling van het vermogen wordt een bedrag nodig voor de maandelijkse kosten van levensonderhoud buiten beschouwing gelaten. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat bij de maandelijkse betaling van het inkomen, deze betaling leidt tot de vaststelling van vermogen en daarmee afwijzing van het verzoek om kwijtschelding.

<sup>25</sup> Tot 2009 werden alleen huishoudens met personen jonger dan 65 jaar via het huurtoeslagenbestand geselecteerd. Vanaf 2009 is deze beperking komen te vervallen.

<sup>26</sup> De inkomstenstoets vindt plaats op basis van het netto maandinkomen van de maand oktober.

De doelstelling voor armoedebestrijding, gericht op inkomensondersteunende maatregelen, is in de periode 2006-2008 echter onvoldoende helder geformuleerd. In 2009 en 2010 is de doelstelling meer concreet en meetbaar gemaakt. De doelstellingen voor de afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen zijn globaal afgeleid van de algemene doelstelling van het armoedebeleid. Ze zijn echter niet concreet en meetbaar gemaakt.

De inkomensondersteunende maatregelen zijn gedeeltelijk afgestemd op de doelgroep. De doelgroep van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam zijn huishoudens met een komen tot 110% van het WSM en deze komen voor alle maatregelen in aanmerking.

Een aantal inkomensondersteunende maatregelen kent een ruimere doelgroep. Dit geldt met name voor de *Woonkostenbijdrageregeling* met een inkomensgrens tot 125% van het WSM, de kortingsregeling voor de aanvullende ziektekostenregeling voor huishoudens met een inkomen tussen de 110% en 130% van het WSM en de *Stadspas* waarbij voor de groep 65+-ers en deelnemers aan taal en inburgeringscursussen geen inkomensgrenzen worden gehanteerd. De rekenkamer is van mening dat de maatregelen voldoende zijn afgestemd op de doelgroep van het minimabeleid

De rekenkamer constateert dat bij de meeste inkomensondersteunende maatregelen dezelfde vermogensgrenzen worden gehanteerd. Alle maatregelen die direct of indirect afgeleid zijn van de Wwb hanteren de vermogensgrenzen die in de Wwb zijn opgenomen. Wel vallen een aantal opmerkelijke verschillen bij de gehanteerde vermogensgrenzen op. Om in aanmerking te komen voor de *Kwijtscheldingsregeling* mag men nauwelijks vermogen hebben, dit is echter een wettelijk bepaald voorschrift waarvan de gemeente niet kan afwijken. Daarnaast hanteert de gemeente geen vermogensgrens bij de bepaling van het recht op een *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering*. Bij de toekenning van de *Woonkostenbijdrageregeling* gebruikt de Dienst Belastingen het voorlopige huurtoeslagenbestand. Huishoudens met een laag inkomen tot 125% van het WSM en met recht op huurtoeslag krijgen een woonkostenbijdrage in het kader van de *Woonkostenbijdrageregeling*. Voor de vaststelling van het recht op huurtoeslag geldt een vermogensvrijstelling die afhankelijk is van het huishoudtype en varieert van € 20.315 voor een alleenstaande jonger dan 65 jaar zonder kinderen tot € 67.522 voor echtparen van 65 jaar of ouder met een laag inkomen.

De gemeente zet inkomensondersteunende maatregelen breder in dan alleen voor de primaire doelgroep van het Amsterdamse armoedebeleid. Dit betekent dat een deel van de middelen van het armoedebeleid niet terecht komt bij de primaire doelgroep van het Amsterdams armoedebeleid: huishoudens met een inkomen tot 110% van het WSM. Hierdoor ontstaat wél het voordeel voor minimahuishoudens dat niet alle inkomensondersteunende maatregelen in één keer wegvallen, wanneer het huishoudinkomen boven 110% van het WSM komt.





### 3 Doeltreffende uitvoering

#### 3.1 Inleiding

De rekenkamer beantwoordt in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag:

Is er sprake van een doeltreffende uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebeleid?

In tabel 3.1 geeft de rekenkamer weer welke norm en toetsaspecten zij hanteert bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag.

Tabel 3.1 - Norm en toetsaspecten

Norm	Toetsaspecten
De uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebeleid is doeltreffend.	De omvang van de doelgroep is volledig bepaald.
	De doelgroep van minimahuishoudens van het armoedebeleid wordt bereikt en het bereik is in vergelijking met eerdere jaren toegenomen.
	De inkomensondersteunende maatregelen dragen bij aan een verhoogde maatschappelijk participatie van minimahuishoudens
	Inkomensondersteunende maatregelen dragen beperkt bij aan de armoedeval.

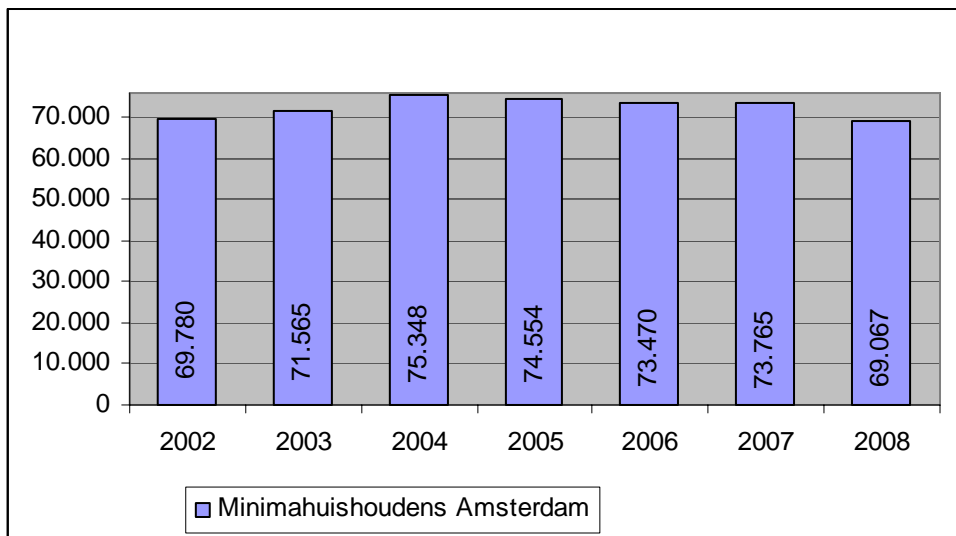
De gemeente brengt jaarlijks de armoedemonitor uit waarin zij rapporteert over de omvang van het aantal minimahuishoudens in Amsterdam. De armoedemonitor is het instrument van de gemeente voor de evaluatie van het gevoerde armoedebeleid. Op basis van de informatie uit de armoedemonitor wordt beleid geformuleerd en bijgesteld. De kwaliteit van de gegevens in de armoedemonitor moet goed zijn in termen van juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid.

Het aantal minimahuishoudens in de armoedemonitor is belangrijk voor het bepalen van het gerealiseerde bereik van de inkomensondersteunende maatregelen onder minimahuishoudens in Amsterdam. De gemeente Amsterdam wil het bereik onder de doelgroep vergroten. De rekenkamer onderzocht of de omvang van de doelgroep van minimahuishoudens volledig is bepaald, of de doelgroep wordt bereikt, of het bereik is toegenomen en of de maatschappelijke participatie van personen in minimahuishoudens is verbeterd. Daarnaast onderzocht de rekenkamer in welke mate inkomensondersteunende maatregelen bijdragen aan de armoedeval.

### 3.2 Aantal minimahuishoudens in Amsterdam

De gemeente Amsterdam geeft sinds 1997 de *Amsterdamse Armoedemonitor* uit. In 2009 is de 12<sup>e</sup> monitor verschenen. De monitoren geven de aantallen personen en huishoudens weer die per jaar tot de minimahuishoudens in Amsterdam worden gerekend. In figuur 3.1 is het totaal aantal minimahuishoudens per jaar weergegeven voor de periode 2002-2008.

*Figuur 3.1 - Minimahuishoudens in Amsterdam*



Bron: Armoedemonitor 2007 en 2008

Figuur 3.1 schetst een ontwikkeling van de armoede in Amsterdam die gekenmerkt wordt door een stijging van 2002 tot en met 2005 gevolgd door een daling tot onder het niveau van 2002 in 2008 (69.067 minimahuishoudens). In het bijzonder valt de sterke daling in 2008 (6%) op. In de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* stelt de gemeente dat de belangrijkste oorzaak van de daling van het aantal minimahuishoudens in 2008 een jarenlang gunstig economisch klimaat is, waardoor in 2008 meer Amsterdammers een (reguliere) baan vonden.<sup>27</sup>

De rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de gegevens in de armoedemonitor en constateerde daarbij een aantal problemen, dat in de volgende paragrafen nader worden toegelicht.

<sup>27</sup> DWI, *Armoedemonitor 2008*, oktober 2009, p.7.

### 3.2.1 Probleem 1: Geen voldoende inzicht op uitstroom uit armoede

Uit het aantal minimahuishoudens in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* blijkt dat in 2008 zich een daling heeft voorgedaan van 4.698 minimahuishoudens (5.483 personen). Onderdeel van de monitor is een analyse van in- en uitstroom van personen in armoede. Tabel 3.2 bevat een overzicht van de kenmerken van in- en uitstroom voor 2003-2008, zoals opgenomen in de armoedemonitor.

Tabel 3.2 - Kenmerken saldo in- en uitstroom van personen in armoede

Oorzaak	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Verhuizing naar of uit Amsterdam	-1.026	-1.223	-2.478	-2.291	-1.524	-1.806
Verhuizing van of naar instituut	-171	-245	-324	-248	-362	-52
Geboorte of sterfte	299	753	516	503	434	307
Daling of stijging inkomen	2.651	9.264	241	1.992	1.373	-3.932
Saldo in- en uitstroom	1.753	8.549	-2.045	-44	-79	-5.483

Bron: Armoedemonitor 2007 en 2008

De *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* vermeldt dat de sterke daling van het aantal minimahuishoudens in 2008 veroorzaakt wordt door een stijging van inkomen van personen in armoede.<sup>28</sup>

De rekenkamer plaats hierbij de volgende kanttekening. De belangrijkste bron voor de analyse van in- en uitstroom vormt het 'vertrokken personen' bestand.<sup>29</sup> Vertrokken personen worden geïdentificeerd door vergelijking van het huishoudens- en personenbestand van enig jaar met het voorgaande jaar. Personen die in het voorgaande jaar wel tot de minima werden gerekend, maar in het daaropvolgende jaar niet meer in de onderzoeksbestanden voorkomen worden als uitstroom aangemerkt.

Het 'vertrokken personenbestand' kent 3 categorieën uitstroom: verhuizing, emigratie en overlijden. Indien een uitgestroomd persoon niet in één van de drie categorieën van het 'vertrokken personenbestand' voorkomt dan wordt de persoon of het huishouden toegerekend aan de categorie 'verbetering van inkomenssituatie'. De rekenkamer stelt vast dat deze categorie in feite functioneert als sluitpost en dat de gemeente geen inzicht heeft in de feitelijke inkomenssituatie van deze uitgestroomde personen en huishoudens. De gemeente weet niet of de uitstroom het gevolg is van een verbeterde inkomenspositie. Het kan ook zijn dat minder huishoudens gebruik maken van de inkomensondersteunende maatregelen of daarvoor in aanmerking komen als gevolg van veranderde regelgeving.

<sup>28</sup> DWI, *Armoedemonitor 2008*, oktober 2009, p.33.

<sup>29</sup> O+S, *Handleiding Armoedemonitor*.

### 3.2.2 Probleem 2: Geen zicht op effecten veranderde regelgeving en bijschattingen

Om meer inzicht te krijgen in de oorzaak van de ontwikkeling van het aantal minimahuishoudens in de armoedemonitor onderzocht de rekenkamer de samenstelling van dit aantal minimahuishoudens. De informatie in de armoedemonitor is voornamelijk gebaseerd op het *Dynamisch Inkomenbestand Amsterdam* (DIA). In dit bestand zijn gegevens van verschillende gemeentelijke diensten aan elkaar gekoppeld. Elk van de diensten levert een bestand aan met gegevens over personen en huishoudens die van een inkomensondersteunende maatregel gebruik maken. Deze gegevens worden aangevuld met gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). De Dienst Persoonsgegevens en Geoinformatie (DPG) levert deze informatie.<sup>30</sup>

De rekenkamer ontving van O+S een overzicht van de samenstelling van deze het aantal minimahuishoudens naar de verschillende bestanden die ten grondslag liggen aan DIA. De optelling van de afzonderlijke minimahuishoudens in deze bestanden leidt tot het totaal aantal minimahuishoudens in de armoedemonitor. In tabel 3.3 geven wij voor de periode 2002-2008 het aantal minimahuishoudens weer en de bron op basis waarvan het huishouden is opgenomen in de armoedemonitor. Op deze wijze krijgen we inzicht in mogelijke wijzigingen in de herkomst van minimahuishoudens in de armoedemonitor.

Ter verduidelijking van tabel 3.3 wijst de rekenkamer er op dat het aantal minimahuishoudens per bron in feite een 'netto' aantal is. Aangezien minima-huishoudens van meerdere inkomensondersteunende maatregelen gebruik kunnen maken, kunnen ze ook in meerdere bronbestanden voorkomen. Bij het bepalen van de omvang van het aantal minimahuishoudens op basis van de bronbestanden moet een correctie gemaakt worden voor huishoudens die in meerdere bronbestanden voorkomen. Deze correctie wordt gemaakt bij het samenstellen van de onderzoeksbestanden voor de armoedemonitor.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van het DIA zie bijlage 3.

<sup>31</sup> Uitgangspunt voor deze correcties is een hiërarchie, toegekend door Socratis aan de bronbestanden, voor het toerekenen van huishoudens die in meerdere bronbestanden voorkomen. Deze hiërarchie houdt, bijvoorbeeld, in dat een huishouden dat zowel een bijstandsuitkering ontvangt als kwijtschelding van gemeentelijke heffingen krijgt alleen wordt toegerekend aan het bronbestand bijstand. Volgens O+S is deze hiërarchie wel uitgebreid met het toevoegen van nieuwe bronbestanden, maar is de volgorde op zich niet gewijzigd.

Tabel 3.3 - Aantal minimahuishoudens naar bron

Bestand	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bijstandregistratie	39.740	42.885	41.914	38.343	37.393	36.169	35.038
Kwijtscheldingen	12.149	14.868	20.331	22.749	23.281	25.661	19.290
WIW	33	117	58	41	24	20	203
Vangnetregeling	11	65	5	0	0	0	0
Bijzondere bijstand	2.746	3.467	1.936	3.539	3.087	3.314	4.014
Participatiefonds <sup>32</sup>	836	0	1.312	312	126	126	0
Huursubsidie	8.645	0	0	568	542	505	437
AOW	5.620	0	0	0	2.687	2.692	2.691
Scholierenvergoeding Knipkaartregeling. <sup>33</sup>	0	0	0	185	810	440	2.668
PC-regeling	0	0	0	43	10	60	23
Wwb banen	0	0	0	46	30	8	369
Onbekend	0	54	0	0	0	0	0
Totaal op basis bestanden	69.780	61.456	65.556	65.826	67.990	68.995	64.733
Huursubsidie geschat	0	7.643	7.106	6.283	5.480	4.770	4.334
AOW geschat	0	2.466	2.583	2.407	0	0	0
Totaal schattingen	0	10.109	9.689	8.690	5.480	4.770	4.334
Totaal Armoedemonitor <sup>34</sup>	69.780	71.565	75.348	74.554	73.470	73.765	69.067

Bron: O+S (onderzoeksbestanden DIA)

Op basis van tabel 3.3 constateert de rekenkamer het volgende:

1. De bijdrage van het aantal minimahuishoudens in het kwijtscheldingen bestand aan het totaal aantal minimahuishoudens is in 2008 gedaald met 6.371. Gezien dit grote aantal stelt de rekenkamer dat deze daling voor het grootste deel de daling van het totaal aantal minimahuishoudens in de armoedemonitor veroorzaakt. De Dienst Belastingen bevestigt in een gesprek met de rekenkamer dat de daling van het aantal kwijtscheldingen grotendeels is veroorzaakt door de aanscherping van de Invorderingswet 1990. Door deze aanscherping kunnen minder huishoudens aanspraak maken op kwijtschelding. Een gedeelte van deze huishoudens wordt alsnog via een ander bronbestand in het aantal minima-huishoudens van de armoedemonitor opgenomen. De rekenkamer schat dat de

<sup>32</sup> Betreft Stadspas, bron: interview O+S.

<sup>33</sup> Bevat de School- en reiskostenvergoeding en de *Knipkaartregeling*.

<sup>34</sup> Op basis van optelling afzonderlijke bronnen komt de rekenkamer tot een totaal van 75.245 in plaats van 75.348 zoals vermeld in de Armoedemonitor voor 2004. In 2005 bedraagt het totaal 74.516 in plaats van 74.554.

aanscherping van de Invorderingswet 1990 uiteindelijk leidt tot een daling van circa 3.000 minimahuishoudens in 2008 in de armoedemonitor.<sup>35</sup>

2. Het totaal aantal minimahuishoudens is deels gebaseerd op schattingen. In de periode 2002-2008 is sprake van 2 schattingen. In de periode 2003-2005 kon de gemeente niet beschikken over bestanden van de SVB met informatie over AOW-ers met een minimuminkomen. Als gevolg van de wetwijziging waarbij de huursubsidie overging in een huurtoeslag beschikt de gemeente na 2002 niet langer over informatie over minimahuishoudens die huursubsidie ontvangen. Om te voorkomen dat het aantal minimahuishoudens in Amsterdam in deze periode onderschat zouden worden als gevolg van de beperkingen in het inzicht van de gebruiksgegevens van de AOW en de huursubsidie zijn schattingen voor deze twee bronnen opgenomen.<sup>36</sup> Omdat vanaf 2006 de gemeente weer kon beschikken over AOW gegevens is deze schatting komen te vervallen. Voor de huursubsidie is de schatting gecontinueerd. Bij het bepalen van de schatting van de huursubsidie in de volgende jaren is elk jaar opnieuw met verminderingen als gevolg van uitstroom rekening gehouden. De rekenkamer constateert dat bij deze schattingen geen rekening is gehouden met de mogelijke instroom als gevolg van verhuizing of geboorte. Hiervan is het gevolg dat de omvang van het aantal minimahuishoudens wordt onderschat.

### **3.2.3 Probleem 3: Alleen minimahuishoudens die gebruik maken van een inkomensondersteunende maatregel zijn bekend.**

Onder verantwoordelijkheid van DWI bepaalt O+S de omvang van de groep minima in Amsterdam. Voor haar berekeningen baseert O+S zich hoofdzakelijk op de geanonimiseerde onderzoeksbestanden voor personen en huishoudens die uit DIA worden gegenereerd. DIA bevat gegevens over personen en huishoudens voor zover deze in het onderliggende jaar gebruik hebben gemaakt van één of meer inkomensondersteunende maatregelen van het armoedebeleid of een algemene bijstandsuitkering hebben ontvangen.<sup>37</sup> Omdat het aantal minimahuishoudens in Amsterdam in de armoedemonitor is gebaseerd op gebruik van inkomensondersteunende maatregelen en de algemene bijstand stelt de rekenkamer vast dat dit aantal in feite een ondergrens is voor de werkelijke omvang van het aantal minimahuishoudens in Amsterdam. Minimahuishoudens die geen gebruik maken van één van de verschillende maatregelen én geen algemene bijstand ontvangen worden niet meegeteld in de armoedemonitor.

---

<sup>35</sup> De rekenkamer heeft hiervoor de daling van kwijtscheldingen van 6.371 verminderd met alle stijgingen bij de volgende bronbestanden: WIW (183), Bijzondere bijstand (700), Scholierenvergoeding (2.228) en Wwb banen (361).

<sup>36</sup> O+S, *Handleiding Armoedemonitor*.

<sup>37</sup> Voor een uitgebreidere beschouwing over de totstandkoming van DIA verwijst de rekenkamer naar bijlage 3.

### **3.2.4 Probleem 4: Minimahuishoudens die een woonkostenbijdrage ontvangen en geen gebruik maken van een andere inkomensondersteunende maatregel worden in de armoedemonitor niet meegenomen.**

Uitgangspunt bij het bepalen van het aantal minimahuishoudens in Amsterdam in de armoedemonitor is de mate van gebruik van voorzieningen van het armoedebeleid. Sinds 2007 heeft de gemeente Amsterdam de *Woonkostenbijdrageregeling*. Als opvolger van het *Woonlastenfonds*. Deze inkomensondersteunende maatregel voert de Dienst Belastingen uit. De rekenkamer constateert dat de informatie over minimahuishoudens die een *Woonkostenbijdrageregeling* ontvangen niet is gebruikt om het aantal minimahuishoudens in Amsterdam te bepalen. DWI gaf in een gesprek met de rekenkamer aan dat het ontbreken van de *Woonkostenbijdrageregeling* in 2008 door DWI te laat was gesignaleerd om deze nog te gebruiken voor de bepaling van het aantal minimahuishoudens in de armoedemonitor.

In haar jaarverslag heeft de Dienst Belastingen het aantal verstrekte bijdragen uit de *Woonkostenbijdrageregeling* opgenomen. In 2008 waren dit er 62.291 (2007: 11.590). Het is onduidelijk hoeveel van deze 62.291 al via andere inkomensondersteunende maatregelen in het totaal aantal minimahuishoudens is vertegenwoordigd. Het is evenwel evenzeer onwaarschijnlijk dat *alle* minimahuishoudens, die een woonkostenbijdrage ontvangen, ook al van een andere inkomensondersteunende maatregel gebruik maken. Daarom constateert de rekenkamer dat gebruik van de informatie over minimahuishoudens die een woonkostenbijdrage ontvangen zal leiden tot een toename van het aantal bekende minimahuishoudens in de armoedemonitor waarbij opgemerkt moet worden dat de doelgroep van de *Woonkostenbijdrageregeling* tot 125% van het WSM reikt.

### **3.2.5 Probleem 5: Doelgroep 105%-110% wordt niet bereikt**

Onderdeel van de collegedoelstellingen is het uitbreiden van de doelgroep voor het armoedebeleid van 105% van het WSM naar 110% van het WSM.<sup>38</sup> In 2006 is de uitbreiding van de doelgroep in de regelgeving van de gemeente Amsterdam opgenomen. In de armoedemonitor komt deze uitbreiding van de doelgroep niet tot uitdrukking in een stijging van het aantal minimahuishoudens. In 2006 daalt het aantal minimahuishoudens zelfs tot 73.470 (2005: 74.554). In de *Amsterdamse Armoedemonitor 2006* wordt het uitblijven van een stijging van het aantal minimahuishoudens verklaard doordat de nieuwe doelgroep (met een inkomen tussen 105% en 110% van het WSM) nog niet zijn weg naar de gemeentelijke voorzieningen heeft weten te vinden.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Programakkoord 2006-2010, p.8.

<sup>39</sup> DWI, *Amsterdamse Armoedemonitor 2006*, december 2007, p.1.

O+S geeft aan dat de gemeente geen inzicht heeft in de werkelijke aantallen minimahuishoudens met een inkomen tussen 105% en 110% van het WSM die in de armoedemonitor zijn opgenomen. Wél heeft de rekenkamer van O+S informatie ontvangen over het aantal in de armoedemonitor opgenomen huishoudens in deze categorie voor zover bekend. Op basis van deze informatie constateert de rekenkamer dat het aantal huishoudens met een inkomen tussen de 105% en 110% van het WSM dat gebruik maakt van een inkomensondersteunende maatregel mogelijk zeer beperkt is. Op een totaal van 69.067 minimahuishoudens in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* zijn 132 minimahuishoudens bekend met een inkomen tussen 105% en 110% van het WSM.<sup>40</sup>

De rekenkamer schat dat de werkelijke omvang van de doelgroep van minima-huishoudens in Amsterdam groter is dan uit de armoedemonitor blijkt.<sup>41</sup> Zij baseert deze schatting op CBS gegevens over de omvang van de groep minima tussen 105% en 110% van het WSM in *zeer sterk stedelijk gebied*.<sup>42</sup> Op basis van deze gegevens leidt de rekenkamer af dat de groep minimahuishoudens tussen 105% van het WSM en 110% van het WSM gemiddeld in de periode 2003-2008 2,7% van alle huishoudens bedraagt.<sup>43</sup> Toepassing van het gemiddelde percentage van 2,7% op het totaal aantal huishoudens in Amsterdam in 2008 leidt tot een verwachte omvang van de doelgroep minimahuishoudens tussen 105% en 110% van het WSM van ongeveer 11.000 huishoudens

### **3.2.6 Probleem 6: Veel minimahuishoudens maken geen gebruik van inkomensondersteunende maatregelen**

In 2006 is in het kader van het Innovatieprogramma Werk en Bijstand (IPW) het project 'Beter presteren met bijzondere bijstand' gestart. Het doel van dit project was *het inzetten van succesvolle marketingmethoden om de doelgroep voor bijzondere bijstand aan te zetten meer gebruik te maken van de mogelijkheden van gemeentelijk minimabeleid*. Onderdeel van het project was een bestandsvergelijking waarbij de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) vergeleken is met de inkomensgegevens van de Rijksbelastingdienst om inzicht te krijgen in de omvang van de totale doelgroep per deelnemende gemeente. De bestandsvergelijking vond voor het grootste deel

---

<sup>40</sup> Volgens de informatie van O+S waren deze aantallen in 2006: 136 en in 2007: 127.

<sup>41</sup> De rekenkamer baseert zich hiervoor op de opmerkingen over het bereik van de minimahuishoudens met een inkomen tussen 105% en 110% van het WSM in de Armoedemonitor 2006 (december 2007, p.1).

<sup>42</sup> Op basis van de definitie gehanteerd door het CBS voor het bepalen van zeer sterk stedelijk gebied, is dit percentage, naar de mening van de rekenkamer, een betere benadering dan het percentage voor de provincie Noord-Holland. Wij benadrukken echter dat het nog steeds een benadering betreft, het stedelijk karakter van Amsterdam is groter dan de definitie zeer sterk stedelijk gebied. Het CBS definieert 'zeer sterk stedelijk gebied' in StatLine als buurten of wijken met een omgevingsadressendichtheid groter dan 2500/km<sup>2</sup>. In de CBS publicatie Gemeente op maat 2006, Amsterdam is het aantal personen in Amsterdam in zeer sterk stedelijk gebied (604.420 – 81%) afgezet tegen de Provincie Noord-Holland (918.490 – 35%).

<sup>43</sup> Hierbij constateert de rekenkamer dat dit percentage redelijk constant is met een maximum van 3,0% (2005) en een minimum van 2,4% (2008).



plaats in oktober 2008 en de gemeente Amsterdam nam hieraan deel. De bestandsvergelijking is uitgevoerd door het Inlichtingenbureau (IB).<sup>44</sup>

De gemeente Amsterdam ontving in het kader van deze pilot van het IB een totaal aantal van 203.202 signalen van huishoudens met een inkomen onder 110% van het WSM. Op de signalen van het IB hebben de deelnemende gemeenten correcties toegepast omdat onder de signalen van de IB-groep ook huishoudens waren die niet tot de doelgroep van het armoedebeleid van de deelnemende gemeenten behoorden. Belangrijke correcties zijn gemaakt voor zogenaamde nulinkomens (geen inkomensgegevens bekend) en de mate waarin zelfstandigen (als gevolg van forfaitaire aftrekposten) tot de doelgroep moeten worden gerekend. Een aanvullende complicatie betrof de actualiteit van de inkomensgegevens van de Rijksbelastingdienst, aangezien de inkomensgegevens betrekking hadden op het belastingjaar 2006 en de bestandskoppeling pas eind 2008 werd gemaakt<sup>45</sup>

DWI geeft aan de ontvangen signalen te hebben onderzocht. De rekenkamer heeft geen documentatie aangetroffen waarin over de uitkomsten van dit onderzoek wordt gerapporteerd. Wel constateert de rekenkamer dat de uitkomst van het onderzoek naar de signalen van het IB is gebruikt bij de uitkering van de zogeheten *€ 50 regeling* rond de jaarwisseling van 2008.<sup>46</sup> Op basis van de signalen van het IB zijn 25.713 huishoudens geselecteerd die nog niet bekend waren bij DWI. Deze huishoudens zijn aangeschreven om via een eenvoudige aanvraag een beroep te doen op de *€ 50 regeling*.

Van het aantal minimahuishoudens van 65.000 (exclusief schattingen) in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* zijn er 54.369 huishoudens bekend bij DWI. De overige huishoudens zijn bekend bij andere gemeentelijke diensten waaronder de Dienst Belastingen, maar niet bij DWI. Uitgaande van de bij DWI bekende minima-huishoudens (54.369) en de uitkomst van de bestandsvergelijking met gegevens van de Rijksbelastingdienst (25.713 minimahuishoudens) schat de rekenkamer het aantal minimahuishoudens in Amsterdam op 80.000 minimahuishoudens.

DWI is van mening dat de rekenkamer de 25.713 huishoudens niet volledig mag betrekken bij de schatting van het totaal aantal minimahuishoudens. DWI komt tot deze conclusie op basis van de volgende argumenten:

---

<sup>44</sup> Een beschrijving van de doelstelling en methodes van het IPW project zijn, onder andere, opgenomen in de Verantwoordingsrapportage IPW-project "Beter presteren met bijzondere bijstand" van Conclusion Advies en Management, d.d. 5 mei 2009.

<sup>45</sup> Voor een beschrijving van de bestandskoppeling verwijst de rekenkamer naar bijlage 4.

<sup>46</sup> Betreft de uitvoering van het amendement Tang/Spekman (TK 31 474 XV, nr. 10).

1. De uitgevoerde bestandskoppeling met het Inlichtingenbureau is volgens DWI ondeugdelijk en de verkregen informatie over het inkomen van minimahuishoudens is gedateerd.
2. Van de 25.000 minimahuishoudens die zijn aangeschreven voor de € 50 regeling hebben er volgens DWI 6.807 minimahuishoudens gereageerd. Hieruit leidt DWI af dat er hooguit 6.807 huishoudens worden gemist in de armoedemonitor.
3. DWI geeft aan dat van deze 6.807 huishoudens het niet duidelijk is of ze daadwerkelijk tot de doelgroep van het armoedebeleid behoren omdat de gemeente geen formele inkomenstoets heeft uitgevoerd waaruit blijkt dat deze huishoudens aanspraak kunnen maken op inkomensondersteunende maatregelen.

De rekenkamer is het met deze redenering van DWI oneens. Hiervoor heeft zij 5 redenen:

1. De uitgevoerde bestandskoppeling met het Inlichtingenbureau was bewerkelijk. Het leverde een grofmazig bestand op dat rigoureuus moest worden bewerkt door de gemeente. De gemeente Amsterdam heeft deze exercitie uitgevoerd. Uit de 203.202 ontvangen signalen van het Inlichtingenbureau heeft de gemeente uiteindelijk 25.713 minimahuishoudens geïdentificeerd die nog niet bekend waren bij DWI.
2. De gemeente vond de resultaten van de bestandskoppeling betrouwbaar genoeg om over te gaan tot een eenmalige uitkering van € 50 aan deze 25.713 huishoudens.
3. Van de 25.713 minimahuishoudens hebben er 6.807 gereageerd. Hieruit kan niet worden afgeleid dat de overige huishoudens niet tot de doelgroep van het Amsterdamse minimabeleid behoren. Ter illustratie kan het volgende voorbeeld dienen: Alle bijstandsgerechtigden worden door DWI aangeschreven voor de *(Aanvullende) Ziektekostenverzekering*. Hiervan maakt volgens de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* ongeveer 80% van de bijstandsgerechtigden gebruik. Daaruit kan niet worden afgeleid dat de 20% die niet gebruik maakt van de regeling, niet tot de doelgroep van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam behoort.
4. DWI definieert het aantal minimahuishoudens als het aantal huishoudens dat, na toetsing, gebruik kan maken van inkomensondersteunende maatregelen. De rekenkamer wijst erop dat de doelgroep van het armoedebeleid bestaat uit alle huishoudens in Amsterdam met een inkomen tot 110% van het WSM en niet alleen het aantal minimahuishoudens dat gebruik kan maken van inkomensondersteunende maatregelen.
5. Ten slotte blijkt uit ons onderzoek dat de gemeente geen inzicht heeft in welke mate minimahuishoudens met een inkomen tussen 105% en 110% van het WSM in de armoedemonitor zijn opgenomen. Volgens de informatie van O+S zijn slechts 132 huishoudens in deze categorie bekend. Op basis van CBS cijfers schat de rekenkamer de omvang van deze categorie alleen al op ongeveer 11.000 huishoudens.

### **3.2.7 Conclusie kwaliteit armoedemonitor**

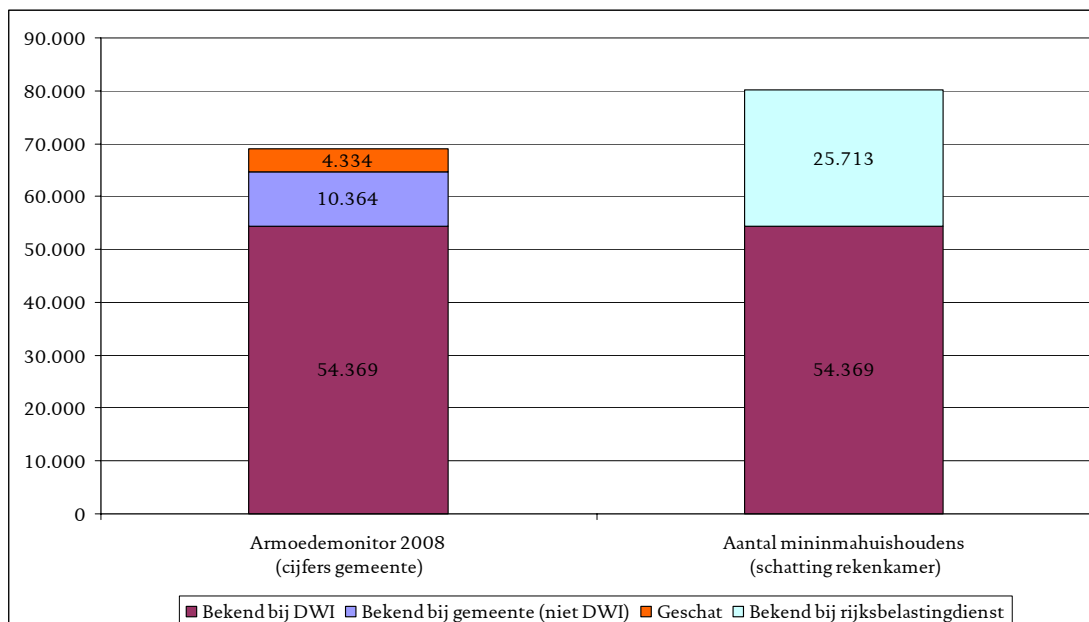
De rekenkamer stelt vast dat de gemeente beperkt inzicht heeft in de oorzaak van uitstroom van minimahuishoudens. Het aantal uitgestroomde minima-huishoudens door inkomensverbetering is gebaseerd op een benadering. De gemeente heeft geen inzicht in hoeverre deze huishoudens daadwerkelijk een verbetering van hun inkomen bereikt hebben.

Ontwikkelingen in de aantallen minimahuishoudens in Amsterdam worden niet alleen veroorzaakt door economische ontwikkelingen maar ook door schattingen en wetswijzigingen. In het bijzonder de daling in 2008 is het resultaat van aanscherping van de Invorderingswet 1990 en de dalende schatting voor de bron huursubsidie. De rekenkamer constateert dat de armoedemonitor hierdoor slechts beperkt inzicht geeft in de werkelijke ontwikkeling van Amsterdamse minimahuishoudens en dat de daling van het aantal minimahuishoudens in 2008 waarschijnlijk wordt overschat.

De rekenkamer constateert dat minimahuishoudens in de armoedemonitor worden meegeteld voor zover ze gebruik maken van één of meer maatregelen van het armoedebeleid. Dit betekent dat de aantallen minimahuishoudens in de armoedemonitor een ondergrens vormen voor de werkelijke aantallen minimahuishoudens in Amsterdam. De rekenkamer constateert dat de gemeente geen inzicht heeft in hoeverre huishoudens met een inkomen tussen de 105% en 110% van het WSM worden bereikt. Daarnaast blijkt uit een koppeling van gegevens van DWI met gegevens van de Rijksbelastingdienst dat in de gemeente Amsterdam ongeveer 25.000 minimahuishoudens van geen enkele inkomensondersteunende maatregel van DWI gebruik maakt. De rekenkamer concludeert dan ook dat de gemeente Amsterdam de totale groep minimahuishoudens onvoldoende in beeld heeft.

In figuur 3.2 geeft de rekenkamer een overzicht van de omvang van het aantal minimahuishoudens in de armoedemonitor en geeft daarbij een voorzichtige schatting van het totaal aantal minimahuishoudens op basis van gegevens van de Rijksbelastingdienst.

Figuur 3.2 - Verschillen ten opzichte van Amsterdamse Armoedemonitor in 2008



De rekenkamer schat het totaal aantal minihuishoudens in Amsterdam op ongeveer 80.000. Het aantal minihuishoudens kan echter ook nog hoger zijn dan de geschatte 80.000. De belangrijkste reden daarvoor is dat het onduidelijk is in hoeverre de groep minihuishoudens die niet in beeld is bij DWI overlapt met de bij andere gemeentelijke diensten wel bekende minihuishoudens. De gemeente heeft hier geen informatie over.

De uitvoering van de € 50 *regeling* biedt enig zicht op de omvang van de bij de gemeente onbekende minihuishoudens. Van de minihuishoudens die reageerden in het kader van het de € 50 *regeling*, bleek 80% nog niet bekend bij de gemeente Amsterdam. Deze groep was niet bekend bij DWI en ook niet bij andere gemeentelijke diensten die inkomensondersteunende maatregelen uitvoeren. Als we dit percentage extrapoleren naar de volledige groep van 25.713 bij DWI onbekende minihuishoudens dan levert dit ongeveer 20.000 bij de gemeente onbekende minihuishoudens op. Als we dit aantal optellen bij de in de armoedemonitor 2008 bekende minihuishoudens (circa 65.000, exclusief schattingen) dan is het totaal aantal minihuishoudens mogelijk zelfs 85.000.

### 3.3 Het bereik en gebruik van inkomensondersteunende maatregelen

De gemeente Amsterdam meet de effectiviteit van haar armoedebeleid voornamelijk af aan de mate waarin zij de doelgroep van minima weet te bereiken. In het *Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebeleid 2009-2012* wordt de ambitie uitgesproken dit bereik in 'enkele jaren' op een niveau van 90% te brengen.<sup>47</sup> In deze paragraaf onderzoekt de rekenkamer of het gemeentelijk armoedebeleid de doelgroep bereikt en in hoeverre dit bereik is toegenomen. Om tot een oordeel te komen onderzoekt de rekenkamer eerst het gerealiseerde bereik van het armoedebeleid binnen de doelgroep. Vervolgens onderzoeken wij de ontwikkeling van het gebruik van de inkomensondersteunende voorzieningen uit het armoedebeleid. Ten slotte geeft de rekenkamer haar oordeel over de mate waarin de gemeente de minima in Amsterdam weet te bereiken.

#### 3.3.1 Bereik inkomensondersteunende maatregelen binnen de doelgroep

De rekenkamer gaat in op de ontwikkeling van het gerealiseerde bereik van de inkomensondersteunende maatregelen. Het gemiddelde bereik zoals opgenomen in de armoedemonitoren voor 2007 en 2008 is een gemiddelde van het bereik van 8 inkomensondersteunende maatregelen onder de respectievelijke doelgroepen.<sup>48</sup> De rekenkamer stelt vast dat het gemiddelde bereik in 2008 ten opzichte van 2007 met 2% is gedaald.

Tabel 3.5 - Bereik inkomensondersteunende maatregelen 2006-2008

	2006	2007	2008
Minimahuishoudens	73.470	73.765	69.067
Gemiddeld bereik	69%	71%	69%

Bron: *Amsterdamse Armoedemonitor* 2006, 2007 en 2008

#### *Effect bevindingen doelgroepbepaling*

In de vorige paragraaf constateerde de rekenkamer dat, op basis van de van een vergelijking van de minimahuishoudens in de armoedemonitor met gegevens van de Rijksbelastingdienst het aantal minimahuishoudens naar schatting 11.000 huishoudens hoger is dan gerapporteerd in de armoedemonitor. Dit betekent per definitie dat de armoedemonitor een overschatting weergeeft van het gerealiseerde bereik bij elk van de inkomensondersteunende maatregelen en dus ook voor het totale gemiddelde bereik van de voorzieningen.<sup>49</sup> De rekenkamer schat op basis van

<sup>47</sup> DWI, *Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebeleid 2009-2012*, p.5.

<sup>48</sup> Dit betreft de volgende voorzieningen: de *Stadspas*, de *Kwijtscheldingsregeling*, de *Scholierenvergoeding*, de *PC-regeling*, de *Ziektekostenverzekering*, de *Langdurigheidtoeslag*, de *Knipkaartregeling* en de *Plusvoorziening 65+*.

<sup>49</sup> De rekenkamer wijst er wel op dat in de doelgroepen per voorziening, in tegenstelling tot de rapportage over de totale aantallen minima in Amsterdam, institutionele huishoudens wel worden meegenomen (bron: Handleiding Armoedemonitor O+S), het is voor O+S niet mogelijk om in te schatten welk effect dit heeft op het gemiddelde bereik.

die 11.000 extra minimahuishoudens dat het gemiddelde bereik in 2008 rond de 60% ligt in plaats van de in de armoedemonitor gerapporteerde 69%.<sup>50</sup>

### 3.3.2 Het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen

Doordat een groot deel van de doelgroep van het Amsterdamse armoedebeleid niet in beeld is, zijn de bereikcijfers uit de armoedemonitor onbetrouwbaar. Daarnaast constateert de rekenkamer dat de berekening van de bereikcijfers in de armoedemonitor inconsistenties bevat.<sup>51</sup> Om deze reden heeft de rekenkamer de ontwikkeling van het gebruik van de inkomensondersteunende maatregelen onderzocht.

#### *Totaal gebruik inkomensondersteunende maatregelen*

Gezien de onderliggende methodiek (DIA) en de bevindingen van de rekenkamer constateren wij dat dit gegeven niet de omvang van de doelgroep weergeeft maar wel een aanknopingspunt biedt voor het aantal minimahuishoudens dat gebruik maakt van de voorzieningen van het Amsterdamse armoedebeleid. De rekenkamer maakt hiervoor gebruik van de in de armoedemonitoren opgenomen gegevens over cumulatief gebruik. In tabel 3.6 geven wij een overzicht van de ontwikkeling van het aantal bereikte minimahuishoudens.<sup>52</sup>

*Tabel 3.6 - Totaal gebruik inkomensondersteunende maatregelen*

	2006	2007	2008
Minimahuishoudens armoedemonitor	73.470	73.765	69.067
Huishoudens die één of meer voorzieningen gebruiken	91%	92%	89,4%
Bereikte minimahuishoudens	66.947	67.863	61.793

Bron: *Amsterdamse Armoedemonitor 2008*, O+S (DIA), bewerking rekenkamer

Op basis van bovenstaande tabel stelt de rekenkamer vast dat het gebruik van de inkomensondersteunende maatregelen in 2008 gedaald is ten opzichte van 2006 met 5.208 huishoudens. Dit aantal komt overeen met een daling in het bereik van bijna 8%.

---

<sup>50</sup> Voor deze schatting gaat de rekenkamer ervan uit dat de 11.000 huishoudens in de IPW selectie tot de minimahuishoudens moeten worden gerekend. Verder neemt de rekenkamer aan dat de overschatting van het bereik zich in gelijke mate bij alle acht voorzieningen voordoet.

<sup>51</sup> Een overzicht van de inconsistenties in de berekening van de bereikcijfers is opgenomen in bijlage 5.

<sup>52</sup> Exclusief huishoudens die gebruik maken van de *Woonkostenbijdrageregeling*.

### *Gebruik per inkomensondersteunende maatregel*

In aanvulling op de ontwikkeling van het totale gebruik beoordeelt de rekenkamer ook de ontwikkeling van het gebruik per inkomensondersteunende maatregel. In tabel 3.7 is een overzicht opgenomen met daarin de aantallen gehonoreerde aanvragen per maatregel. Deze aantallen kunnen, afhankelijk van de regeling, betrekking hebben op personen of huishoudens. Het gepresenteerde totaal gebruik is overigens niet gecorrigeerd voor meervoudig gebruik van maatregelen door personen of huishoudens.

*Tabel 3.7 - Absoluut gebruik per inkomensondersteunende maatregel*

	2006	2007	2008	% 2006-2008
Bijzondere bijstand	8.388	8.539	9.253	10,3%
Kwijtscheldingsregeling	55.752	59.964	48.402	-13,2%
Plusvoorziening 65+	9.167	10.108	10.745	17,2%
Langdurigheidtoeslag	14.978	15.255	15.375	2,7%
Knipkaart	15.233	11.405	9.590	-37,0%
Fonds Bijzondere Noden	852	867	719	-15,6%
Stadspas	79.486	79.822	82.123	3,3%
Ziektekosten AV (plus)	60.334	62.891	63.212	4,8%
PC-regeling	1.354	1.290	1.307	-3,5%
Scholierenvergoeding	12.935	12.621	13.209	2,1%
<b>Totaal gebruik</b>	<b>258.479</b>	<b>262.762</b>	<b>253.935</b>	<b>-1,8%</b>

Bron: *Amsterdamse Armoedemonitor 2008*, bewerking rekenkamer

Uit tabel 3.7 blijkt dat het totaal gebruik van de inkomensondersteunende maatregelen van het Amsterdamse armoedebeleid is de afgelopen jaren gedaald. Ten opzichte van 2006 is het gebruik van maatregelen gedaald met 4.544 (1,8%).<sup>53</sup> Deze daling is voornamelijk het gevolg van de daling in 2008 van de verleende kwijtscheldingen. Ten opzichte van 2006 is het aantal verleende kwijtscheldingen gedaald met 7.350 (-3,2%). Deze daling is voornamelijk veroorzaakt door het aanscherpen van de Invorderingswet 1990 waardoor minder burgers aanspraak kunnen maken op de *Kwijtscheldingsregeling*.

<sup>53</sup> Het absolute gebruik per voorziening kan uitgedrukt zijn in gebruik per huishouden (bv. *Langdurigheidtoeslag*) of persoon (Stadspas).

Naast de daling van de kwijtscheldingen constateert de rekenkamer dat het gebruik van voorzieningen voor huishoudens in langdurige armoede is gedaald. In 2006 bedroeg het totaal gebruik van de *Langdurigheidtoeslag*, de *Knipkaartregeling* en de *Plusvoorziening 65+* 39.378 huishoudens, in 2008 is dit gedaald met 9% tot 35.710 huishoudens. In dezelfde periode signaleert de armoedemonitor een stijging van het aantal huishoudens in langdurige armoede van 54.028 in 2006 tot 58.150 in 2008 (een stijging van 7,6%). De rekenkamer constateert dat, ondanks een toename in het aantal bij de gemeente bekende langdurige minima, het gebruik van voorzieningen voor langdurige armoede is gedaald.

### **3.3.3 Conclusie bereik en gebruik**

De rekenkamer constateert dat het bereik van inkomensondersteunende maatregelen in de armoedemonitor, zowel op totaalniveau als op het niveau van afzonderlijke maatregelen, niet over de jaren vergelijkbaar is. De rekenkamer stelt verder vast dat de wijze waarop de aantallen minimahuishoudens in de armoedemonitor worden berekend leidt tot een structurele overschatting van het bereik binnen de doelgroep van minimahuishoudens in Amsterdam. De rekenkamer constateerde al eerder (paragraaf 3.2.3) dat het aantal minimahuishoudens, op basis van een voorzichtige schatting, mogelijk 11.000 huishoudens meer is dan gerapporteerd in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008*. De rekenkamer schat dat het gerealiseerde bereik hierdoor daalt tot 60% in plaats van 69% in 2008.

Omdat de rekenkamer de omvang van de daling van het gerealiseerde bereik onder minimahuishoudens in Amsterdam niet exact kan kwantificeren heeft zij ook het gebruik van de armoedevoorzieningen onderzocht. De rekenkamer stelt vast dat het aantal minimahuishoudens dat gebruik maakt van één of meer voorzieningen is gedaald van 66.947 tot 61.739 (-8%).

Op het niveau van voorzieningen heeft de rekenkamer ook de ontwikkeling van het gebruik beoordeeld. De rekenkamer stelt vast dat het totale gebruik van voorzieningen in de periode 2006-2008 is gedaald met 1,8%. Een groot deel van deze daling is veroorzaakt door de daling van het aantal verleende kwijtscheldingen in 2008. Naast deze daling signaleert de rekenkamer ook een daling in het gebruik van de voorzieningen voor huishoudens in langdurige armoede (9%). Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat de armoedemonitor een stijging van het aantal huishoudens in langdurige armoede rapporteert. Op grond van dit gegeven constateert de rekenkamer dat in het bijzonder voor de doelgroep huishoudens in langdurige armoede het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen is gedaald.



### 3.4 Verhoging maatschappelijke participatie

De algemene doelstelling van het gemeentelijke armoedebeleid (zoals verwoord in de *Meerjarenbeleidsplannen Inkomen en Armoedebeleid*) is het wegnemen van financiële barrières voor volwaardig maatschappelijk participeren.

De rekenkamer constateert dat de gemeente Amsterdam geen systematisch onderzoek doet naar de maatschappelijke participatie van minima. Het is dan ook niet vast te stellen of de inkomensondersteunende maatregelen in algemene zin leiden tot een verhoogde of verbeterde maatschappelijk participatie. Wel is het gebruik van de *Scholierenvergoeding*, de *PC-regeling* en de *Stadspas* in de periode 2006-2008 toegenomen. Of dit ook heeft geleid tot een verhoogde maatschappelijke participatie onder minima is niet eenduidig vast te stellen:

- Voor de groep die van de *PC-regeling* gebruik maakt kan niet worden vastgesteld of de schoolprestaties hier door verbeteren. Wél onderzocht de gemeente de digitale vaardigheden van kinderen die deelnamen aan de *PC-regeling*.
- Van de groep die in het kader van de *Scholierenvergoeding* kosten voor cultuur, recreatie en sport declareert, is niet duidelijk of deze kosten zonder regeling niet zouden zijn gemaakt. Ook is niet duidelijk of deelname aan maatschappelijke activiteiten onder de doelgroep is toegenomen.
- Bij de *Stadspas* ontbreekt informatie over het gebruik van de pas. De gemeente registreert het gebruik van de pas bij organisaties die zelf kortingen aanbieden niet. Wél registreert de gemeente het gebruik van de *Stadspas* bij acties waarbij ook een kortingsbon ingeleverd moet worden. Uit onderzoek van O+S is verder duidelijk dat circa 40% van de stadspasbezitters de kaart niet gebruikt.<sup>54</sup> Tenslotte is niet duidelijk of de maatschappelijke participatie onder de groep minimahuishoudens, die wel de beschikking hebben over de stadspas, is toegenomen.

De rekenkamer stelt vast dat de algemene doelstelling van maatschappelijke participatie van minima leidt tot de inzet van 3 inkomensondersteunende maatregelen. Omdat de gemeente het bereiken van deze doelstelling niet systematisch onderzoekt is onvoldoende duidelijk of de inzet van de 3 inkomensondersteunende maatregelen doeltreffend is.

### 3.5 Inkomensondersteunende maatregelen en de armoedeval

De aanwezigheid van inkomensondersteunende maatregelen brengt het risico van een zogenaamde armoedeval met zich mee. Dit ontstaat doordat met een toename van het inkomen allerlei aanvullende inkomensondersteunende maatregelen wegvallen, waardoor het netto besteedbare inkomen gelijk blijft of zelfs lager wordt. Er is dan geen aanvullende prikkel om extra inkomsten te verwerven. Dit is een effect van alle inkomensondersteunende maatregelen, dus niet alleen van de in Amsterdam

---

<sup>54</sup> O&S, Herijking Stadspas. *Amsterdammers over de stadspas*, maart 2006.

aanwezige maatregelen. Ook verschillende landelijke toeslagen, zoals de huurtoeslag, zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget zijn inkomensafhankelijk en dragen dus bij aan de zogeheten armoedeval.<sup>55</sup>

We gaan na in welke mate er in Amsterdam sprake is van een armoedeval als gevolg van inkomensondersteunende maatregelen en welk aandeel de maatregelen van de gemeente Amsterdam daarin hebben.

Over de armoedeval is bij de begroting van 2009 door het raadslid Van 't Wout een motie ingediend (nr. 629), waarin wordt gevraagd de effecten van de Amsterdamse inkomensondersteunende maatregelen op de armoedeval te onderzoeken. De wethouder Werk en Inkomen heeft hierop gereageerd en constateert dat van alle inkomensondersteunende maatregelen, de landelijke regelingen (huurtoeslag en zorgtoeslag) het meest bijdragen aan de armoedeval (brief aan de raad van 3 juli 2009). Daarnaast is het college van mening dat *het belang van de armoedebestrijding en het voorkomen dat kinderen in armoede opgroeien zwaarder weegt dan het optreden van de armoedeval*. Desondanks blijft het voor het college een uitdaging om te bezien *in hoeverre de armoedeval zo kan worden opgelost dat uitstroom uit de bijstand tot een significante inkomensverbetering leidt*. Verder geeft het college aan dat het vooralsnog geen mogelijkheden ziet om iets aan de armoedeval te doen omdat zij hoge uitvoeringskosten vreest en voorziet dat bij een geleidelijke afbouw van voorzieningen, er minder middelen beschikbaar komen voor minimahuishoudens. Het college acht dit op grond van doelmatigheid en effectiviteit onwenselijk.

De rekenkamer maakt in haar onderzoek naar de bijdrage van inkomensondersteunende maatregelen van de gemeente Amsterdam aan de armoedeval, een onderscheid naar vier huishoudtypes: alleenstaand, (echt)paar met kinderen, (echt)paar zonder kinderen en alleenstaande ouder. Voor het bepalen van de armoedeval gebruikt de rekenkamer grotendeels dezelfde gegevens als het college over de omvang van verschillende inkomensondersteunende maatregelen voor verschillende inkomensgroepen (brief 3 juli 2009).<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Zie ook M.A. Allers en F. de Kam. *Een kwaal van de verzorgingsstaat: De armoedeval*, in Sociaal Bestek, februari 2010.

<sup>56</sup> Voor de bepaling van de koopkrachtontwikkeling maakte de gemeente Amsterdam tot 2008 gebruik van het door COELO ontwikkelde programma Lokosim. De bedragen voor Amsterdam zijn gebaseerd op de tweede helft van 2008. De rekenkamer heeft bij Coelo aanvullende informatie opgevraagd voor alleenstaande ouders om de berekening uit te kunnen voeren. Daarnaast heeft de rekenkamer de op basis van door de Dienst Belastingen aangeleverde gegevens een herberekening van de woonkostenbijdrage gemaakt voor verschillende inkomensgrenzen en huishoudtypes gemaakt.

De rekenkamer betreft inkomensondersteunende maatregelen alleen in de berekening van de armoedeval als de onderzochte categorie minimahuishoudens aanspraak kan maken op deze maatregelen. De rekenkamer voert de analyse uit voor huishoudens die langdurig een inkomen op of net boven het sociaal minimum hebben. Uit de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* blijkt dat 84,2% van de bekende minimahuishoudens langdurig op het sociaal minimum leeft.<sup>57</sup> De rekenkamer bepaalt de armoedeval als volgt. Voor verschillende inkomensniveaus 110% van het WSM, 120% van het WSM en 130% van het WSM is het verschil in netto inkomen bepaald ten opzicht van 100% van het WSM (bijstandsniveau). Daarnaast is per inkomensniveau vastgesteld welke landelijke en gemeentelijke regelingen van toepassing zijn voor de verschillende inkomensniveau's. Vervolgens is per regeling een gemiddeld bedrag gehanteerd (in individuele gevallen kan het bedrag soms hoger en soms lager zijn afhankelijk van de persoonlijke situatie). Door de bedragen per inkomensondersteunende maatregel op te tellen bij het netto inkomen bepaalt de rekenkamer de koopkracht per huishoudtype en inkomensniveau. Omdat bij een toenemend (netto) inkomen het recht op inkomensondersteunende maatregelen geheel of gedeeltelijk vervalt, ontwikkelt de koopkracht zich niet gelijk met de ontwikkeling van het netto inkomen. Als bij minimahuishoudens de koopkracht nauwelijks toeneemt bij een stijgend (netto) inkomen is sprake van de armoedeval.<sup>58</sup>

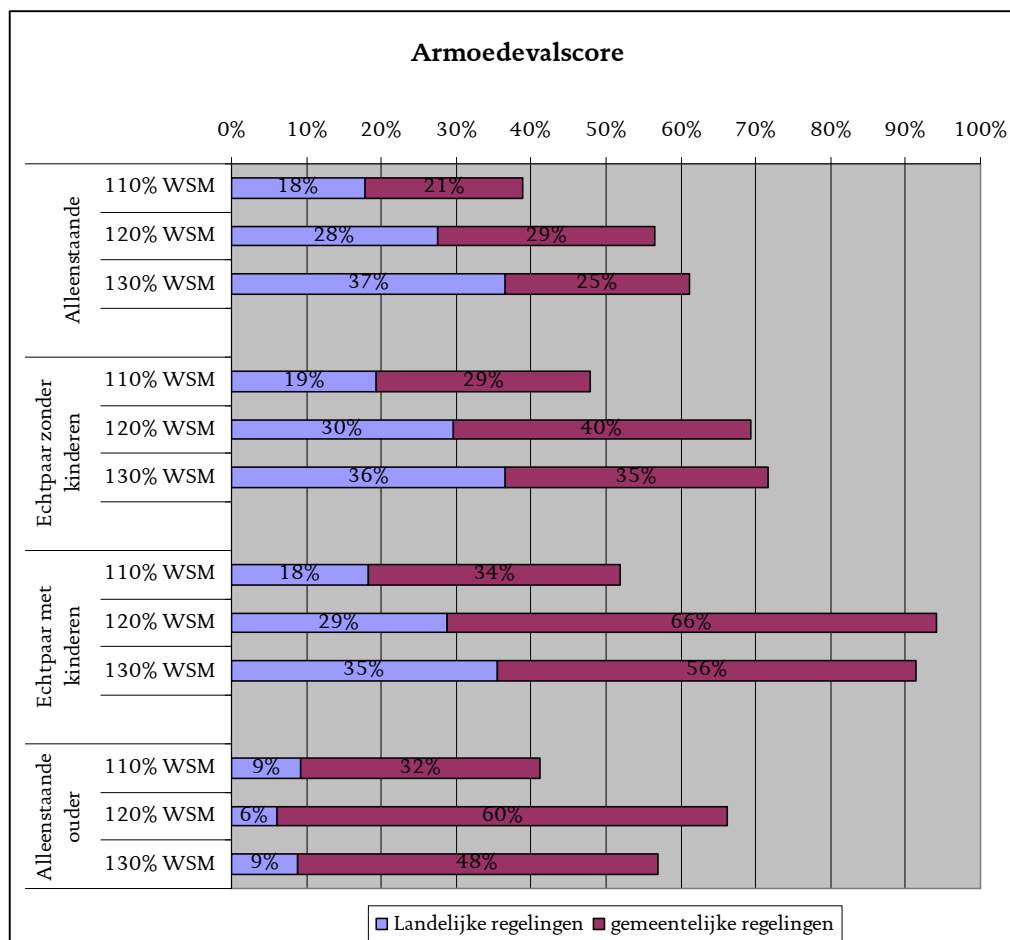
In figuur 3.3 zijn de resultaten van de analyse weergegeven. Als de armoedevalscore op 100% staat dan betekent dit dat de netto inkomen volledig te niet wordt gedaan door het verlies van rechten op inkomensondersteunende maatregelen van zowel de landelijke als de gemeentelijk overheid. Als de armoedevalscore op 0% staat dan betekent dit dat een netto inkomenstoename zich direct vertaalt in een gelijke verbetering van de koopkracht. Hoe lager de armoedevalscore, hoe minder er sprake is van de armoedeval en hoe meer een netto-inkomensstijging direct leidt tot een verbetering van de koopkracht.

---

<sup>57</sup> Armoedemonitor 2008, p.28.

<sup>58</sup> Bijlage 6 bevat een meer uitgebreide beschrijving van de gehanteerde methode en de brontabellen die voor de berekening zijn gebruikt.

Figuur 3.3 - Armoedevalscore voor verschillende huishoudtypes (jonger dan 65 jaar) die langdurig een inkomen op of net boven bijstandsniveau hebben.<sup>59</sup>



Figuur 3.3 laat zien dat de armoedeval elk van de huishoudtypes raakt. Er zijn echter belangrijke verschillen tussen de huishoudtypes en de inkomenspositie van elk van hen. Echtparen met kinderen hebben nauwelijks profijt van hun inkomensverbetering als het inkomen toeneemt tot 130% van het WSM. Als het inkomen voor deze groep toeneemt van 100% WSM naar 130% WSM, dan is sprake van een netto inkomensstijging van € 15.280 naar € 19.470. Dit is een inkomensstijging van netto € 4.190. Het voordeel van deze netto-inkomensstijging vervalt voor een belangrijk deel (91%) als gevolg van wegvallende inkomensondersteunende maatregelen. Voor een belangrijk deel gaat het om wegvallende *gemeentelijke* inkomensondersteunende maatregelen (56%). Het gaat hier dan om het wegvallen van de

<sup>59</sup> Eenzelfde analyse is uitgevoerd voor huishoudens die kort op het sociaal minimum leven. Die analyse laat een vergelijkbaar beeld zien waarbij de scores voor de huishoudens op 120% en 130% van het WSM ongeveer 10 punten lager liggen dan bij de huishoudens die langdurig op een sociaal minimum leven. Een en ander is het gevolg van al dan geen recht hebben op de langdurigheidtoeslag (of tot 2008 de knipkaart).

*Langdurigheidtoeslag, de Scholierenvergoeding, de Woonkostenbijdrageregeling, de Individuele Bijzondere bijstand*, voor een totaal gemiddeld bedrag van € 2.347. Daarnaast verminderen de zorgtoeslag en huurtoeslag voor in totaal € 1.486. Bij de overige huishoudtypen is de armoedeval minder extreem, maar wel aanwezig.

In de hiervoor gepresenteerd cijfers wordt bij de berekening van de armoedevalscore rekening gehouden met de inkomensondersteuning die minimahuishoudens ontvangen vanuit de *Individuele Bijzondere bijstand*. DWI stelt terecht dat deze vorm van bijstand aan een beperkte doelgroep wordt verstrekt. In totaal ontvingen in 2008 9.253 huishoudens *Individuele Bijzondere Bijstand* en van deze 9.253 minimahuishoudens ontvingen 4.871 minimahuishoudens een het kader van *Individuele Bijzondere bijstand* een uitkering via de regeling chronisch zieken en gehandicapten. Deze groep minimahuishoudens is kleiner dan het totaal aantal minimahuishoudens dat langdurig een inkomen onder 110% van het WSM heeft. De rekenkamer heeft daarom een vergelijking gemaakt van huishoudens die langdurig een inkomen onder 110% van het WSM hebben en die wel of geen *Individuele Bijzondere bijstand* ontvangen.

Tabel 3.8 laat voor de verschillende huishoudtypes zien wat de netto inkomensstijging en wat de netto koopkrachtstijging is voor deze groepen wanneer zij ten opzichte van 100% van het WSM (bijstandnorm) bruto 30% meer gaan verdienen. We maken daarnaast een onderscheid tussen huishoudens die wel en geen *Individuele Bijzondere bijstand* ontvangen. Het verschil tussen netto inkomensstijging en netto koopkrachtstijging afgezet tegen de netto inkomensstijging is de armoedevalscore.

*Tabel 3.8 - Netto inkomen- en koopkrachtstijging voor vier huishoudtypes bij een bruto inkomensstijging van 30% ten opzichte van bijstandsniveau, uitgesplitst naar huishoudens die wel en geen bijzondere bijstand ontvangen.*

	Netto inkomens-stijging	Koopkracht-stijging	Vershil	Armoedevalscore	Aandeel gemeentelijke regelingen in Armoedevalscore
<b>Met bijzondere bijstand</b>					
Alleenstaande	€ 4.806	€ 1.864	€ 2.942	61%	40%
(echt)paar zonder kinderen	€ 4.080	€ 1.155	€ 2.925	72%	49%
(echt)paar met kinderen	€ 4.190	€ 357	€ 3.833	91%	61%
Alleenstaande met kinderen	€ 4.945	€ 2.126	€ 2.819	57%	84%

	Netto inkomens-stijging	Koopkracht- stijging	Vershil	Armoedevalscore	Aandeel gemeentelijke regelingen in Armoedevalscore
<b>Zonder bijzondere bijstand</b>					
Alleenstaande	€ 4.806	€ 2.374	€ 2.432	51%	28%
(echt)paar zonder kinderen	€ 4.080	€ 1.626	€ 2.454	60%	39%
(echt)paar met kinderen	€ 4.190	€ 855	€ 3.335	80%	55%
Alleenstaande met kinderen	€ 4.945	€ 2.752	€ 2.193	44%	80%

Tabel 3.8 laat zien dat belangrijke netto-inkomenstijgingen door het wegvallen van allerlei inkomensondersteunende maatregelen tot een veel geringere koopkrachtstijging leidt. Bij een bruto inkomensstijging van 100% van het WSM (bijstandsniveau) naar 130% van het WSM neemt het netto-inkomen van echtparen met kinderen met 27% toe, van € 15.280 tot € 19.470. Van deze netto inkomensstijging van € 4.190 houden huishoudens die ook *Individuele Bijzondere bijstand* ontvangen € 357 over als gevolg van wegvallende inkomensondersteunende maatregelen. Tabel 3.8 laat zien dat dit voor een belangrijk deel (61%) het gevolg is van wegvallende gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen en voor een minder groot deel het gevolg van wegvallende rijks- en waterschapsregelingen (39%).

Voor (echt)paren met kinderen die geen *Individuele Bijzondere bijstand* ontvangen is de armoedeval minder groot maar nog steeds aanzienlijk. Voor deze huishoudens geldt dat zij van de netto inkomensstijging van € 4.190, een bedrag van € 855 overhouden als gevolg van wegvallende landelijke (45%) en gemeentelijke regelingen (55%).

Voor de andere huishoudvormen is de armoedeval minder groot. Wel is opvallend dat de armoedeval voor alleenstaande ouders voor het overgrote deel wordt veroorzaakt door wegvallende gemeentelijke regelingen. Voor alleenstaande ouders met *Individuele Bijzondere bijstand* is het aandeel van de gemeentelijke regelingen in de armoedeval 84% en voor alleenstaande ouders zonder *Individuele Bijzondere bijstand* is het aandeel van wegvallende gemeentelijke regelingen in de armoedeval 80%.

### *Amsterdam in vergelijking met andere gemeenten*

Recent onderzoek toont aan dat gesignaleerde armoedeval niet uniek is voor Amsterdam (Allers en De Kam, 2010). Voor alle gemeenten in Nederland geldt dat inkomensondersteunende regelingen in belangrijke mate bijdragen aan de armoedeval. Op basis van een gemiddelde gemeente komen zij tot de conclusie *dat (echt)paren, met of zonder kinderen, een inkomen van ten minste 70% boven het minimumloon nodig hebben om er 20% in koopkracht op vooruit te gaan.*<sup>60</sup>

## 3.6 Conclusie

De gemeente heeft beperkt zicht op het werkelijke aantal minimahuishoudens in Amsterdam. Het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen onder de nieuwe doelgroep van minimahuishoudens met een inkomen tussen 105% en 110% van het WSM is onbekend. De rekenkamer constateert dat de armoedemonitor geen volledig beeld geeft van de minimahuishoudens in Amsterdam. Het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen wordt hierdoor overschat.

De gemeente Amsterdam nam deel aan een bestandsvergelijking met de Rijksbelastingdienst. Op basis van de uitkomsten van deze bestandsvergelijking maakt de rekenkamer een voorzichtige schatting dat het werkelijke aantal huishoudens met ongeveer 11.000 huishoudens moet worden verhoogd ten opzichte van de omvang van het aantal minimahuishoudens volgens de armoedemonitor. Voor 2008 betekent dit dat er geen 69.067 minimahuishoudens, maar tenminste 80.000 minimahuishoudens in Amsterdam zijn.

De rekenkamer stelt vast dat de gemeente beperkt inzicht heeft in de oorzaak van uitstroom van minimahuishoudens. Ontwikkelingen in de aantallen minima-huishoudens in Amsterdam worden niet alleen veroorzaakt door economische ontwikkelingen, maar ook door schattingen en wetswijzigingen. De aantallen uitgestroomde minimahuishoudens door inkomensverbetering zijn gebaseerd op een benadering. De gemeente heeft geen inzicht in hoeverre deze huishoudens daadwerkelijk een verbetering van hun inkomen bereikt hebben.

De rekenkamer constateert verder dat een belangrijk deel van de doelgroep niet wordt bereikt. Uitgaande van een omvang van 80.000 minimahuishoudens bedraagt het gemiddelde bereik van de inkomensondersteunende maatregelen onder de minimahuishoudens ongeveer 60% in plaats van de in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* gepresenteerde 69% in 2008. Voor een belangrijk deel wordt dit veroorzaakt doordat de omvang van de doelgroep niet volledig in beeld is.

---

<sup>60</sup> M.A. Allers en F. de Kam, *Een kwaal van de verzorgingsstaat. De armoedeval*, in: Sociaal Bestek, februari, 2010.

Het bereik van inkomensondersteunende maatregelen gericht op bij de gemeente bekende langdurige minima is afgenomen. Het aantal bekende langdurige minima in Amsterdam neemt toe met 7,6% van 54.028 in 2006 tot 58.150 in 2008, terwijl het gebruik van de speciaal op deze doelgroep gerichte maatregelen (de *Langdurigheid-toeslag*, de *Knipkaartregeling* en de *Plusvoorziening 65+*) afneemt met 9,3% van 39.378 minimahuishoudens in 2006 tot 35.710 minimahuishoudens in 2008. De rekenkamer constateert bovendien dat de gemeente Amsterdam geen systematisch onderzoek doet naar de effecten van inkomensondersteunende maatregelen op maatschappelijk participatie. Het is derhalve niet bekend of deze maatregelen participatie bevorderend werken.

De inkomensondersteunende maatregelen in Amsterdam leiden tot een armoedeval. Dit wordt ook door de wethouder Werk en Inkomen onderkend. Het meest duidelijk is dit voor echtparen met kinderen die langdurig op een minimuminkomen leven en individuele bijstand ontvangen. Van een netto inkomensstijging van ruim € 4.190 (een inkomensverbetering van netto 27%, van € 15.280 tot € 19.470) houdt het huishouden als gevolg van wegvallende inkomensondersteunende maatregelen € 357 aan over. Dit wordt voor een belangrijk deel (61%) veroorzaakt door gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen en voor 39% door wegvallende rijks- en waterschapsregelingen. Voor (echt)paren met kinderen die geen bijzondere bijstand ontvangen is de armoedeval minder groot maar nog steeds aanzienlijk. Voor deze huishoudens geldt dat zij van de netto inkomensstijging van € 4.190, een bedrag van € 855 overhouden als gevolg van wegvallende rijks- en waterschapsregelingen (aandeel 45%) en gemeentelijke regelingen (aandeel 55%).



## 4 Toegankelijkheid inkomensondersteunende maatregelen

### 4.1 Inleiding

De rekenkamer beantwoordt in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag:

Zijn de verschillende inkomensondersteunende maatregelen van het armoedebeleid voldoende toegankelijk voor de doelgroep van minimahuishoudens?

De rekenkamer hanteert de volgende norm en toetsaspecten bij de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Tabel 4.1 - Norm en toetsaspecten

Norm	Toetsaspect
De verschillende inkomensondersteunende maatregelen zijn voldoende toegankelijk voor de doelgroep.	Aanvraagprocedures voor inkomensondersteunende maatregelen zijn eenvoudig.
	De administratieve last voor minima bij de aanvraag van inkomensondersteunende maatregelen blijft beperkt.
	De gemeente neemt maatregelen om de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen te vergroten en deze maatregelen hebben effect.

Toegankelijkheid wordt ten eerste bepaald door de moeite die minima moeten doen om hun weg naar de juiste voorziening te vinden. De rekenkamer onderzocht het aantal verschillende aanvraagprocedures dat door de gemeente wordt gehanteerd voor de verschillende voorzieningen. Voor haar onderzoek maakt de rekenkamer, onder andere, gebruik van beschrijvingen van het aanvraagproces bij de betrokken gemeentelijke diensten. Aanvullend heeft de rekenkamer kennisgenomen van het rapport *Stroomlijnen van Armoedeverorzieningen*.<sup>61</sup>

Ten tweede wordt de toegankelijkheid bepaald door de moeite die minima moeten doen om, eenmaal bij de juiste voorziening, de ondersteuning te krijgen waarop zij aanspraak maken. De rekenkamer onderzocht hierbij voornamelijk de mate van gebruik van verkorte aanvraagprocedures, waarbij aanvragers weinig gegevens aan de gemeente hoeven te verstrekken.

---

<sup>61</sup> PricewaterhouseCoopers, *Een onderzoek naar het stroomlijnen van de armoedeverorzieningen in de gemeente Amsterdam*, 17 december 2009.

Ten slotte onderzocht de rekenkamer welke maatregelen de gemeente heeft genomen om de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen te vergroten en of deze maatregelen daadwerkelijk leiden tot een verbetering van de toegankelijkheid. Hiervoor gaat de rekenkamer eerst na op welke wijze de gemeente minima ondersteunt bij het indienen van aanvragen. Vervolgens beoordeelt de rekenkamer de ontwikkeling van de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen aan de hand van 3 indicatoren: de doorlooptijd van aanvragen tot een besluit, het aantal in één keer goedgekeurde besluiten en het aantal verzonden aanvraagformulieren dat niet tot een aanvraag leidt.

## 4.2 Aanvraagprocedures voor inkomensondersteunende maatregelen

De rekenkamer onderzocht in hoeverre de aanvraagprocedures van de inkomensondersteunende maatregelen eenvoudig zijn. Hiervoor richt de rekenkamer zich voornamelijk op de mate waarin de verschillende aanvraagprocedures op elkaar zijn afgestemd. Bij de uitvoering van de inkomensondersteunende voorzieningen zijn 3 verschillende gemeentelijke organisaties betrokken: DWI, de Dienst Belastingen en DMO. Binnen DWI zijn twee afdelingen verantwoordelijk voor de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen. In tabel 4.2 is een overzicht van de uitvoerende organisatie per inkomensondersteunende maatregel opgenomen.

Tabel 4.2 - Uitvoerende organisaties

Inkomensondersteunende maatregelen		Uitvoerende dienst (afdeling)
1.	Langdurigheidtoeslag (en afwikkeling knipkaart)	DWI (Dienstencentrum)
2.	Scholierenvergoeding	DWI (Dienstencentrum)
3.	ICT-voorzieningen voor kinderen met minima (PC-regeling)	DWI (Dienstencentrum)
4.	Plusvoorziening 65+	DWI (Dienstencentrum)
5.	Aanvullende Zorgverzekering (en kortingsregeling)	DWI (Dienstencentrum)
6.	Individuele Bijzondere bijstand	DWI (werkpleinen)
7.	Regeling Lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken	DWI (werkpleinen)
8.	Woninginrichting (verstrekkingen en leningen)	DWI (werkpleinen)
9.	Matiging rente kleine kredieten (rentesubsidie)	DWI (GKA)
10.	Kwijtschelding lokale belastingen	De Dienst Belastingen
11.	Woonkostenbijdrageregeling	De Dienst Belastingen
12.	Stadspas	DMO
13.	XXXS-pas	DMO
14.	Jeugdsportfonds	Stichting Jeugdsportfonds
15.	Stichting Bijzondere Noden	Stichting Bijzondere Noden
16.	Garantiefonds GKA	DWI (GKA)

Op elkaar afgestemde aanvraagprocedures maken het makkelijker voor minima om hun weg naar de verschillende voorzieningen te vinden. De gemeente heeft de ambitie om één loket te realiseren voor het aanvragen van armoedevervoorzieningen.<sup>62</sup> Om deze reden brengt de rekenkamer eerst in beeld welke afzonderlijke aanvraagprocedures bestaan. Hierbij richt de rekenkamer zich op de mate waarin aanvragers zich bij verschillende loketten moeten melden om inzicht te krijgen in voorzieningen waarvoor zij in aanmerking komen. Als voorbeeld van de problematiek van de verschillende loketten dient de volgende casus (bron: gemeentelijke ombudsman).

Uit rapport gemeentelijke ombudsman - 4 juni 2007<sup>63</sup>

*Een inwoner van Amsterdam wil een aanvraag voor bijzondere bijstand voor woninginrichtingskosten indienen. DWI verwijst haar ten onrechte naar de Gemeentelijke Kredietbank door. Op grond van haar persoonlijke omstandigheden had de aanvrager recht op bijzondere bijstand om niet (via DWI) en was leenbijstand (via de Gemeentelijke Kredietbank) op haar niet van toepassing. Pas na een interventie van de ombudsman wordt de inwoner van Amsterdam geholpen bij het juiste loket (DWI).*

#### 4.2.1 Aanvraagprocedures

De rekenkamer onderzocht de aanvraagprocedures voor inkomensondersteunende maatregelen bij DWI (werkpleinen en dienstencentrum), de Dienst Belastingen en DMO. Concreet richtten wij ons op de loketten en formulieren voor de aanvrager. De rekenkamer verstaat onder een loket een contactpunt, waarbij de burger direct in staat is om een aanvraag voor een voorziening in te dienen. Voor het onderzoek baseerde de rekenkamer zich op informatie uit voorlichtingsbrochures, websites en aanvraagformulieren van de betrokken diensten. In tabel 4.3 is een overzicht van loketten en formulieren opgenomen. Aanvullend maakte de rekenkamer gebruik van het rapport *Stroomlijnen van armoedevervoorzieningen* (PwC, 2009).

Aanvraagformulieren voor inkomensondersteunende maatregelen zijn alleen bij de uitvoerende organisaties verkrijgbaar. Het is niet mogelijk om aanvraagformulieren bij andere betrokken organisaties op te vragen (bijvoorbeeld het aanvragen van een aanvraagformulier kwijtschelding afvalstoffenheffing bij de werkpleinen van DWI). Wel is het bij alle uitvoerende organisaties mogelijk om telefonisch formulieren aan te vragen. Een burger moet echter ook bij telefonisch aanvragen met elke uitvoerende organisatie afzonderlijk contact opnemen om het juiste aanvraagformulier op te vragen.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> DWI, Meerjarenbeleidsplan Inkomens en Armoedebeleid 2009-2012, p.25.

<sup>63</sup> Rapport gemeentelijke ombudsman nummer RA0713475.

<sup>64</sup> De rekenkamer merkt op dat burgers bij de Kwijtscheldingsregeling geen contact hoeven op te nemen met de Dienst Belastingen maar ook formulieren kunnen aanvragen bij het Contactcentrum Amsterdam 14 020.

Uit rapport gemeentelijk ombudsman - 5 november 2009<sup>65</sup>

*Twee inwoners van Amsterdam hebben klachten over de wijze waarop DWI de minimavoorziening van €50 uitvoert. Dit bedrag wordt éénmalig door het Kabinet beschikbaar gesteld aan huishoudens die van een minimuminkomen moeten rondkomen. De aanvraagformulieren zijn niet verkrijgbaar bij de werkpleinen, maar worden uitsluitend door het Team Voorzieningen toegezonden en dat leidt tot vertraging bij de behandeling. Ook de korte indieningstermijn levert problemen op.*

In het rapport *Stroomlijnen van Armoedevoorzieningen* doet Pricewaterhouse-Coopers (PwC) 3 aanbevelingen om aanvraagprocedures samen te voegen:<sup>66</sup>

- de *PC-regeling* en de *Scholierenvergoeding*,
- de *Stadspas* en de *Reiskostenvergoeding*,
- de *Langdurigheidstoelage* en de *Plusvoorziening 65+*.

Het college wil twee van de aanbevelingen van PwC overnemen. Het betreft de aanbevelingen voor het samenvoegen van de *PC-regeling* met de *Scholierenvergoeding* en de *Langdurigheidstoelage* met de *Plusvoorziening 65+*.<sup>67</sup>

De rekenkamer is positief over deze ontwikkeling omdat hiermee het aantal aanvraagprocedures wordt teruggebracht. Tegelijkertijd blijven de uitvoeringsorganisaties nog steeds leidend voor de wijze waarop minima aanvragen voor inkomensondersteuning moeten doen. Afhankelijk van de uitvoerende organisatie worden aanvragers geconfronteerd met verschillende loketten en aanvraagprocedures. De rekenkamer neemt geen verdere ontwikkeling waar bij het streven naar één loket voor alle aanvragen van inkomensondersteunende maatregelen.

Tabel 4.3 - Loketten en formulieren armoedevoorzieningen

Voorziening	Uitvoerende organisatie	Loketten	Formulieren
Langdurigheidstoelage (en afwikkeling knipkaart)	DWI (Dienstencentrum)	Voor voorzieningen uitgevoerd door het dienstencentrum zijn geen fysieke loketten. Het belangrijkste contactpunt voor burgers is het callcenter van het Dienstencentrum. <sup>68</sup>	Formulieren (voor elke voorziening afzonderlijk) zijn op te vragen bij het callcenter van het Dienstencentrum en in specifieke periodes (afhankelijk van de voorziening), via de website van DWI.
Scholierenvergoeding			
ICT-voorzieningen voor kinderen met minima (PC-regeling)			
Plusvoorziening 65+			
(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering			

<sup>65</sup> Rapport gemeentelijke ombudsman nummer RA0935555.

<sup>66</sup> PwC, *Een onderzoek naar het stroomlijnen van de armoedevoorzieningen in de gemeente Amsterdam* ('Stroomlijnen van Armoedevoorzieningen'), 17 december 2009, 3.23 (p.16/17).

<sup>67</sup> B&W besluit 5 januari 2010 ter kennisname aangeboden aan de commissie WIJ d.d. 28 januari 2010.

Voorziening	Uitvoerende organisatie	Loketten	Formulieren
Individuele Bijzondere bijstand	DWI (werkpleinen)	Het contactpunt voor burgers die een beroep doen op deze voorzieningen zijn de werkpleinen van DWI.	Afhandeling van aanvragen door burgers vindt plaats op individuele basis door middel van gesprekken met medewerkers van de werkpleinen. Aanvraagformulieren kunnen via de werkpleinen en het callcenter van DWI worden opgevraagd.
Regeling Lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken			
Woninginrichting (verstrekkingen en leningen)			
Kwijtschelding lokale heffingen	De Dienst Belastingen	Kantoor de Dienst Belastingen in Stadsdeel Zuidoost en via 14-020.	De mogelijkheid tot aanvraag wordt aangeboden bij het opleggen van de afvalstoffenheffing, in een later stadium kunnen burgers een aanvraagformulier opvragen via 14 020. Formulieren zijn beschikbaar via de website.
Woonkostenbijdrage-regeling		Niet van toepassing, voorziening kan niet aangevraagd worden.	
Stadspas	DMO (Team Stadspas)	Team Stadspas heeft geen eigen loket, maar is bereikbaar per telefoon en email.	Per telefoon kunnen burgers aanvraagformulieren voor de Stadspas opvragen.

### Conclusie

Er zijn 4 verschillende loketten waarlangs inkomensondersteunende maatregelen kunnen worden aangevraagd:

1. Werkpleinen (DWI);
2. Dienstencentrum (DWI);
3. Team Kwijtscheldingen (De Dienst Belastingen);
4. Team Stadspas (DMO).

<sup>68</sup> DWI maakt gebruik van één callcenter. De toeleiding tot dit callcenter is voor de werkpleinen en het dienstencentrum echter verschillend omdat verschillende telefoonnummers worden gehanteerd (bron: Handboek Klant contact centrum, februari 2010, p.4.).

Deze loketten behandelen elk een deel van de inkomensondersteunende maatregelen. Het is niet mogelijk om bij een van de loketten alle aanvraagformulieren voor alle inkomensondersteunende maatregelen aan te vragen. Elk onderdeel verzorgt de 'eigen' inkomensondersteunende maatregelen. Dit vermindert naar het oordeel van de rekenkamer de toegankelijkheid van de regelingen.

#### 4.2.2 Aanvraagperiodes

Naast de beschikbare loketten en aanvraagformulieren is ook het moment waarop voorzieningen kunnen worden aangevraagd van invloed op de toegankelijkheid. Afstemming, voor zover mogelijk, van aanvraagperiodes biedt de burger meer duidelijkheid over wat hij moet doen om een voorziening aan te vragen. Zowel intermediairs als de doelgroep zelf zijn niet op de hoogte van alle aanvraagperiodes.<sup>69</sup> Onduidelijkheid kan leiden tot aanvragen buiten de aanvraagperiodes en het vervolgens niet verlenen van inkomensondersteuning.

Uit rapport gemeentelijke ombudsman - 17 juli 2009<sup>70</sup>

*Een inwoner van Amsterdam heeft een AOW-uitkering. Door verkeerde informatie van sociaal raadslieden heeft hij pas begin 2009 de aanvraag voor een Plusvoorziening 65+ voor 2008 ingediend. DWI in Amsterdam wijst de aanvraag af, omdat de uiterste datum van indiening 31 december 2008 is en er geen bijzondere omstandigheden zijn om hiervan af te wijken.*

Uit rapport gemeentelijke ombudsman 9 maart 2010<sup>71</sup>

*Drie inwoners van de gemeente Amsterdam hebben een klacht over de manier waarop DWI uitvoering geeft aan behandeling van aanvragen voor opname in de collectieve verzekering of kortingsregeling bij een dergelijke verzekering. Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt dat de aanvraagprocedure voor verbetering vatbaar is. De door de ombudsman vastgestelde problemen hebben allen betrekking op de (korte) indieningstermijn voor de aanvragen en de wijze waarop DWI een overschrijding van de termijn gebruikt om de aanvraag niet in behandeling te nemen.*

In figuur 4.1 geeft de rekenkamer een overzicht van de gehanteerde aanvraagperiodes bij de inkomensondersteunende maatregelen.<sup>72</sup>

---

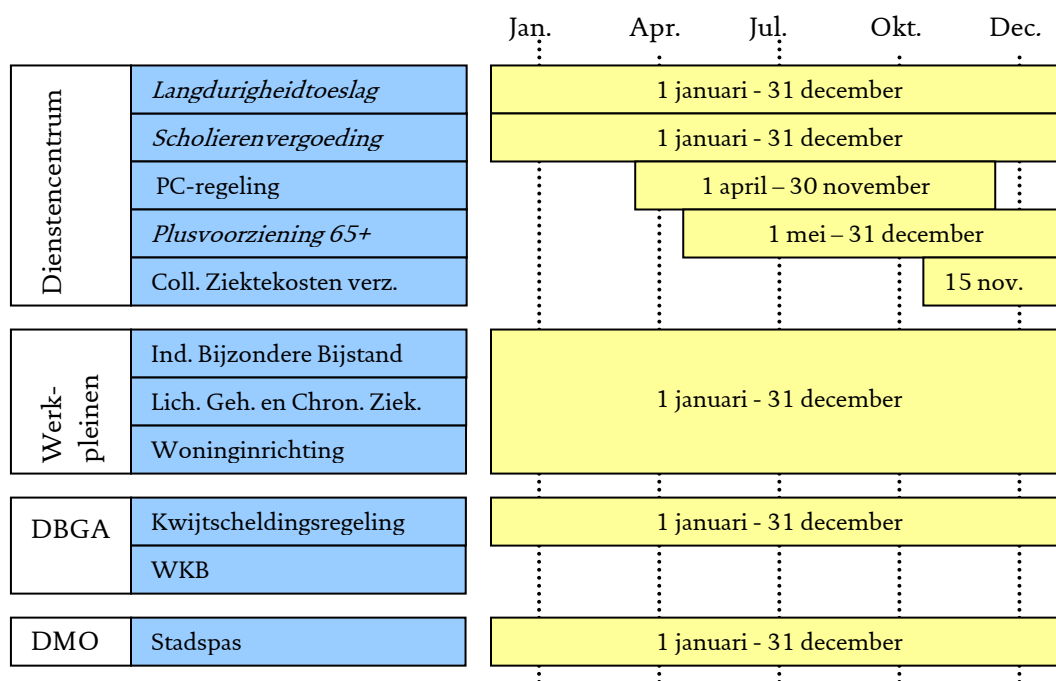
<sup>69</sup> PwC, Stroomlijnen van Armoedeverzoeken, 3.18 (p.15).

<sup>70</sup> Rapport gemeentelijke ombudsman nummer RA0713475.

<sup>71</sup> Rapport gemeentelijke ombudsman nummer RA0713475.

<sup>72</sup> De rekenkamer wijst, ter aanvulling van figuur 4.1, op het volgende. De *Scholierenvergoeding* kan aangevraagd worden vanaf mei voorafgaand aan een schooljaar tot juni tijdens het schooljaar, effectief betekent dit dat de *Scholierenvergoeding* het gehele jaar kan worden aangevraagd. De *Woonkostenbijdrageregeling* wordt door de gemeente automatisch toegekend, deze voorziening kan niet worden aangevraagd en kent derhalve geen aanvraagperiode.

Figuur 4.1 - Aanvraagperiodes



Bron: Dienstencentrum DWI, de Dienst Belastingen en DMO

Het merendeel van de onderzochte inkomensondersteunende maatregelen kan gedurende het gehele jaar worden aangevraagd.<sup>73</sup> De uitzonderingen hierop doen zich voor bij het Dienstencentrum en de Dienst Belastingen. Bij het Dienstencentrum wijken de aanvraagperiodes voor 3 maatregelen af. De korte aanvraagperiode voor de *(Aanvullende) Collectieve ziektekostenverzekering* komt voort uit de (landelijke) systematiek dat slechts per jaareinde van zorgverzekeraar kan worden gewisseld. De afwijkende aanvraagperiode voor de *Plusvoorziening 65+* is, volgens het Dienstencentrum, hoofdzakelijk ingegeven om de werkdruk te spreiden. Voor de *PC-regeling* geldt naast de spreiding van de werkdruk ook een kosten aspect. De uitvoering van de *PC-regeling* zou volgens het Dienstencentrum veel duurder worden als gedurende het hele jaar trainingen en de inkoop en levering van PC's moeten worden verzorgd. Het Dienstencentrum geeft aan dat in dit geval de inzet van extra medewerkers noodzakelijk wordt.

<sup>73</sup> In het geval van de voorzieningen uitgevoerd door de werkpleinen merkt de rekenkamer op dat deze gedurende het hele jaar kunnen worden aangevraagd, maar dat de feitelijke aanvraag wel voor het doen van uitgaven moet worden gedaan bij aanvragen boven de €100 (bron: beleidsregels Wwb).

Door aanvraagperiodes van de *Plusvoorziening 65+* en de *PC-regeling* te beperken kan het uitvoerend personeel in de rest van het jaar voor andere inkomensondersteunende maatregelen ingezet worden. De periodes waarin deze maatregelen kunnen worden aangevraagd zijn daarom afgestemd op publiciteitscampagnes van de overige voorzieningen (zoals de *Langdurigheidtoeslag*). Bij de Dienst Belastingen kan de *Woonkostenbijdrageregeling* niet worden aangevraagd.

Met uitzondering van de *Regeling Lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken* en de *Automatische kwijtschelding* moeten de inkomensondersteunende maatregelen jaarlijks worden aangevraagd.<sup>74</sup> De reden voor het jaarlijks aanvragen voor inkomensondersteunende maatregelen is volgens DWI dat jaarlijks moet worden getoetst op, onder meer, het meest recente inkomen en vermogen.

### *Conclusie*

De rekenkamer onderzocht de aanvraagperiodes van de inkomensondersteunende maatregelen. Het merendeel van de maatregelen kan het gehele jaar worden aangevraagd. Uitzonderingen zijn 3 maatregelen die het Dienstencentrum uitvoert. De rekenkamer begrijpt van het Dienstencentrum dat bij 2 van deze inkomensondersteunende maatregelen (de *PC-regeling* en de *Plusvoorziening 65+*) de beperkte aanvraagperiode wordt ingegeven vanuit het oogpunt van een efficiënte bedrijfsvoering. De rekenkamer is echter van mening dat deze inperking van de aanvraagperiode de toegankelijkheid van beide regelingen onnodig beperkt.

Daarnaast constateert de rekenkamer dat meeste inkomensondersteunende maatregelen jaarlijks opnieuw moeten worden aangevraagd. Deze jaarlijkse aanvraag werkt naar het oordeel van de rekenkamer belemmerend op de toegankelijkheid van de regelingen.

## **4.3 Administratieve lasten aanvraag**

De rekenkamer onderzocht de administratieve lasten die gemoeid zijn met een aanvraag. Als deze lasten (te) hoog zijn, kunnen minima na de juiste inkomensondersteunende maatregel te hebben gevonden, alsnog afzien van het indienen van een aanvraag of tijdens het aanvraagproces afhaken. De rekenkamer inventariseerde eerst per inkomensondersteunende maatregel de vereiste informatie voor het indienen van een aanvraag. Een belangrijk middel voor het reduceren van de administratieve lasten bij aanvragen is het gebruik van verkorte aanvragen of automatische toekenningen. Bij verkorte aanvragen en nog sterker bij automatische toekenningen hoeft de aanvrager slechts een zeer beperkte hoeveelheid informatie aan te leveren. Om deze reden onderzocht de rekenkamer ook het gebruik van verkorte aanvragen en automatische toekenningen bij de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen.

---

<sup>74</sup> De *Regeling lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken* (en de opvolgende *Regeling aanvullende tegemoetkoming lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken*) wordt, in principe, voor vijf jaar toegekend.



### 4.3.1 Vereiste informatie

Minima moeten aantonen dat zij terecht aanspraak maken op inkomensondersteunende maatregelen. Hiervoor moeten zij bij de aanvraag bewijsmateriaal meesturen zodat de uitvoerende dienst de aanvraag kan beoordelen.<sup>75</sup> Indien de aanvrager de vereiste informatie niet volledig aanlevert, dan krijgt de aanvrager in een aanvullende periode de mogelijkheid de ontbrekende informatie alsnog aan te leveren. Lukt dit niet dan stelt de behandelend ambtenaar de aanvraag buiten behandeling.

De verplichting tot het aanleveren van documentatie heeft tot doel de uitvoerende dienst in staat te stellen het inkomen en vermogen van de aanvrager te beoordelen conform de geldende wet- en regelgeving. In sommige gevallen heeft de uitvoerende dienst aanvullende informatie nodig om te toetsen aan specifieke vereisten van de aangevraagde inkomensondersteunende maatregel. In tabel 4.5 geeft de rekenkamer ter illustratie een overzicht van de vereiste documentatie voor 4 inkomensondersteunende maatregelen.

Tabel 4.5 - Illustratie vereiste documentatie bij aanvraag<sup>76</sup>

	<b>Langdurigheidtoeslag</b>	<b>Scholierenvergoeding</b>	<b>Bijzondere bijstand</b>	<b>Kwijtschelding</b>
Inkomen	Jaaropgaven van afgelopen 3 kalenderjaren (tenzij cliënt DWI)	Jaaropgave van het laatste kalenderjaar.	Onderbouwing opgave inkomsten (werk, uitkering, kinderbijslag, alimentatie en/of inkomen kinderen)	Laatste specificatie (geen jaaropgave) van loon, uitkering, pensioen, studiefinanciering, gift, lening, ouderlijke bijdrage, ontvangen alimentatie, e.d. Eventueel beschikking huurtoeslag.

<sup>75</sup> Uitzonderingen zijn de *Woonkostenbijdrageregeling* die door de Dienst Belastingen wordt toegekend en waarvoor burgers geen aanvraag kunnen indienen en de Stadspas waarbij toekenning plaatsvindt als de aanvrager kan aantonen dat andere (landelijke of gemeentelijke) voorzieningen zijn toegekend.

<sup>76</sup> Voor alle genoemde regelingen is ook identificatie aan de hand van een wettelijk identiteitsbewijs noodzakelijk.

	<b>Langdurigheidtoeslag</b>	<b>Scholierenvergoeding</b>	<b>Bijzondere bijstand</b>	<b>Kwijtschelding</b>
Vermogen	Bankafschrift en over de hele maand december van het laatste jaar	Bankafschriften over de hele maand december van het laatste jaar	Onderbouwing van overzicht bezittingen (o.a. contant geld, bankrekeningen, beleggingen, auto's, en levensverzekeringen) en schulden. Opgave van gedane schenkingen in afgelopen 6 maanden.	Laatste bankafschriften en onderbouwing van overige bezittingen en schulden (zoals: auto en eigen huis). Onderbouwing betalingsverplichtingen of schulden.
Overig		Besluiten over ontvangen alimentatie of het volgen van schuldsaneringstrajecten.	Polis zorgverzekeraar en onderbouwing huurkosten. Onderbouwing van aangevraagde kosten voor bijzondere bijstand.	Polisblad of betaalbewijs voor premies ziektekosten. Laatste huurspecificatie.

Bron: Aanvraagformulieren DWI en de Dienst Belastingen<sup>77</sup>

De gevraagde informatie voor de beoordeling van aanvragen voor verschillende inkomensondersteunende maatregelen van het Dienstencentrum vertonen grote overeenkomsten blijkend uit bijvoorbeeld gelijke peildata voor het inkomen en het vermogen. Deze werkwijze is volgens DWI mogelijk als gevolg van het gelijktrekken van de toetsingscriteria voor de maatregelen uitgevoerd door het Dienstencentrum met ingang van 1 januari 2009.

In vergelijking met de inkomensondersteunende maatregelen van het Dienstencentrum valt op dat de hoeveelheid vereiste informatie voor aanvragen *Individuele Bijzondere bijstand* en de *Kwijtscheldingsregeling* aanmerkelijk groter is. Bij deze inkomensondersteunende maatregelen vindt een draagkrachttoets plaats en hanteren de uitvoerende diensten geen norminkomens.<sup>78</sup> Bij de draagkrachttoets bepaalt de uitvoerende dienst op basis van inkomsten en uitgaven of een aanvrager zich kwalificeert voor de betreffende regeling. De benodigde hoeveelheid informatie voor deze toetsing is derhalve ook groter. Voor cliënten van DWI gebruikt DWI een aanmerkelijk korter aanvraagformulier voor de *Individuele Bijzondere bijstand*.

<sup>77</sup> De Dienst Belastingen: *Verzoek om kwijtschelding*, DWI: *Aanvraag Langdurigheidtoeslag 2009*, *Aanvraag Scholierenvergoedingen 2008-2009*.

<sup>78</sup> Zie Beleidsregels Wwb en *Leidraad invorderingen Gemeente Amsterdam*. Alle overige onderzochte inkomensondersteunende maatregelen maken gebruik van norminkomens. Hierbij wordt een netto of bruto inkomen vergeleken met een norminkomen. Uitgaven worden bij deze beoordeling niet in aanmerking genomen.

In dit formulier hoeft de aanvrager geen informatie over inkomen of vermogen meer te leveren, dit is immers al bij DWI bekend.<sup>79</sup>

Ten slotte is bij de *Knipkaartregeling* en de *Scholierenvergoeding* sprake van een declaratiesysteem. Nadat de aanvrager de inkomensondersteunende maatregel toegekend heeft gekregen vindt uitkering pas plaats nadat declaratie van de kosten door DWI is ontvangen en goedgekeurd. Voor 2007 moesten declaraties ingediend worden vergezeld met bonnen. Na 2007 is deze eis komen te vervallen en dient de aanvrager bonnen te bewaren.

In het rapport *Stroomlijning van armoedeverzoeken* doet PwC de aanbeveling het declaratiesysteem voor de *Scholierenvergoeding* af te schaffen.<sup>80</sup> De rekenkamer onderschrijft deze aanbeveling en is van mening dat de afschaffing van het declaratiesysteem, naast efficiency voordelen, de toegankelijkheid vergroot. Het College neemt de aanbeveling van PwC niet over omdat zij van mening is dat de Wwb nadrukkelijk voorschrijft dat voor de *Scholierenvergoeding* waar mogelijk gekozen moet worden voor verstrekkingen in natura en het declaratiesysteem dus niet kan worden afgeschaft.<sup>81</sup>

Naar de mening van de rekenkamer biedt de Wwb wel de mogelijkheid om het declaratiesysteem af te schaffen. Art. 48 lid 4 Wwb, waarin de verstrekking in natura aan de orde komt, bevat een aanvullende bepaling waarbij het de gemeente is toegestaan geen verstrekking in natura te verlenen als de gemeente van oordeel is dat verstrekkingen in natura leiden tot een ondoelmatige uitvoering.

### *Conclusie*

Uit de verschillende aanvraagformulieren blijkt dat de vereiste informatie aanzienlijk is. De mate waarin informatie noodzakelijk is volgt uit de complexiteit van de relevante wet- en regelgeving. In het bijzonder vereisen inkomensondersteunende maatregelen waarbij draagkrachttoetsen worden gebruikt in plaats van norm-inkomens meer informatie van de aanvrager. De rekenkamer is van mening dat de gemeente niet onnodig veel informatie opvraagt bij de aanvragers van inkomensondersteunende maatregelen.

De rekenkamer is wel van oordeel dat het declaratiesysteem bij de *Scholierenvergoeding* kan worden afgeschaft. Naast efficiency voordelen vergroot dit ook de toegankelijkheid van de regeling.

---

<sup>79</sup> Het aanvraag formulier (*Individuele*) *Bijzondere bijstand* voor niet-cliënten beslaat 6 pagina's, bij het verkorte formulier is dit teruggebracht tot 2 pagina's.

<sup>80</sup> PwC, *Stroomlijning van armoedeverzoeken*, december 2009, 3.24 (p.17).

<sup>81</sup> B&W besluit 5 januari 2010 ter kennisname aangeboden aan de commissie WIJ d.d. 28 januari 2010.

### 4.3.2 Verkorte aanvragen

Een belangrijk instrument om de administratieve last bij het aanvragen van een inkomensondersteunende maatregel te beperken is de verkorte aanvraag of automatische toekenning.<sup>82</sup> DWI zet het instrument van de verkorte aanvragen in en de Dienst Belastingen zet het instrument van de automatische kwijtscheldingen in. In tabel 4.6 is een overzicht van het ingezette instrument per inkomensondersteunende maatregel opgenomen.

Tabel 4.6 - Verkorte aanvragen en automatische toekenningen

Voorziening	Verkort of automatisch	Omschrijving
Langdurigheidtoeslag	Verkort	Vragen om bevestiging aanvraag door ondertekening. Alleen voor DWI cliënten met bijstandsuitkering.
Plusvoorziening 65+	Verkort	Vragen om bevestiging aanvraag door ondertekening. Selectie op basis van bestandskoppeling (DIA). In beperkte mate is ook een aanvullende selectie gemaakt om mogelijk rechthebbenden actief te benaderen voor een reguliere aanvraag. <sup>83</sup>
Scholierenvergoeding	Verkort	
PC-regeling	Verkort	
(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering	Verkort	
Kwijtscheldingsregeling	Automatisch	Toekenning kwijtschelding op basis van bestand van verleende kwijtschelding uit voorgaand jaar dat door bestandsvergelijking is getoetst. <sup>84</sup>
Woonkostenbijdrageregeling	Automatisch	Toekenning Woonkostenbijdrageregeling op basis van bestandskoppeling (bestand verleende kwijtscheldingen en huurtoeslagenbestand van voorgaand jaar). <sup>85</sup>
Stadspas	Verkort	Vragen om bevestiging aanvraag door ondertekening. Selectie op basis van bestandskoppeling.

Bron: Interviews DWI, de Dienst Belastingen en DMO (Team Stadspas)

<sup>82</sup> Meerjarenbeleidsplan Inkomens en Armoedebeleid 2009-2012, p.25

<sup>83</sup> In 2009 is dit gedaan voor de *Plusvoorziening 65+* (424 gevallen), de *Scholierenvergoeding* (40) en de *PC-regeling* (75). Bij de *Plusvoorziening 65+* heeft dit ook plaatsgevonden in 2007 en 2008.

<sup>84</sup> Volgens de Dienst Belastingen worden burgers, aan wie op basis van een reguliere aanvraag KWS is toegekend, vervolgens voor een bestandsvergelijking opgenomen in het bestand voor automatische kwijtschelding.

<sup>85</sup> Beschreven systematiek wordt toegepast met ingang van 2008. Bij start in 2007 van de WKB werd de bestandskoppeling gelegd op basis van bestanden voor lopende jaren (zie art. 3 Vaststelling regeling WKB 2007).

De rekenkamer constateert dat de inzet van verkorte aanvragen en automatische toekenningen afhankelijk is van de aanwezigheid van geschikte bestandskoppelingen of -vergelijkingen. Een geschikte bestandskoppeling biedt voldoende waarborgen dat de geselecteerde personen zich daadwerkelijk kwalificeren voor de betreffende inkomensondersteunende maatregel. Bij de *Langdurigheidtoeslag* leidt dit ertoe dat uitsluitend bestaande cliënten van DWI met een uitkering voor levensonderhoud in aanmerking komen voor verkorte aanvragen. In tabel 4.7 is een overzicht opgenomen van het aandeel verkorte en automatische aanvragen in het totaal aantal toekenningen voor de maatregelen uitgevoerd door DWI en de Dienst Belastingen.

Tabel 4.7 - Aandeel verkorte aanvragen en automatische toekenningen<sup>86</sup>

Maatregel	2006	2007	2008
Langdurigheidtoeslag	79% (11.897)	83% (12.668)	79% (12.074)
Plusvoorziening 65+	91% (8.785)	91% (9.206)	82% (8.786)
Scholierenvergoeding	89% (11.471)	79% (10.235)	77% (10.817)
Kwijtschelding <sup>87</sup>	62% (38.665)	70% (50.820)	80% (44.395)
Woonkostenbijdrage-regeling	n.v.t.	100% (11.590)	100% (62.291)

(%): aandeel toekenningen op verkorte aanvragen ten opzichte van totaal aantal toekenningen, (#): totaal aantal toekenningen op verkorte aanvragen

Bron: Informatie ontvangen van Dienstencentrum (DWI) en de Dienst Belastingen

Op basis van tabel 4.7 kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Het aandeel toekenningen op verkorte aanvragen en automatische toekenningen ten opzichte van het totaal aantal toekenningen is voor elk van de regelingen hoog (boven de 70%).
- Het aandeel toekenningen op verkorte aanvragen bij de *Plusvoorziening 65+* en de *Scholierenvergoeding* daalt met ongeveer 10% van 2006 tot 2008. Volgens DWI is het gebruik van verkorte aanvragen teruggebracht om onzekerheid over de rechtmatigheid van deze toekenningen te voorkomen.
- In absolute zin neemt het aantal automatisch verleende kwijtscheldingen in 2008 (44.395) af in vergelijking met 2007 (50.820). In absolute afname van het aantal automatisch verleende kwijtscheldingen komt doordat het Inlichtingbureau op basis van onder andere inkomens- en vermogensgegevens van de Rijksbelastingdienst vaker aangeeft dat de Dienst Belastingen geen automatische kwijtschelding mag toekennen.

<sup>86</sup> Het percentage en het aantal in de tabel betreffen de toegekende verkorte aanvragen (of automatische toekenningen).

<sup>87</sup> Het weergegeven percentage is gebaseerd op de aantallen Kwijtbands in de jaarrekeningen van de Dienst Belastingen 2006, 2007 en 2008. Volgens de Dienst Belastingen bevatten deze aantallen ook toekenningen nadat, voor een andere heffing (bv. van het Waterschap) toekenning is verleend. Uitgangspunt is dat aanvragers niet meer dan één keer per jaar getoetst worden.

- De sterke stijging in het aantal huishoudens dat een woonkostenbijdrage kreeg, is voor het grootste deel veroorzaakt door de uitbreiding van de doelgroep in 2008. Ruim 46.000 toekenningen in 2008 hebben betrekking op deze nieuwe doelgroep.<sup>88</sup> De resterende stijging van ruim 4.000 toekenningen is toe te rekenen aan de vereenvoudiging in de *Woonkostenbijdragerегeling* in 2008, waardoor een effectiever gebruik van bestandskoppelingen mogelijk was. De woonkostenbijdrage kan niet worden aangevraagd daarom is er altijd sprake van 100% automatische toekenning.

Ten slotte is bij de inkomensondersteunende maatregelen van het Dienstencentrum (met uitzondering van de *Langdurigheidtoeslag*) een aanvullende selectie gemaakt van mogelijk rechthebbenden. Het dienstencentrum schrijft deze personen aan om hun te wijzen op een mogelijk recht op een inkomensondersteunende maatregel, maar deze personen moeten een lange aanvraag indienen. Een actieve benadering van deze groep vergroot de toegankelijkheid van de desbetreffende inkomensondersteunende maatregelen. De mate waarin DWI deze groep daadwerkelijk actief benadert, is echter zeer beperkt. Volgens het Dienstencentrum gebeurt dit in beperkte mate om te voorkomen dat aanvragers valse hoop krijgen en vanuit een oogpunt van efficiency. Van de lange aanvragen wijst DWI gemiddeld 50% af.

### *Conclusie*

Zowel DWI als de Dienst Belastingen maakt gebruik van bestandskoppelingen om verkorte aanvragen (DWI) of automatische toekenningen (Dienst Belastingen) te realiseren. Dit is een belangrijk instrument om de toegankelijkheid van de regeling te bevorderen en de administratieve last van de burger te verminderen. De rekenkamer beoordeelt dit positief. Het aandeel gehonoreerde verkorte aanvragen of automatische toekenning op het totaal aantal toekenning is bij de meeste regelingen hoog (boven de 70%). De rekenkamer constateert evenwel dat het aandeel toekenningen op verkorte aanvragen bij de *Plusvoorziening 65+* en de *Scholierenvergoeding* daalt met ongeveer 10% van 2006 tot 2008. Daarnaast is het aantal automatische kwijtscheldingen van 2007 naar 2008 sterk afgenomen van 50.820 in 2007 naar 44.395 in 2008. Hiermee is de toegankelijkheid van deze regelingen verminderd. De daling van het percentage verkorte aanvragen bij DWI is het gevolg van het hoge aantal onrechtmatige verstrekkingen bij het Dienstencentrum in 2007 en 2008. Bij de Dienst Belastingen zijn twijfels over de rechtmatigheid van de verstrekkingen in 2007 aanleiding geweest om het aantal automatische kwijtscheldingen te verminderen.

---

<sup>88</sup> De Dienst Belastingen, Resultaten regeling Woonkostenbijdrage 2008.

#### 4.4 Maatregelen om toegankelijkheid te verbeteren

De rekenkamer constateert dat de gemeente verbetering van de toegankelijkheid voornamelijk nastreeft door middel van voorlichting en begeleiding.<sup>89</sup> Om deze reden onderzocht de rekenkamer de door de gemeente geboden voorlichting en begeleiding. Daarna beoordeelt de rekenkamer de ontwikkeling van de toegankelijkheid aan de hand van 3 indicatoren:

1. Het aantal verzonden aanvraagformulieren dat niet tot een aanvraag leidt;
2. Het aantal in één keer goedgekeurde aanvragen;
3. De doorlooptijden van aanvraag tot besluit.

##### 4.4.1 Voorlichting en begeleiding

###### *Voorlichting over inkomensondersteunende maatregelen*

Voorlichting bestaat met name uit het vergroten van de bekendheid van de inkomensondersteunende maatregelen. De afdeling communicatie van DWI is verantwoordelijk voor het communicatiebeleid van DWI ten behoeve van het armoedebeleid. Bij het bepalen van het communicatiebeleid betreft zij met name het Dienstencentrum. Daarnaast zorgt de afdeling communicatie ook voor de coördinatie met andere gemeentelijke organisaties voor de communicatie over het armoedebeleid. De contacten van DWI met de Dienst Belastingen zijn in 2008 en 2009 geïntensiveerd. Volgens DWI is één van de resultaten van deze geïntensiveerde samenwerking dat voorlichtingsmateriaal over inkomensondersteunende maatregelen van DWI ook bij de Dienst Belastingen beschikbaar is voor de doelgroep. Tot april 2010 heeft de Dienst Belastingen geen voorlichtingsmateriaal van DWI ontvangen. Vanaf april 2010 is dit voorlichtingsmateriaal van DWI wél bij de Dienst Belastingen aanwezig.

Het communicatiebeleid van DWI omvat de volgende elementen:

- Campagnes gericht op het vergroten van de bekendheid van specifieke inkomensondersteunende maatregelen en het bereiken van minima die nog niet bij DWI bekend zijn.
- De periode waarin de campagnes worden uitgevoerd zijn afgestemd op de geldende aanvraagperiodes dan wel afgestemd op de werkcapaciteit van het Dienstencentrum bij inkomensondersteunende maatregelen die het hele jaar kunnen worden aangevraagd (zoals de *Langdurigheidtoeslag*).

---

<sup>89</sup> Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebeleid 2009-2012, p.25. e.v. voor een overzicht van maatregelen om intensivering van het bereik van de voorzieningen te bewerkstelligen.

De campagnes maken gebruik van verschillende communicatie instrumenten die naast elkaar ingezet kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn:

- tv-spotjes en de serie *Budgetruil* op AT5;
- advertenties in geselecteerde media (zoals Amsterdam.nl, MUG, stadsbladen of gratis kranten)
- voorlichting aan intermediairs;
- budgetmarkten (vanaf 2009 in samenwerking met de stadsdelen);
- de website berekenuwrecht.nl, waarmee burgers kunnen bepalen of ze recht hebben op inkomensondersteunende maatregelen.

Een belangrijk instrument is de verzending van zogenaamde kokermailings aan intermediairs. De kokermailings bevatten posters, flyers en brochures van voorzieningen die intermediairs beschikbaar stellen aan hun bezoekers en cliënten. Intermediairs bestaan uit een grote verscheidenheid aan organisaties variërend van gemeentelijke organisaties tot huisartsen.<sup>90</sup> In tabel 4.8 is een overzicht opgenomen van gemeentelijke organisaties en (beknopt) overige organisaties die als intermediair worden aangeschreven. Afhankelijk van de specifieke voorziening schrijft DWI verschillende typen intermediairs gericht aan.<sup>91</sup>

Tabel 4.8 - Intermediairs bij toeleiding naar inkomensondersteunende voorzieningen

Gemeentelijke organisaties	Overige intermediairs
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadsdelen</li> <li>• De Dienst Belastingen</li> <li>• DMO</li> <li>• Loketten Zorg en Samenleven</li> <li>• Meldpunten Zorg en Overlast</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buurtcentra</li> <li>• Maatschappelijk werk</li> <li>• Scholen</li> <li>• Gezondheidscentra (o.m. huisartsen)</li> <li>• Ouderenorganisaties</li> <li>• Sportverenigingen</li> </ul>

Bron: Opgave DWI en *Evaluatie campagne DWI* (O+S, 2009)

Naast de voorlichting uitgevoerd door DWI verstrekken de betrokken diensten ook afzonderlijk informatie. De Dienst Belastingen geeft, bijvoorbeeld, aan dat voorlichting bestaat uit het beschikbaar stellen van informatiebrochures over de kwijtscheldingsregeling en aankondigingen op AT5. In het geval van de *Stadspas* van DMO is een gedeelte van de voorlichting gericht op het onder de aandacht brengen van aanbiedingen bij houders van de *Stadspas*.

<sup>90</sup> Het aanschrijfbestand ontvangen van het Dienstencentrum bevat meer dan 2.000 adressen.

<sup>91</sup> Bijvoorbeeld door bij een campagne voor de *Scholierenvergoeding* onder andere kokermailings te versturen aan basisscholen, scholen voor voortgezet onderwijs, sportclubs en jongerencentra.



DWI heeft geen structureel inzicht in de effectiviteit van haar voorlichtingscampagnes. DWI houdt niet bij langs welke intermediair burgers hun weg vinden naar de inkomensondersteunende maatregelen. Dit geldt voor zowel gemeentelijke als private organisaties die gebruikt worden als intermediair. Incidenteel rapporteert het Dienstencentrum over de toename van het aantal telefoongesprekken bij het callcenter naar aanleiding van campagnes.

In opdracht van DWI heeft O+S in 2009 de campagnes van DWI geëvalueerd. Het belangrijkste onderdeel van de rapportage van O+S betreft de waardering van de intermediairs over de aangeboden materialen.<sup>92</sup> De intermediairs geven in het onderzoek in over grote meerderheid (2/3) aan dat zij de juiste plek zijn voor verspreiding van informatiemateriaal. Het onderzoek bevat geen informatie over het bereik van de doelgroep. Het onderzoek bevat wel informatie over de waardering van de doelgroep van het armoedebeleid voor het voorlichtingsmateriaal. Hierbij merkt de rekenkamer op dat deze informatie een indicatief karakter heeft omdat 'slechts' 9 cliënten van DWI hiervoor zijn geïnterviewd.

#### *Begeleiding bij het indienen van aanvragen*

Door begeleiding bij het indienen van aanvragen kan de gemeente de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen vergroten. Een belangrijk instrument hierbij is de inzet van de Formulierenbrigade. Andere instrumenten zijn de inzet van sociaal raadslieden bij stadsdelen en samenwerking met partners zoals de Voedselbank.<sup>93</sup> Vanwege de omvang van de activiteiten richt de rekenkamer zich vooral op de Formulierenbrigade. De Formulierenbrigade heeft als doel om burgers zoveel mogelijk gebruik te laten maken van de verschillende landelijke en gemeentelijke regelingen.<sup>94</sup> De rekenkamer onderzocht hierbij in welke mate de Formulierenbrigade aanvragen voor gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen ondersteunt.

De Formulierenbrigade bestaat sinds 2000. De medewerkers van de Formulierenbrigade zijn cliënten van DWI met een reïntegratiedoelstelling. Door werkervaring op te doen bij de Formulierenbrigade krijgen de medewerkers een kans door te stromen naar een reguliere baan. Minima kunnen kosteloos gebruik maken van ondersteuning door de Formulierenbrigade bij het invullen van formulieren. Eind 2007 waren 80 medewerkers actief in de Formulierenbrigade (waarvan 26 in opleiding).<sup>95</sup>

Jaarlijks vult de Formulierenbrigade tussen de 11.000 en 14.000 formulieren. In tabel 4.9 is een beknopt overzicht van de dienstverlening door de Formulierenbrigade opgenomen.

---

<sup>92</sup> O+S, *Evaluatie campagne DWI*, 2009. Uitkomsten zijn gebaseerd op een respons van 202 (930 aangeschreven).

<sup>93</sup> Zie, bijvoorbeeld, het Meerjarenbeleidsplan Inkomens en Armoedebeleid 2009-2012, p.25-27.

<sup>94</sup> Meerjarenbeleidsplan Inkomens en Armoede 2010-2013, p.12.

<sup>95</sup> Formulierenbrigade, Jaarverslag 2007, p.6.

Tabel 4.9 - Dienstverlening Formulierenbrigade

	2006	2007	2008
Cliënten <sup>96</sup>	13.150	11.207	-
Inge vulde formulieren	13.764	11.920	11.051

Bron: Jaarverslagen Formulierenbrigade 2006 en 2007 en aanvullende informatie Formulierenbrigade over 2008

De Formulierenbrigade geeft aan dat de belangrijkste drijfveer voor minima om ondersteuning te zoeken de Aangifte Inkomstenbelasting is. Volgens de Formulierenbrigade worden minima, bij de ondersteuning bij de Aangifte Inkomstenbelasting, gewezen op de mogelijkheid gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen aan te vragen.

Als we kijken naar de feitelijke ondersteuning die de formulierenbrigade biedt bij het invullen van formulieren dan blijkt dat in 2006 tweederde van de ingevulde formulieren een Aangifte Inkomstenbelasting was. In 2007 is dit opgelopen tot ruim 75% en in 2008 bedroeg het aandeel van formulieren gerelateerd aan inkomstenbelasting en toeslagen ongeveer 83%. Het aandeel van Wwb gerelateerde aanvragen was in 2008 ruim 9%. De rekenkamer constateert op basis van het aandeel Wwb aanvragen in 2008 dat de verleende ondersteuning voor de gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen beperkt is.

Aanvullend merkt de rekenkamer op dat de Formulierenbrigades niet beschikken over de aanvraagformulieren voor inkomensondersteunende maatregelen van het Dienstencentrum. Indien een cliënt aanspraak wil maken op een inkomensondersteunende maatregel moet deze zelf het formulier aanvragen. De cliënt kan daarna bij een vervolgspraak door de Formulierenbrigade geholpen worden bij het daadwerkelijk aanvragen van de voorziening. Het Dienstencentrum geeft aan dat formulieren alleen via het callcenter beschikbaar worden gesteld. Het doel hiervan is door middel van een eerste screening te voorkomen dat foutieve of dubbele aanvragen worden ingediend. De afwezigheid van aanvraagformulieren bij de Formulierenbrigades kan een belemmerende factor zijn bij het effectief ondersteunen van aanvragen voor gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen.

### *Conclusie*

De gemeente gebruikt 2 belangrijke instrumenten om de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen te vergroten: voorlichting en begeleiding.

De gemeente besteed veel aandacht aan voorlichting over inkomensondersteunende maatregelen. De rekenkamer constateert echter dat de gemeente slechts beperkt inzicht heeft in de effectiviteit van haar voorlichting. De gemeente heeft geen inzicht

---

<sup>96</sup> In de jaarverslagen 2006 en 2007 wordt de definitie 'cliënt' niet eenduidig gehanteerd. In 2006 is 13.150 het aantal cliënten, in 2007 wordt ditzelfde aantal gelijkgesteld aan ingevulde formulieren. De rekenkamer heeft de definitie van het jaarverslag 2006 gehandhaafd. Voor 2008 is geen jaarverslag opgesteld, de rekenkamer heeft van DWI een opgave ontvangen van het aantal (en soort) ingevulde formulieren.

in welke mate gemeentelijke of private organisaties die zij gebruikt als intermediair nieuwe aanvragen van Amsterdamse minima opleveren.

De gemeente biedt ondersteuning bij het aanvragen van inkomensondersteuning. Een belangrijk onderdeel hiervan is de ondersteuning van de Formulierenbrigade. De Formulierenbrigade hielp in 2008 bij het invullen van ongeveer 11.000 formulieren. Het grootste deel van deze formulieren betreft echter de Aangifte Inkomstenbelasting of het aanvragen van landelijke regeling zoals huurtoeslag. In 2008 heeft slechts 9% van de ingevulde formulieren betrekking op aanvragen voor inkomensondersteunende maatregelen. De rekenkamer is positief over de ondersteuning van de Formulierenbrigade, maar constateert dat deze slechts beperkt betrekking heeft op gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen. De afwezigheid van aanvraagformulieren bij de Formulierenbrigades voor inkomensondersteunende maatregelen van de gemeente kan een belemmerende factor zijn bij het effectief ondersteunen van aanvragen voor gemeentelijke maatregelen.

#### **4.4.2 Ontwikkeling toegankelijkheid**

Ten slotte onderzocht de rekenkamer aan de hand van 3 indicatoren de ontwikkeling van de toegankelijkheid. Dit geeft inzicht in de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen vanuit het perspectief van de aanvrager.

De 3 indicatoren zijn:

1. Het aantal verzonden aanvraagformulieren ten opzichte van het aantal ingediende aanvragen: bij effectieve voorlichting, screening en begeleiding daalt het aantal niet ingediende aanvraagformulieren;
2. Het aantal in één keer goedgekeurde aanvragen: deze indicator geeft een beeld van de moeite die minima moeten doen om succesvol een aanvraagprocedure te doorlopen;
3. De doorlooptijden van aanvraag tot besluit: lange doorlooptijden kunnen een ontmoedigende werking hebben op potentiële aanvragers van inkomensondersteunende maatregelen.

##### *Verzonden aanvraagformulieren ten opzichte van het aantal ingediende aanvragen*

Deze indicator biedt een beeld van de uitval van aanvragers vóórdat het daadwerkelijke aanvraagproces is gestart. Bij effectieve voorlichting, screening en begeleiding verwacht de rekenkamer dat het aantal niet ingediende aanvraagformulieren daalt. De uitvoerende diensten hebben geen volledig en structureel inzicht in de aantallen verzonden aanvraagformulieren. De rekenkamer heeft hierdoor geen analyse op de ontwikkeling van deze indicator kunnen uitvoeren. Wel heeft de rekenkamer beperkte informatie aangetroffen over de verzending van verkorte aanvraagformulieren en de bijbehorende respons. Deze informatie is echter te beperkt om een analyse van de ontwikkeling uit te voeren. De rekenkamer volstaat om deze

reden met het vermelden dat bij verkorte aanvraagformulieren sprake is van een hoge, maar geen volledige respons.<sup>97</sup>

#### *Ontwikkeling aantal in één keer goedgekeurde aanvragen*

Bij de aanvraag moeten minima aantonen dat zij terecht aanspraak maken op een inkomensondersteunende maatregel. Bij de Dienst Belastingen en DWI is het percentage afwijzingen en buiten behandeling gestelde aanvragen groot. Dit percentage varieert voor de onderzochte inkomensondersteunende maatregelen in 2008 tussen 15% voor de *Plusvoorziening 65+* en 57% voor de *Langdurigheidstoeslag*.<sup>98</sup> De oorzaak voor een afwijzing of het buiten behandeling stellen kan gelegen zijn in zowel het niet kwalificeren van de aanvrager voor de desbetreffende regeling als in (onnodige) complexiteit bij het aanvragen.

Als de aangeleverde informatie door de aanvrager onvolledig is geeft de uitvoerende dienst een hersteltermijn waarbinnen de aanvrager de ontbrekende informatie moet aanleveren. De rekenkamer onderzocht hoe vaak aanvragen worden goedgekeurd zonder dat een hersteltermijn noodzakelijk is.

In tabel 4.10 geeft de rekenkamer een overzicht van in één keer goedgekeurde aanvragen voor voorzieningen waarvoor deze informatie beschikbaar was.<sup>99</sup> De rekenkamer maakt hierbij onderscheid naar het aantal in één keer goedgekeurde aanvragen ten opzichte van alle goedgekeurde aanvragen en het aantal in één keer goedgekeurde lange aanvragen ten opzichte van het totaal aantal goedgekeurde lange aanvragen.

*Tabel 4.10 - In één keer goedgekeurde aanvragen*

	2007		2008		2009	
	t.o.v. totaal	t.o.v. lang	t.o.v. totaal	t.o.v. lang	t.o.v. totaal	t.o.v. lang
Langdurigheidstoeslag.	97%	80%	99%	93%	93%	76%
Plusvoorziening 65+	97%	64%	96%	79%	98%	84%
Scholierenvergoeding	97%	86%	97%	86%	98%	89%
Kwijtscheldingsregeling <sup>100</sup>	99%	n/b	99%	n/b	99%	n/b

Bron: Dienstencentrum en de Dienst Belastingen

<sup>97</sup> Zie bijvoorbeeld Jaarrekening Dienst Belastingen 2008 (p.11) waarin aangegeven is dat 9.000 verkorte aanvraagformulieren KWS zijn verstuurd waarvan 7.450 (83%) retour zijn gekomen. Van het Dienstencentrum hebben wij vergelijkbare percentages ontvangen voor LDT (94%), *Knipkaart regeling* (95%), *Plusvoorziening 65+* (87%) en *Scholierenvergoeding* (79%).

<sup>98</sup> Het percentage afwijzingen en buiten behandeling gestelde aanvragen bedraagt in 2008 per regeling: LDT (57%), *Scholierenvergoeding* (36%), *Plusvoorziening 65+* (15%), Bijzondere bijstand (37%) en KWS (16%).

<sup>99</sup> Informatie over de *Knipkaartregeling* was ook beschikbaar, maar vanwege het vervallen van deze regeling per 1 januari 2009 heeft de rekenkamer deze buiten beschouwing gelaten. Informatie over 2006 heeft de rekenkamer niet meegenomen omdat deze in het geval van het Dienstencentrum niet betrouwbaar was.

<sup>100</sup> De Dienst Belastingen kon geen informatie aanleveren over het in één keer goedgekeurde aanvragen ten opzichte van het aantal 'lange' aanvragen.

Uit tabel 4.10 blijkt dat ten opzichte van het totaal aantal toekenningen (inclusief toekenningen op basis van verkorte aanvragen) het percentage in één keer goedgekeurde aanvragen ruim boven de 90% ligt. De rekenkamer constateert op basis hiervan dat het belangrijkste instrument om het in één keer succesvol doorlopen van de aanvraagprocedure te bevorderen het gebruik van bestandskoppelingen is.

Verder daalt het aantal in één keer goedgekeurde lange aanvragen ten opzichte van alle goedgekeurde lange aanvragen bij de *Langdurigheidtoeslag* en stijgt dit aantal bij de *Plusvoorziening 65+*. Het Dienstencentrum geeft voor ontwikkeling van het percentage bij deze maatregelen de volgende verklaringen:

- De daling in het percentage voor de *Langdurigheidtoeslag* tot 76% in 2009 wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de wijziging in de regelgeving inzake de peildatum. Voor 2009 moesten aanvragers voor het eerst bankafschriften aanleveren over de maand december van het voorgaande jaar en werd nog vaak het verkeerde bankafschrift meegezonden.
- De stijging van het percentage van de *Plusvoorziening 65+* na 2007 wordt volgens het Dienstencentrum veroorzaakt doordat de jaaropgave voor ontvangen AOW nu direct bij de Sociale Verzekeringsbank wordt opgevraagd en aanvragers deze niet meer hoeven mee te zenden.

Tevens blijkt bij de *Plusvoorziening 65+* dat door informatie-uitwisseling met andere organisaties de hoeveelheid vereiste informatie kan worden teruggebracht. Dit heeft een positief effect op de aantallen in één keer goedgekeurde aanvragen. Daarentegen blijkt ook uit de daling van de indicator bij de *Langdurigheidstoelag* in 2009 het belang van duidelijk voorlichten over wijzigingen in de regelgeving zelf.

#### *Doorlooptijden van aanvraag tot besluit*

Lange doorlooptijden kunnen een ontmoedigende werking hebben op potentiële aanvragers van inkomensondersteunende maatregelen. Om deze reden heeft de rekenkamer de gemiddelde doorlooptijd van reguliere aanvragen onderzocht. In tabel 4.11 is een overzicht van de gemiddelde doorlooptijden van inkomensondersteunende voorzieningen van DWI en de Dienst Belastingen opgenomen.

*Tabel 4.11 - Gemiddelde doorlooptijden (in kalenderdagen)*

Voorziening	2007	2008	2009
Scholierenvergoeding	28	20	28
Knipkaart	19	13	11
Langdurigheidtoeslag	51	46	45
Plusvoorziening 65+	43	17	28
Bijzondere bijstand	17	16	17
Kwijtscheldingen <sup>101</sup>	72	158	162

Bron: DWI en de Dienst Belastingen

<sup>101</sup> De rekenkamer heeft geen sluitend overzicht ontvangen van doorlooptijden bij aanvragen kwijtschelding, hierdoor heeft de rekenkamer de betrouwbaarheid van deze gegevens niet kunnen verifiëren.

Opvallend is de lange doorlooptijd van aanvragen kwijtscheldingen bij de Dienst Belastingen. De Dienst Belastingen geeft aan dat dit veroorzaakt door zowel het gelijktijdig binnenkomen van grote aantallen aanvragen als problemen in het uitvoeringsproces.<sup>102</sup> Praktisch heeft de lange doorlooptijd van de aanvragen voor kwijtschelding voor de aanvragers weinig betekenis omdat de aanslag van lokale belastingen bij een aanvraag direct wordt opgeschort. Verder valt op dat de doorlooptijd bij het Dienstencentrum langer is dan bij aanvragen *Individuele Bijzondere bijstand*. Het Dienstencentrum geeft aan dat dit mogelijk veroorzaakt wordt door piekmomenten in aanvragen voor regelingen bij het Dienstencentrum en afwezigheid van dergelijke pieken bij de *Individuele Bijzondere bijstand*. Zowel bij het Dienstencentrum als bij de werkpleinen blijft de doorlooptijd overigens ruim binnen de wettelijke termijn van 8 weken (56 dagen).

Ten slotte valt, binnen de maatregelen van het Dienstencentrum, op dat de doorlooptijd van de *Knipkaartregeling* aanmerkelijk korter is dan de overige maatregelen. Het Dienstencentrum geeft hiervoor de verklaring dat aan toekenningen van de knipkaart vaak een eerdere afwijzing van LDT voorafging. Omdat bij de behandeling van de eerdere aanvraag LDT al uitgebreid is getoetst zijn de werkzaamheden bij de toetsing voor de knipkaart beperkt. Hierdoor neemt de gemiddelde doorlooptijd voor toekenning van knipkaarten af.

### *Conclusie*

Ten slotte onderzocht de rekenkamer de ontwikkeling van de toegankelijkheid aan de hand van 3 indicatoren en komt tot de volgende conclusies:

- Er is zowel bij DWI als bij de Dienst Belastingen geen zicht op het aantal verzonden aanvraagformulieren dat wordt teruggestuurd.
- De rekenkamer stelt vast dat het aandeel in één keer goedgekeurde aanvragen redelijk stabiel is en ten opzichte van alle goedgekeurde aanvragen hoog is. De rekenkamer beoordeelt dit positief. Het hoge aandeel in één goed gekeurde aanvragen ten opzichte van alle goedgekeurde aanvragen wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het gebruik van verkorte aanvragen.
- De doorlooptijden bij DWI blijven gelijk en vallen ruim binnen de wettelijke termijn van 8 weken. De doorlooptijd van aanvraag tot besluit bij de Dienst Belastingen neemt toe. Dit wordt volgens de Dienst Belastingen veroorzaakt door het gelijktijdig binnenkomen van grote aantallen aanvragen en problemen in het uitvoeringsproces. Praktisch heeft de lange doorlooptijd van de aanvragen voor kwijtschelding voor de aanvragers weinig betekenis omdat de aanslag van lokale belastingen bij een aanvraag direct wordt opgeschort.

---

<sup>102</sup> In de Jaarrekening 2009 geeft de Dienst Belastingen een verbetering in doorlooptijden te willen bereiken door een flexibel uitvoeringsbudget te gebruiken, waardoor externe krachten kunnen worden ingehuurd in de piekperiodes. In gesprekken geeft de Dienst Belastingen aan dat de problemen in het uitvoeringsproces ontstonden bij de implementatie van een nieuw *workflowmanagement*-systeem.

## 4.5 Conclusie

De rekenkamer is positief over de mogelijkheden die bestandskoppelingen bieden om de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen te vergroten. De rekenkamer is met name positief over het hoge percentage van verkorte aanvragen of automatische toekenningen, waarbij minimahuishoudens met een minimale inspanning aanspraak kunnen maken op inkomensondersteunende maatregelen. Wij signaleren echter een afname in het aantal verkorte aanvragen en automatische toekenningen als gevolg van onzekerheden over de betrouwbaarheid van de informatie bij bestandskoppelingen. Dit heeft een negatief effect op de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen.

Minder positief is de rekenkamer over het gebrek aan afstemming van de verschillende aanvraagprocedures voor inkomensondersteunende maatregelen. Hoewel de rekenkamer het voornemen van het College om 4 maatregelen samen te voegen in 2 regelingen positief vindt, signaleert de rekenkamer nog geen ontwikkeling richting één loket voor alle aanvragen voor inkomensondersteuning. Minimahuishoudens moeten langs 4 loketten om inkomensondersteunende maatregelen aan te vragen en de samenwerking en uitwisseling tussen de loketten is beperkt.

De gemeente besteed veel aandacht aan voorlichting over inkomensondersteunende maatregelen. De gemeente heeft slechts beperkt inzicht in de effectiviteit van haar voorlichting. De gemeente weet niet in welke mate gemeentelijke of private organisaties die zij gebruikt als intermediair nieuwe aanvragen van Amsterdamse minimahuishoudens voor inkomensondersteunende maatregelen opleveren.





## 5 Efficiënte uitvoering

De rekenkamer beantwoordt in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag.

Is de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen doelmatig?

Hierbij hanteert de rekenkamer het volgende normenkader met bijbehorende toetsaspecten:

Tabel 5.1 - Norm en toetsaspect

Norm	Toetsaspect
De uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen is doelmatig.	De gemiddelde uitvoeringskosten ten opzichte van de verstrekte inkomensondersteunende maatregelen zijn laag en de uitvoeringskosten zijn in vergelijking met eerdere jaren gedaald.

De rekenkamer onderzocht de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen. Zij heeft hierbij gekeken naar de inkomensondersteunende maatregelen die DWI (paragraaf 5.1) en de Dienst Belastingen (paragraaf 5.2) uitvoeren.

### *Normen voor uitvoeringskosten in relatie tot verstrekte inkomensondersteunende maatregelen*

De gemeente Amsterdam hanteert zelf geen concrete normen voor de verhouding tussen uitvoeringskosten en verstrekte inkomensondersteuning. De rekenkamer heeft het jaarverslag van de Sociale VerzekeringsBank (SVB) en informatie over het UWV bekeken om te bepalen of er cijfers beschikbaar zijn waartegen de situatie van de gemeente Amsterdam kan worden afgezet. De SVB voert in 2008 de regeling *Bijstand voor 65-plussers* voor 16.858 personen uit. De uitvoeringskosten uitgedrukt in een percentage van de uitkeringslasten bedragen 5,3%.<sup>103</sup> Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft met het UWV afgesproken dat met ingang van 2008 de uitvoeringskosten 8,5% van de programmakosten mogen bedragen.<sup>104</sup>

De rekenkamer realiseert zich dat de inkomensondersteunende maatregelen van de gemeente Amsterdam niet zonder meer kunnen worden vergeleken met maatregelen die door het SVB en het UWV worden uitgevoerd. De hierboven genoemde percentages geven enige indicatie van de verhouding tussen uitvoeringskosten en uitvoeringslasten.

<sup>103</sup> SVB jaarverslag 2008. De SVB voert verscheidene wetten en regelingen uit. De uitvoeringskosten als percentage van de uitvoeringslasten variëren van 0,4% voor de uitvoering van de AOW en 177% voor de uitvoering van het persoonsgebonden budget (PGB) in het kader van de AWBZ.

<sup>104</sup> *Bijlage 1 - prestatiematrix UWV* bij brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 19 mei 2009 over Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI).

## 5.1 DWI

DWI voert de meeste inkomensondersteunende maatregelen uit. Het Dienstencentrum van DWI voert de categoriale regelingen voor grote groepen rechthebbenden: de *Langdurigheidtoeslag*, de *Knipkaartregeling*, de *Plusvoorziening 65+*, de *Scholierenvergoeding*, de *PC-regeling* en de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering*.<sup>105</sup> Daarnaast voeren de werkpleinen van DWI de individuele regelingen (maatwerk) uit. De belangrijkste regelingen daarbij zijn de verstrekking van *Individuele Bijzondere bijstand* en de *Regeling voor chronisch zieken en gehandicapten*.

DWI voert in de periode 2006-2009 verscheidene maatregelen uit om de efficiëntie van de uitvoering van de inkomensondersteuning te verbeteren. Het gaat hier om maatregelen zoals:

- stroomlijnen van werkprocessen;
- verbeteren van de administratieve organisatie;
- uniformeren van beleidsregels;
- mogelijke maken van elektronische declaraties via internet (de *Knipkaartregeling* en de *Scholierenvergoeding*).

In 2009 zijn bovendien de *Knipkaartregelingen* de *Langdurigheidtoeslag* samengevoegd. Hierdoor vervalt het systeem van declaraties bij de *Knipkaartregelingen* wordt de uitvoering eenvoudiger. Daarnaast zijn de regels rond de *Langdurigheidtoeslag* vereenvoudigd, waaronder de toetsing op het kalenderjaar in plaats van een toetsing op een 12-maandsperiode (die in elke maand een aanvang kan nemen). Ook de *Regeling Lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken* is met ingang van 1 januari 2009 vereenvoudigd, in plaats van een op de individuele situatie geënte vergoeding werkt DWI met ingang van 1 januari 2009 met vaste forfaitaire bedragen.<sup>106</sup> De effecten van de efficiency maatregelen uit 2009 kan de rekenkamer nog niet vaststellen vanwege ontbrekende informatie over de uitvoeringskosten in 2009. Wel is de rekenkamer nagegaan of eerder in de periode 2006-2008 genomen maatregelen effect hebben op de uitvoeringskosten van de verschillende regelingen. Daarnaast vergelijkt de rekenkamer de door DWI uitgevoerde inkomensondersteunende maatregelen onderling op hun uitvoeringskosten.

---

<sup>105</sup> De *Knipkaartregeling* is met ingang van 1 januari 2009 komen te vervallen, omdat de regeling voor de *Langdurigheidtoeslag* is verruimd (langdurig op bijstandsniveau is verlaagd van 5 jaar naar 3 jaar).

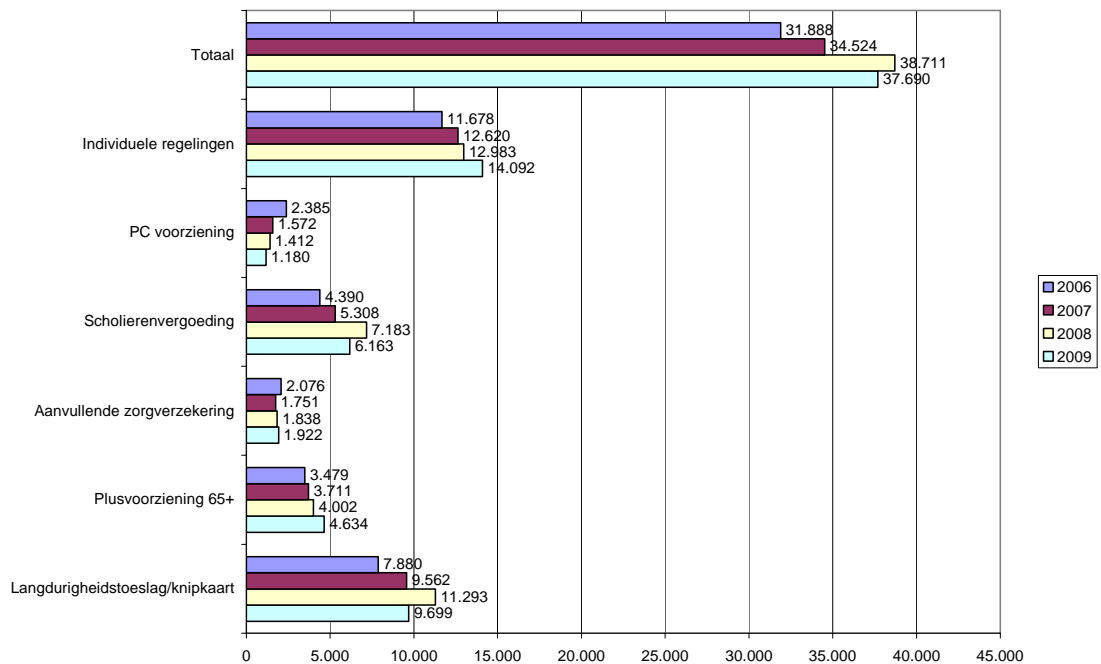
Het Dienstencentrum voert nog wel de afwikkeling van de oude rechten van de *Knipkaartregeling* uit.

<sup>106</sup> Door deze vereenvoudiging kan de regeling in de toekomst worden uitgevoerd door het Dienstencentrum en niet langer op de werkpleinen van DWI.

### 5.1.1 Verstrekkingen per regeling

In figuur 5.1 zijn de bedragen weergegeven, die met de verstrekkingen van de door DWI uitgevoerde maatregelen zijn gemoeid.

*Figuur 5.1 - Uitgekeerde bedragen per inkomensondersteunende maatregel in de periode 2006-2009 (bedragen x €1.000)<sup>107</sup>*



Bron: Jaarrekeningen DWI, 2006, 2007, 2008, 2009.

Figuur 5.1 laat zien dat het totaal uitgekeerde bedrag van de door DWI uitgevoerde maatregelen in de periode 2006-2008 is toegenomen van bijna € 31,9 miljoen naar € 38,7 miljoen. In 2009 is het totale bedrag gedaald tot € 37,7 miljoen. De daling in 2009 komt voor een belangrijk deel door de daling in de uitgaven voor de *Langdurigheidstoeslag* en de *Knipkaartregeling*. Opvallend is dat de bedragen, die gemoeid zijn met inkomensondersteunde maatregelen die de werkpleinen uitvoeren, gestaag toenemen van € 11,7 miljoen in 2006 tot € 14,1 miljoen in 2009.

<sup>107</sup> De bedragen voor de *Langdurigheidstoeslag* en de *Knipkaartregeling* zijn samen genomen omdat binnen het Dienstencentrum geen onderscheid wordt gemaakt tussen medewerkers die belast zijn met de beoordeling van aanvragen in het kader van de *Langdurigheidstoeslag* en de *Knipkaartregeling*. Bij de bepaling van de uitvoeringskosten worden beide regelingen dan samen genomen.

### 5.1.2 Uitvoeringskosten

De jaarrekeningen van DWI bevatten geen specifieke informatie over de uitvoeringskosten per maatregel en ook op totaal niveau voor alle maatregelen gezamenlijk zijn de uitvoeringskosten voor inkomensondersteunende maatregelen niet direct af te leiden uit de jaarrekening.<sup>108</sup> De rekenkamer vroeg daarom bij DWI om een specificatie van de kosten bij de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen en het aantal medewerkers (fte) dat belast is met de uitvoering van de verschillende regelingen. De rekenkamer ontving van DWI voor de jaren 2007 en 2008 gegevens over de inzet van medewerkers (fte) en de uitvoeringskosten (personeelskosten en overhead) voor de maatregelen die het Dienstencentrum uitvoert.

De inzet van het aantal medewerkers op de werkpleinen voor de uitvoering van de maatwerkregelingen, zoals de *Individuele Bijzondere bijstand* en de *Regeling chronisch zieken en gehandicapten*, is gebaseerd op de begroting van de werkpleinen. De werkpleinen van DWI hanteren geen tijdschrijfsysteem, waardoor het niet mogelijk is om te bepalen hoeveel medewerkers (fte) daadwerkelijk zijn ingezet voor de uitvoering van deze maatwerkregelingen. De rekenkamer gebruikt het op basis van de begroting bepaalde aantal fte's om een vergelijking met de door het Dienstencentrum uitgevoerde regelingen mogelijk te maken.<sup>109</sup>

In tabel 5.2 is het aantal fte's dat wordt ingezet voor de verschillende regelingen opgenomen. Tevens is daarbij aangegeven welke kosten (personeelskosten en overhead) met de uitvoering zijn gemoeid. De hier gepresenteerde bedragen zijn wel met enige onzekerheid omgeven. DWI houdt niet per regeling bij welke bedragen met de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen zijn gemoeid. De uitvoeringskosten per maatregel moeten dan ook als schattingen worden opgevat.

---

<sup>108</sup> De jaarrekeningen van DWI bevatten onder de kop armoedebestrijding een post uitvoeringskosten. Dit zijn echter alleen de kosten die met de uitvoering van de categoriale regelingen door het Dienstencentrum zijn gemoeid. Daarnaast zijn het alleen de kosten die ten laste komen van het budget voor het armoedebeleid. De werkelijke uitvoeringskosten van het Dienstencentrum liggen circa 100% hoger.

<sup>109</sup> Het begrote aantal fte's bij de uitvoering van de individuele regelingen op de werkpleinen is gebaseerd op normtijden die worden gehanteerd voor de behandeling van aanvragen voor bijzondere bijstand. Deze normtijden zijn gedifferentieerd naar type medewerker (inkomensconsulent, rekenspecialist team assistent en administratieve kracht), waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar DWI-klanten en niet-DWI-klanten.

Tabel 5.2 - Uitvoeringskosten van inkomensondersteunende regelingen in euro's (bedragen x € 1.000) en fte (2007 en 2008)

Maatregel	fte		Uitvoeringskosten		Uitvoeringskosten per fte	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
<i>Dienstencentrum</i>						
Langdurigheidtoeslag/ Knipkaartregeling	14,7	17,8	€ 1.109	€ 1.304		
Plusvoorziening 65+	3,2	3,7	€ 243	€ 268		
Scholierenvergoeding	11,0	11,0	€ 825	€ 804		
PC-regeling	3,8	4,3	€ 289	€ 315		
(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering	5,2	5,8	€ 389	€ 427		
<i>Totaal Dienstencentrum</i>	37,9	42,6	€ 2.855	€ 3.118	€ 75.300	€ 73.200
<i>Individuele Bijzondere bijstand werkpleinen<sup>110</sup></i>	29,2	29,2	€ 2.166	€ 2.166	€ 74.200	€ 74.200

Bron: Opgave DWI en berekening rekenkamer.

Tabel 5.2 laat zien dat het aantal fte's belast met de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen in de periode 2007-2008 is toegenomen van 37,9 fte in 2007 naar 42,6 fte in 2008. Deze toename in fte's bij het Dienstencentrum vertaalt zich ook in een toename van de totale uitvoeringskosten van ruim € 2,8 miljoen in 2007 naar ruim 3,1 miljoen in 2008. De gemiddelde uitvoeringskosten per fte zijn bij het dienstencentrum echter gedaald van € 75.300 naar € 73.200.

De uitvoering van de *Scholierenvergoeding*, de *Langdurigheidtoeslag* en de *Knipkaartregeling* leggen het grootste beslag op de formatie bij het Dienstencentrum. De uitvoeringskosten voor beide regelingen zijn echter nog beduidend lager dan de uitvoeringskosten van de individuele regelingen op de werkpleinen.

### 5.1.3 Aantal verstrekkingen per fte

De rekenkamer heeft het aantal medewerkers dat belast is met de uitvoering van de verschillende maatregelen afgezet tegen het aantal vertrekkingen per maatregel. De medewerkers zijn niet alleen belasten met het toekennen van vertrekkingen, maar zijn bijvoorbeeld ook verantwoordelijk voor afwijzingen en de invoer van declaraties. Bij de *PC-regeling* regelen de medewerkers bovendien ook de verplichte cursus, de verstrekking van de PC en het aanbieden van een internetabonnement. De rekenkamer heeft bewust alle fte's betrokken in de vergelijking omdat ze van invloed zijn op de totale uitvoeringskosten van een regeling. Naarmate bij de regeling meer fte's worden ingezet omdat er veel afwijzingen zijn, er minder verkorte aanvragen worden verstuurd of zoals bij de PC-regeling veel andere zaken moeten

<sup>110</sup> Uitvoeringskosten voor de werkpleinen zijn een schatting en gebaseerd op de gemiddelde kosten per fte bij het Dienstencentrum over 2007 en 2008.

worden geregeld, nemen de uitvoeringskosten van de regeling toe. Indien er naast het aantal fte's belast met toekenningen er ook relatief veel fte's moeten worden ingezet voor bijvoorbeeld de afhandeling van afwijzingen dan neemt het aantal verstrekkingen per fte af en dit is een indicatie voor de efficiëntie waarmee de regeling wordt uitgevoerd.

Bij de bepaling van het aantal vertrekkingen per fte maakt de rekenkamer gebruik van het aantal personen of huishoudens dat volgens de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* gebruik maakt van een inkomensondersteunende maatregel. In tabel 5.3 is het aantal personen of huishoudens dat van een regeling gebruik maakt afgezet tegen het aantal medewerkers dat de regeling uitvoert.

Tabel 5.3 - Aantal verstrekkingen afgezet tegen aantal medewerkers belast met uitvoering regeling

	Verstrekkingen (aantal personen of huishoudens)		Aantal mede- werkers (fte's)		Verstrekking per fte	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
<i>Dienstencentrum</i>						
Langdurigheidtoeslag/ Knipkaartregeling	26.660	24.965	14,7	17,8	1.811	1.402
Plusvoorziening 65+	10.108	10.745	3,2	3,7	3.130	2.931
Scholierenvergoeding	12.621	13.209	11,0	11,0	1.152	1.202
PC-regeling	1.290	1.307	3,8	4,3	336	303
(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering	62.891	63.212	5,2	5,8	12.191	10.846
<i>Totaal Dienstencentrum</i>	113.570	113.438	37,9	42,6	2.997	2.663
<i>Individuele Bijzondere bijstand werkpleinen</i>	8.539	9.253	29,2	29,2	292	317

Bron: *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* en opgave DWI

Tabel 5.3 laat zien dat de personele inzet voor de uitvoering van de verschillende maatregelen verschilt. De regeling met relatief het hoogst aantal verstrekking per medewerker is de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering* (12.191 verstrekkingen per fte in 2007 en 10.846 vertrekkingen per fte in 2008). Relatief arbeidsintensieve maatregelen zijn de uitvoering van de *PC-regeling* en de *Individuele Bijzondere bijstand* zoals die op de werkpleinen wordt uitgevoerd. Voor de *PC-regeling* geldt dat het aantal verstrekkingen per fte in 2007 336 bedraagt en in 2008 303. Voor de individuele regelingen die in het kader van de *Individuele Bijzondere bijstand* op de werkpleinen worden uitgevoerd ligt het aantal verstrekkingen per medewerker op een vergelijkbaar niveau als voor de *PC-regeling*.

Het aantal fte's voor de uitvoering van de *Langdurigheidtoeslagen* en de *Knipkaart-regeling* (in 2008 17,8 fte) en het aantal fte's voor de uitvoering van de *Scholieren-vergoeding* (in 2008 11 fte) bevat een aantal fte's dat is belast met de afhandeling van

declaraties. In 2007 was circa 2,5 fte nodig voor de afhandeling van declaraties voor de *Knipkaartregeling* en in 2008 was dit als gevolg van een toenemend aantal declaraties toegenomen tot circa 4 fte. Voor de declaraties van de *Scholierenvergoeding* zijn in 2007 4 fte en in 2008 ongeveer 3,5 fte ingezet.

Het lage aantal verstrekking bij de *PC-regeling* is vooral het gevolg van het meer arbeidsintensieve werkproces dat met deze regeling is gemoeid. Naast de vaststelling van het recht op de *PC-regeling* regelt de afdeling ook dat elk kind dat in aanmerking komt voor de *PC-regeling* een cursus met succes volgt. Daarnaast is de afdeling verantwoordelijk voor de bestelling en uitlevering van de computers. In hoeverre dit rechtvaardigt dat het aantal verstrekkingen per fte bijna 90% lager ligt dan bijvoorbeeld bij de *Plusvoorziening 65+* is niet duidelijk (in 2008 waren er 303 verstrekkingen per fte bij de *PC-regeling* en 2.931 verstrekkingen per fte bij de *Plusvoorziening 65+*). Het Dienstencentrum heeft geen inzicht in de uitvoeringskosten per regeling en voert geen systematische analyses uit naar de inzet en productie per fte en per regeling. De rekenkamer constateert echter dat de *PC-regeling*, bedoeld als een categoriale regeling voor een grote groep (1300 huishoudens) wat betreft uitvoeringskosten bijna net zo omvangrijk is als de meer ingewikkelde individuele maatwerkregelingen die op de werkpleinen worden uitgevoerd.

Bij het Dienstencentrum is er in de periode 2007-2008 een lichte daling van het aantal verstrekkingen per fte van 2.997 in 2007 tot 2.633 in 2008. Dit duidt op een minder efficiënte uitvoering in 2008.

#### **5.1.4 Uitvoeringskosten afgezet tegen omvang verstrekkingen**

Een andere manier om naar de uitvoeringskosten te kijken is door deze af te zetten tegen het totale bedrag dat met de verstrekking is gemoeid (uitkeringslasten). Deze verhouding tussen uitvoeringskosten en uitkeringslasten kan worden uitgedrukt in een percentage of in het aantal euro's dat nodig is om één euro uit te keren. Een percentage van bijvoorbeeld 10% betekent dat de uitvoeringskosten 10% van totale uitkeringslasten zijn. Vertalen we dit naar euro's dan betekent dit dat er 10 eurocent nodig is om 1 euro uit te keren. In dit rapport hebben we er voor gekozen om de uitvoeringskosten uit te drukken als percentage van de uitkeringslasten.

We beperken ons hier tot die regelingen waarbij de gemeente de volledige kosten van de regeling voor haar rekening neemt. Dit betekent dat we deze analyse niet uitvoeren voor de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering*. De gemeente draagt bij in de kosten van de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering*. Het voordeel dat individuele personen van de regeling hebben is echter vele malen groter en kan niet worden gekwantificeerd in een totaal bedrag.

*Aanvullende collectieve ziektekostenverzekering:*

In 2008 droeg de gemeente Amsterdam voor ruim 1,8 miljoen bij aan de extra dekking voor de aanvullende collectieve ziektekostenverzekering voor 63.212 personen. Eén van de elementen die in de aanvullende verzekering is opgenomen is dat de verplichte eigen bijdrage van € 150 is meeverzekerd. Stel dat 50% van de verzekerden volledig voordeel heeft van dit meeverzekerde eigen risico dan gaat het al om een totaal voordeel van 4,5 miljoen voor de verzekerden. Daarnaast kent de aanvullende ziektekostenverzekering een meer uitgebreide dekking die voor de verzekerden ook voordeel op kan leveren.

De rekenkamer heeft de uitvoeringskosten (personeelskosten en overhead) afgezet tegen totale kosten van 5 verschillende regelingen: de *Langdurigheidtoeslag* en de *Knipkaartregeling*, de *Plusvoorziening 65+*, de *Scholierenvergoeding*, de *PC-regeling* en de *Individuele Bijzondere bijstand*.

Tabel 5.4 - Uitvoeringskosten afgezet tegen kosten inkomensondersteunende maatregelen.

Bedragen (x €1.000)	Omvang verstrekingen		Uitvoeringskosten		Uitvoeringskosten als % van uitgekeerde verstrekingen	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Maatregel						
Langdurigheidtoeslag/ Knipkaartregeling	€ 9.562	€ 11.293	€ 1.109	€ 1.304	12%	12%
Plusvoorziening 65+	€ 3.711	€ 4.002	€ 243	€ 268	7%	7%
Scholierenvergoeding	€ 5.308	€ 7.183	€ 825	€ 804	16%	11%
PC-regeling	€ 1.572	€ 1.412	€ 289	€ 315	18%	22%
<i>Individuele Bijzondere bijstand</i> werkpleinen	€ 12.620	€ 12.983	€ 2.166	€ 2.166	17%	17%

Bron: Jaarrekeningen DWI 2007 en 2008 en opgave DWI

Tabel 5.4 laat zien dat bij de *Plusvoorziening 65+* de uitvoeringskosten, in verhouding tot de omvang van de verstrekingen, relatief het laagst zijn (7%). Bij de *Langdurigheidtoeslag*, de *Knipkaartregeling* en bij de *Scholierenvergoeding* is dit percentage in 2008 respectievelijk 12% en 11%. Bij beide maatregelen maakt het Dienstencentrum extra kosten voor het verwerken van declaraties. Zonder declaratiesysteem zouden de uitvoeringskosten voor beide regelingen onder de 10% van de totale omvang van de verstrekingen vallen (9% voor de *Langdurigheidtoeslag* of de *Knipkaartregeling* en 8% voor de *Scholierenvergoeding*). Als de uitvoeringskosten van de *PC-regeling* worden afgezet tegen de omvang van de verstrekingen dan zien we dat deze verhouding in 2007 18% en in 2008 22% is. Hiermee is de *PC-regeling* zelfs minder efficiënt dan de maatwerkregelingen op de werkpleinen, waar de verhouding uitvoeringskosten ten opzichte van de totale verstreking circa 17% bedraagt.



Als we de verhouding uitvoeringskosten tegen uitkeringslasten van de Amsterdamse regelingen afzetten tegen vergelijkbare percentages bij de SVB en het UWV lijken de uitvoeringskosten nog wat aan de hoge kant. De uitvoeringskosten bij het SVB uitgedrukt in een percentage van de uitkeringslasten bedragen 5,3% voor de regeling *Bijstand voor 65-plussers*. De uitvoeringskosten van het UWV afgezet tegen de programmakosten (inclusief het organiseren van re-integratietrajecten) is 8,5%. Met uitzondering van de *Plusvoorziening 65+* liggen de uitvoeringskosten bij DWI boven deze percentages. De rekenkamer realiseert zich dat deze vergelijking slechts indicatief van aard is omdat gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen jaarlijks moeten worden aangevraagd en beoordeeld, terwijl er bij de regelingen van het SVB en UWV vaak sprake is van een eenmalige beoordeling.

## 5.2 De Dienst Belastingen

De Dienst Belastingen voert de volgende regelingen uit: de *Kwijtscheldingsregeling* en de *Woonkostenbijdrageregeling*. De Dienst Belastingen voerde in de periode 2006-2008 een aantal maatregelen uit om de efficiënte uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen te verbeteren. De belangrijkste maatregelen zijn:

- De vereenvoudiging van de *Woonkostenbijdrageregeling* in 2008, waardoor het bereik van de doelgroep wordt vergroot bij gelijkblijvende uitvoeringskosten.
- Het verhogen van het volume automatische kwijtscheldingen door bestandskoppeling, waardoor er minder inzet van personeel nodig is om de handmatige beoordelingen van verzoeken tot kwijtschelding te behandelen. Hierbij merkt de Dienst Belastingen wel op dat de problemen met de bestandskoppeling ervoor zorgen dat het moeilijk is in te schatten in welke mate de verhoging van het volume automatische kwijtscheldingen succesvol zal zijn.

De rekenkamer ging na in welke mate deze maatregelen effect hebben gehad op de uitvoeringskosten van beide door de Dienst Belastingen uitgevoerde maatregelen.

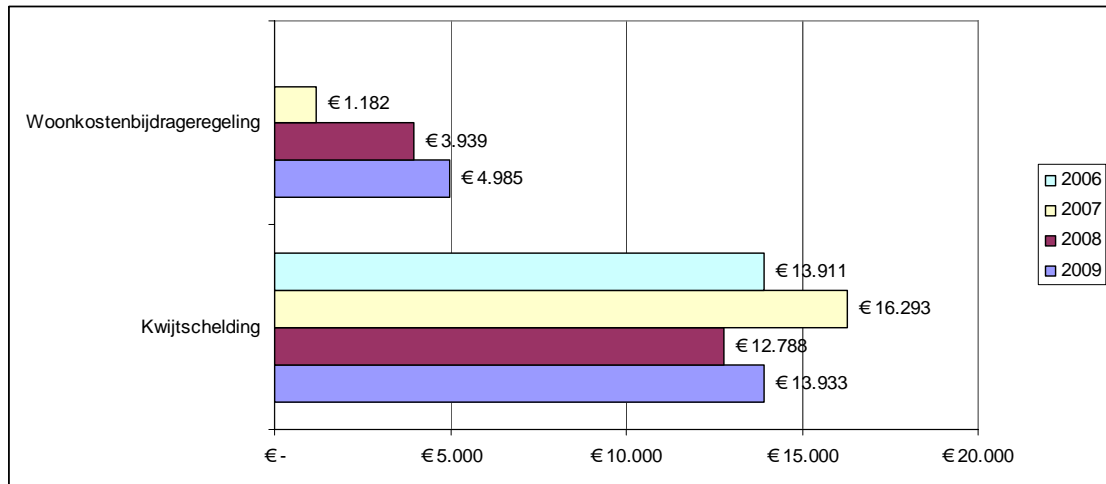
### 5.2.1 Verstrekkingen per regeling

Allereerst ging de rekenkamer na welke bedragen zijn gemoeid met de verstrekkingen van de *Kwijtscheldingsregeling* en de *Woonkostenbijdrageregeling*.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Formeel gezien is de kwijtschelding van belastingen geen verstrekking. Hier wordt de omvang van de kwijtschelding echter wel als verstrekking beschouwd.

Figuur 5.2 - Bedragen per inkomensondersteunende maatregel de Dienst Belastingen in de periode 2006-2009 (bedragen x €1.000)



Bron: Jaarrekeningen Dienst Belastingen 2006-2009

Figuur 5.2 laat zien dat de verstrekte *Woonkostenbijdrageregeling* in de periode 2007-2009 is toegenomen van ruim € 1,1 miljoen tot ruim € 4,9 miljoen. Eén en ander is het gevolg van het toegenomen aantal huishoudens dat de *Woonkostenbijdrageregeling* ontvangt (11.590 huishoudens in 2007 en ongeveer 62.000 huishoudens in 2008 en 2009). Verder valt op dat het financiële omvang van de kwijtscheldingen varieert tussen de € 12,8 miljoen in 2008 en de € 16,3 miljoen in 2007. Deze fluctuaties worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door toegekende kwijtscheldingsverzoeken die betrekking hebben op eerdere belastingjaren. De omvang hiervan verschilt van jaar tot jaar.

### 5.2.2 Uitvoeringskosten

De rekenkamer bepaalde op basis van de jaarrekeningen van de Dienst Belastingen en informatie van de Dienst Belastingen de uitvoeringskosten voor zowel de *Kwijtscheldingsregeling* als de *Woonkostenbijdrageregeling*. We merken hierbij op dat de uitvoeringskosten bij de Dienst Belastingen niet vergeleken kunnen worden met de uitvoeringskosten bij DWI. De reden hiervoor is dat de toerekening van kosten verschilt per dienst. De Dienst Belastingen kan alleen in globale zin aangeven welke uitvoeringskosten er met de regelingen zijn gemoeid. Doorberekeningen van overheadkosten aan de verschillende regelingen zijn niet expliciet gemaakt en daarmee niet bekend. De Dienst Belastingen geeft aan dat bij de Kwijtscheldingsregeling er bovenop de salariskosten (perceptiekosten), 30% moet worden bijgeteld aan overheadkosten. Hiervan is echter geen specificatie en onderbouwing beschikbaar bij de Dienst Belastingen.

De door de Dienst Belastingen in de jaarrekening opgenomen uitvoeringskosten voor de *Woonkostenbijdrageregeling* bevatten naast personeelskosten ook automatiseringskosten. Andere overheadkosten worden niet aan de uitvoeringskosten van de regeling toegerekend.

In tabel 5.5 wordt voor zowel de *Woonkostenbijdrageregeling* als de *Kwijtscheldingsregeling* het aantal fte en de uitvoeringskosten voor de regeling vermeld voor de periode 2006-2009.

Tabel 5.5 - Uitvoeringskosten en aantal ingezette medewerkers (fte) voor de *Kwijtscheldingsregeling* en de *Woonkostenbijdrageregeling* (2006-2009)

Bedragen (x €1.000)	2006	2007	2008	2009
<b>Kwijtscheldingsregeling</b>				
Uitvoeringskosten <sup>112</sup>	€ 627	€ 628	€ 484	€ 547
Aantal medewerkers (fte)	22,1	17,5	14,0	16,3
Gemiddelde uitvoeringskosten per fte	€ 28,4	€ 35,8	€ 34,6	€ 33,5
<b>Woonkostenbijdrageregeling</b>				
Uitvoeringskosten <sup>113</sup>		€ 114	€ 292	€ 193
Aantal medewerkers (fte)		3,3	3,3	3,3

Bron: jaarrekeningen van de Dienst Belastingen en opgave van de Dienst Belastingen

### *Kwijtscheldingsregeling*

Tabel 5.5 laat zien dat de uitvoeringskosten in de periode 2006-2009 fluctueren. In 2006 en 2007 lagen uitvoeringskosten ruim boven de € 600.000. In 2008 waren de uitvoeringskosten met € 484.000 het laagst. De omvang van de uitvoeringskosten is onder meer afhankelijk van de verhouding tussen het aantal automatische en handmatige kwijtscheldingen en het aantal afwijzingen. De verhouding tussen automatische kwijtscheldingen en handmatige kwijtscheldingen verschilt net als het aantal afwijzingen over de jaren. Dit is van invloed op het aantal ingezette fte's. De verschillen in uitvoeringskosten kunnen voor een deel worden verklaard door het aantal ingezette medewerkers (fte's) voor de uitvoering van de *Kwijtscheldingsregeling*. Dit geldt echter niet voor het verschil tussen 2006 en 2007. Het verschil in aantal medewerkers resulteert in deze jaren niet in een verschil in uitvoeringskosten. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat in 2006 meer tijdelijke krachten met een laag opleidingsniveau zijn ingehuurd om de piekbelasting bij de Dienst Belastingen op te vangen (9,1 fte). In 2007 huurt de Dienst Belastingen minder

<sup>112</sup> De uitvoeringskosten voor kwijtschelding zijn als volgt bepaald. De Dienst Belastingen heeft opgegeven dat om te komen tot een goede schatting van de uitvoeringskosten voor de kwijtschelding te komen circa 30% bij de zogenaamde perceptiekosten (personeelskosten) moet worden opgeteld. De Dienst Belastingen houdt zelf niet exact bij hoe hoog de uitvoeringskosten voor de *Kwijtscheldingsregeling* en de *Woonkostenbijdrageregeling* zijn.

<sup>113</sup> Uitvoeringskosten zijn salariskosten en automatiseringskosten onduidelijk is evenwel hoe hoog de salariskosten zijn.

tijdelijk krachten in (4,7 fte), maar van een hoger opleidingsniveau. Zij doet dit om de foutmarge bij de toekenningen zoveel mogelijk te beperken en om er voor te zorgen dat er minder aanvragen herhaald moeten worden beoordeeld omdat een leidinggevende het toekeningbesluit heeft afgekeurd. Vanzelfsprekend zijn de kosten voor externe inhuur met een hoge opleiding hoger dan voor extern inhuur met een lage opleiding. De verschillen in bezetting van de afdeling kwijtschelding in de periode 2007-2009 wordt bepaald door het aantal aanvragen voor kwijtschelding.

#### *Woonkostenbijdrageregeling*

De uitvoeringskosten van de *Woonkostenbijdrageregeling* zijn in de periode 2007-2009 verschillend. De verschillen worden niet door het aantal ingezette medewerkers bepaald. Het aantal ingezette medewerkers is over de jaren 2007-2009 constant. De verschillen worden wel verklaard door de automatiseringskosten die in deze jaren aan de uitvoering worden toegerekend.

#### **5.2.3 Aantal verstrekkingen per fte**

De rekenkamer zette het aantal toegekende kwijtscheldingsverzoeken en het aantal verstrekkingen van de *Woonkostenbijdrageregeling* af tegen het aantal medewerkers (fte) dat belast is met de uitvoering van de regeling (tabel 5.4). Deze medewerkers zijn niet alleen belast met de toekenning van kwijtscheldingsaanvragen en de *Woonkostenbijdrageregeling*, maar verrichten ook andere taken in relatie tot de maatregelen zoals afwijzingen van kwijtscheldingsverzoeken, het bestandsonderhoud, het regelen van het betalingsverkeer en het informeren van het publiek. De rekenkamer neemt deze fte's bewust mee in de vergelijking omdat ze van invloed zijn op de volledige uitvoeringskosten van de regeling. Als naast toekenningen relatief veel fte's worden ingezet voor bijvoorbeeld afwijzingen dan neemt het aantal verstrekkingen per fte af. Dit is een indicatie voor de efficiëntie waarmee de regeling wordt uitgevoerd.

Bij de bepaling van het aantal verstrekkingen per fte gebruikt de rekenkamer het aantal huishoudens dat volgens de jaarrekening van de Dienst Belastingen gebruik maakt van één van deze inkomensondersteunende maatregelen.

*Tabel 5.6 - Aantal verstrekkingen per fte per maatregel: de Kwijtscheldingsregeling en de Woonkostenbijdrageregeling (2006-2009)*

	2006	2007	2008	2009
<b>Kwijtscheldingsregeling</b>				
Totaal aantal toegekende kwijtscheldingen	62.312	73.109	55.725	56.734
Aantal medewerkers (fte)	22,1	17,5	14,0	16,3
<i>Aantal kwijtscheldingen per fte</i>	2.820	4.178	3.980	3.481
<b>Woonkostenbijdrageregeling</b>				
Aantal verstrekkingen		11.590	62.291	61.720
Aantal medewerkers (fte)		3,3	3,3	3,3
<i>Aantal verstrekkingen per fte</i>		3.512	18.876	18.703

Bron: Jaarrekeningen Dienst Belastingen 2006-2009 en opgave Dienst Belastingen

### *Kwijtscheldingsregeling*

In vergelijking met 2006 zijn het aantal kwijtscheldingen per fte toegenomen van 2.820 in 2007 tot circa 4.000 verstrekkingen in 2007 en 2008. In 2009 is het aantal toekenningen per fte gedaald naar 3.481. De verschillen in het aantal verstrekkingen per fte worden voor een belangrijk deel verklaard door de verschillen in aantal automatische kwijtscheldingen. In 2007 was het aantal automatische kwijtscheldingen (op basis van bestandskoppelingen) het hoogst (50.820). In 2009 is dat aantal gedaald naar 35.712. In 2007 en 2009 liggen de handmatige kwijtscheldingsverzoeken op een vergelijkbaar niveau (rond de 22.000 verstrekkingen). Door de daling van het aantal automatische kwijtscheldingen neemt daarom het aantal toegekende kwijtscheldingen per fte af.

### *Woonkostenbijdrageregeling*

Het aantal verstrekkingen per fte is van 2007 naar 2008 sterk toegenomen van 3.512 tot 18.876. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de vereenvoudiging van de regeling en de uitbreiding van de doelgroep waardoor meer huishoudens een woonkostenbijdrage ontvangen. De woonkostenbijdrage kan bovendien niet worden aangevraagd, maar wordt toegekend op basis van bestandskoppelingen. Dit vrijwel volledig geautomatiseerde proces resulteert in een hoog aantal vertrekkingen per fte in 2008 en 2009.

## **5.2.4 Uitvoeringskosten afgezet tegen omvang verstrekkingen**

De rekenkamer heeft ook de uitvoeringskosten afgezet tegen de omvang van de verstrekking per regeling. De uitvoeringskosten omvatten, naast de uitvoeringskosten voor de toegekende verstrekkingen, ook uitvoeringskosten voor andere, aan de maatregelen gerelateerde activiteiten, zoals de afwijzing van kwijtscheldingsverzoeken en het bestandsonderhoud.

*Tabel 5.7 - Uitvoeringskosten afgezet tegen omvang verstrekkingen kwijtschelding en woonkostenbijdrage (2006-2009)*

<b>Bedragen (x €1.000)</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Kwijtscheldingsregeling</b>				
Totaalomvang toegekende kwijtscheldingen	€ 13.911	€ 16.293	€ 12.788	€ 13.933
Totale uitvoeringskosten	€ 627	€ 628	€ 484	€ 547
Uitvoeringskosten/ verleende kwijtschelding	4,5%	3,9%	3,8%	3,9%
<b>Woonkostenbijdrageregeling</b>				
Totaal verstrekkingen		€ 1.182	€ 3.939	€ 4.985
Uitvoeringskosten		€ 114	€ 292	€ 193
Uitvoeringskosten/ uitkering WKB		9,6%	7,4%	3,8%

Bron Jaarrekeningen van de Dienst Belastingen en opgave van de Dienst Belastingen

De rekenkamer constateert op basis van tabel 5.7 dat de verhouding uitvoeringskosten ten opzicht van verleende kwijtscheldingen is gedaald van 4,5% in 2006 tot 3,9% in 2009. Voor een belangrijk deel is dit toe te schrijven aan een daling van de uitvoeringskosten.

Ook bij de woonkostenbijdrage is een daling van het percentage zichtbaar van 2007 (9,6%) tot 2009 (3,8%). Hier is de daling echter niet het gevolg van dalende uitvoeringskosten, maar het gevolg van een toename in de omvang van het totaal aantal verstrekkingen van € 1,2 miljoen in 2007 tot € 5,0 miljoen in 2009. Dit komt doordat het aantal huishoudens dat de woonkostenbijdrageregeling ontvangt is toegenomen van 11.590 in 2007 tot 61.720 in 2009.

Vergelijken we de verhouding uitvoeringskosten en uitkeringslasten bij de Dienst Belastingen met gegevens van het SVB en UWV, dan liggen de percentages bij de Dienst Belastingen onder dat niveau.

### 5.3 Vergelijking DWI en de Dienst Belastingen

De rekenkamer heeft de mate waarin inkomensondersteunende regelingen door DWI en de Dienst Belastingen efficiënt worden uitgevoerd met elkaar vergeleken. Het is daarbij onmogelijk gebleken om te vergelijken op het niveau van uitvoeringskosten, omdat beide diensten verschillende methoden hanteren om uitvoeringskosten toe te rekenen. Wel is het mogelijk om de diensten te vergelijken op het aantal verstrekkingen per ingezette medewerker (fte). In onderstaande tabel zijn de getallen per medewerker voor de jaren 2007 en 2008 opgenomen omdat deze informatie voor beide diensten beschikbaar was.

Tabel 5.8 - Inkomensondersteunende maatregelen en aantal verstrekkingen per fte (2007 en 2008)

	Verstrekking per fte	
	2007	2008
<b>Dienstencentrum DWI</b>		
Langdurigheidtoeslag/Knipkaartregeling	1.811	1.402
Plusvoorziening 65+	3.130	2.931
Scholierenvergoeding	1.152	1.202
PC-regeling	336	303
(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering	12.191	10.846
<b>Werkpleinen DWI</b>		
Individuele Bijzondere bijstand	292	317
<b>De Dienst Belastingen</b>		
Kwijtscheldingsregeling	4.178	3.980
Woonkostenbijdrageregeling	3.512	18.876

Tabel 5.8 laat grote verschillen zien in het aantal verstrekkingen per fte voor de verschillende inkomensondersteunende maatregelen. Het hoogste aantal verstrekkingen per fte treffen we aan bij de *Woonkostenbijdrageregeling* (18.876) gevolgd door de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering*. Deze inkomensondersteunende maatregelen kenmerken zich door een hoge mate van efficiënte uitvoering. De *PC-regeling* en de *Individuele Bijzondere bijstand* kenmerken zich door een laag aantal verstrekkingen per fte. Dit zijn in (relatieve) zin de inkomensondersteunende maatregelen met de hoogste uitvoeringskosten

#### 5.4 Conclusie

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek naar de doelmatige uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen bij de diensten DWI en de Dienst Belastingen tot de volgende conclusies:

- De diensten houden zelf niet systematisch bij hoe hoog de uitvoeringskosten voor de inkomensondersteunende maatregelen zijn.
- Bij het Dienstencentrum is in de periode 2007-2008 het aantal verstrekkingen per fte licht gedaald van 2.997 verstrekkingen per fte in 2007 naar 2.663 verstrekkingen per fte in 2008. Dit duidt op een minder efficiënte uitvoering in 2008.
- Bij DWI is de *PC-regeling* van de categoriale regelingen voor grote groepen en de maatwerkvoorzieningen op de werkpleinen voor *Individuele Bijzondere bijstand* de meest kostbare voorziening. De regeling kent binnen DWI het laagste aantal verstrekkingen per fte en de hoogste uitvoeringskosten in relatie tot het totaal bedrag aan verstrekkingen. De kosten per verstrekking benaderen die van een maatwerkvoorziening.
- In vergelijking met de meeste categoriale voorzieningen, uitgezonderd de *PC-regeling*, is de maatwerkvoorziening kostbaar. Afgezet tegen de omvang van de verstrekkingen zijn de maatwerkvoorzieningen bijna 2 keer zo duur (gemiddeld 17% versus ongeveer 10%)
- De uitvoeringskosten voor de *Knipkaartregeling* en de *Scholierenvergoeding* worden beïnvloed door de kosten die zijn gemoeid met de registratie en uitbetalingen van declaraties. Voor de *Knipkaartregeling* gaat het om 4 fte in 2008 en voor de *Scholierenvergoeding* om 3,5 fte in 2008. Doordat de *Knipkaartregeling* met ingang van 1 januari 2009 is opgegaan in de vernieuwde *Langdurigheidtoeslag* (zonder declaraties) realiseert de gemeente op termijn na de afhandeling van de oude *Knipkaartregeling* (uiterlijk 1 januari 2012) een efficiency winst van 4 fte. De gemiddelde uitvoeringskosten per fte bedragen. € 73.200 bij het Dienstencentrum, waardoor op termijn een efficiency winst van ruim € 280.000 kan worden behaald.
- Bij de Dienst Belastingen zien we dat het aantal automatische kwijtscheldingen van invloed is op benodigde inzet van medewerkers voor de uitvoering van de *Kwijtscheldingsregeling*. De in 2009 geconstateerde daling van het aantal toegekende kwijtscheldingen per fte, is het gevolg van minder automatische kwijtscheldingen. Deze daling zorgt voor een minder efficiënte uitvoering van de *Kwijtscheldingsregeling*.

- Van de onderzochte inkomensondersteunende maatregelen worden de *Woonkostenbijdrageregeling* en de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering* met relatief de geringste inzet van medewerkers uitgevoerd. Het aantal verstrekkingen per fte is bij deze inkomensondersteunde maatregel het grootst.
- Bij het Dienstencentrum van DWI zijn de totale uitvoeringskosten gestegen van ruim € 2,8 miljoen in 2007 naar ruim € 3,1 miljoen in 2008. De ontwikkeling van de uitvoeringskosten op de werkpleinen is niet bekend. Bij de Dienst Belastingen zijn de uitvoeringskosten voor de *Kwijtscheldingsregeling* gedaald van € 627.000 in 2006 tot € 547.000 in 2009. De uitvoeringskosten voor de *Woonkostenbijdrageregeling* zijn gestegen van € 114.000 in 2007 tot € 193.000 in 2009.
- Vergelijken we de verhouding uitvoeringskosten en uitkeringslasten bij DWI en de Dienst Belastingen met die bij het SVB en UWV. Dan lijken de uitvoeringskosten bij DWI met uitzondering van de *Plusvoorziening 65+* wat aan de hoge kant. De uitvoeringskosten afgezet tegen de uitkeringslasten bij de Dienst Belastingen zijn lager dan bij de SVB en het UWV. De rekenkamer realiseert zich dat een vergelijking met de uitvoeringskosten van SVB en UWV alleen indicatief van aard kan zijn. Bij gemeentelijke regelingen worden jaarlijks beoordelingen gemaakt van de aanvraag, terwijl dat bij het UWV en de SVB vaak eenmalig gebeurt. Vanzelfsprekend beïnvloedt dit de omvang van de uitvoeringskosten bij het UWV en de SVB.



## 6 Rechtmatige uitvoering

### 6.1 Inleiding

De rekenkamer beantwoordt in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag:

Zijn er bij de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen voldoende waarborgen voor rechtmatige verstrekkingen en zijn de vertrekkingen rechtmatig. ?

In tabel 6.1 zijn de norm en de toetsaspecten opgenomen die worden gehanteerd bij de beantwoording van de onderzoeksvraag.

*Tabel 6.1 - Norm en toetsaspecten*

<b>Norm</b>	<b>Toetsaspecten</b>
De uitvoering van het armoedebeleid is rechtmatig.	Er zijn werkprocessen en instructies die waarborgen dat de inkomensondersteunende maatregelen rechtmatig worden uitgevoerd.
	De rechtmatigheid van verstrekte inkomensondersteuning wordt systematisch gecontroleerd.
	De verstrekkingen zijn rechtmatig.
	Er worden maatregelen genomen om de rechtmatigheid te verbeteren.

In 2006 en 2007 heeft DWI geen goedkeurende accountantsverklaring voor de rechtmatigheid ontvangen. In dit hoofdstuk gaat de rekenkamer na in hoeverre de oorzaak voor dit oordeel van de accountant (ACAM) ook opgaat voor de rechtmatige uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen. De rekenkamer onderzocht hiervoor de wijze waarop de rechtmatige uitvoering is geborgd, op welke wijze de ACAM en de interne controle diensten van DWI en de Dienst Belastingen de rechtmatigheid controleren, in hoeverre de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen rechtmatig is en welke maatregelen DWI en de Dienst Belastingen nemen om de rechtmatigheid van de uitvoering te verbeteren.

De rekenkamer richt haar onderzoek naar de rechtmatige uitvoering op de 3, in financiële omvang, grootste uitvoeringsorganisaties: het Dienstencentrum van DWI, de werkpleinen van DWI en het Team Kwijtscheldingen van de Dienst Belastingen.<sup>114</sup>

De rekenkamer beoordeelde voor de beantwoording van de onderzoeksvraag de relevante werkprocessen bij DWI en de Dienst Belastingen. Voor de bepaling van de mate waarin er sprake is van onrechtmatige verstrekkingen baseerde de rekenkamer zich op de rapportages van de interne controle diensten van DWI en de Dienst Belastingen en ACAM. Met medewerkers van DWI, de Dienst Belastingen en ACAM hield de rekenkamer toelichtende gesprekken.

## 6.2 Waarborgen rechtmatige uitvoering in het werkproces

De rekenkamer beoordeelt eerst in hoeverre werkprocessen voor de vertrekkingen van inkomensondersteunende maatregelen beschreven zijn en of controles op de uitvoering onderdeel zijn van deze werkprocessen. We presenteren onze bevindingen per uitvoeringsorganisatie: het Dienstencentrum van DWI, de werkpleinen van DWI en het Team Kwijtscheldingen van de Dienstbelastingen.

### 6.2.1 Dienstencentrum (DWI)

Het Dienstencentrum van DWI is verantwoordelijk voor de uitvoering van 5 inkomensondersteunende maatregelen: de *Langdurigheidtoeslag*, de *Plusvoorziening 65+*, de *Scholierenvergoeding*, de *PC-regeling* en de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering*. Naast deze 5 maatregelen voert zij ook de afwikkeling van de *Knipkaartregeling* uit.<sup>115</sup>

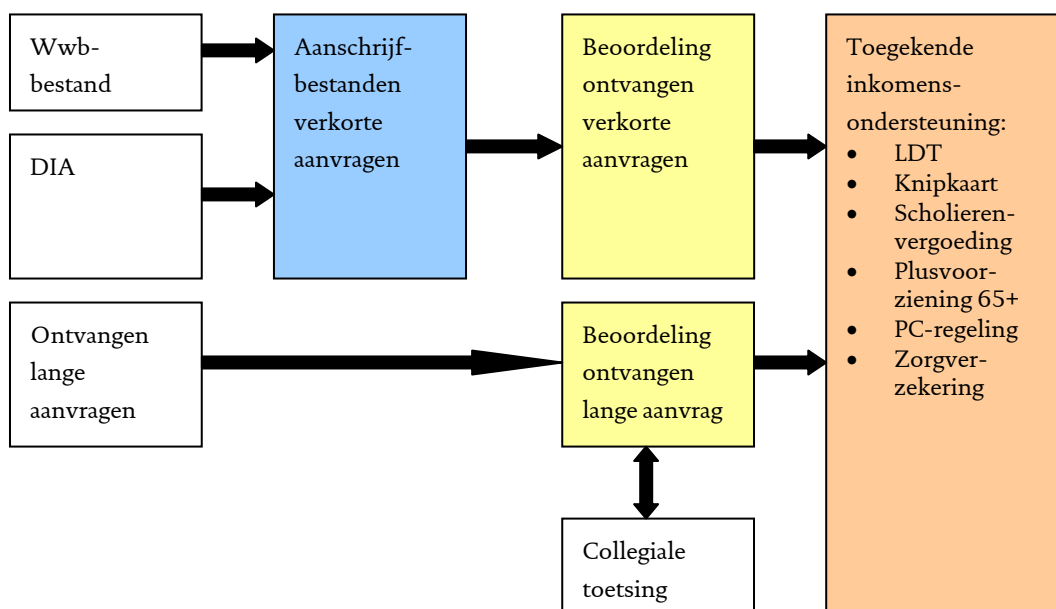
In figuur 6.1 is een overzicht opgenomen van verschillende manieren waarop aanvragen voor inkomensondersteunende maatregelen bij het Dienstencentrum binnenkomen en worden beoordeeld en toegekend.

---

<sup>114</sup> In 2008 bedroeg de omvang volgens de jaarrekeningen DWI en de Dienst Belastingen van inkomensondersteunende maatregelen uitgevoerd door het Dienstencentrum (€ 25 miljoen), werkpleinen (€ 13 miljoen) en Team kwijtscheldingen (€ 18 miljoen).

<sup>115</sup> Het Dienstencentrum zal in de toekomst ook de *Regeling aanvullende tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten uitvoeren*.

Figuur 6.1 - Aanvraagprocedures Dienstencentrum



Figuur 6.1 laat zien dat inkomensondersteunende maatregelen op verschillende wijze kunnen worden aangevraagd. Hierbij maakt het Dienstencentrum een onderscheid tussen lange aanvragen en verkorte aanvragen.

#### Lange aanvragen

De uitvoering van de huidige 5 inkomensondersteunende maatregelen is vastgelegd in verschillende procesbeschrijvingen waarvan de *Aanvraag voorzieningen* (maart 2009) voor alle regelingen van toepassing is.<sup>116</sup> Onderdeel van de werkwijze is dat collega's elkaar toetsen. De beoordeling van de aanvraag voor een voorziening wordt door een andere medewerker van het Dienstencentrum gecontroleerd. DWI hanteert bij collegiale toetsing het principe dat de oorspronkelijke behandelaar zelfstandig verantwoordelijk blijft voor het uiteindelijke besluit.<sup>117</sup> Deze invulling van collegiale toetsing houdt in dat de behandelend ambtenaar de vrijheid heeft om de uitkomst van de toetsing op te volgen, gemotiveerd af te wijken of voor te leggen aan de teammanager. De rekenkamer constateert dat er voldoende waarborgen zijn voor de rechtmatige uitvoering van de lange aanvragen voor inkomensondersteunende maatregelen door het Dienstencentrum.

<sup>116</sup> Specifieke procesbeschrijvingen zijn gericht op de uitvoering van de PC-regeling en de verwerking van declaraties voor de Scholierenvergoeding zijn aanvullende beschrijvingen.

<sup>117</sup> Instructie collegiale toetsing (december 2008), intranet DWI.

### *Verkorte aanvragen*

Bij de 5 inkomensondersteunende maatregelen is het mogelijk via een verkorte procedure een aanvraag voor een inkomensondersteunende maatregel te doen. Bij een verkorte aanvraag hoeft de aanvrager het aanvraagformulier alleen te ondertekenen en geen aanvullende informatie op te sturen. De verkorte aanvragen kunnen alleen worden ingediend als op basis van bestandskoppeling is vastgesteld dat een huishouden recht heeft op een bepaalde inkomensondersteunende maatregel. Hiervoor maakt DWI door middel van bestandskoppelingen (DIA) zogenaamde 'aanschrijfbestanden'. Deze bestanden bevatten een selectie van huishoudens die voor een regeling in aanmerking komen en zijn verrijkt met naam en adresgegevens. Vanuit deze bestanden worden verkorte aanvraagformulieren aangemaakt, die door DWI naar huishoudens die recht hebben op de regeling worden verstuurd.<sup>118</sup>

De belangrijkste bestandskoppeling is het *Dynamisch Inkomensbestand Amsterdam* (DIA). Met uitzondering van de *Langdurigheidtoeslag* stelt het Dienstencentrum alle aanschrijfbestanden samen op basis van DIA. In 2007 kende het Dienstencentrum ruim € 13 miljoen aan inkomensondersteunende maatregelen toe naar aanleiding van verkorte aanvragen op basis van aanschrijfbestanden van DIA.<sup>119</sup> De rekenkamer stelt op basis van de procesbeschrijving *Aanvraag voorzieningen* en aanvullende interviews vast dat er onzekerheden zijn rond de bestandskoppeling. Ze komt tot dit oordeel vanwege de volgende redenen:

- In de procesbeschrijving is opgenomen dat een beleidsadviseur de aanschrijfbestanden moet controleren. Waaraan deze controle moet voldoen is niet beschreven en bij DWI medewerkers is niet bekend hoe de controle moet worden uitgevoerd.
- Binnen DWI is de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van DIA onvoldoende helder belegd. DWI geeft aan voor 2009 niet verantwoordelijk te zijn voor de totstandkoming van DIA. Hierdoor is het onduidelijk welke gemeentelijke organisatie in de periode voor 2009 wél verantwoordelijk was voor dit proces.
- Voor de bestandskoppeling maakt DWI gebruik van het programma Socratis. Dit programma is ontwikkeld door een externe partij (KWIZ). DWI beschikt niet over kennis over de werking van Socratis en de door KWIZ aangebrachte wijzigingen in de programmatuur.
- Bij de bestandskoppeling koppelt DWI de bestanden van 5 diensten aan elkaar gekoppeld (DWI, de Dienst Belastingen, Pantar, Stadspas, DPG). DWI controleert slechts zeer beperkt de aangeleverde bestanden.<sup>120</sup>

DWI signaleerde deze onzekerheden bij het gebruik van aanschrijfbestanden uit DIA en beperkte het gebruik van de aanschrijfbestanden om de rechtmatigheid van de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen te vergroten.

---

<sup>118</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van de totstandkoming van DIA verwijzen wij naar bijlage 3.

<sup>119</sup> Zie bijlage 3 DIA voor berekening.

<sup>120</sup> De uitgevoerde controles betreft uitsluitend vergelijking met bestanden uit voorgaande jaren.

### *Declaraties*

Naast de beoordeling van aanvragen voor inkomensondersteunende maatregelen beoordeelt het Dienstencentrum ook de declaraties die in het kader van de *Knipkaartregeling* en de *Scholierenvergoeding* worden ingediend. Ook de beoordeling van deze declaraties is onderwerp van collegiale toetsing. Bij de *Scholierenvergoeding* en de *Knipkaartregeling* is daarnaast sprake van steekproefsgewijze controle op de daadwerkelijke bestedingen door cliënten.<sup>121</sup> De rekenkamer constateert dat rond de controle van declaraties voldoende waarborgen in het proces zijn opgenomen voor een rechtmatige toekenning van bedragen.

### **6.2.2 Werkpleinen (DWI)**

De werkpleinen van DWI voeren de *Individuele Bijzondere bijstand* (IBB) uit. Onderdeel van de uitvoering van de IBB is de *Regeling lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken*. De procedure voor de uitvoering van de IBB zijn beschreven in drie procesbeschrijvingen:

1. Procesbeschrijving bijzondere bijstand.<sup>122</sup>
2. Procesbeschrijving aanvullende tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten
3. Procesbeschrijving aanvullende tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten herbeoordelen

In de procesbeschrijvingen is vastgelegd dat aanvragen behandeld kunnen worden door zowel een inkomensconsulent als een klantmanager. Het definitieve besluit kan echter alleen door een inkomensconsulent worden genomen. Onderdeel van het proces is collegiale toetsing van het besluit door een andere inkomensconsulent.

De rekenkamer constateert dat het werkproces voor de verstrekking van IBB door de collegiale toetsing van besluiten voldoende waarborgen voor een rechtmatige uitvoering heeft.

### **6.2.3 Team Kwijtscheldingen (de Dienst Belastingen)**

In het kader van het armoedebeleid voert de Dienst Belastingen 2 inkomensondersteunende maatregelen uit: de *Kwijtscheldingsregeling* en de *Woonkostenbijdrageregeling*.

#### *Kwijtscheldingsregeling*

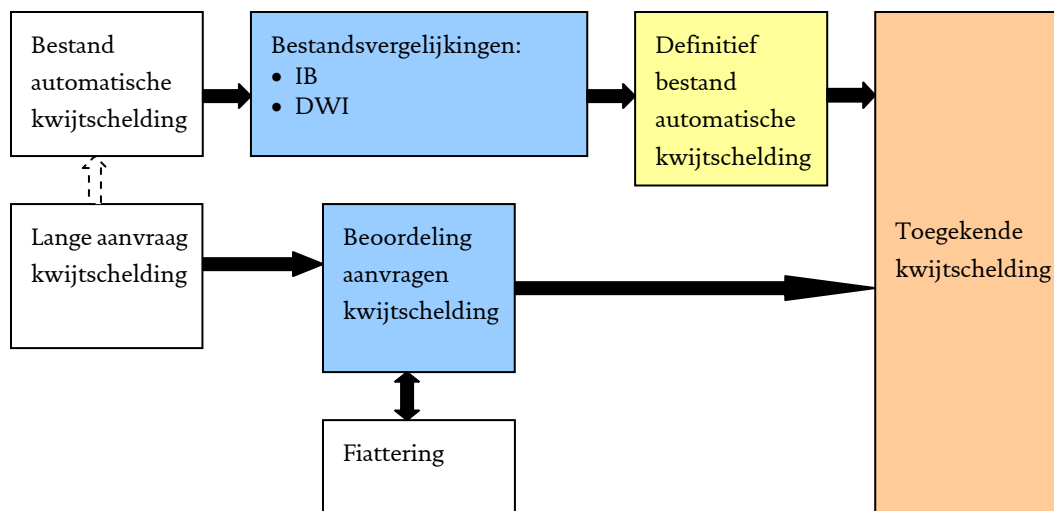
Figuur 6.2 geeft een schematisch overzicht van het reguliere aanvraagproces en het gebruik van bestandskoppelingen.

---

<sup>121</sup> Zie toelichting op Beleidsregels *Scholierenvergoeding* (8 mei 2009) en Beleidsregels Wwb-Knipkaart duurzame gebruiksgoederen (7 juni 2006 en gewijzigd op 22 april 2008).

<sup>122</sup> d.d. 1 april 2009.

*Figuur 6.2 - Reguliere aanvragen en bestandskoppeling*



Bij de uitvoering van de *Kwijtscheldingsregeling* maakt de Dienst Belastingen een onderscheid tussen handmatige en automatische kwijtscheldingen.

#### *Handmatige kwijtschelding*

In het geval van lange (reguliere) aanvragen bestaat de procedure uit de handmatige beoordeling van aanvragen kwijtschelding afkomstig van burgers. Het handmatige proces voorziet in een controle op het voorgenomen besluit. Onderdeel van deze controle is de eis van fiattering door een andere medewerker voordat het besluit definitief wordt. Deze fiattering kan ook onderwerp zijn van nadere controle door een senior medewerker of de coördinator van het team. De rekenkamer constateert dat de behandeling van lange aanvragen voor kwijtschelding door de collegiale toetsing met voldoende waarborgen is omkleed.

#### *Automatische kwijtschelding*

Een groot deel van de toegekende kwijtschelding komt automatisch via bestandskoppeling tot stand.<sup>123</sup> De Dienst Belastingen neemt aanvragers voor de *Kwijtscheldingsregeling* die een positieve beoordeling op een reguliere aanvraag hebben op in het bestand voor automatische kwijtschelding. Voordat de Dienst Belastingen automatische kwijtschelding verleent, biedt zij het bestand ter beoordeling aan het Inlichtingenbureau (IB) aan. De werkwijze bij deze bestandskoppeling is over de jaren 2007, 2008 en 2009 steeds gewijzigd. In 2007 is in een pilot voor het eerst een bestandsvergelijking met het IB uitgevoerd. Bij de bestandsvergelijking in 2008 zijn wijzigingen doorgevoerd in de samenstelling van de

<sup>123</sup> Formeel is geen sprake van automatische toekenning, maar betreft het een toekenning van meerjarenkwijtschelding waaraan een periodieke controle (eens in de drie jaar) ten grondslag ligt. Voor de duidelijkheid hanteert de rekenkamer, net als de jaarrekening de Dienst Belastingen, het begrip automatische kwijtschelding.

aangeboden bestanden met als doel verbetering van de resultaten van de bestandskoppeling met het IB.

Het IB geeft, op basis van bij haar beschikbare gegevens over inkomen en vermogen, een positief of negatief advies over de voorgenomen kwijtschelding. Voor huishoudens met een negatief advies voert de Dienst Belastingen een aanvullende vergelijking uit met het uitkeringenbestand van DWI. Huishoudens met een bijstandsuitkering zonder vermogen worden in het automatische kwijtscheldingsbestand opgenomen. Daarnaast handhaaft de Dienst Belastingen personen ouder dan 65 jaar in het bestand automatische kwijtschelding (ondanks een negatief advies van de IB-groep). De Dienst Belastingen geeft aan dat vanaf 2009 personen ouder dan 65 jaar uitsluitend in het bestand voor automatische kwijtschelding worden opgenomen als ook is vastgesteld dat de partner ouder is dan 65 jaar.

In de procesbeschrijving voor de uitvoering van de automatische kwijtschelding is, de controle op de uitvoering van de bestandskoppeling opgenomen. De afdeling Interne Controle constateert dat de beschrijving niet voorziet in een controle op de bestandskoppeling en beoordeelt dit als onvoldoende voor kwaliteitsborging.<sup>124</sup> De rekenkamer is het met deze conclusie van de afdeling Interne Controle eens.

#### *Woonkostenbijdrageregeling*

De woonkostenbijdrage kan niet aangevraagd worden. De toekenning van deze maatregel komt volledig tot stand op basis van bestandskoppelingen. In de procesbeschrijving van de Dienst Belastingen is opgenomen dat in deze koppeling het bestand toegekende kwijtscheldingen en het definitieve huurtoeslagenbestand van de Rijksbelastingdienst worden betrokken. De procesbeschrijving voorziet in een controle van de aangeleverde informatie. Hierdoor komt de rekenkamer tot de conclusie dat het proces van bestandskoppeling voldoende is gewaarborgd.

### **6.3 Systematische controle op de rechtmatigheid van de verstrekkingen**

De rekenkamer onderzocht in hoeverre de rechtmatigheid van de uitvoering van de verschillende inkomensondersteunende maatregelen onderwerp is van systematische controle. Hierbij maakt de rekenkamer onderscheid naar de controlewerkzaamheden die DWI en de Dienst Belastingen zelf uitvoeren en de werkzaamheden verricht door ACAM in het kader van de jaarrekeningcontrole.

---

<sup>124</sup> Controle automatische kwijtscheldingen, Interne controle, 18 november 2008.

### *Accountantscontrole ACAM*

Onderdeel van de accountantscontrole op de jaarrekeningen van DWI en DGBA zoals uitgevoerd door ACAM is het geven van een oordeel over de rechtmatigheid. De grondslag voor deze rechtmatigheidscontrole is het *Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten* (BAPG). Op grond van BAPG richt de rechtmatigheidscontrole van ACAM zich op de financiële beheershandelingen, naleving van wet- en regelgeving bij niet-financiële beslissingen en handelingen zijn geen onderwerp van accountantscontrole in het kader van de jaarrekening.

Vanuit de betekenis die de BAPG geeft aan rechtmatigheid volgt de nadere invulling van de gemeenteraad. De gemeenteraad legt in haar *Programma van eisen voor de accountantscontrole* jaarlijks vast op welke landelijke en gemeentelijke regelgeving de rechtmatigheidscontrole van ACAM betrekking heeft.

### **6.3.1 DWI**

#### *Organisatie interne controle*

De interne controle bij DWI bestaat uit de werkzaamheden van de Interne Accountantsdienst (IAD) en de werkzaamheden van de kwaliteitsmedewerkers bij de verschillende onderdelen van DWI.<sup>125</sup>

De IAD van DWI voerde in de periode 2006-2008 diverse controlewerkzaamheden uit. Deze werkzaamheden zijn zowel gericht op kwaliteitsverbetering van de werkprocessen als op ondersteuning voor het accountantsoordeel over de rechtmatigheid van de jaarrekening van DWI.<sup>126</sup> Bij de uitvoering van haar controlewerkzaamheden maakt de IAD gebruik van de werkzaamheden van de kwaliteitsmedewerkers. Hierbij beoordeelt de IAD de door kwaliteitsmedewerkers uitgevoerde controles.

Onderdeel van de werkzaamheden van de IAD voor het rechtmatigheidsoordeel is een steekproef op de verstrekking van middelen uit het Inkomendeel Wwb. De inkomensondersteunende maatregelen, uitgevoerd door DWI, maken onderdeel uit van het Inkomendeel Wwb. De specifieke toetspunten voor de rechtmatigheidscontroles zijn vastgelegd in zogenaamde 'meetpuntensets'.

De interne controlewerkzaamheden van de kwaliteitsmedewerkers en de IAD richten zich bij de werkpleinen van DWI op de *Individuele Bijzondere bijstand* en de *Regeling chronisch zieken en lichamelijk gehandicapten*. Bij het Dienstencentrum richt de interne controle zich op de *Plusvoorziening 65+*, de *Langdurigheidtoeslag* en de declaraties van de *Knipkaartregeling*. De kwaliteitsmedewerkers van het Dienstencentrum controleren, aanvullend, de andere inkomensondersteunende maatregelen die het Dienstencentrum uitvoert zoals de *Scholierenvergoeding* en de *PC-regeling*.

---

<sup>125</sup> De interne audit dienst en ACAM spreken van resultaatverantwoordelijke eenheden (RVE'S).

<sup>126</sup> Jaarrekening DWI 2008, p.23.



### *ACAM*

ACAM controleert de rechtmatige uitvoering door DWI van een deel van de inkomensondersteunende maatregelen door middel van de opname van (artikelen uit) de Wwb<sup>127</sup> in de rechtmatigheidsmatrix. Concreet controleert ACAM de volgende inkomensondersteunende maatregelen: IBB, de *Scholierenvergoeding*, de *Knipkaartregeling*, de *Langdurigheidtoeslag*, de *PC-regeling* en de *Plusvoorziening 65+*.

### *Aanvullende onderzoeken declaraties*

Naast de controles door de IAD en ACAM voerde DWI twee onderzoeken uit naar toegekende declaraties: de *Scholierenvergoeding* en de *Knipkaartregeling*. Deze twee regelingen kennen een declaratiesysteem waarbij het initieel toegekende budget pas wordt uitgekeerd nadat de cliënt (elektronisch) een declaratie bij het Dienstencentrum heeft ingediend. Met ingang van 2007 hoeven deze declaraties niet meer vergezeld te gaan van bewijsstukken en wordt de juiste besteding steekproefsgewijs gecontroleerd. In 2009 zijn twee van dergelijke onderzoeken uitgevoerd: één onderzoek naar besteding knipkaart en één onderzoek naar besteding sportcontributies (onderdeel *Scholierenvergoeding*).

De rekenkamer constateert dat binnen DWI zowel de IAD als ACAM systematisch controleren op de rechtmatigheid van vertrekkingen in het kader van inkomensondersteunende maatregelen. Daarnaast voerde DWI twee onderzoeken uit naar de juiste besteding van de toegekende bedragen voor de scholierenvergoeding en de knipkaart. De rekenkamer beoordeelt dit positief.

## **6.3.2 De Dienst Belastingen**

### *Interne controle*

Het belangrijkste doel van de afdeling Interne Controle is het functioneren als 'voorportaal' voor de accountantscontrole van de jaarrekening door ACAM. Hiervoor verricht de afdeling werkzaamheden gericht op de controle van de opzet, bestaan en werking van de administratieve organisatie van de Dienst Belastingen.

De werkzaamheden van de afdeling zijn, in afstemming met ACAM, bepaald aan de hand van de financiële stromen waarover de Dienst Belastingen in de jaarrekening verantwoording aflegt. Naast de werkzaamheden ten behoeve van de controle van de jaarrekening verricht de afdeling ook werkzaamheden gericht op de kwaliteitsverbetering en interne advisering met betrekking tot specifieke projecten.

De afdeling Interne Controle controleerde de automatische kwijtschelding in 2007 en 2008. De handmatige kwijtscheldingen zijn door de afdeling Interne Controle gecontroleerd in 2007, in 2008 vond de controle uitsluitend door ACAM plaats. De afdeling Interne controle controleerde de *Woonkostenbijdrageregeling* in zowel

---

<sup>127</sup> Wwb Art. 35, 36, 48 en 51.

2007 als 2008. De Dienst Belastingen geeft aan dat de controles op handmatige en automatische kwijtscheldingen van 2009 inmiddels hebben plaatsgevonden.

#### *ACAM*

ACAM betreft in het kader van de rechtmatigheidscontrole van de Dienst Belastingen zowel de uitvoering van de *Kwijtscheldingsregeling* als de *Woonkostenbijdrageregeling*.

De afdeling Interne Controle en ACAM controleren systematisch de rechtmatige uitvoering van de *Kwijtscheldingsregeling* als de *Woonkostenbijdrageregeling*. De rekenkamer beoordeelt dit positief.

### **6.4 Rechtmatige verstrekkingen**

In hoeverre komen bij de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen bij DWI en de Dienst Belastingen daadwerkelijk onrechtmatige verstrekkingen voor. Voor deze beoordeling baseert de rekenkamer zich op de door de IAD (DWI), afdeling Interne Controle (Dienst Belastingen) en ACAM geconstateerde fouten en/of onzekerheden.<sup>128</sup>

#### **6.4.1 DWI**

ACAM gaf in 2006 en 2007 bij de jaarrekening van DWI een accountantsverklaring met een beperking inzake de rechtmatigheid. Bij de jaarrekening over 2008 verstreekte ACAM een goedkeurende accountantsverklaring.

In 2006, 2007 en 2008 zijn door ACAM bevindingen gepresenteerd met de betrekking tot de onrechtmatige verstrekkingen van uitkeringen in het kader van het Wwb inkomendeel.<sup>129</sup> Deze uitkeringen betreffen de verstrekking van de algemene bijstand en de verstrekkingen van inkomensondersteunende maatregelen. In 2006 bedroeg de geconstateerde onrechtmatigheid € 11,2 miljoen<sup>130</sup> In 2007 is de omvang van de onrechtmatige verstrekkingen gedaald tot € 7 miljoen<sup>131</sup> en in 2008 is dit verder afgenomen tot € 2,1 miljoen.<sup>132</sup> De verbetering van 2007 naar 2008 wordt toegeschreven aan een betere controle op het huishouden van de aanvrager, en het meer correct toepassen van inkomens en vermogenstoetsen.

---

<sup>128</sup> Door ACAM geconstateerde fouten bij de verstrekking van inkomensondersteunende maatregelen hoeven niet direct te leiden tot een afkeurende verklaring bij de jaarrekening, zelfs als het foutpercentage boven de 1% komt. Dit komt doordat de verstrekking van armoedemiddelen maar een klein deel vormen van de totale baten en lasten van de jaarrekening van DWI en de Dienst Belastingen.

<sup>129</sup> Bij het bepalen van de omvang van de onrechtmatigheid inkomen Wwb worden alleen de feitelijk vastgestelde fouten mee geteld. Onzekerheden tellen niet bij de bepaling van de omvang van de onrechtmatigheid van het inkomendeel Wwb.

<sup>130</sup> ACAM, Verslag inzake de controle van de jaarrekening 2006 van Dienst Werk en Inkomen, p.8.

<sup>131</sup> ACAM, Verslag inzake de controle van de jaarrekening 2007 van Dienst Werk en Inkomen, p.12.

<sup>132</sup> ACAM, Verslag inzake de controle van de jaarrekening 2008 van Dienst Werk en Inkomen, p.9.

Bij haar oordeel baseert ACAM zich voor een belangrijk deel op de controlewerkzaamheden van de IAD.<sup>133</sup> De IAD controleert verschillende onderdelen van DWI afzonderlijk. De uitkomsten van deze controle per onderdeel van DWI worden, na weging op basis van financieel belang van het betreffende onderdeel, opgeteld tot het percentage voor de onrechtmatigheid voor het Inkomendeel Wwb.<sup>134</sup> In tabel 6.2 zijn de uitkomsten per onderdeel van DWI voor 2006, 2007 en 2008 opgenomen. De tabel bevat ook de uitkomsten van het lopende jaar (2009) tot en met augustus.

Tabel 6.2 - Gewogen foutpercentages Inkomendeel WWB

Onderdelen DWI	2006	2007 <sup>135</sup>	2008 <sup>136</sup>	2009 <sup>137</sup>
<b>Werkpleinen</b>				
Centrum	N/B <sup>138</sup>	0,07%	0,07%	0,00%
Nieuw West		0,28%	0,16%	0,05%
Noord		0,01%	0,00%	0,00%
Oost <sup>139</sup>		0,25%	-	-
Zuid		0,06%	0,03%	0,00%
Zuidoost		0,23%	0,01%	0,01%
<b>Overige onderdelen</b>				
Handhaving		0,13%	-	0,00%
Dienstencentrum		0,35%	0,17%	0,06%
Bijzondere doelgroepen		-	0,00%	0,00%
Jongeren		-	0,01%	0,01%
<b>DWI totaal</b>	<b>2,5%</b>	<b>1,37%</b>	<b>0,46%</b>	<b>0,13%</b>

Bron: Managementrapportages audit Wwb uitkeringen en factsheet Wwb augustus 2009

<sup>133</sup> Bij de uitvoering van dit rechtmatigheidsonderzoek sluit de IAD aan, in overeenstemming met ACAM, op de rechtmatigheidsvereisten zoals gehanteerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Concreet betekent dit dat onzekerheden niet worden meegeteld bij het bepalen van de omvang van de onrechtmatigheid van het Inkomendeel Wwb.

<sup>134</sup> Uit interview met de IAD van DWI heeft de rekenkamer begrepen dat geconstateerde afwijkingen met financiële gevolgen bij posten in de steekproef van de audit van de Wwb uitkeringen worden uitgerukt in financiële fouten. In het geval van, bijvoorbeeld, de constatering dat in plaats van een knipkaart een LDT had moeten worden uitgekeerd wordt het geheel uitgekeerde bedrag van de knipkaart fout gerekend. De som van de geconstateerde financiële fouten wordt afgezet tegen de totale financiële omvang van de geselecteerde posten in de steekproef om het ongewogen foutpercentage per RVE te berekenen. Op basis van de financiële omvang van de RVE binnen DWI wordt vervolgens het gewogen foutpercentage berekend.

<sup>135</sup> Betreft foutpercentages tot en met november 2007.

<sup>136</sup> Betreft foutpercentages tot en met oktober 2008.

<sup>137</sup> Betreft foutpercentages tot en met augustus 2009.

<sup>138</sup> Voor 2006 zijn geen vergelijkbare percentages beschikbaar omdat de controlesystematiek van de IAD per 2007 is ingevoerd.

<sup>139</sup> Vanaf 2008 opgenomen bij RVE Centrum.

Tabel 6.2 laat zien dat het bij DWI steeds beter gaat met de rechtmatigheid. Het foutpercentage is in de periode 2006 -2009 afgenomen van 2,5% in 2006 tot 0,13% in 2009. Deze verbetering zegt echter nog weinig over de rechtmatige verstrekking van inkomensondersteunende maatregelen door DWI. De belangrijkste reden hiervoor is dat bij de bepaling van het gewogen foutpercentage niet alleen de inkomensondersteunende maatregelen maar ook de in financiële omvang veel grotere algemene bijstandsuitkering wordt betrokken.

De rekenkamer heeft van de IAD informatie ontvangen over de geconstateerde onrechtmatigheden en onzekerheden bij de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen bij het Dienstencentrum en de werkpleinen van DWI. Deze informatie bestond uit de ongewogen fout- en onzekerheidspercentages voor het Dienstencentrum en uitkomsten van de gecontroleerde posten bijzondere bijstand bij werkpleinen van DWI. Deze fout- en onzekerheidspercentages zijn voor 2007, 2008 en 2009 (augustus) in tabel 6.3 weergegeven.

Tabel 6.3 - Ongewogen fout- en onzekerheidspercentages<sup>140</sup>

	2007	2008	2009
Dienstencentrum – foutpercentage	10,13%	6,71%	1,08%
Dienstencentrum – onzekerheidspercentage	11,82%	0,96%	1,53%
<i>Bijzondere bijstand</i> – foutpercentage	2,01%	2,16%	0,68%
<i>Bijzondere bijstand</i> – onzekerheidspercentage	10,50%	2,48%	8,41%
DWI totaal foutpercentage Inkomendeel Wwb	1,37%	0,46%	0,13%

Bron: IAD DWI

#### *Foutpercentages*

De rekenkamer constateert dat de ontwikkeling van de ongewogen foutpercentages (onrechtmatigheid) voor het Dienstencentrum en de *Bijzondere bijstand* een zelfde dalende ontwikkeling laten zien als het gehele Inkomendeel Wwb. Daarentegen merkt de rekenkamer op dat het niveau van de ongewogen foutpercentages aanmerkelijk hoger ligt, in het bijzonder bij het Dienstencentrum.

Een belangrijke oorzaak voor het hoge foutpercentage bestond uit het ten onrechte toekennen van knipkaartvergoedingen in plaats van de *Langdurigheidtoeslag*.<sup>141</sup> De verbetering van de rechtmatigheid bij het Dienstencentrum wordt in 2008 zichtbaar en neemt sterk toe in 2009. DWI geeft aan dat een belangrijke oorzaak voor

<sup>140</sup> Betreft voor 2007 en 2008 cumulatieve percentages t/m december en 2009 t/m augustus.

<sup>141</sup> Ter indicatie betrof het aantal geconstateerde financiële fouten bij declaraties van Knipkaarten in 2007 36 stuks (bij een selectie van 396 posten bij het Dienstencentrum) en in 2008 10 stuks (bij een selectie van 120 posten).<sup>141</sup> Deze aantallen kunnen niet direct vertaald worden naar het ongewogen percentage financiële fouten. Hiervoor moet de financiële omvang van de fouten worden meegenomen. In 2007 bedroeg deze € 12.251,53 van een totaal geselecteerd bedrag van € 146.571,35 (in 2008 € 2.811,63 van € 43.328,55). Bron: Managementrapportage DWI Wwb uitkeringen 2007/2008.

verbetering in de rechtmatigheid bestaat uit het voorzichtiger en beperkter gebruik van aanschrijfbestanden uit bestandskoppelingen. Een andere oorzaak is de vereenvoudiging van de *Langdurigheidtoeslag* waardoor de uitvoering van onder andere de inkomensstoets is verbeterd. Daarnaast is de *Knipkaartregeling* beëindigd en geïntegreerd in de nieuwe *Langdurigheidtoeslag*. Hierdoor komen fouten als gevolg van het toekennen van knipkaarten in plaats van de *Langdurigheidtoeslag* minder voor.<sup>142</sup> Ten slotte geeft DWI aan dat de verbetering in rechtmatigheid mede het gevolg is van grotere aandacht voor de opleiding en aansturing van medewerkers.

Voor het hogere foutpercentage bij de verstrekking van de bijzondere bijstand in 2007 en 2008 is het voor de IAD moeilijk een eenduidige verklaring te geven. Voorkomende fouten ontstaan onder andere bij de draagkrachtberekening, toets op voorliggende voorzieningen, (in)adequate toelichtingen op de bepaling van noodzakelijke kosten en onvoldoende gemotiveerd afwijken van indicaties van de GGD.<sup>143</sup>

#### *Onzekerheidspercentages*

In 2007 zijn er hoge onzekerheidspercentages geconstateerd bij zowel de verstrekkingen van inkomensondersteuning door het Dienstencentrum als bij vertrekkingen bijzonder bijstand op de werkpleinen. Het hoge onzekerheidspercentage in 2007 bij het Dienstencentrum wordt veroorzaakt door onzekerheden over de inkomens- en vermogenstoets, maar vooral door onzekerheid over het aanschrijfbestand uit DIA voor de *Plusvoorziening 65+* voor niet-DWI cliënten.<sup>144</sup> In 2007 constateerde de IAD in 27 gevallen onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid van toegekende *Plusvoorziening 65+* (op een totaal van 396 geselecteerde posten bij de RVE Dienstencentrum).<sup>145</sup> DWI geeft aan dat de daling van de onzekerheid in 2008 voor een belangrijk deel is veroorzaakt door aanvullende controlewerkzaamheden met als resultaat dat de onzekerheid over de betrouwbaarheid van het aanschrijfbestand voor de *Plusvoorziening 65+* is verminderd.

De ontwikkeling van de door de IAD geconstateerde onzekerheden bij de verstrekking van bijzondere bijstand is voor de IAD moeilijk te verklaren. Uit de managementrapportages blijken diverse soorten onzekerheden aan het uiteindelijke percentage ten grondslag te liggen. Het gaat hier voornamelijk om de volgende 3 factoren:

---

<sup>142</sup> De *Knipkaartregeling* kan met ingang van 2009 niet meer aangevraagd worden, maar reeds toegekende Knipkaarten kunnen nog enkele jaren tot declaraties leiden. De IAD richt zich bij haar rechtmatigheidscontrole van de *Knipkaartregeling* op de uitbetaalde declaraties. Hierdoor is niet uitgesloten dat eventuele fouten bij reeds toegekende Knipkaarten in latere jaren tot bevindingen van de IAD leiden.

<sup>143</sup> Bron: interview IAD.

<sup>144</sup> Managementrapportages audit Wwb uitkeringen 2007-2008.

<sup>145</sup> In totaal bedroeg de financiële onzekerheid van deze fouten € 9.777 op een geselecteerd totaal van € 146.571,35.

1. het bepalen van niet-noodzakelijke kosten;
2. het toepassen van voorliggende voorzieningen;
3. het toepassen van normen en het berekenen van de draagkracht.<sup>146</sup>

#### *Uitkomsten controle op declaraties*

Naast de controle door ACAM en de IAD onderzocht het Dienstencentrum zelf de ingediende declaraties bij de *Knipkaartregeling* en de *Scholierenvergoeding*. Bij de controle op de *Knipkaartregeling* blijkt dat van de 152 geselecteerde cliënten bij 128 cliënten (84%) het bedrag besteed was aan de op de declaratie vermelde duurzame gebruiksgoederen. Bij 14 gevallen (9%) is het op basis van een declaratie uitgekeerde bedrag niet besteed aan duurzame goederen (5 gevallen) of is het besteed aan andere duurzame goederen dan gedeclareerd (9 gevallen). In 10 gevallen (7%) kon niet worden vastgesteld of het op basis van een declaratie uitgekeerde bedrag is besteed aan duurzame gebruiksgoederen (onverklaarde non-respons)

Bij de controle van de besteding *Scholierenvergoeding* van de 232 geselecteerde declaraties in 100 gevallen (43%) kon niet worden vastgesteld of het uitgekeerde bedrag is besteed aan de op de declaratie aangegeven zaken. Op een verzoek van DWI om bonnen te overleggen is door de ontvangers van de *Scholierenvergoeding* niet gereageerd. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat in 26 gevallen de cliënt weliswaar bevestigd het geld te hebben besteed aan contributie, maar dat dit niet kan worden onderbouwd met bonnen (11%). Bij 106 van de onderzochte declaraties (45%) is vastgesteld dat het bedrag is uitgegeven aan de op de declaratie vermelde posten.

#### *Conclusie*

Er is een positieve ontwikkeling met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen zichtbaar. De (voorlopige) bevindingen van 2009 laten zien dat er in beperkte mate onrechtmatigheden zijn. De verbeteringen kunnen met name bij het Dienstencentrum worden geconstateerd en hebben als belangrijke verklaring de afschaffing van de *Knipkaartregeling*. De *Knipkaartregeling* was verantwoordelijk voor veel rechtmatigheidsfouten. Andere oorzaken voor de verbeteringen zijn het voorzichtiger gebruik van bestandskoppelingen en grotere aandacht voor opleiding en aansturing van medewerkers.

De rekenkamer ziet een positieve ontwikkeling bij de rechtmatige uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen door zowel het Dienstencentrum als de *Bijzondere bijstand*. Bij het Dienstencentrum daalt de onrechtmatigheid van 10% in 2007 naar 1,08% in 2009 (op basis van voorlopige cijfers). De onrechtmatigheid van de *Bijzondere bijstand* daalt eveneens van ruim 10% in 2007 tot 0,68% in 2009.

---

<sup>146</sup> Management rapportage DWI audit Wwb uitkeringen 2007. Ten opzichte van een totale waarde van de geselecteerde posten van bijzondere bijstand van €66.437,07 werden onzekerheden geconstateerd van € 957,58 voor bepaling niet-noodzakelijke kosten, € 1.415,25 voor toepassing voorliggende voorzieningen, € 2.432,44 voor normtoepassing en € 1.976,56 voor bepaling draagkracht bijzondere bijstand.

Op basis van de gangbare rechtmatigheidsnorm van 1% onrechtmatigheid stelt de rekenkamer vast DWI de Bijzondere bijstand in 2009 rechtmatig uitvoert, maar dat de uitvoering door het Dienstencentrum nog (net) niet rechtmatig is. Op een totaal bedrag van circa € 20 miljoen aan verstrekkingen bij het dienstencentrum, betekent dit dat ongeveer € 200.000 aan inkomensondersteunende maatregelen foutief wordt uitgekeerd.

Ten slotte constateert de rekenkamer dat de controle op de declaraties van de *Scholierenvergoeding* onvoldoende is. De steekproefsgewijze controle van de declaraties geeft onvoldoende duidelijkheid of de vergoeding zijn besteed aan de ingediende declaraties. Bij 55% van de onderzochte declaraties kon niet worden vastgesteld of de vergoedingen juist waren besteed.

#### **6.4.2 De Dienst Belastingen**

Voor alle drie de jaarrekeningen van de Dienst Belastingen in de periode 2006-2008 heeft ACAM een goedkeurende accountantsverklaring voor de rechtmatigheid verstrekt. Ondanks de goedkeurende accountantsverklaring constateert ACAM problemen bij de *Automatische Kwijtschelding*, de *Handmatige Kwijtscheldingen* en de *Woonkostenbijdrageregeling*. Hierna gaan we op deze problemen nader in.

##### *Automatische kwijtscheldingen*

ACAM constateert in haar verslag bij de jaarrekening van 2007 dat voor automatische kwijtschelding gebruik is gemaakt van gegevens van het Inlichtingenbureau (IB). In overeenstemming met de bevindingen van de afdeling Interne Controle van de Dienst Belastingen constateert ACAM dat het IB bij de bestandsvergelijking niet beschikte over actuele gegevens van de Rijksbelastingdienst en het UWV. Ook was de aanlevering van de basisgegevens door de Dienst Belastingen aan het IB niet correct. Zoals in de jaarrekening van de Dienst Belastingen vermeld staat, bedroeg de hiermee gemoeide onzekerheid ongeveer € 3 miljoen. Door bestandsvergelijking van de Dienst Belastingen met verleende kwijtschelding in 2006 en 2008 is het bedrag aan kwijtschelding waarover in 2007 onzekerheid bestond teruggebracht.<sup>147</sup> ACAM constateert derhalve dat er in 2007 een onzekerheid resteert over de rechtmatigheid van de verleende kwijtscheldingen ter hoogte van € 616.000. Op basis van de totaal verleende kwijtschelding volgens de jaarrekening 2007 houdt dit een onzekerheidspercentage in van ongeveer 4% van de totaal verleende kwijtscheldingen.<sup>148</sup>

##### *Handmatige kwijtscheldingen*

In 2008 rapporteert ACAM in haar verslag onzekerheden over handmatig toegekende kwijtschelding. Om voor kwijtschelding in aanmerking te komen moet de aanvrager een recent overzicht van de betaalde huur, zodat de betalingscapaciteit kan worden vastgesteld. Wanneer niet aan deze eis is voldaan, is door de Dienst Belastingen uitgegaan van de beschikking huurtoeslag van de Rijksbelastingdienst.

---

<sup>147</sup> Jaarrekening Dienst Belastingen 2007, p.14/15.

<sup>148</sup> Totaal verleende kwijtschelding in 2007 bedroeg €15 miljoen.

ACAM constateert echter dat deze beschikkingen een voorlopige status hebben. Het is derhalve mogelijk dat ten onrechte kwijtschelding is verleend of het kwijtscheldingsbedrag onjuist is berekend.

ACAM constateert naar aanleiding van deze bevinding een onzekerheid van maximaal € 270.000. Ten opzichte van de totaal verleende kwijtschelding in 2008 betekent dit een onzekerheidspercentage van ongeveer 2%.<sup>149</sup>

#### *Woonkostenbijdrageregeling*

In het accountantsverslag over 2008 vermeldt ACAM ook bevindingen over de rechtmatigheid van de toegekende *Woonkostenbijdrageregeling*. ACAM geeft aan dat bij de bouw van de uitvoeringsapplicatie versimpelingen zijn doorgevoerd waardoor niet precies wordt aangesloten bij de regeling. De afdeling Interne Controle geeft, in haar rapportage aan dat dit verschillen betreft in de definities van toe te passen huishoudtypes, het onvolledig verwerken van voorgeschreven WSM normen in de applicatie (onder andere jongeren en ouderen normen) en de kwaliteitskorting die, in tegenstelling tot de regeling, inkomensafhankelijk is gemaakt.

Daarnaast blijkt dat de Dienst Belastingen voor de toekenning van de woonkostenbijdrage naast het eigen kwijtscheldingenbestand ook het voorlopige bestand 'verleende huurtoeslagen' van de Rijksbelastingdienst over de maand december 2007 gebruikt. Op het moment van uitbetaling van de woonkostenbijdrage voor 2008 was het definitieve, meest actuele bestand niet beschikbaar. Ook stelt ACAM dat het kwijtscheldingenbestand 2007 van de Dienst Belastingen als bronbestand geen zekere basis vormt voor de toekenning van de *Woonkostenbijdrageregeling 2008*. Bij de controle van 2007 is geconstateerd dat bij de automatische kwijtschelding niet is uitgegaan van de meest actuele gegevens. Tevens vermeldt ACAM dat de gebruikte bestanden tegenstrijdigheden lijken te vertonen. Deze tegenstrijdigheden omvatten huishoudens die volgens het ene bestand wel en volgens het andere bestand geen woonkostenbijdrage zouden moeten ontvangen. Uit de reactie van de afdeling Interne Controle van de Dienst Belastingen begrijpt de rekenkamer dat deze tegenstrijdigheden mogelijk veroorzaakt worden door het voorlopige karakter van het huurtoeslagenbestand.

Op grond van deze bevindingen stelt ACAM dat (enige) onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de verantwoorde WKB in 2008. De omvang van deze onzekerheid is echter niet precies te kwantificeren.

---

<sup>149</sup> Jaarrekening Dienst Belastingen 2008, p.11.



### *Conclusie*

De afdeling Interne Controle en ACAM constateren gebreken met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van kwijtschelding en woonkostenbijdrage. Deze gebreken komen tot uitdrukking in onzekerheden van ongeveer 4% van de kwijtschelding in 2007 en 2% in 2008. ACAM kon de onzekerheid bij de uitvoering van de woonkostenbijdrage in 2008 niet kwantificeren. Hierdoor is het niet mogelijk een expliciete uitspraak te doen over het niet of nauwelijks voorkomen van onrechtmatigheden in de uitvoering van de armoedevorzieningen bij de Dienst Belastingen.

## **6.5 Maatregelen om rechtmatigheid te verbeteren**

De rekenkamer ging na in hoeverre bevindingen met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen hebben geleid tot aanpassingen in de werkprocessen en beoordelingsprocedures bij DWI en de Dienst Belastingen.

### **6.5.1 DWI**

#### *Dienstencentrum*

De rapportages van de IAD over de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen bij het Dienstencentrum bevatten 3 oorzaken voor geconstateerde fouten en onzekerheden rond rechtmatigheid:<sup>150</sup>

1. Het Dienstencentrum kende de knipkaarten toe, terwijl de aanvrager recht had op een langdurigheidtoeslag. In het geval van de toekenning van knipkaarten is in 2007 gesignaleerd dat de selectie voor de *Langdurigheidtoeslag* (op basis van DWI bestanden) te streng is geweest waardoor potentiële cliënten ten onrechte buiten deze selectie vielen en - ter vervanging - een *Knipkaartregeling* kregen toegekend. De toegekende knipkaarten werden echter als onrechtmatig aangemerkt omdat de cliënten een *Langdurigheidtoeslag* hadden moeten ontvangen en geen recht hadden op een knipkaart.
2. Er waren onzekerheden rond de toekenning van de *Plusvoorziening 65+*. De IAD constateerde bij de toekenning de *Plusvoorziening 65+* onzekerheid over de geschiktheid van het aanschrijfbestand uit DIA voor verkorte aanvragen. De IAD merkte op dat mogelijk rechthebbenden ten onrechte een verkorte aanvraag hebben ontvangen.
3. Bij verschillende maatregelen uitgevoerd door het Dienstencentrum of bij de Bijzondere bijstand deden zich fout uitgevoerde handmatige inkomstenstoetsen voor.

---

<sup>150</sup> De maandelijks managementrapportages over de rechtmatigheid van de uitvoering van het Wwb Inkomens deel zijn het gevolg van een controlesystematiek die vanaf januari 2007 is gestart. In 2006 is een Quickscan uitgevoerd bij het Dienstencentrum ter voorbereiding op de nieuwe controlesystematiek, de bevindingen uit deze Quickscan komen op hoofdlijnen overeen met de bevindingen van de IAD in 2007 en 2008.

DWI nam de volgende maatregelen naar aanleiding van de bevindingen van de IAD:

- Het Dienstencentrum maakt voorzichtiger gebruik van de aanschrijfbestanden uit DIA. Hiervoor maakte zij een aanpassing voor een groep ‘mogelijk rechthebbenden’. Het Dienstencentrum schrijft de deze groep, bestaande uit een beperkte selectie van niet-DWI cliënten, actief aan om een ‘lange’ aanvraag te doen en kan niet gebruik maken van de verkorte aanvraag.
- Naar aanleiding van de onzekerheden in het gebruik van DIA-aanschrijfbestanden zijn verscheidene gesprekken gevoerd tussen DWI en de leverancier van Socratis (KWIZ) met als onderwerp de betrouwbaarheid van deze bestanden. Tevens is door KWIZ een notitie opgesteld waarin knelpunten in de gehanteerde selectiecriteria worden benoemd.<sup>151</sup> Het is echter onduidelijk of deze gesprekken en notities tot aanpassingen in het gebruik en beheer van DIA hebben geleid. De geconstateerde onzekerheden bij de aanschrijfbestanden voor de *Plusvoorziening 65+* hebben geleid tot aanvullende controlewerkzaamheden waardoor de onzekerheid over de betrouwbaarheid van het aanschrijfbestand afnam. DWI geeft verder aan als gevolg van de geconstateerde onzekerheden en onrechtmatigheden de aanschrijfbestanden uit DIA voorzichtiger te gebruiken.
- De inkomenstoetsen zijn met ingang van 1 januari 2009 voor de inkomensondersteunende maatregelen bij het Dienstencentrum gelijkgetrokken. Het Dienstencentrum geeft aan dat deze aanpassing bijdraagt aan de verbetering van de rechtmatigheid van de uitvoering. Tegelijkertijd is het gebruik van externe ondersteuning teruggebracht met het oog op te realiseren verbetering in de kwaliteit en rechtmatigheid van de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen.
- De geconstateerde problemen met betrekking tot de *Knipkaartregeling* en de *Langdurigheidtoeslag* nemen in belang af als gevolg van het samenvoegen van deze maatregelen per 1 januari 2009.

DWI kon bij de controles van de declaraties van de *Scholierenvergoeding* bij slechts 45% van de declaraties vaststellen dat de vergoeding juist was besteed. In 43% van de onderzochte declaraties kreeg DWI geen medewerking bij de controle. Deze bevindingen hebben niet geleid tot een evaluatie van het declaratiesysteem.

### *Werkpleinen*

De uitvoering van de *Individuele Bijzondere bijstand* is binnen DWI verdeeld over de verschillende werkpleinen. De IAD constateerde in 2007 en 2008 de volgende fouten:

- Verkeerde uitvoering van de draagkrachtberekening, toetsing op voorliggende voorzieningen.
- Onvoldoende toelichting op de bepaling van noodzakelijke kosten.
- Onvoldoende gemotiveerd afwijken van indicaties van de GGD.

---

<sup>151</sup> Een voorbeeld van een veelvoorkomende afwijking is de gehanteerde referentieperiode, bij de regelingen waarbij DIA aanschrijfbestanden gebruikt is de referentieperiode uitgedrukt in een kalenderjaar, Socratis hanteert als referentieperiode één jaar voorafgaand aan de afslagdatum van het bronbestand uit de Gemeentelijke Basisadministratie (in 2007 was dit maart).

Ondanks de signalering van deze fouten geeft IAD aan dat een eenduidige verklaring voor geconstateerde fouten en onzekerheden niet te geven is en daarom ook niet tot maatregelen specifiek gericht op de Bijzondere bijstand heeft geleid. Volgens DWI wordt wél, in algemene zin, door middel van de het opleidingsinstituut van DWI (DWI academie) het personeel op de werkpleinen via cursussen geattendeerd op een betere vastlegging van overwegingen bij het toekennen van *Individuele Bijzondere bijstand*.

#### *Conclusie*

DWI heeft naar aanleiding van de geconstateerde problemen bij de beoordeling van *lange aanvragen* maatregelen ter verbetering van de uitvoering doorgevoerd. Maatregelen variëren van het minder gebruik maken van externe krachten en het gelijktrekken van inkomenstoetsen tot het aanbieden van interne cursussen. Uitzondering hierop is het uitblijven van een evaluatie van het declaratiesysteem van de *Scholierenvergoeding*.

De IAD van DWI constateert bij de verkorte aanvragen fouten en onzekerheden als gevolg van het gebruik van bestandskoppelingen. In het geval van gebruik van DIA stelt de rekenkamer vast dat dit heeft geleid tot voorzichtiger gebruik van de op DIA gebaseerde aanschrijfbestanden. Het heeft echter bij DWI niet geleid tot een verbetering van de beheersing van het proces van bestandskoppeling voor DIA.

### **6.5.2 De Dienst Belastingen**

De afdeling Interne Controle bracht 4 rapportages uit, waarin zij problemen bij de uitvoering van de automatische kwijtschelding, de handmatige kwijtschelding en de woonkosten bijdrage signaleert.<sup>152</sup>

#### *Automatische kwijtscheldingen*

Met ingang van 2007 maakt de Dienst Belastingen bij de toekenning van automatische kwijtscheldingen gebruik van een bestandsvergelijking met het Inlichtingenbureau (IB). Bij deze gegevensuitwisseling leverde de Dienst Belastingen een bestand op basis van verleende kwijtschelding uit 2006 aan. Dit bestand is vervolgens door het IB vergeleken met signalen van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) voor mogelijk autobezit, de Rijksbelastingdienst voor signalen over aanwezig vermogen en het UWV voor aanwezig inkomen.

In 2007 constateerde de afdeling Interne Controle dat de bestandsvergelijking met het Inlichtingenbureau een pilot betrof waarvan de uitkomsten direct in de productie van automatische kwijtscheldingen zijn meegenomen. De afdeling Interne Controle stelde vast dat de betrouwbaarheid van de uitkomsten van de bestandsanalyse onzeker was, de Dienst Belastingen niet de juiste gegevens aanleverde aan het

---

<sup>152</sup> Automatische kwijtschelding: d.d. 5 december 2007 en 19 november 2008, Handmatige kwijtschelding: d.d. 27 maart 2008 en WKB: d.d. 12 maart 2009.

Inlichtingenbureau en het Inlichtingenbureau niet kon beschikken over actuele gegevens van de Rijksbelastingdienst en het UWV.

De belangrijkste actie die de Dienst Belastingen ondernam naar aanleiding van deze bevindingen is het beperken van het gebruik van de bestandsvergelijking met het IB. Uit de jaarrekening van de Dienst Belastingen blijkt dat deze beperking bestaat uit het hanteren van twee extra voorwaarden:<sup>153</sup>

- Het uitsluitend aanleveren van huishoudens aan het IB waarvan de gezinssamenstelling en het gezinshuishoudtype met zekerheid is vast te stellen;
- Bij onzekerheid ten aanzien van de inkomenssituatie binnen een huishouden vindt geen verdere toetsing plaats, maar wordt de post aangemerkt als ‘uitval’.

#### *Handmatige kwijtscheldingen*<sup>154</sup>

De afdeling Interne Controle toetste in 2007 de werking en het bestaan van procedures voor handmatige kwijtscheldingen. De afdeling interne controle van de Dienst Belastingen constateerde dat kwaliteit van de uitvoering nog niet op het gewenste niveau is. Een van de gesignaleerde tekortkomingen is het onjuist vaststellen van het inkomen of ontoereikend onderzoek bij indicaties van inkomen of vermogen.

De afdeling kwijtschelding van de Dienst Belastingen noemt als oorzaak voor de tekortkomingen, de inzet van uitzendkrachten voor het wegwerken van achterstanden. Ondanks de inzet van deze tijdelijke medewerkers op ‘makkelijke’ dossiers had dit een negatief effect op de kwaliteit. Naar aanleiding van deze bevindingen besloot de Dienst Belastingen geen gebruik meer te maken van uitzendkrachten. Wel wordt via een gespecialiseerd bedrijf gebruik gemaakt van beter geschoolde externen.

#### *Woonkostenbijdrageregeling*<sup>155</sup>

Met betrekking tot de *Woonkostenbijdrageregeling* heeft de afdeling Interne Controle in 2008 onderzoek gedaan naar de toestandkoming van het toekenningsbestand WKB. Hierbij doet de afdeling Interne Controle twee algemene constatering:

- De regeling schrijft voor dat onder andere het definitieve bestand verleende huurtoeslagen moet worden gebruikt bij de toekenning. Voor de toekenning 2008 is echter het voorlopige bestand uit december gebruikt.
- Er bestaan afwijkingen tussen de uitvoering en de bepalingen uit de regeling. Het gaat hierbij om verschillen in definities van toe te passen huishoudtypes, het onvolledig verwerken van voorgeschreven WSM normen in de applicatie (o.a. jongeren en ouderen normen) en het incorrect toepassen van de kwaliteitskorting (in tegenstelling tot de regeling is deze ook inkomensafhankelijk).

---

<sup>153</sup> Jaarrekening de Dienst Belastingen 2008, p.11.

<sup>154</sup> Afdeling Interne Controle, verslag d.d. 27 maart 2008.

<sup>155</sup> Afdeling Interne Controle, verslag d.d. 12 maart 2009.

De Dienst Belastingen heeft de uitvoering van de *Woonkostenbijdrageregeling* in 2009 aangepast naar aanleiding van de geconstateerde verschillen tussen uitvoering en regeling. Bij de toekenning van de *Woonkostenbijdrageregeling* wordt echter nog steeds het voorlopige huurtoeslag bestand gebruikt. Reden hiervoor is de wens van de gemeente om zo snel mogelijk tot uitkering te komen, terwijl het definitieve bestand pas laat in een opvolgend jaar beschikbaar komt.

### *Conclusie*

De Dienst Belastingen nam naar aanleiding van de geconstateerde problemen bij de handmatige verzoeken tot kwijtschelding maatregelen te verbeteringen. De belangrijkste maatregel die is genomen is het niet langer gebruiken van lager geschoolde uitzendkrachten voor het wegwerken van achterstanden.

Bij de Dienst Belastingen zijn onzekerheden over de rechtmatigheid ontstaan bij het gebruik van de uitkomsten van bestandsuitwisseling met het IB voor de automatische kwijtscheldingen in 2007. Dit leidde tot een aangepast gebruik van deze bestandskoppeling door de Dienst Belastingen. De door de afdeling Interne Controle gesignaleerde problemen bij de *Woonkostenbijdrageregeling* verhielp de Dienst Belastingen in 2009 gedeeltelijk. De Dienst Belastingen maakt nog steeds gebruik van het minder betrouwbare voorlopige huurtoeslagenbestand van de Rijksbelastingdienst. De Dienst Belastingen blijft dit bestand gebruiken vanwege de gemeentelijke wens om tot een tijdige uitkering van de *Woonkostenbijdrageregeling* te komen.

## **6.6 Conclusie**

De rekenkamer is positief over de aanwezigheid van waarborgen voor rechtmatigheid, evaluatie van beoordelingsprocedures in het handmatige proces en de systematische controle op de rechtmatige uitvoering. Bij zowel DWI als de Dienst Belastingen zijn de gesignaleerde problemen bij controles in het handmatige proces aangepast. Voorbeelden van aanpassingen zijn het verminderd gebruik van uitzendkrachten, het gelijk trekken van inkomenstoetsen en het aanbieden van interne cursussen. Het uitblijven van een nader onderzoek naar het declaratiesysteem en de declaraties naar aanleiding van een door DWI uitgevoerd onderzoek naar de *Scholierenvergoeding* is minder positief.

De rekenkamer ziet een positieve ontwikkeling bij de rechtmatige uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen. Bij het Dienstencentrum daalt de onrechtmatigheid van 10% in 2007 naar 1,08% in 2009 (op basis van voorlopige cijfers). De onrechtmatigheid van de Bijzondere bijstand daalt eveneens van ruim 10% in 2007 tot 0,68% in 2009. Op basis van de gangbare rechtmatigheidsnorm van 1% onrechtmatigheid stelt de rekenkamer vast dat DWI de *Bijzondere bijstand* in 2009 rechtmatig uitvoert, maar dat de uitvoering door het Dienstencentrum nog (net) niet rechtmatig is. Op een totaal bedrag van circa € 20 miljoen aan verstrekkingen bij het Dienstencentrum, betekent dit dat in 2009 ongeveer € 200.000 aan inkomensondersteunende maatregelen foutief wordt uitgekeerd. In 2007 was dit nog ongeveer € 2 miljoen.

Minder positief is de beheersing van het gebruik van bestandskoppelingen door DWI en de Dienst Belastingen. Door middel van bestandskoppelingen kunnen DWI en de Dienst Belastingen minimahuishoudens aanschrijven voor verkorte aanvragen. Bij zowel DWI als de Dienst Belastingen zijn door ACAM en interne controle afdelingen onrechtmatigheden en onzekerheden geconstateerd als gevolg van het gebruik van deze bestandskoppelingen. Beoordeling en aanpassing van de beheersing van de totstandkoming van de bestandskoppelingen vindt (met name bij DWI) nauwelijks plaats. Bij geconstateerde onrechtmatigheden is het gebruik van de bestandskoppelingen beperkt. Dit doet zich voor bij zowel de inkomensondersteunende maatregelen uitgevoerd door het Dienstencentrum als bij de automatische kwijtscheldingen bij de Dienst Belastingen.

## 7 Toepassing gelijkheidsbeginsel

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoordt de rekenkamer de volgende onderzoeksvraag:

Zijn er gegeven de complexiteit van met name maatwerkvoorzieningen en de ambtelijke vrijheid bij de uitvoering voldoende waarborgen voor een gelijke behandeling bij de toekenning of afwijzing van aanvragen voor inkomensondersteuning?

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer de volgende norm en toetsaspecten.

Tabel 7.1 - Norm en toetsaspecten

Norm	Toetsaspect
Bij de uitvoering van het armoedebeleid is het gelijkheidsbeginsel van toepassing.	Er zijn werkprocessen die er voor zorgen dat vergelijkbare individuele gevallen gelijk worden behandeld.
	Er is een systematische controle op de toekenningen om gelijke behandeling van individuele aanvragen te waarborgen.
	Beoordelingsprocedures worden periodiek geëvalueerd en vergelijkbare gevallen worden gelijk behandeld.

Onder toepassing van het gelijkheidsbeginsel verstaat de rekenkamer dat de gemeente vergelijkbare aanvragen op dezelfde wijze behandelt met als uitkomst een vergelijkbaar resultaat. De rekenkamer heeft zich bij haar onderzoek voor dit hoofdstuk gericht op de uitvoering van de *Individuele Bijzondere bijstand*. De *Individuele Bijzondere bijstand* is binnen de inkomensondersteunende maatregelen van het armoedebeleid bij uitstek de regeling waarbij de gemeente maatwerk op basis van individuele aanvragen levert. Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer werkprocessen beoordeeld, analyses uitgevoerd op verstrekte *Individuele Bijzondere bijstand* en dossieronderzoek verricht.

## 7.2 Waarborgen voor gelijke behandeling

Om begripsverwarring te voorkomen geven wij eerst weer uit welke regelingen de *Individuele Bijzondere bijstand* bestaat. De rekenkamer hanteert hierbij als uitgangspunt dat bij de uitvoering van de regeling de benodigde inkomensondersteuning afgestemd wordt op de individuele situatie van de aanvrager.<sup>156</sup> In de praktijk betreft dit de regelingen die de werkpleinen van DWI uitvoeren. In tabel 7.2 is een overzicht opgenomen van de betreffende regelingen.

Tabel 7.2 - Overzicht regelingen Individuele Bijzondere bijstand

Inkomensondersteunende maatregelen		Verstrekkingen 2008
1.	Individuele Bijzondere bijstand	€ 2,0 miljoen
2.	Financiële transacties	€ 2,0 miljoen
3.	Voorziening voor wonen (verstrekking en leenbijstand)	€ 2,8 miljoen
4.	Maatschappelijke zorg (chronisch zieken en gehandicapten)	€ 6,2 miljoen
<b>Totaal verstrekte Individuele Bijzondere bijstand</b>		<b>€ 13,0 miljoen</b>

Bron: Jaarrekening DWI (2008)

De rekenkamer onderzocht op welke wijze de gelijke behandeling van vergelijkbare aanvragen is geborgd in de werkprocessen. Hierbij richt de rekenkamer zich op de beschikbaarheid van voorschriften om aanvragen te beoordelen en op welke wijze de toepassing van deze voorschriften is gewaarborgd. Daarnaast gaat de rekenkamer na hoe de voorschriften worden toegepast.

### 7.2.1 Werkprocessen

De rekenkamer richt zich op de werkprocessen bij de werkpleinen voor het uitvoeren van inkomensondersteunende maatregelen. Dit betreft drie regelingen: de *Individuele Bijzondere bijstand (IBB)*, de *Voorziening voor wonen* en de *Maatschappelijke zorg (chronisch zieken en gehandicapten)*.<sup>157</sup>

De uitvoering van deze drie regelingen verloopt volgens twee procesbeschrijvingen:

- de *Aanvraag Bijzondere bijstand* en
- de *Aanvraag aanvullende tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten*.

De rekenkamer constateert dat beide werkprocessen op hoofdlijnen identiek zijn. Het proces van ontvangst van de aanvraag tot toekenning van de inkomensondersteuning verloopt als volgt:

<sup>156</sup> In de jaarrekening worden, bijvoorbeeld, ook de *Langdurigheidtoeslag* en de *(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering* ingedeeld bij de *Bijzondere Bijstand*. Beide regelingen worden door het Dienstencentrum van DWI uitgevoerd in de vorm van een categoriale regeling.

<sup>157</sup> Financiële transacties worden uitgevoerd door GKA.



- Na ontvangst van een aanvraag verzamelt de klantmanager of inkomensconsulent op het werkplein alle benodigde informatie en bewijsstukken.
- Indien aanvragen gerelateerd zijn aan medische kosten wint de klantmanager of inkomensconsulent een advies in bij de GGD (in het geval van een aanvullende tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten is dit altijd het geval).
- Als alle benodigde informatie en bewijsstukken aanwezig zijn (en eventueel een attest van de GGD is ontvangen) gaat de inkomensconsulent of klantmanager over tot het beoordelen van het recht op inkomensondersteuning en stelt een conceptbesluit op.
- Een andere inkomensconsulent toetst het conceptbesluit op basis van binnen DWI afgesproken toetspunten<sup>158</sup>.
- Na collegiale toetsing stelt de inkomensconsulent het definitieve besluit vast en wordt het vastgestelde recht geëffectueerd. De inkomensconsulent blijft zelf verantwoordelijk uiteindelijke besluit.<sup>159</sup> De inkomensconsulent mag alleen gemotiveerd afwijken van de uitkomst van de collegiale toetsing of na overleg met de teammanager.

Op basis van bovenstaande beschrijving concludeert de rekenkamer dat het werkproces voldoende waarborgen kent voor een rechtmatige uitvoering, omdat de besluitvorming onderwerp is van collegiale toetsing.

### 7.2.2 Beleidsvoorschriften

De behandelend klantmanager of inkomensconsulent is verantwoordelijk voor het beoordelen van het recht op inkomensondersteuning conform de relevante regelgeving. Een belangrijke leidraad bij deze beoordeling zijn de beleidsvoorschriften *Bijzondere bijstand*.<sup>160</sup> In deze voorschriften zijn de bepalingen van zowel de wetgeving als de gemeentelijke beleidsregels opgenomen. Inkomensconsulenten of klantmanagers beoordelen de aanvraag op individuele basis en op de volgende punten:

- Is er sprake van uitsluitingsgronden op basis waarvan een aanvrager geen aanspraak kan maken op ondersteuning in het kader van de Wwb?
- Is de financiële draagkracht van de aanvrager ontoereikend om in de kosten te voorzien?
- Zijn de kosten waarvoor ondersteuning wordt gevraagd daadwerkelijk noodzakelijk?
- Is er geen voorliggende voorziening waarop de aanvrager een beroep kan doen?
- In welke vorm moet de bijstand worden verstrekt (leenbijstand of om niet)?

---

<sup>158</sup> Onderdelen van deze collegiale toetsing op het vaststellen van het recht zijn volgens *Handvatten collegiale toetsing*: identiteit, personenkring, voorliggende voorziening, noodzaak, ingangsdatum, draagkracht in inkomen en vermogen, vorm van de bijstand, hoogte en periode van de bijstand.

<sup>159</sup> Instructie collegiale toetsing (december 2008), intranet DWI.

<sup>160</sup> Hoofdstuk 9 op [www.werkvoorschriftenwwb.nl](http://www.werkvoorschriftenwwb.nl).

De uitsluitingsgronden en de draagkrachtberekeningen zijn wettelijke voorgeschreven en vormen de belangrijkste basis voor de werkvoorschriften. De werkvoorschriften schrijven uitgebreid voor in welke gevallen uitsluitingsgronden van toepassing zijn of op welke wijze de financiële draagkracht berekend moet worden waardoor de ruimte voor interpretatie bij de uitvoering van deze, weliswaar complexe, beoordelingen beperkt is. De belangrijkste resterende interpretatievrijheid bij uitsluitingsgronden bestaat uit de mogelijkheid om van de (wettelijke) voorschriften af te wijken op grond van zeer dringende redenen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om gedetineerden, die wettelijk zijn uitgesloten van bijstand,<sup>161</sup> in uitzonderlijke situaties toch bijstand te verlenen.<sup>162</sup>

Het bepalen van de noodzakelijkheid van de kosten (inclusief de hoogte van deze kosten), voorliggende voorzieningen en de vorm van de te verstrekken bijstand is onderwerp van uitgebreide beleidsvoorschriften. In bijlage 8 geeft de rekenkamer ter illustratie een overzicht van voorschriften. De opgenomen beleidsvoorschriften zijn divers en zijn gericht op een consistente behandeling van vergelijkbare gevallen. Onderdeel van de beleidsvoorschriften is een prijslijst voor duurzame goederen (opgenomen in bijlage 9). Ondanks de uitgebreide voorschriften blijft ruimte voor interpretatie bestaan bij het bepalen van de noodzakelijkheid en hoogte van de kosten.

De beleidsvoorschriften geven uitgebreide instructies voor de beoordeling van individuele aanvragen. In het geval van het toepassen uitsluitingsgronden of het bepalen van de noodzakelijkheid en hoogte van kosten blijft echter ruimte voor individuele interpretatie bestaan. Hiermee wordt het risico op ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen niet geheel uitgesloten.

### 7.3 Systematische controle op uitvoering

Systematische controle van de uitvoering van de *Individuele Bijzondere bijstand* door de IAD vindt hoofdzakelijk plaats in het kader van de rechtmatigheidscontroles voor de jaarrekening van DWI. In deze controle is ook de naleving van de beleidsvoorschriften bij het toekennen van *Individuele Bijzondere bijstand* opgenomen. De rekenkamer beoordeelt deze systematische controle op de uitvoering positief.

---

<sup>161</sup> Art. 13.1.a. Wwb.

<sup>162</sup> Zie bijvoorbeeld 9.7.3 *Vaste lasten tijdens detentie* op [www.werkvoorschriftenwwb.nl](http://www.werkvoorschriftenwwb.nl).

#### *Werkzaamheden IAD*

De IAD van DWI geeft aan dat de rechtmatigheidscontroles bij de *Bijzondere bijstand* onderdeel zijn van een steekproef op de rechtmatigheid van het Wwb Inkomendeel. Het doel van deze steekproef is om een betrouwbaar beeld te krijgen over de rechtmatigheid van DWI als geheel. De werkzaamheden zijn niet specifiek afgestemd om een statistisch representatief beeld te verkrijgen over de rechtmatigheid van de uitvoering van de *Individuele Bijzondere bijstand*. Desalniettemin geven de uitkomsten van de werkzaamheden van de IAD een goed beeld van de mogelijke (on)rechtmatigheid bij de uitvoering van de *Individuele Bijzondere bijstand*. Voor een meer uitgebreide beschouwing van de werkzaamheden van de IAD en de bevindingen in het kader van rechtmatigheid verwijst de rekenkamer naar hoofdstuk 6.

De controlewerkzaamheden voor de rechtmatigheid bij de *Individuele Bijzondere bijstand* worden uitgevoerd door de kwaliteitsmedewerkers van de bedrijfsbureaus op de verschillende werkpleinen van DWI. De IAD reviewed vervolgens de uitgevoerde werkzaamheden door de kwaliteitsmedewerkers. Uitgangspunt voor de kwaliteitsmedewerkers is de meetpuntenset *Rechtmatigheid WWB uitkeringen Bijzondere bijstand 2009*. Tot de werkzaamheden behoort, onder andere, het toetsen op de naleving van de beleidsvoorschriften.

De beleidsvoorschriften bieden de behandelend ambtenaar ruimte (en in sommige gevallen vereisen) voor individuele interpretatie. Deze interpretatie kan zich voordoen bij, bijvoorbeeld, het bepalen van de noodzakelijke kosten en de vorm van de bijstand. Deze interpretatievrijheid brengt het risico met zich mee dat vergelijkbare gevallen niet gelijk worden behandeld. DWI voert geen systematische controle uit naar gelijke behandeling van vergelijkbare gevallen. Vanuit het perspectief dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, beoordeelt de rekenkamer dit minder positief.

## **7.4 Periodieke evaluatie van beoordelingsprocedures**

De rekenkamer onderzocht op welke wijze DWI de beoordelingsprocedures bij de uitvoering van de *Individuele Bijzondere bijstand* evalueert. Vervolgens voerde de rekenkamer zelf een evaluatie uit aan de hand van dossieronderzoek bij 34 dossiers voor de verstrekking van *Individuele Bijzondere bijstand*. Hierbij richtte de rekenkamer zich op de bepaling van de hoogte van de noodzakelijke kosten.

### **7.4.1 Evaluatie beleidsvoorschriften**

De afdeling Uitvoeringsbeleid en Processen (UBP) van DWI geeft periodiek aanvullingen op de beleidsvoorschriften van DWI voor de uitvoering van de *Individuele Bijzondere bijstand*. Deze aanvullingen hebben de vorm van uitvoeringsberichten en wekelijkse updates. De afdeling UBP stelt dat noodzakelijke aanvullingen op de beleidsvoorschriften via 3 belangrijke wegen worden gesignaleerd:

- Bespreking van casuïstiek in werkoverleg op de werkpleinen. In deze bespreking gaan behandelend ambtenaren en de teammanager in op ervaren problemen bij de uitvoering van de *Individuele Bijzondere bijstand*;
- Bezwaar en beroepszaken van aanvragers van de *Individuele Bijzondere bijstand*;
- Vragen van behandelend ambtenaren aan de Helpdesk van de afdeling UBP.

Volgens de afdeling UBP wordt geen gebruik gemaakt van analyses op verstrekte *Individuele Bijzondere bijstand* om eventueel noodzakelijke aanpassingen op de beleidsvoorschriften met betrekking tot de toepassing van het gelijkheidsbeginsel te signaleren. Wel maakt de afdeling UBP analyses om de ontwikkeling van de omvang van soorten *Individuele Bijzondere bijstand* in kaart te brengen in relatie tot beleidswijzigingen met voorliggende voorzieningen. Als voorbeeld geeft de afdeling UBP het volgen van de ontwikkeling van verstrekkingen *Individuele Bijzondere bijstand* voor orthodontiekosten. UBP verwacht hierbij een daling te zien vanwege het beleid om bij aanvragen voor dergelijke incidentele kosten de aanvullende ziektekostenverzekering als voorliggende voorziening te beschouwen.

De rekenkamer constateert dat de afdeling UBP de beleidsvoorschriften periodiek evalueert en aangevuld. Tegelijkertijd merkt de rekenkamer op dat deze aanvullingen, voor zover deze betrekking hebben op de toepassing van het gelijkheidsbeginsel bij de uitvoering, hun oorsprong vinden in incidentele meldingen van behandelend ambtenaren of bezwaar- en beroepszaken. DWI voert geen structurele analyse op de verstrekte *Individuele Bijzondere bijstand* uit voor dit doel.

#### **7.4.2 Analyse Bijzondere bijstand**

De rekenkamer analyseerde de verstrekte *Individuele Bijzondere bijstand* in de periode 2008-2009.<sup>163</sup> Veel voorkomende soorten *Individuele Bijzondere bijstand* zijn:

- Kosten in verband met ziekte of handicap: € 6,2 miljoen aan verstrekte bijstand in 2008. In totaal zijn in 2008 ongeveer 55.000 verstrekkingen gedaan. Deze verstrekkingen hebben een periodiek (maandelijks) karakter en worden gedaan in het kader van de Regeling lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken.
- Huisraad en inrichtingskosten: € 1,2 miljoen aan verstrekte bijstand in 2008 bij ruim 600 verstrekkingen.
- Tijdelijke gezinstoeslag: ruim € 0,2 miljoen aan verstrekte bijstand in 2008 bij ongeveer 1.600 periodieke verstrekkingen.
- Verhuiskosten: € 0,15 miljoen aan verstrekte bijstand bij ruim 200 verstrekkingen.

---

<sup>163</sup> Informatie over verstrekkingen in 2006 en 2007 is ook beschikbaar gesteld maar is vanwege een gewijzigde indeling van de werkpleinen niet goed vergelijkbaar met de periode 2008-2009. Om deze reden heeft de rekenkamer de verstrekkingen in 2006 en 2007 buiten beschouwing gelaten.

Het uitgangspunt voor onze analyse is dat, per soort *Individuele Bijzondere bijstand*, de gemiddelde verstrekking per werkplein vergelijkbaar is.<sup>164</sup> De rekenkamer onderkent dat in individuele gevallen en bij volledige naleving van de beleidsvoorschriften verschillen zullen ontstaan in de uiteindelijk verstrekte bijstand als gevolg van het unieke karakter van aanvragen. Dit unieke karakter komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de uitkomsten van de draagkrachtberekening of de specifieke hulpvraag van de aanvrager.

Tabel 7.3 - Verstrekte bijdrage kosten in verband met ziekte of handicap

Werkplein	2008	2009
Centrum/Oost	€ 1.151,25 (1.376)	€ 1.192,03 (1.411)
Noord	€ 1.039,26 (549)	€ 1.070,36 (569)
West	€ 1.135,17 (1.077)	€ 1.160,26 (1.074)
Zuidoost	€ 1.046,08 (1.050)	€ 1.064,88 (1.051)
Zuid/Oud-West	€ 1.141,84 (1.152)	€ 1.204,52 (1.179)

(€): gemiddelde verstrekking per cliënt, (#): aantal cliënten

Bron: informatie ontvangen van PC&F (DWI)

Uit de analyse van de gemiddelde verstrekkingen per werkplein valt op dat in het geval van de kosten in verband met ziekte of handicap de verschillen klein zijn. De gemiddelde verstrekking per cliënt in 2008 fluctueert tussen € 1.039 en € 1.151 per werkplein. Onderdeel van de beleidsvoorschriften voor deze soort bijstand is dat de behandelend ambtenaar de hoogte van de verstrekking mede bepaalt op basis van indicaties van de GGD. Ook bij de toegekende verstrekkingen voor *Tijdelijke gezinstoeslagen* zijn de verschillen tussen de werkpleinen klein variërend tussen de € 110 en € 155 gemiddeld per cliënt. De rekenkamer acht het waarschijnlijk dat bij de bepaling van de hoogte van de noodzakelijke kosten bij deze soorten bijstand gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

Bij de overige verstrekkingen van *Individuele Bijzondere bijstand* zijn de verschillen tussen de werkpleinen groter. De gemiddelde verstrekkingen per werkplein voor huisraad en inrichtingskosten en verhuiskosten kunnen meer dan 30% verschillen. In het geval van de bijstand voor uitvaartkosten en kledingkosten lopen de verschillen nog hoger op.<sup>165</sup> In tabel 7.4 geeft de rekenkamer een overzicht van de gemiddelde, maximale en minimale verstrekkingen.

<sup>164</sup> De rekenkamer heeft zich bij deze analyse alleen gericht op de ‘reguliere’ werkpleinen (Centrum/Oost, Noord, West, Zuidoost en Zuid/Oud-West).

<sup>165</sup> Zie bijlage 10 voor een overzicht van gemiddelde verstrekkingen per cliënt.

Tabel 7.4 - Gemiddelde, maximale en minimale verstrekkingen 2008-2009

Verstreekte bijstand	Gemiddeld	Maximaal	Minimaal
Huisraad en inrichtingskosten	€ 2.090 (983)	€ 7.969	€ 2
Verhuiskosten	€ 822 (267)	€ 4.968	€ 27
Uitvaartkosten	€ 1.689 (88)	€ 75	€ 5.000
Kledingkosten	€ 262 (103)	€ 5	€ 2.642

Bron: informatie ontvangen van PC&F (DWI)

Uit de afzonderlijke verstrekkingen blijkt dat de omvang van individuele verstrekkingen kan verschillen van onder de € 50 tot bijna € 8.000. Vanwege de verschillen in gemiddelde verstrekkingen per werkplein en op basis van verschillen tussen individuele verstrekkingen selecteerde de rekenkamer deze 4 soorten *Individuele Bijzondere bijstand* voor haar dossieronderzoek.

### 7.4.3 Dossieronderzoek

Het doel van het dossieronderzoek is na te gaan in hoeverre verschillen in de hoogte van de toegekende bijstand voortkomen uit het verschillende unieke karakter van de aanvragen of uit de wijze waarop de aanvraag is beoordeeld. De rekenkamer selecteerde hiervoor 34 verstrekkingen gelijk verdeeld over de werkpleinen Zuidoost en Zuid/Oud-West. In tabel 7.5 is een samenvattend overzicht opgenomen van de omvang en aantallen geselecteerde posten.

Tabel 7.5 - Kenmerken selectie rekenkamer

Verstreekte bijstand	Zuidoost	Zuid/Oud-West
Huisraad en inrichtingskosten	€ 28.052 (7)	€ 28.739 (7)
Verhuiskosten	€ 4.797 (5)	€ 10.176 (5)
Uitvaartkosten	€ 4.912 (3)	€ 11.944 (3)
Kledingkosten	€ 656 (2)	€ 2.674 (2)

(€): totale omvang geselecteerde posten, (#): aantal geselecteerde posten

In bijlage 11 is de volledige, geanonimiseerde, selectie opgenomen. De rekenkamer baseerde zich voor haar beoordeling van de hoogte van de toegekende bijstand op de aanvraag, de rapportage van de behandelend ambtenaar en het toekenningsbesluit. In 3 gevallen konden de werkpleinen de geselecteerde dossiers niet opleveren. De rekenkamer liet deze dossiers buiten beschouwing. In het vervolg gaat de rekenkamer in op de bevindingen per soort *Individuele Bijzondere bijstand*.

### *Huisraad en inrichtingskosten*<sup>166</sup>

In vrijwel alle geselecteerde verstrekkingen voor *Huisraad en inrichtingskosten* is de hoogte van de verstrekking door de behandelend ambtenaar bepaald aan de hand van normbedragen voor een volledige woninginrichting.<sup>167</sup> In twee gevallen kende de behandelend ambtenaar kleine verstrekkingen toe voor specifieke artikelen op medische indicatie.

Bijstand voor volledige woninginrichting wordt volgens de beleidsvoorschriften alleen bij uitzonderlijke situaties toegekend.<sup>168</sup> Uit de beoordeelde dossiers blijkt dat de toegekende bijstand betrekking heeft op dergelijke situaties.<sup>169</sup> Op grond hiervan lijken de waargenomen fluctuaties in de verstrekte bijstand voor huisraad en inrichtingskosten bepaald door de unieke, individuele situatie van de aanvrager. In één geval is echter door de behandelend ambtenaar een normbedrag gehanteerd, terwijl de aangevraagde bijstand ongeveer € 1.800 lager was.<sup>170</sup> Van Werkplein Zuidoost begrijpt de rekenkamer dat dit de uitkomst is van toepassing van de wettelijke mogelijkheid in de Wwb voor de behandelend ambtenaar om de bijstand in individuele gevallen af te stemmen.<sup>171</sup>

### *Verhuiskosten*<sup>172</sup>

De 2 geselecteerde verstrekkingen met de grootste omvang betreffen bijstand voor ontruimingskosten. Daarnaast trof de rekenkamer ook verstrekkingen aan voor kosten 1<sup>e</sup> huur en inrichtingskosten. De laagste 3 geselecteerde verstrekkingen betroffen verhuiskosten. Uitgangspunt voor de verschillende verstrekkingen is dat deze, net als huisraad en inrichtingskosten, alleen worden gedaan in uitzonderlijke situaties.<sup>173</sup> De rekenkamer constateert dat de hoogte van de verstrekte bijstand in de meeste gevallen door de behandelend ambtenaar bepaald is op basis van de werkelijk gemaakte kosten zoals opgegeven door verhuizers of verhuurders. Evenals bij de kosten voor huisraad en woninginrichting stelt de rekenkamer op basis van de beoordeelde dossiers dat de waargenomen fluctuaties hoofdzakelijk gebaseerd zijn op de unieke, individuele situatie van de aanvrager.

---

<sup>166</sup> Eén geselecteerde post Huisraad en inrichtingskosten ontbrak, de weergegeven bevindingen zijn gebaseerd op de aanwezige dossiers.

<sup>167</sup> Zie *Prijslijst Bijzondere bijstand* in bijlage 9.

<sup>168</sup> Beleidsvoorschriften 9.5.9.3.

<sup>169</sup> Een veel voorkomende uitzonderlijke situatie betreft het verlaten van crisisopvang.

<sup>170</sup> Op basis van de rapportage van de behandelend ambtenaar stelt de rekenkamer vast dat de aangevraagde bijstand € 3.250 bedroeg, maar dat de behandelend ambtenaar een volledige woninginrichting voor 2 personen passender achtte.

<sup>171</sup> Art. 18 lid 1 Wwb.

<sup>172</sup> Eén geselecteerd dossier ontbrak, de weergegeven bevindingen zijn gebaseerd op de aanwezige dossiers.

<sup>173</sup> Beleidsvoorschriften 9.5.9.

### *Uitvaartkosten*<sup>174</sup>

De beleidsvoorschriften bevatten een specifieke passage over de bepaling van de hoogte van de bijstand voor uitvaartkosten:

*Voor de kosten van een uitvaart (begrafenis of crematie) in Nederland kunnen de nabestaanden Bijzondere bijstand aanvragen. Dit kan als hun eigen middelen, verzekeringsgelden en de nalatenschap van de overledene ontoereikend zijn om deze kosten te dekken. De nabestaanden kunnen ieder voor zich bij hun werkplein, of in hun woonplaats, bijstand vragen voor hun aandeel in de kosten. Het aandeel wordt afgeleid van de richtprijs 9.9.1. Prijslijst Bijzondere bijstand. De kosten kunnen echter sterk variëren. Binnen redelijke grenzen houd je rekening met de persoonlijke voorkeur van betrokkenen.*<sup>175</sup>

De rekenkamer constateert dat behandelend ambtenaren expliciet de mogelijkheid hebben om de bijstand passend te maken. De verstrekkingen voor deze vorm van *Individuele Bijzondere bijstand* variëren € 680 tot € 5.000. Daarnaast blijkt uit de beoordeelde dossiers dat geen correcties zijn toegepast voor eventuele overige nabestaanden en dat de verschillen het gevolg zijn van de door de ambtenaren toegepast 'redelijke' grenzen. In 3 gevallen heeft de rekenkamer vergelijkbare aanvragen voor bijstand aangetroffen. In tabel 7.6 is de aangevraagde bijstand, de toegekende bijstand en een beknopte weergave van de overwegingen van de behandelend ambtenaar opgenomen.

Tabel 7.6 - Beoordeling aanvragen uitvaartkosten

Aanvraag	Toekenning	Overweging
€ 5.000	€ 5.000	De aangevraagde kosten worden door de behandelend ambtenaar als redelijk beschouwd voor een <i>sobere</i> uitvaart.
€ 4.827	€ 4.827	Volgens de behandelend ambtenaar is er sprake van een bijzondere situatie waardoor het de aanvrager niet mag worden aangerekend dat deze voor een <i>dure</i> uitvaart heeft gekozen.
€ 5.000	€ 2.116	De behandelend ambtenaar kent, op basis van de <i>Prijslijst Bijzondere bijstand</i> , het <i>maximale budget</i> toe voor bijstand voor uitvaartkosten.

Bron: Dossieronderzoek rekenkamer

De behandelend ambtenaren hebben verschillende interpretaties van 'redelijke grenzen' en van de status van de bedragen in de *Prijslijst Bijzondere bijstand*. Deze verschillende interpretaties leiden tot grote verschillen in de toegekende bijstand voor individuele, maar vergelijkbare aanvragen. De verschillen in interpretatie van de status van de prijslijst is ook zichtbaar in de verschillen in hoogte van de toegekende bijstand voor uitvaartkosten tussen Werkplein Zuidoost en

<sup>174</sup> Eén geselecteerd dossier ontbrak, de weergegeven bevindingen zijn gebaseerd op de aanwezige dossiers.

<sup>175</sup> Beleidsvoorschriften 9.7.8.



Zuid/Oud-West. Werkplein Zuidoost kent geen bedrag toe boven het bedrag uit de prijslijst, terwijl de behandelend ambtenaren van Werkplein Oud-West aanmerkelijk hogere bedragen verstrekken.

#### *Kosten kleding en schoeisel*

De rekenkamer beoordeelde 6 verstrekkingen van bijstand voor kleding en schoeisel. De redenen en de hoogte van de verstrekte bijstand van de beoordeelde dossiers lopen zeer uiteen.<sup>176</sup> De waargenomen verschillen zijn waarschijnlijk het gevolg van het unieke karakter van de individuele aanvragen. Wel is de hoogte van het toegekende bedrag afhankelijk van de toepassing van het zogenaamde ‘besparingskostenprincipe’. In de beleidsvoorschriften is voor dit principe de volgende passage opgenomen.

*Besparingskosten zijn kosten die de aanvrager ook zou moeten maken als er geen bijzondere omstandigheden waren. Bij een aanvraag om bijzondere bijstand voor het eigen aandeel in de kosten ga je na of er ook nog besparingskosten zijn.*

*Van besparingskosten is bijvoorbeeld sprake bij orthopedisch schoeisel. Want iedereen besteedt van tijd tot tijd geld aan schoenen. Je vergoedt dus alleen de meerkosten. Het bedrag van de besparingskosten wordt ten hoogste vastgesteld op tweederde gedeelte van het toepasselijke richtbedrag.*

Dit principe is op wisselende wijze toegepast. In één geval is in plaats van het aangevraagde bedrag (verminderd met de besparingscorrectie) de berekende correctie uitbetaald.<sup>177</sup> In een ander geval kent de behandelend ambtenaar, onder verwijzing naar dit principe, een bedrag toe dat gelijk is aan het richtbedrag in de *Prijslijst Bijzondere bijstand* en wordt geen correctie toegepast.

De omvang van de correcties voortvloeiend uit toepassing van het besparingskostenprincipe zijn vanuit het perspectief van de gemeente zeer gering. Dit geldt ook voor de omvang van verschillen die voortkomen uit inconsequent of incorrect toepassen van dit principe. De omvang van dergelijke verschillen kunnen vanuit het perspectief van de aanvrager wel degelijk materieel zijn. Om deze reden zijn aanvragers niet gelijk behandeld.

#### *Conclusie*

Bij grote, materiële, soorten bijstand zoals kosten voor chronisch zieken en gehandicapten en huisraad en inrichtingskosten zijn de verschillen in toegekende bedragen klein of volgen de verschillen in toegekende bedragen uit het unieke, individuele karakter van de aanvragen.

---

<sup>176</sup> Variërend van een verstrekking van ruim € 2.600 voor aangepaste kleding op medische indicatie vanwege extreem overgewicht, een verstrekking van het normbedrag voor complete garderobe (€ 680) in verband met deelname aan een reïntegratietraject, tot een bijdrage in de kosten van orthopedisch schoeisel (€ 33,33).

<sup>177</sup> Dit betreft de uitkering van € 33,33 aan orthopedisch schoeisel.

De rekenkamer constateert echter dat bij de beoordeling van de dossiers bij verstrekte bijstand voor uitvaarkosten en voor kosten van kleding en schoeisel de interpretatievrijheid van de behandelend ambtenaar leidt tot een verschillende behandeling van vergelijkbare gevallen. Vanuit het perspectief van de gemeente zijn deze verschillen in financieel opzicht niet materieel. Voor de burger kan het verschil echter zeer omvangrijk zijn. Bij de bijstand voor uitvaarkosten is dat verschil in 3 gevallen bijna € 3.000.

## 7.5 Conclusie

De rekenkamer is positief over de beleidsvoorschriften die ambtenaren ondersteunen bij het beoordelen van aanvragen *Individuele Bijzondere bijstand*. De toepassing van deze voorschriften onderwerp is van systematische controle op de rechtmatigheid. Daarnaast is de rekenkamer positief omdat op basis van haar analyse en dossiercontrole blijkt dat bij grote, materiële soorten bijstand, zoals de bijdrage in de kosten in verband met een ziekte of handicap, sprake is van gelijke behandeling van gelijke gevallen.

De uitgebreide beleidsvoorschriften kunnen nooit voor alle soorten aanvragen *Individuele Bijzondere bijstand* richtlijnen geven. In de praktijk bleek op basis van dossieronderzoek dat vergelijkbare gevallen wel ongelijk behandeld worden. Hoewel de omvang van deze afwijkingen op het niveau van de gemeente gering is, kunnen de verschillen voor de individuele aanvrager omvangrijk zijn. Om deze reden vindt de rekenkamer evaluatie en analyse van de omvang en soort verstrekte *Individuele Bijzondere bijstand* belangrijk. De rekenkamer begrijpt dat DWI alleen op basis van casuïstiek verstrekte bijstand evalueert. De afwezigheid van een structurele analyse op de verstrekkingen beoordeelt de rekenkamer als een gemis.

## 8 Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Inleiding

Het gemeentelijke armoedebeleid is gericht op het voorkomen dat Amsterdammers door financiële belemmeringen niet kunnen meedoen aan de samenleving. Hiervoor zet de gemeente inkomensondersteunende maatregelen in. Van de ruim € 78 miljoen die de gemeente in 2008 uitgaf in het kader van het armoedebeleid bestond ruim € 59 miljoen uit de inzet van inkomensondersteunende maatregelen. Voorbeelden van inkomensondersteunende maatregelen zijn:

- de *Bijzondere bijstand*
- de *Kwijtscheldingsregeling lokale heffingen*
- de *Langdurigheidtoeslag*
- de *Knipkaartregeling*
- de *Plusvoorziening 65+*
- de *Scholierenvergoeding*
- de *PC-regeling*
- de *Woonkostenbijdrageregeling*
- de *(Aanvullende) Collectieve Zorgverzekering*
- de *Stadspas*

De oorzaken van een leven in armoede zijn zeer divers en hebben vaak een complexe achtergrond. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld psychische, sociale of fysieke problemen. De inkomensondersteunende maatregelen van de gemeente Amsterdam zijn er dan ook niet op gericht om huishoudens uit de armoede te halen, maar zijn gericht op het verzachten van de effecten van armoede. Door de inkomensondersteunende maatregelen biedt de gemeente de mogelijkheid aan huishoudens met een minimuminkomen om bijvoorbeeld duurzame gebruiksgoederen te vervangen en beter te participeren in de samenleving. Het belangrijkste doel voor de gemeente Amsterdam is dat de huishoudens met een minimuminkomen worden bereikt met inkomensondersteunende maatregelen.

De rekenkamer Amsterdam onderzocht het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam aan de hand van de volgende probleemstelling:

Draagt het gevoerde gemeentelijke armoedebeleid in de periode 2006-2009 op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze bij aan het bestrijden van de financiële effecten van armoede en het stimuleren van participatie van minimahuishoudens in de maatschappij?

De rekenkamer beantwoordde in het onderzoek de volgende 6 onderzoeksvragen:

1. Is het armoedebeleid in de gemeente Amsterdam voldoende doeltreffend vormgegeven?
2. Is er sprake van een doeltreffende uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het armoedebeleid?
3. Zijn de verschillende voorzieningen van het armoedebeleid voldoende toegankelijk voor de doelgroep van minimahuishoudens?
4. Is er sprake van een doelmatige uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen?
5. Zijn er bij de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen voldoende waarborgen voor rechtmatige verstrekkingen en zijn de verstrekkingen rechtmatig?
6. Zijn er, gegeven de complexiteit van met name maatwerkvoorzieningen en de ambtelijke vrijheid bij de uitvoering van het armoedebeleid, voldoende waarborgen voor een gelijke behandeling bij de toekenning of afwijzing van aanvragen voor inkomensondersteuning?

## 8.2 Conclusies

### 8.2.1 Beleid

De rekenkamer onderzocht het beleid van de gemeente Amsterdam en beoordeelde de volgende aspecten:

- Stelt de gemeente beleidsplannen voor het armoedebeleid op en past zij deze aan naar aanleiding van ervaringen in de uitvoering en maatschappelijke ontwikkelingen?
- Bevatten de plannen doelen die voldoende concreet en meetbaar zijn geformuleerd en zijn uitgewerkt in specifieke doelen voor de verschillende inkomensondersteunende maatregelen?
- Is er samenhang tussen de specifieke inkomensondersteunende maatregelen en het generieke armoedebeleid van de gemeente Amsterdam?

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies.

#### *Er zijn meerjarige beleidsplannen*

De gemeente maakt jaarlijks *Meerjarenbeleidsplannen Inkomen en Armoedebeleid*. De gemeente past deze jaarlijks aan naar aanleiding van gewijzigde wetgeving of ervaringen bij de uitvoering. Hiermee geeft de gemeente invulling aan de 'plan-do-check-act' beleidscyclus. De rekenkamer beoordeelt dit positief.

*Doelen nog onvoldoende concreet en meetbaar*

De algemene doelstelling van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam luidt:

*Amsterdammers mogen niet door financiële belemmeringen worden uitgesloten van meedoen aan de samenleving.*<sup>178</sup>

Deze algemene doelstelling is door de gemeente in de periode 2006-2008 nog onvoldoende vertaald in concrete en meetbare doelen gericht op het bereik van de doelgroep en de maatschappelijke participatie van minima. Dit geldt zowel voor de algemene doelstelling gericht op het verhogen van het gemiddelde bereik van de inkomensondersteunende maatregelen als de specifieke doelstellingen voor het gewenste bereik van elk van de inkomensondersteunende maatregel afzonderlijk. In 2009 en 2010 formuleert de gemeente wél meetbare doelen voor het gemiddelde bereik van alle inkomensondersteunende maatregelen:

- Het gebruik van de armoedevoorzieningen moet met 5% per jaar stijgen (2009).
- In 2013 moet 90% van de doelgroep zijn bereikt (2010).

Desondanks constateert de rekenkamer dat ook in 2009 en 2010 de gemeente deze concrete en meetbare doelstelling niet vertaalt naar de doelstellingen voor de afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen. Verder formuleert de gemeente geen concrete en meetbare doelen voor de mate waarin het armoedebeleid deelname van minimahuishoudens aan de samenleving moet bevorderen. Hierdoor kan de gemeente niet monitoren of de inzet van inkomensondersteunende maatregelen bijdraagt aan een grotere maatschappelijke participatie van minimahuishoudens.

*Een deel van de inkomensondersteunende maatregelen is gericht op een bredere doelgroep dan de primaire doelgroep van het armoedebeleid in Amsterdam*

Het Amsterdamse armoedebeleid richt zich primair op huishoudens met een inkomen tot 110% van het bijstandsniveau (het Wettelijk Sociaal Minimum: WSM). De rekenkamer constateert dat alle door haar onderzochte inkomensondersteunende maatregelen toegankelijk zijn voor de doelgroep van het Amsterdamse armoedebeleid: huishoudens met een inkomen tot 110% van het WSM. Daarnaast zijn 6 van de 12 onderzochte maatregelen ook toegankelijk voor huishoudens met een inkomen boven 110% van het WSM.

Aanvullend constateert de rekenkamer dat 2 inkomensondersteunende maatregelen toegankelijk zijn voor minimahuishoudens met een omvangrijk vermogen. Het gaat hier om de *Woonkostenbijdrageregeling* en de *(Aanvullende) ziektekostenverzekering*. Doordat voor de *Woonkostenbijdrageregeling* gebruik wordt gemaakt van het huurtoeslagenbestand gelden de vermogensgrenzen voor de huurtoeslag. Die zijn afhankelijk van huishoudtype en variëren van € 20.315 voor een alleenstaande jonger dan 65 jaar zonder kinderen tot € 67.522 voor echtparen van 65 jaar of ouder met een laag inkomen. Voor de *(Aanvullende)*

---

<sup>178</sup> Zie bijvoorbeeld Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebeleid 2007-2010, p. 9.

*ziektekostenverzekering* toetst de gemeente niet op vermogen en daarom komen mensen met een laag inkomen (tot 110% van het WSM) en met een omvangrijk vermogen ook voor deze maatregel in aanmerking.

De gemeente zet inkomensondersteunende maatregelen breder in dan alleen voor de primaire doelgroep van het Amsterdamse armoedebeleid. Dit betekent dat een deel van de middelen van het armoedebeleid niet terecht komt bij de primaire doelgroep van het Amsterdamse armoedebeleid: huishoudens met een inkomen tot 110% van het WSM. Hierdoor ontstaat wél het voordeel voor minimahuishoudens dat niet alle inkomensondersteunende maatregelen in één keer wegvallen, wanneer het huishoudinkomen boven 110% van het WSM komt.

### **8.2.2 Doeltreffendheid**

De rekenkamer onderzocht de doeltreffendheid van het gemeentelijke armoedebeleid en beoordeelde de volgende aspecten:

- Maakt de gemeente gebruik van de wettelijke mogelijkheden om inkomensondersteunende maatregelen in te zetten?
- Is de doelgroep van het gemeentelijke armoedebeleid goed in beeld?
- Wordt de doelgroep van het gemeentelijk armoedebeleid bereikt?
- Dragen inkomensondersteunende maatregelen bij aan maatschappelijke participatie?
- Dragen inkomensondersteunende maatregelen beperkt bij aan de armoedeval?

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

*De gemeente benut alle wettelijke maatregelen en vult deze aan met eigen maatregelen*

De gemeente Amsterdam maakt gebruik van alle mogelijkheden die de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Invorderingswet 1990 bieden voor de inzet van inkomensondersteunende maatregelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de *Plusvoorziening 65+*, de *Scholierenvergoeding*, de *PC-regeling* en de *Kwijtscheldingsregeling*. Daarnaast zet de gemeente Amsterdam extra inkomensondersteunende maatregelen in om de effecten van armoede te verminderen. Belangrijke maatregelen zijn de *Woonkostenbijdrageregeling* en de *Stadspas*.

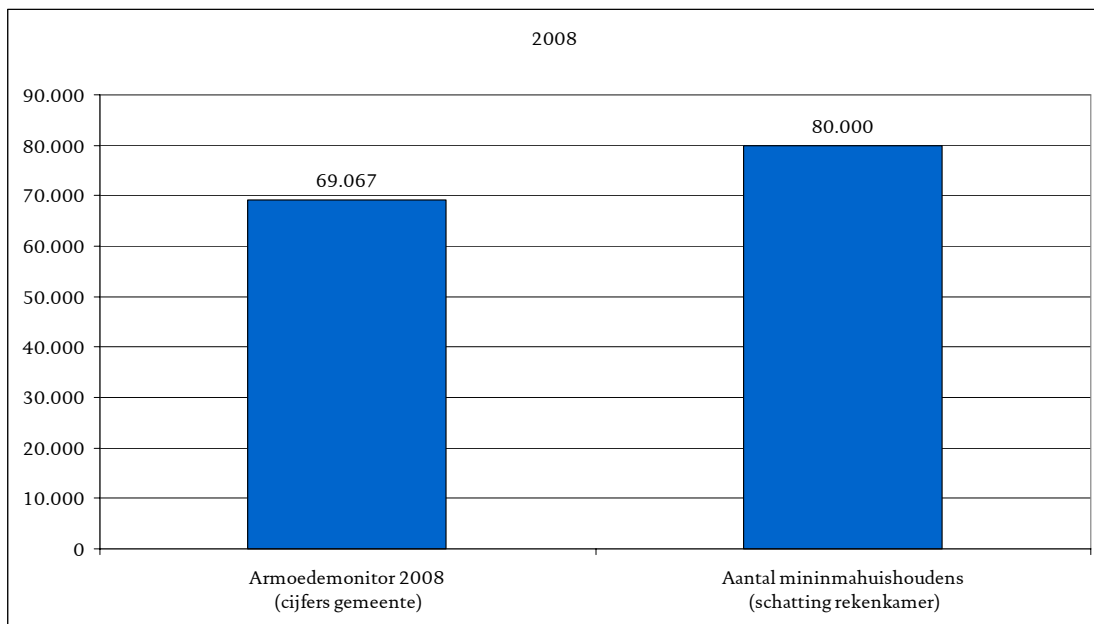
*Minimahuishoudens die gebruik maken van inkomensondersteunende maatregelen zijn goed in beeld bij de gemeente.*

Het totaal aantal Amsterdamse huishoudens dat gebruik maakt van inkomensondersteunende maatregelen en de algemene bijstand is bij de gemeente Amsterdam bekend. Door middel van de koppeling van bestanden met gegevens over het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen door minimahuishoudens met gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) zijn ook veel achtergrondkenmerken van deze huishoudens bekend. Voorbeelden hiervan zijn: de samenstelling van het huishouden, de etnische herkomstgroep en de stadsdelen waaruit de huishoudens afkomstig zijn. De rekenkamer is positief over de beschikbaarheid van deze informatie en de rapportage hierover in de armoedemonitor.

### *Grote groep minimahuishoudens niet in beeld*

De armoedemonitor geeft echter geen volledig beeld van het werkelijke aantal minimahuishoudens in Amsterdam. De armoedemonitor bevat alleen gegevens over minimahuishoudens voor zover die van een gemeentelijke inkomensondersteunende maatregel gebruik maken of algemene bijstand ontvangen. Op basis van een vergelijking die het Inlichtingenbureau maakte van bij de gemeente bekende minimahuishoudens met inkomensgegevens over alle Amsterdamse huishoudens van de Rijksbelastingdienst blijkt dat circa 26.000 minimahuishoudens niet bij de gemeente bekend zijn. Deze huishoudens maken van geen enkele inkomensondersteunende maatregel gebruik en ontvangen geen algemene bijstand. De rekenkamer schat dat er in werkelijkheid ten minste 80.000 minimahuishoudens in Amsterdam aanwezig zijn in plaats van de 69.000 minimahuishoudens volgens de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008*.

*Figuur 9.1 - Minimahuishoudens in Amsterdam volgens de gemeente en volgens de rekenkamer*



### *Bereik doelgroep met een inkomen tussen de 105% en 110% van het WSM niet in beeld*

Het college beoogde in 2006 de doelgroep van het armoedebeleid uit te breiden van 105% tot 110% van het WSM. Op basis van CBS-gegevens schat de rekenkamer het aantal minimahuishoudens in Amsterdam met een inkomen tussen de 105% en 110% van het WSM op 11.000. De rekenkamer concludeert dat de gemeente geen inzicht heeft in het bereik onder de uitgebreide doelgroep en komt tot die conclusie op grond van de volgende bevindingen:

- De uitbreiding van de doelgroep in 2006 leidde niet tot een stijging van het totaal aantal bij de gemeente bekende minimahuishoudens.
- Van slechts 132 huishoudens in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* is bekend dat zij een inkomen hebben tussen de 105% en 110% van het WSM.

*Afname aantal minimahuishoudens in de Amsterdamse Armoedemonitor 2008  
gevolg van aanscherping regelgeving*

De gemeente heeft beperkt zicht op de mate waarin minimahuishoudens uitstromen uit de armoede als gevolg van inkomensverbetering. Ontwikkelingen in de aantallen minimahuishoudens in Amsterdam worden niet alleen veroorzaakt door economische ontwikkelingen en inkomensverbetering van minimahuishoudens, maar ook door wetswijzigingen. In 2008 is de Invorderingswet 1990 gewijzigd. Door deze wijziging kende de gemeente in 2008 minder kwijtscheldingen van lokale heffingen toe aan huishoudens. Als gevolg hiervan nam het aantal bij de gemeente bekende minimahuishoudens in 2008 af. De rekenkamer constateert dat de daling van het aantal minimahuishoudens in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* vooral het resultaat is van de aanscherping van de Invorderingswet 1990.

*De armoedemonitor overschat het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen*

Omdat de armoedemonitor geen volledig beeld geeft van het werkelijk aantal minimahuishoudens in Amsterdam overschat de gemeente daardoor het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen. Uitgaande van 80.000 minimahuishoudens (schatting rekenkamer) is het gemiddelde bereik van de inkomensondersteunende maatregelen in 2008 60% in plaats van de in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* gerapporteerde 69%.

*Het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen daalt*

Het gebruik van inkomensondersteunende maatregelen daalt. Het aantal minimahuishoudens dat van tenminste één inkomensondersteunende maatregel gebruik maakt daalt van 66.947 in 2006 tot 61.793 in 2008 (-8%). Daarnaast neemt het totaal gebruik van maatregelen specifiek gericht op huishoudens die langdurig een inkomen onder 110% van het WSM hebben (de *Langdurigheidtoeslag*, de *Plusvoorziening 65+* en de *Knipkaartregeling*) af met 9,3% in de periode 2006-2008 (van 39.378 tot 35.710 minimahuishoudens). Tegelijkertijd neemt de bij de gemeente bekende groep langdurige minimahuishoudens toe met 7,6% van 54.028 minimahuishoudens in 2006 tot 58.150 minimahuishoudens in 2008. Dit betekent dat het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen gericht op langdurige minimahuishoudens daalt van 73% in 2006 tot 61% in 2008.

*Aanzienlijke armoedeval in Amsterdam*

De inkomensondersteunende maatregelen in Amsterdam leiden tot een armoedeval. De wethouder Werk en Inkomen onderkent dit effect. (Echt)paren met kinderen die langdurig op een minimuminkomen leven ondervinden de grootste armoedeval. Bij een bruto inkomensstijging van 100% van het WSM (bijstandsniveau) naar 130% van het WSM neemt het netto-inkomen van echtparen met kinderen met 27% toe van € 15.280 tot € 19.470. Voor deze huishoudens geldt dat zij van de netto inkomensstijging van € 4.190 een bedrag van € 855 overhouden als gevolg van wegvallende landelijke (aandeel van 45%) en gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen (aandeel van 55%).



*Geen zicht op verbeterde maatschappelijke participatie van minimahuishoudens*  
De gemeente Amsterdam doet geen systematisch onderzoek naar de effecten van inkomensondersteunende maatregelen op maatschappelijk participatie. Het is daarom nauwelijks bekend of de inkomensondersteunende maatregelen bijdragen aan het vergroten van de deelname door minimahuishoudens aan de samenleving.

### **8.2.3 Toegankelijkheid**

De rekenkamer onderzocht de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen en beoordeelde de volgende aspecten:

- Zijn de aanvraagprocedures voor inkomensondersteunende maatregelen eenvoudig?
- Is de administratieve last bij de aanvraag van inkomensondersteunende maatregelen beperkt?
- Neemt de gemeente maatregelen om de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregel te vergroten?

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies.

*Vier loketten voor inkomensondersteunende maatregelen werken nog onvoldoende samen*

Om de aanvraagprocedures voor inkomensondersteunende maatregelen te vereenvoudigen wilde de gemeente één loket realiseren voor alle inkomensondersteunende maatregelen. Van deze één-loket-gedachte komt in de praktijk weinig terecht. Minimahuishoudens die zelf het initiatief nemen om inkomensondersteunende maatregelen aan te vragen, worden geconfronteerd met afzonderlijke formulieren en verschillende loketten. De samenwerking tussen deze loketten is beperkt. In totaal zijn er 4 loketten waar minimahuishoudens inkomensondersteunende maatregelen kunnen aanvragen:

- Werkpleinen DWI
- Dienstencentrum (DWI)
- Team Kwijtschelding (De Dienst Belastingen)
- Team Stadspas (DMO)

*Bestandskoppeling maakt het aanvragen van inkomensondersteunende maatregelen eenvoudiger*

Het koppelen van bestanden vergroot de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen, omdat minimahuishoudens hierdoor verkorte aanvragen kunnen indienen of de gemeente automatische toekenningen kan verlenen. Bij verkorte aanvragen en automatische toekenningen is de administratieve last voor de burger laag, hetgeen de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen vergroot. De rekenkamer is positief over het hoge percentage minimahuishoudens (ongeveer 80%) dat een verkorte aanvraag of automatische toekenning ontvangt op basis van bestandskoppelingen.

Jammer vindt de rekenkamer de daling in het gebruik van verkorte aanvragen of automatische toekenningen op basis van bestandskoppelingen:

- DWI beperkt het gebruik van verkorte aanvragen als gevolg van onzekerheden over de betrouwbaarheid van de informatie afkomstig uit bestandskoppelingen. Het gebruik van verkorte aanvragen op basis van bestandskoppeling daalt bijvoorbeeld bij de *Scholierenvergoeding* van 89% in 2006 tot 77% in 2008. Voor de *Langdurigheidtoeslag* kunnen alleen minimahuishoudens met een algemene bijstandsuitkering een verkorte aanvraag indienen.
- Bij de Dienst Belastingen is het aantal automatische kwijtscheldingen gedaald van 50.820 minimahuishoudens in 2007 tot 35.712 minimahuishoudens in 2009 (29%).

Daling in het gebruik van verkorte aanvragen en automatische toekenningen heeft een negatief effect op de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen.

#### *Onvoldoende zicht op effectiviteit campagnes*

De gemeente besteed veel aandacht aan voorlichting over inkomensondersteunende maatregelen. De gemeente heeft slechts beperkt inzicht in de effectiviteit van haar voorlichting. De gemeente weet niet in welke mate nieuwe aanvragen van Amsterdamse minimahuishoudens voor inkomensondersteunende maatregelen binnenkomen via gemeentelijke of private organisaties.

#### **8.2.4 Doelmatigheid**

De rekenkamer onderzocht de doelmatigheid van de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen en beoordeelde de volgende aspecten:

- Heeft de gemeente zicht op de uitvoeringskosten van inkomensondersteunende maatregelen?
- Zijn de gemiddelde uitvoeringskosten laag en zijn de uitvoeringskosten in vergelijking met eerder jaren gedaald.

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies.

#### *Beperkt zicht op uitvoeringskosten*

De gemeente heeft beperkt zicht op de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen. De rekenkamer besloot daarom zelf onderzoek te doen naar de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel.

#### *Maatwerk bijna twee keer zo duur als categoriale regelingen*

Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen ten opzichte van de verstrekte inkomensondersteuning variëren tussen de 7% (de *Plusvoorziening 65+*), 18% (de *PC-regeling*) en 17% voor de *Individuele Bijzondere bijstand*. Een percentage van 17% betekent dat voor elke verstrekte euro aan inkomensondersteuning de gemeente 17 cent uitgeeft aan uitvoeringskosten. Naarmate de inkomensondersteuning meer maatwerk

vereist of er sprake is van specifieke regelgeving nemen de uitvoeringskosten logischerwijs toe. Maatregelen waar de gemeente veel gebruik maakt van verkorte of automatische toekenningen (zoals de *Kwijtscheldingsregeling*, de *Woonkostenbijdrageregeling* of de *Plusvoorziening 65+*) hebben relatief lage uitvoeringskosten. Meer maatwerk en minder categoriale regelingen, zoals bepleit door de commissie Koopmans (2008), leiden indien de gemeente daartoe overgaat, tot aanzienlijk hogere uitvoeringskosten.

#### *Declaratiesystematiek werkt kostenverhogend*

De registratie en uitbetaling van declaraties bij de *Knipkaartregelingen* en de *Scholierenvergoeding* hebben een verhogend effect op de uitvoeringskosten van deze inkomensondersteunende maatregelen. De extra uitvoeringskosten bedragen in 2008 voor de *Knipkaartregeling* € 280.000 en voor de *Scholierenvergoeding* € 250.000. Doordat de *Knipkaartregeling* met ingang van 1 januari 2009 is opgegaan in de vernieuwde *Langdurigheidtoeslag* (zonder declaraties) realiseert de gemeente op termijn (na de afhandeling van de oude *Knipkaartregeling* in 2012) een efficiencywinst van € 280.000.

#### *Uitvoeringskosten in periode 2007-2008 niet gedaald*

Bij het Dienstencentrum van DWI zijn de totale uitvoeringskosten gestegen van ruim € 2,8 miljoen in 2007 naar ruim € 3,1 miljoen in 2008. De ontwikkeling van de uitvoeringskosten op de werkpleinen is niet bekend. Bij de Dienst Belastingen zijn de uitvoeringskosten voor de *Kwijtscheldingsregeling* gedaald van € 627.000 in 2006 tot € 547.000 in 2009, maar de uitvoeringskosten voor de *Woonkostenbijdrageregeling* zijn gestegen van € 114.000 in 2007 tot € 193.000 in 2009.

#### *Uitvoeringskosten DWI en Dienst Belastingen afgezet tegen uitvoeringskosten bij SVB en UWV*

Bij vergelijking van de uitvoeringskosten voor inkomensondersteunende maatregelen bij DWI en de Dienst Belastingen met, bijvoorbeeld, de uitvoeringskosten bij de SVB (voor aanvullende bijstand voor 65+-ers) en het UWV (voor het totale programma-uitkeringen en re-integratie) zijn de uitvoeringskosten bij DWI, met uitzondering van de *Plusvoorziening 65+*, relatief gezien hoog. De uitvoeringskosten bij de Dienst Belastingen zijn relatief gezien laag vergeleken met de SVB en het UWV.

De rekenkamer realiseert zich dat een vergelijking met de uitvoeringskosten van SVB en UWV alleen indicatief van aard is. Bij gemeentelijke regelingen worden jaarlijks beoordelingen gemaakt van de aanvraag, terwijl dat bij het UWV en de SVB vaak eenmalig gebeurt. Vanzelfsprekend beïnvloedt dit de omvang van de uitvoeringskosten bij het UWV en de SVB.

### 8.2.5 Rechtmatigheid

De rekenkamer onderzocht of het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam rechtmatig wordt uitgevoerd en beoordeelde daarbij de volgende aspecten:

- Zijn er waarborgen in het proces voor een rechtmatige uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen?
- Wordt de rechtmatigheid van verstrekkingen systematisch gecontroleerd?
- Zijn de verstrekkingen rechtmatig?
- Worden maatregelen genomen om de rechtmatigheid te verbeteren?

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

#### *Voldoende waarborgen in werkproces, verbeteringen bij handmatig beoordeling aanvragen doorgevoerd*

De rekenkamer is positief over de aanwezigheid van waarborgen voor rechtmatigheid, de evaluatie van procedures voor de handmatige beoordeling van aanvragen voor inkomensondersteunende maatregelen en de systematische controle op de rechtmatige uitvoering. Bij zowel DWI als de Dienst Belastingen constateerde de interne controle-afdelingen problemen bij het toepassen van inkomens- en vermogenstoetsen bij de handmatige beoordeling van aanvragen. Deze problemen hebben geleid tot maatregelen om de beoordeling van inkomen en vermogen te verbeteren. Voorbeelden van de genomen maatregelen zijn: het verminderd gebruik van uitzendkrachten, het gelijk trekken van inkomenstoetsen en het aanbieden van interne cursussen aan medewerkers.

#### *Rechtmatigheid is verbeterd en de gemeente maakt voorzichtiger gebruik van bestandskoppelingen*

De rechtmatige uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen is verbeterd. Bij zowel de uitvoering van de *Bijzondere bijstand* als bij het Dienstencentrum van DWI zijn verbeteringen zichtbaar. Bij het Dienstencentrum is het foutpercentage bij de verstrekking van inkomensondersteuning gedaald van 10% in 2007 naar ruim 1% in 2009. Op een totaal bedrag van circa € 20 miljoen aan verstrekkingen bij het dienstencentrum, betekent dit dat in 2009 ongeveer € 200.000 aan inkomensondersteunende maatregelen foutief is uitgekeerd, terwijl dit in 2007 nog circa € 2 miljoen was. Een belangrijke verklaring voor deze verbetering is de afschaffing van de *Knipkaartregeling* waarbij in het verleden veel rechtmatigheidsfouten werden geconstateerd.

Zowel bij de Dienst Belastingen als bij DWI levert de koppeling van bestanden en de daarmee samenhangende automatische kwijtscheldingen en verkorte aanvragen voor inkomensondersteunende maatregelen onzekerheden op over de rechtmatigheid van de verstrekking. Door uitsluitend gebruik te maken van de uitkomsten van de bestandskoppelingen als een hoge mate van zekerheid bestaat over de informatie over het inkomen en het vermogen zijn de onzekerheden rond de rechtmatige verstrekkingen bij beide diensten afgenomen.

### *Onzekerheid over juistheid declaraties Scholierenvergoeding*

Naast de rechtmatigheidscontroles van ACAM en de interne controle-afdeling van DWI onderzocht het Dienstencentrum zelf de ingediende declaraties in het kader van de *Knipkaartregeling* (augustus 2009) en de *Scholierenvergoeding* (maart 2009). Bij de *Knipkaartregeling* (in 2008 circa € 4 miljoen aan declaraties) constateerde het Dienstencentrum dat 84% van de declaraties daadwerkelijk waren besteed aan de op de declaratie vermelde duurzame gebruiksgoederen. Bij de controle van een deel van de declaraties van de *Scholierenvergoeding* (in totaal in 2008 € 7,3 miljoen gedeclareerd) kon slechts bij 45% van de declaraties worden vastgesteld dat deze juist waren besteed. DWI heeft naar aanleiding van dit onderzoek geen vervolg acties of onderzoek uitgevoerd. Dit beoordeelt de rekenkamer minder positief.

### **8.2.6 Gelijke behandeling**

De rekenkamer onderzocht of de gemeente aanvragen voor *Individuele Bijzondere bijstand* gelijk behandelt. Ze beoordeelde daarbij de volgende aspecten:

- Zijn er werkprocessen die er voor zorgen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld?
- Is er een systematische controle op de toekenning van *Individuele Bijzondere bijstand* om een gelijke behandeling van gelijke gevallen te waarborgen?
- Worden beoordelingsprocedures periodiek geëvalueerd en worden gelijke gevallen gelijk behandeld?

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

#### *Beleidsvoorschriften ondersteunen ambtenaren bij beoordeling aanvragen Individuele Bijzondere bijstand*

De rekenkamer is positief over de beleidsvoorschriften die ambtenaren ondersteunen bij het beoordelen van aanvragen *Individuele Bijzondere bijstand*. Deze uitgebreide beleidsvoorschriften kunnen echter nooit voor alle soorten aanvragen specifieke richtlijnen geven. De beleidsvoorschriften bieden dan ook de mogelijkheid tot afwijken van de voorschriften als dit noodzakelijk is om de verstrekte bijstand af te stemmen op de individuele situatie van de aanvrager. Bij dergelijk maatwerk bestaat echter altijd het risico van willekeur. Om deze reden onderzocht de rekenkamer in hoeverre vergelijkbare aanvragen *Individuele Bijzondere bijstand* (circa € 13 miljoen in totaal in 2008 verstrekt) tot gelijke uitkomsten leiden.

#### *Vergelijkbare aanvragen leiden vaak tot een gelijke behandeling; in beperkt mate geen gelijke behandeling*

Voor een belangrijk deel leiden vergelijkbare aanvragen voor *Individuele Bijzondere bijstand* tot een gelijke behandeling. Dit geldt vooral voor het verstrekken van *Individuele Bijzondere bijstand* in verband met een ziekte of handicap of voor de kosten van woninginrichting. Het gaat in totaal om circa € 9 miljoen van de in totaal € 13 miljoen aan uitgaven voor *Individuele Bijzondere bijstand*.

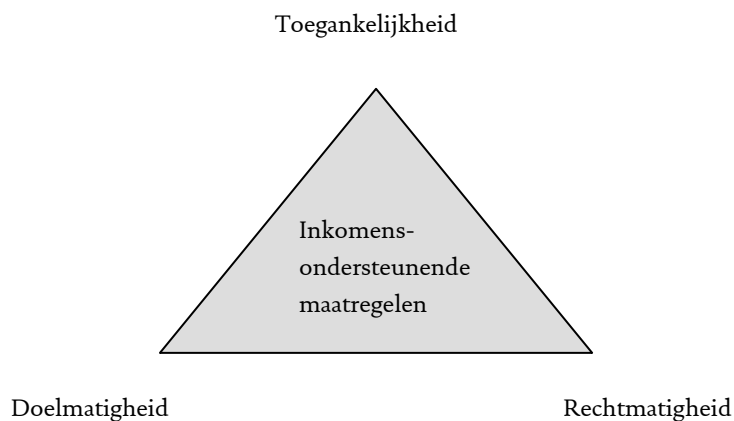
Bij in omvang kleinere soorten *Bijzondere bijstand* (zoals bijstand voor uitvaartkosten en bijstand voor aanschaf kleding en schoeisel) is minder sprake van een gelijke behandeling. Vergelijkbare aanvragen voor bijstand voor uitvaartkosten

leidden tot grote verschillen in toegekende *Bijzondere bijstand*. Bij één aanvraag kende de behandelend ambtenaar op grond van redelijkheid € 5.000 toe, bij een tweede vergelijkbare aanvraag kende een andere ambtenaar een vergoeding toe op basis van de *Prijslijst bijzondere bijstand* (€ 2.116). Bij de toekenning van *Individuele Bijzondere bijstand* voor de aanschaf van kleding en schoeisel wordt het zogenaamde ‘besparingskostenprincipe’ (correctie voor uitgaven die ook normaal moeten worden gedaan) wisselend toegepast. De ene behandelend ambtenaar past het ‘besparingskostenprincipe’ wel en de andere ambtenaar past dit principe niet of onjuist toe.

De financiële omvang van de verschillen als gevolg van ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen is op het niveau van de gemeente gering. Voor individuele aanvragers zijn de verschillen (tot bijna € 3.000) echter omvangrijk. Om deze reden vindt de rekenkamer een structurele analyse van de omvang en soort verstrekte *Individuele Bijzondere bijstand* belangrijk. Met een structurele analyse krijgt de gemeente inzicht in de toepassing van de beleidsvoorschriften en de uitkomsten van het leveren van maatwerk door behandelend ambtenaren. Hiermee kan de gemeente onduidelijkheden of tekortkomingen in de beleidsvoorschriften signaleren om de noodzakelijke aanpassingen en aanvullingen op de beleidsregels te kunnen maken. De rekenkamer begrijpt dat DWI alleen incidenteel de verstrekte bijstand aan de hand van cases evalueert. De afwezigheid van een structurele analyse op de verstrekkingen beoordeelt de rekenkamer als een gemiste kans.

### **8.2.7 Spanning tussen toegankelijkheid, doelmatigheid en rechtmatigheid**

De rekenkamer signaleert bij de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen een spanningsveld tussen toegankelijkheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Het is voor de gemeente een opgave om bij de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen deze 3 aspecten tegelijkertijd te realiseren. De rekenkamer signaleert dat door middel van het verbeteren van het gebruik van bestandskoppelingen dit wél mogelijk is.



Bestandskoppelingen stellen de gemeente in staat om op voorhand informatie te verkrijgen over de doelgroep voor een rechtmatige uitvoering, de doelgroep actief te benaderen en de aanvragen efficiënt af te handelen. Bestandskoppelingen zijn echter complexe processen waarbij meerdere, binnen- en buitengemeentelijke partijen zijn betrokken. Effectief gebruik van informatie uit bestandskoppelingen vereist dat de gemeente inzicht heeft in de kwaliteit van de gekoppelde bestanden en de juiste uitvoering van de bestandskoppeling.

Een belangrijke bestandskoppeling bij de uitvoering van het armoedebeleid door DWI is het *Dynamisch Inkomensbestand Amsterdam (DIA)*. De rekenkamer constateert dat de gemeente onvoldoende inzicht heeft in de wijze waarop deze bestandskoppeling wordt uitgevoerd. De rekenkamer komt tot dit oordeel vanwege de volgende redenen:

- Binnen DWI is de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van DIA onvoldoende helder belegd. DWI geeft aan vóór 2009 niet verantwoordelijk te zijn geweest voor de totstandkoming van DIA. Hierdoor is het onduidelijk welke gemeentelijke organisatie in de periode voor 2009 wél verantwoordelijk was voor dit proces.
- Voor DIA koppelt DWI de bestanden van 5 organisaties aan elkaar: DWI, de Dienst Belastingen, Pantar, Stadspas en DPG. DWI controleert slechts beperkt de aangeleverde bestanden door deze te vergelijken met bestanden uit voorgaande jaren.
- Voor de bestandskoppeling maakt DWI gebruik van software ontwikkeld door een externe partij (KWIZ). DWI beschikt niet over kennis over de werking van deze software en de door KWIZ aangebrachte wijzigingen in de programmatuur. DWI heeft de juiste werking van de software niet getest.

De Dienst Belastingen gebruikt de koppeling van bestanden voor het toekennen van automatische kwijtschelding aan minimahuishoudens. Hiervoor worden gegevens van de Dienst Belastingen vergeleken met gegevens van het Inlichtingbureau. Het Inlichtingenbureau beschikt onder andere over inkomens- en vermogensgegevens van de Rijksbelastingdienst. De koppeling van bestanden leverde in de periode 2007-2009 jaarlijks problemen op. In 2007 constateerde de afdeling Interne Controle van de Dienst Belastingen onzekerheden over de rechtmatige toekenning van automatische kwijtschelding.

Bij onvoldoende beheersing van het koppelen van bestanden ontstaan risico's voor de rechtmatigheid van de verstrekte inkomensondersteuning. In ons onderzoek signaleren we dat DWI en Dienst Belastingen onzekerheden constateren over de rechtmatigheid van verstrekte inkomensondersteuning op basis van informatie uit bestandskoppelingen. Om de rechtmatigheid van de uitvoering te verbeteren gebruiken DWI en Dienst Belastingen de informatie uit bestandskoppelingen voorzichtiger.

De gemeente beperkt het gebruik van verkorte aanvragen en automatische toekenningen steeds meer tot minimahuishoudens waarbij zij grote zekerheid heeft over de hoogte van het inkomen en het vermogen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de uitvoering van de *Langdurigheidtoeslag* waarbij uitsluitend minimahuishoudens met een algemene bijstandsuitkering door de gemeente worden aangeschreven.

De rekenkamer stelt vast dat de verbetering van de rechtmatigheid door voorzichtiger gebruik van informatie uit bestandskoppelingen een negatief effect heeft op de toegankelijkheid. De gemeente kan door een betere beheersing van het proces van bestandskoppeling de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen vergroten en tegelijkertijd de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van de inkomensondersteunende waarborgen. Een verhoging van de toegankelijkheid draagt bij aan het vergroten van het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen en de doeltreffendheid van het armoedebeleid.

### 8.3 Aanbevelingen

De rekenkamer komt tot de volgende 10 aanbevelingen op basis van haar onderzoek naar het armoedebeleid in de gemeente Amsterdam.

#### *Beleid*

1. Maak de doelen van het armoedebeleid meer concreet en meetbaar en let hierbij op de volgende aspecten:
  - Het gewenste bereik van elke van de inkomensondersteunende maatregelen binnen de doelgroep.
  - De beoogde bijdrage van de maatregelen aan maatschappelijk participatie van minima.
2. Analyseer de mogelijkheden om de effecten van de armoedeval te verminderen. Hierbij kan, onder andere, gedacht worden aan het stapsgewijs verminderen van de inkomensondersteuning of het variëren van inkomensgrenzen bij afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen.

#### *Doeltreffendheid*

3. Verbeter de kwaliteit van de armoedemonitor om het inzicht in de doeltreffendheid van het armoedebeleid in Amsterdam te vergroten door:
  - Een betere bepaling van de omvang van de totale doelgroep.
  - Een berekening van de bereikcijfers op de totale doelgroep en niet op de bij de gemeente bekende minimahuishoudens.
4. Onderzoek de afname van het gebruik van de inkomensondersteunende maatregelen en let hierbij met name op het afgenomen bereik van maatregelen gericht op langdurige minima.



5. Benader meer minimahuishoudens actief om het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen te verhogen. Verbeter hiervoor de beheersing van bestandskoppelingen zodat de gemeente meer minimahuishoudens actief kan benaderen en, tegelijkertijd, de inkomensondersteuning op een efficiënte en rechtmatige wijze kan worden verstrekt.

#### *Toegankelijkheid*

6. Neem maatregelen om de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren.
  - Vergroot de toegankelijkheid door één loket voor alle inkomensondersteunende maatregelen in te richten en onderzoek of dit loket kan worden geïntegreerd met andere gemeentelijke loketten, zoals bijvoorbeeld de loketten Zorg en Samenleven.
  - Meet het effect van de voorlichtingcampagnes en pas de campagnes hierop zo nodig aan.

#### *Doelmatigheid*

7. Breng de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen systematisch in beeld.
8. Ontwikkel per inkomensondersteunende maatregel normen voor de verhouding tussen uitvoeringskosten en de omvang van de verstrekte inkomensondersteuning.

#### *Rechtmatigheid*

9. Gebruik het declaratiesysteem van de *Scholierenvergoeding* om de juiste besteding door minimahuishoudens te controleren .

#### *Gelijke behandeling*

10. Analyseer periodiek de verstrekte bijzondere bijstand om verschillen in de behandeling van aanvragen te signaleren en tijdig noodzakelijke aanpassingen of aanvullingen in de beleidsvoorschriften te kunnen maken opdat een gelijke behandeling van gelijke gevallen wordt gegarandeerd.



## 9 Bestuurlijke reactie en nawoord

De Rekenkamer Amsterdam verzond haar conceptrapport op 6 mei 2010 en verzocht het college van Burgemeester en Wethouders om op 18 mei 2010 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer ontving op 18 mei 2010, binnen de gestelde termijn, een bestuurlijke reactie.

### 9.1 Bestuurlijke reactie

Op 6 mei jl. ontving het College van B en W uw conceptrapport over het Amsterdamse armoedebeleid. Wij stellen vast dat u een grondige analyse heeft gemaakt van het armoedebeleid en de wijze van uitvoering. Het College stelt dat op prijs mede gezien de urgentie van de problematiek die we hiermee willen aanpakken en het vele geld dat er in dit beleid om gaat.

In uw conclusies zien wij veel waardering voor de wijze waarop het armoedebeleid is vormgegeven. De rekenkamer waardeert de jaarlijkse cyclus van meerjarenbeleidsplannen als positief (pag. 146), stelt vast dat de gemeente alle wettelijke maatregelen benut en deze aanvult met eigen maatregelen (pag. 148). Ook is de rekenkamer positief over de beschikbaarheid van informatie over de samenstelling van de doelgroep en de rapportage hierover in de Armoedemonitor (pag. 148). Ook ziet u het als een positieve ontwikkeling dat het lukt om 80 % van minimahuishoudens via bestandkoppeling in beeld te krijgen waardoor ze of een automatische toekenning krijgen, dan wel na een verkorte aanvraag de voorziening toegekend kunnen krijgen (pag. 151). Anderzijds geven uw conclusies ons ook handvatten om met behoud van de verworvenheden van het huidige beleid verdere verbetering te kunnen realiseren. Uw aanbevelingen zal het College dan ook voor het overgrote deel overnemen.

Het College neemt de aanbevelingen 1, 2, 4, 5, 6, 7 en 8 geheel over en de aanbevelingen 3, 9 en 10 deels. Hieronder gaat het College in op uw conclusies en aanbevelingen. Daarbij hanteren wij de volgorde van uw aanbevelingen.

#### *Beleid*

##### Aanbeveling 1.

*Maak de doelen van het armoedebeleid meer concreet en meetbaar en let hierbij op de volgende aspecten:*

- *Het gewenste bereik van elke van de inkomensondersteunende maatregelen binnen de doelgroep.*
- *De beoogde bijdrage van de maatregelen aan maatschappelijke participatie van minima.*

U concludeert dat de algemene doelstelling van het armoedebeleid: *“zorgen dat Amsterdammers niet door financiële belemmeringen worden uitgesloten van meedoen aan de samenleving”* nog onvoldoende is vertaald in concrete en meetbare doelen gericht op het bereik van de doelgroep en de maatschappelijke participatie van de minima.

Het College is van mening dat in het plan *Actief Armoedebeleid* de doelen in termen van bereik inmiddels scherp geformuleerd zijn: in stappen van 5 % per jaar binnen drie jaar te komen op een bereik van 90 %. Voor een differentiatie daarvan naar elke regeling separaat ziet het College geen aanleiding.

Het College wijst er op dat in het plan *Actief Armoedebeleid* ook de koppeling tussen inkomensondersteuning en maatschappelijke participatie wordt benadrukt. Daarin is tevens aandacht voor de rol van schuldhulpverlening en voor allianties met andere partijen in de stad om de armoede te bestrijden en de participatie te bevorderen. Terecht wijst u er op dat op Amsterdamse schaal nog nauwelijks onderzoek is verricht naar het effect van het armoedebeleid op het meedoen in de samenleving. Hoewel het College zich realiseert dat het niet eenvoudig zal zijn dit verband goed in beeld te krijgen, zal het College de mogelijkheden verkennen om daar meer zicht op te krijgen.

Het College is van mening dat de armoedemiddelen met voorrang moeten worden gereserveerd voor de doelgroep met een inkomen tot 110 % van het wettelijk sociaal minimum die niet beschikt over een vermogen boven de bijstandsnorm.

U wijst er terecht op dat twee regelingen: de woonkostenbijdrage en de collectieve ziektekostenverzekering ook open staan voor minimahuishoudens met vermogen. Echter de kans dat mensen met een minimuminkomen over een dergelijk vermogen beschikken en gebruik maken van deze voorzieningen is uiterst klein. Het College heeft dit effect afgewogen tegen de extra uitvoeringskosten die gepaard gaan met het uitvoeren van een vermogenstoets.

#### Aanbeveling 2

*Analyseer de mogelijkheden om de effecten van de armoedeval te verminderen. Hierbij kan, onder andere, gedacht worden aan het stapsgewijs verminderen van de inkomensondersteuning of het variëren van de inkomensgrenzen bij afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen.*

De Rekenkamer onderkent dat het hanteren van één inkomensgrens voor alle voorzieningen bijdraagt aan het ontstaan van een armoedeval. Immers zodra het inkomen boven die grens stijgt, vervalt in een keer het recht op al deze voorzieningen. De rekenkamer wijst er op dat het hier zeker geen specifiek Amsterdams probleem betreft. Ook voor het College is dit geen nieuw probleem. Onlangs heeft het College naar aanleiding van een motie van het raadslid van 't Wout aan de raad inzicht verschaft over de mate waarin de armoedeval zich in Amsterdam voordoet. Van groot belang bij de beoordeling van het armoedevaleffect is of dit feitelijk leidt tot een rem op uitstroom uit de uitkering. Door de grens voor

armoedevorzieningen op 110 % van het wettelijk sociaal minimum te leggen, beperkt Amsterdam het effect van de armoedeval op uitstroom.

Het College heeft daarbij al richting Raad aangegeven niet te kiezen voor het stapsgewijs verminderen van de inkomensondersteuning bij stijgend inkomen. Dit omdat dit sterk kostenverhogend werkt en in strijd is met het uitgangspunt dat de middelen vooral ten goede moeten komen aan de groep met het laagste inkomen. Dit in acht nemend, wil het College de mogelijkheden om de effecten van de armoedeval te verminderen graag nader bezien.

### *Doeltreffendheid*

#### Aanbeveling 3

*Verbeter de kwaliteit van de armoedemonitor om het inzicht in de doeltreffendheid van het armoedebeleid in Amsterdam te vergroten door:*

- *een betere bepaling van de omvang van de totale doelgroep,*
- *een berekening van het bereikcijfer op de totale doelgroep en niet op de bij de gemeente bekende minimahuishoudens.*

#### Aanbeveling 4

*Onderzoek de afname van het gebruik van de inkomensondersteunende maatregelen en let hierbij met name op het afgenomen bereik van maatregelen gericht op langdurige minima.*

#### Aanbeveling 5

*Benader meer minimahuishoudens actief om het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen te vergroten. Verbeter hiervoor de beheersing van de bestandskoppelingen zodat de gemeente meer minimahuishoudens actief kan benaderen en, tegelijkertijd, de inkomensondersteuning op een efficiënte en rechtmatige wijze kan worden verstrekt.*

Het College deelt de conclusie van de Rekenkamer dat de armoedemonitor die slechts is gebaseerd op burgers die gebruik maken van voorzieningen in zijn aard geen compleet beeld geeft van de doelgroep van het armoedebeleid. Dat laat onverlet dat de Armoedemonitor alom wordt gewaardeerd als een belangrijk hulpmiddel bij de beleidsontwikkeling. Wij onderschrijven ook de waardering die de Rekenkamer daarover uitsprekt.

Het College deelt echter niet de schatting dat er 11.000 minimahuishoudens niet bekend zijn bij de gemeente. Op basis van de eigen gegevens schat het college dat aantal lager in. Maximaal zou het kunnen gaan om 6.500 Amsterdammers. Het college heeft zich ingespannen een beter beeld van de doelgroep te krijgen maar vindt de opbrengst daarvan onvoldoende zekerheid bieden om uit te kunnen gaan van een grotere omvang van de doelgroep zoals door de Rekenkamer gesuggereerd.

De experimentele bestandskoppeling met de Rijksbelastingdienst waar de Rekenkamer naar verwijst was geen groot succes. Niettemin heeft het College 26.000 burgers die uit die koppeling, dan wel uit eigen gemeentelijke bronnen naar voren kwamen als mogelijk behorend tot de minima, eind 2008/begin 2009 benaderd voor de eenmalige uitkering van 50 euro. Dat aanvraagformulier bevatte een stroomschema waaruit mensen zelf konden opmaken of zij voor de uitkering in aanmerking zouden komen. Uit de respons bleken ruim 6.500 huishoudens volgens hun eigen verklaring te voldoen aan de eis dat hun inkomen lager was dan 120 % van het wettelijk sociaal minimum.

Als eerste stap om meer zicht op deze groep te krijgen, zijn dezelfde mensen benaderd om hen uit te nodigen voor deelname aan de collectieve ziektekostenverzekering. Om daaraan te mogen meedoen moet het inkomen lager zijn dan 110 % van het wettelijk sociaal minimum. Dat leverde maar enkele tientallen positieve reacties op. Daarmee blijft voorsnog onduidelijk hoeveel van deze 6.500 Amsterdammers tot de doelgroep van het armoedebeleid behoren. Het College zal die doelgroep nader analyseren en waar relevant benaderen voor het gebruik van armoedevoorzieningen. Diegenen die blijken te voldoen aan de criteria zullen worden meegenomen in het bestand van de armoedemonitor.

In het verlengde van het bovenstaande deelt het College voorsnog ook niet de stelling dat de armoedemonitor het bereik van de armoedevoorzieningen in de aangegeven mate overschat. Desalniettemin zal het College de mogelijkheden onderzoeken om in de armoedemonitor een completer beeld van de doelgroep en daarmee van het bereik te verschaffen. Wellicht kunnen gemeentelijke bestandskoppelingen verder worden verbeterd en kan de bestandskoppeling met de Rijksbelastingdienst opnieuw en nu met een hogere kwaliteit worden hervat.

De Dienst Werk en Inkomen heeft de Rekenkamer gewezen op enkele mogelijke verklaringen voor de gesignaleerde daling van het gebruik van voorzieningen voor langdurige minima. Het College neemt echter graag de aanbeveling over om hier nader te onderzoek naar te doen.

### *Toegankelijkheid*

#### *Aanbeveling 6*

*Neem maatregelen om de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren.*

- *Vergroot de toegankelijkheid door één loket voor alle inkomensondersteunende maatregelen in te richten en onderzoek of dit loket kan worden geïntegreerd met andere gemeentelijke loketten, zoals bijvoorbeeld de loketten Zorg en Samenleven.*
- *Meet het effect van de voorlichtingscampagnes en pas de campagnes hierop zo nodig aan.*

Het College zal de betrokken diensten uitnodigen voor eind 2010 met voorstellen te komen om de één loket benadering verder vorm te geven. Daarnaast blijft het College samen met stadsdelen meerdere wegen hanteren om de voorzieningen bij de doelgroep te brengen, waaronder de outreachende aanpak met bewonersadviseurs, andere intermediairen en gerichte voorlichtingsbijeenkomsten. Het College zal de voorlichtingscampagnes ook blijven evalueren. Die evaluatie zal worden benut om de campagnes te optimaliseren.

### *Doelmatigheid*

#### Aanbeveling 7

*Breng de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen systematisch in beeld.*

#### Aanbeveling 8

*Ontwikkel per inkomensondersteunende maatregel normen voor de verhouding tussen uitvoeringskosten en de omvang van de verstrekte inkomensondersteuning.*

Het College wil dat zoveel mogelijk van de armoedemiddelen ten goede komen aan de doelgroep. Daartoe streeft het College naar optimalisering van de uitvoering van de regelingen. Dit heeft twee kanten: enerzijds het bereiken van de doelgroep anderzijds het beperken van de uitvoeringskosten. Het College deelt uw mening dat volledig inzicht in de uitvoeringskosten van belang is. Het College vindt het echter niet noodzakelijk dat in alle gevallen te preciseren naar separate regelingen. Getracht zal worden normen te ontwikkelen voor de verhouding tussen uitvoeringskosten en de verstrekte inkomensondersteuning.

### *Rechtmatigheid*

#### Aanbeveling 9

*Gebruik het declaratiesysteem van de Scholierenvergoeding om de juiste besteding door minimahuishoudens te controleren*

Het College deelt de mening van de Rekenkamer dat de interventies die zijn doorgevoerd ter verhoging van de rechtmatigheid, adequaat zijn gebleken. De categorale verstrekking aan scholieren is gebaseerd op de ruimte die de wetgever daartoe biedt en die bij voorkeur via naturaverstrekking moet plaatsvinden. Daarbij mag de gemeente afwijken van naturaverstrekking in die gevallen waarin dat ondoelmatig zou zijn. Het College heeft er daarom voor gekozen om, behalve bij de PC voorziening voor scholieren, geen naturaverstrekingen te doen. Het College heeft daarbij eerder gekozen voor een declaratiesystematiek zonder bonnetjes, waarbij een bepaald percentage steekproefsgewijs wordt gecontroleerd.

Het College wil wel opnieuw bezien of voor de scholierenvergoeding de vorm van een declaratieregeling moet worden gehandhaafd. Enerzijds zou het beschikbaar stellen van een bedrag in eens de toegankelijkheid van de regeling bevorderen en zorgen dat de beschikbare bedragen ook altijd volledig worden benut. Anderzijds vraagt het draagvlak voor deze regeling dat wij er voldoende op kunnen vertrouwen dat het geld aan het doel wordt besteed waarvoor het beschikbaar wordt gesteld. Het College zal de Dienst Werk en Inkomen vragen de mogelijkheden nader na te gaan en zo mogelijk met voorstellen daartoe te komen.

### *Gelijke behandeling*

#### Aanbeveling 10

*Analyseer periodiek de verstrekte bijzondere bijstand om verschillen in de behandeling van aanvragen te signaleren en tijdig noodzakelijke aanpassingen of aanvullingen in de beleidsvoorschriften te kunnen maken opdat gelijke behandeling van gelijke gevallen wordt gegarandeerd.*

Naast de categorale verstrekkingen biedt het gemeentelijk armoedebeleid ook ruimte voor individuele Bijzondere Bijstandsverstrekking. Het College deelt de opvatting van de Rekenkamer dat de beleidsvoorschriften hier een voldoende kader bieden om de eigen handelingsruimte van de betrokken behandelaar in te kaderen.

Het College kiest nadrukkelijk niet voor het volledig dichtregelen van de uitvoeringspraktijk. Naar zijn aard is individuele bijstandsverstrekking maatwerk. Dat betekent dat het College kiest voor discretionaire ruimte voor de uitvoerders. De stelling dat hierbij gelijke gevallen ongelijk worden behandeld acht het College onbewezen, immers ook alle door de Rekenkamer onderzochte casussen blijken onderling te verschillen. Wel is relevant dat de door de behandelaar gemaakte afwegingen voldoende worden verantwoord. Op dat vlak is verbetering wenselijk. Dat punt heeft de aandacht van de Dienst Werk en Inkomen en wordt ook meegenomen in de interne kwaliteitscyclus. In het kader van die kwaliteitscyclus worden de verstrekkingen steekproefsgewijs dan wel naar aanleiding van uitvoeringssignalen, klachten, bezwaar en beroep tegen het licht gehouden om waar nodig de beleidvoorschriften aan te passen dan wel het kennisniveau van de uitvoerders te verhogen.

Resteert ons nogmaals onze dank uit te spreken voor uw grondige analyse van dit belangrijke onderdeel van ons beleid.



## 9.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college voor haar uitgebreide en tijdige reactie op het conceptrapport. Het college neemt 7 van 10 aanbevelingen geheel en 3 van de 10 aanbevelingen deels over.

### *Overgenomen aanbevelingen*

Het college neemt de aanbevelingen 1, 2, 4, 5, 6, 7 en 8 geheel over. Bij de overgenomen aanbevelingen maakt het college een aantal opmerkingen. Dit is voor de rekenkamer aanleiding om hierop te reageren.

Het college neemt aanbeveling 1 over, maar ziet geen aanleiding om de doelstelling van het *Actief Armoedebeleid*, om in stappen van 5% per jaar te komen tot een bereik van 90%, te differentiëren naar de verschillende regelingen. De rekenkamer wijst er evenwel op dat de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* laat zien dat het bereik van de verschillende regelingen varieert. Het bereikpercentage voor bijvoorbeeld de *Plusvoorziening 65+* is 58% en het bereikpercentage voor de *Kwijtschelding lokale lasten* is 77%. Deze verschillen maken duidelijk dat voor sommige regelingen de stappen van 5% voldoende zijn om een bereikpercentage van 90% te realiseren, maar dat voor andere regelingen grotere stappen noodzakelijk zijn. De differentiatie naar het bereik van specifieke regelingen maakt bovendien voor de gemeenteraad meer inzichtelijk welke regelingen achterblijven in het realiseren van de doelstelling van het college.

Het college neemt aanbeveling 6 over en zegt de voorlichtingscampagnes te blijven evalueren. De rekenkamer wil er wel op wijzen dat de huidige wijze van evalueren geen zicht biedt op het effect van de voorlichtingscampagnes.

Het college neemt aanbeveling 5 van de rekenkamer over, maar geeft niet aan op welke wijze zij de beheersing van de bestandskoppeling gaat verbeteren. De rekenkamer adviseert de raad het college te vragen een plan van aanpak op te stellen waarin het college aangeeft op welke wijze zij de beheersing van de bestandskoppeling gaat verbeteren.

Het college neemt aanbeveling 7 en 8 over, maar vindt het niet noodzakelijk in alle gevallen uitvoeringskosten te preciseren naar separate regelingen. De rekenkamer blijft van oordeel dat een nadere specificatie van uitvoeringskosten gekoppeld aan voor de gemeente acceptabele normen voor uitvoeringskosten kunnen bijdragen aan een meer efficiënte uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen. Daarnaast krijgt de gemeenteraad op deze wijze zicht op de uitvoeringskosten van meer en mindere dure regelingen. Bovendien wordt inzichtelijk welke effecten veranderingen in het beleid hebben op de uitvoeringskosten per regeling. Ten slotte ontstaat er voor de gemeente de mogelijkheid om per regeling taakstellende efficiencydoelstellingen te formuleren.

### *Deels overgenomen aanbevelingen*

Het college neemt de aanbevelingen 3, 9 en 10 deels over.

Naar aanleiding van aanbeveling 3 is het college het met de rekenkamer eens dat de Armoedemonitor geen compleet beeld geeft van de doelgroep van het armoedebeleid. Het college wil daarom de mogelijkheden onderzoeken om een meer compleet beeld van de doelgroep in de armoedemonitor op te nemen. Het college is het oneens met de schatting van de rekenkamer dat het aantal minimahuishoudens in Amsterdam 80.000 huishoudens is in plaats van de in de *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* gerapporteerde 69.067. Op basis van eigen gegevens gaat het college er vanuit dat er maximaal 6.500 huishoudens ontbreken in de Amsterdamse Armoedemonitor 2008, zodat het totaal aantal minimahuishoudens volgens het college maximaal 75.500 huishoudens is. Ze komt tot deze conclusie naar aanleiding van de benadering van 26.000 huishoudens eind 2008 in het kader van de zogenaamde *€ 50-regeling*. Hierop hebben ongeveer 6.500 tot dan onbekende minimahuishoudens gereageerd.

De rekenkamer blijft bij haar schatting van ten minste 80.000 minimahuishoudens in Amsterdam met een inkomen tot 110% van het WSM. Ze komt tot deze schatting via 2 schattingsmethoden:

1. Uit ons onderzoek blijkt dat de gemeente de minimahuishoudens met een inkomen tussen de 105%-110% van het WSM niet in beeld heeft. Op basis van CBS-gegevens schat de rekenkamer het aantal huishoudens in deze categorie op 11.000 huishoudens. Indien de 11.000 huishoudens op bij het aantal minimahuishoudens in *Amsterdamse Armoedemonitor 2008* worden gevoegd dan zijn er naar schatting ongeveer van 80.000 huishoudens met een inkomen tot 110% van het WSM.
2. Uit een vergelijking van bij DWI bekende minimahuishoudens met gegevens van de Rijksbelastingdienst blijkt dat er 26.000 huishoudens zijn die beschikken over een inkomen tot 110% van het WSM en die nog niet bekend zijn bij DWI. Indien dit aantal bij de bij DWI in 2008 bekende huishoudens wordt gevoegd dan ontstaat een totaal van 80.000 huishoudens. De rekenkamer is het niet eens met DWI dat alleen de 6.500 huishoudens die hebben gereageerd in het kader van de *€ 50-regeling* mogen worden meegenomen in de schatting. Indien huishoudens niet reageren op een aanschrijving van DWI, dan betekent dit niet dat die huishoudens niet meer tot de doelgroep van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam behoren.

Het college neemt aanbeveling 9 deels over en wil bezien of voor de *Scholierenvergoeding* het declaratiesysteem gehandhaafd moet worden. Zij merkt daarbij op dat voor het draagvlak van de regelingen het college er voldoende op moet vertrouwen dat het geld aan het doel wordt besteed waarvoor het beschikbaar is gesteld. De rekenkamer is het hiermee eens en wijst er op dat bij een onderzoek van DWI naar de declaraties voor contributies van sportclubs bij 45% van de huishoudens de juistheid van de declaratie kon worden vastgesteld. Van de ontvangers van de *Scholierenvergoeding* die declaraties voor contributies aan

sportclubs indienden werkte 43% niet mee aan het onderzoek. Hierop zijn door DWI geen aanvullende onderzoeken gestart naar de juistheid van de declaraties. De rekenkamer vindt dit voor een effectieve controle wel wenselijk.

Het college neemt aanbeveling 10 deels over. Het college is het niet eens met de stelling van de rekenkamer dat bij een beperkt aantal (3 van de 34) dossiers gelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Het college concludeert op basis van een onderzoek van DWI naar de dossiers dat het om onvergelykbare gevallen gaat. De rekenkamer is van mening dat het wel om vergelykbare gevallen gaat omdat het aanvragen voor bijzondere bijstand (uitvaartkosten) betreft met gelijke kenmerken. Daarnaast blijkt DWI in haar eigen onderzoek niet dezelfde dossiers te gebruiken als de rekenkamer.

#### *Overige opmerkingen*

Het college onderkent dat twee gemeentelijke regelingen open staan voor minimahuishoudens met een omvangrijk eigenvermogen. Dit zijn de *Woonkostenbijdrageregelingen* en de *(Aanvullende) ziektekostenverzekering*. Zij acht de kans echter klein dat er mensen met een minimuminkomen en een aanzienlijk vermogen zijn die gebruik maken van deze regeling. Vanwege extra uitvoeringskosten ziet het college af van een aanvullende vermogenstoets. De rekenkamer wijst er op dat de gemeente tot op heden geen zicht heeft op de omvang van de groep huishoudens met een laag inkomen en hoog vermogen die gebruik maken van deze regelingen. Daarnaast vindt de rekenkamer het opmerkelijk dat alle andere door DWI en de Dienst Belastingen uitgevoerde maatregelen wel een vermogenstoets kennen en deze regelingen niet.



## Bijlage 1 - Lijst met geïnterviewde personen

### *DWI*

- Dhr. K. Hulsman, Directieadviseur Strategie en Beleid
- Dhr. M. van Dijk, Teammanager Strategisch Beleid
- Mw. J. van den Biggelaar, Strategisch Beleidsadviseur
- Mw. M. de Waard, Medewerker Algemeen Juridische Zaken
- Mw. C. Westra, Teammanager afdeling communicatie
- Dhr. J. Reintjens, Senior Beleidsadviseur uitvoeringsbeleid
- Mw. L. Wiener, Senior Beleidsadviseur uitvoeringsbeleid
- Dhr. F. Schopenhouer, Senior Adviseur Planning en Control, PC &F
- Dhr. M. Stephan, medewerker vaktechniek, Interne Accountants Dienst
- Dhr. T. van Noort, Manager Dienstencentrum
- Mw. S. Kars, Teammanager Voorzieningen, Dienstencentrum
- Dhr. T. van den Berg, medewerker bedrijfsbureau Dienstencentrum
- Mw. I. Wubben, medewerker bedrijfsbureau Dienstencentrum
- Dhr. D. Benistant, Werkbegeleider formulierenbrigade West
- Dhr. D. Meindert, Werkbegeleider formulierenbrigade Zuid
- Dhr. R. Verweij, Teammanager instroomteam, Werkplein Centrum/Oost
- Dhr. M. Boscha, Teammanager klantenteams, Werkplein Centrum/Oost
- Dhr. B. Burgman, afdeling Functioneel Beheer (interim)
- Dhr. G. Lijnzaad, afdeling Functioneel Beheer (interim)
- Dhr. K.W. Hau, Interne Accountants Dienst (interim)

### *De Dienst Belastingen*

- Mw. J. Schotanus, Sectormanager Publiekszaken en Invordering
- Dhr. D.H. Pugh, Teamleider Publieksservice & Kwijtschelding
- Dhr. R.J. van Meurs, Coördinator afdeling Kwijtschelding
- Dhr. C. Valk, hoofd bedrijfsvoering en financieel management
- Dhr. E. Polderman, hoofd afdeling Interne controle

### *DMO*

- Dhr. D. Veenstra, Teamhoofd Stadspas
- Mw. A. Vermeulen, Relatiemanager Stadspas
- Dhr. R. Boerlage, Senior adviseur afdeling FJZ

### *ACAM*

- Dhr. T. Koers, Accountant
- Dhr. E. Douwes, Controleleider
- Dhr. R. de Vroom, Accountant
- Dhr. F. Nillesen, Controleleider

*O+S*

- Mw. N. Nottelman, Onderzoeker
- Dhr. C. Wenneker, Onderzoeker

*DPG*

- Mw. T. Zevenster, Accountmanager DWI

*Voedselbank*

- Dhr. P. van Diepen, bestuurslid

## Bijlage 2 - Geraadpleegde documenten

- Gemeente Amsterdam, Programakkoord 2006-2010
- Gemeente Amsterdam, Armoedebeleid 2006 en verder
- Gemeente Amsterdam, Actief Armoedebeleid (2009)
- Gemeente Amsterdam, Jaarplan en Begroting 2006-2008
- Gemeente Amsterdam, Begroting 2009
- Gemeente Amsterdam, Jaarrekening 2006-2008
- Gemeente Amsterdam, Beleidsregels Wet werk en bijstand (mei 2009)
- Gemeente Amsterdam, Regeling PC-regeling (april 2009)
- Gemeente Amsterdam, Beleidsregels *Scholierenvergoeding* (april 2009)
- Gemeente Amsterdam, Beleidsregels *Plusvoorziening 65+* (april 2009)
- Gemeente Amsterdam, Beleidsregels Aanvullende tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (april 2009)
- Gemeente Amsterdam, Verordening Langdurigheidstoelage (februari 2009)
- Gemeente Amsterdam, Leidraad Invordering DBGA 2006 (bijgewerkt tot en met eind 2008)
- Gemeente Amsterdam, Regeling Woonkostenbijdrage 2007
- Gemeente Amsterdam, Evaluatie regeling woonkostenbijdrage 2007
- Gemeente Amsterdam, Resultaten regeling Woonkostenbijdrage 2008
- Gemeente Amsterdam, Brief motie nr. 629 inzake omslagpunt armoedeval (motie Van 't Wout)
- Gemeente Amsterdam, Raadsvoordracht Herbestemming resterende middelen amendement Spekman-Tang voor de compensatieregeling voor chronisch zieken (2009)
- DWI, Meerjarenbeleidsplan Inkomen en armoedebeleid 2007-2010
- DWI, Meerjarenbeleidsplan Inkomen en armoedebeleid 2008-2011
- DWI, Meerjarenbeleidsplan Inkomen en armoedebeleid 2009-2012
- DWI, Meerjarenbeleidsplan Inkomen en armoede 2010-2013
- DWI, Armoedemonitor 2006-2008
- DWI, Transparantie in gegevensverwerking (2008)
- DWI, Jaarrekening 2007 en 2008
- DWI, Jaarverslagen Formulierenbrigade 2006 en 2007
- DWI, Managementrapportages Wwb Inkomendeel 2007-2008
- DWI, Factsheets Wwb (2007-augustus 2009)
- DWI, Quickscan Dienstencentrum (2006)
- DWI, Beleidsvoorschriften Wet werk en bijstand ([www.werkvoorschriftenwwb.nl](http://www.werkvoorschriftenwwb.nl))
- DWI, Handboek Klant contactcentrum (februari 2010)
- De Dienst Belastingen, Jaarrekening 2007 en 2008
- De Dienst Belastingen, Verslagen Afdeling Interne Controle (5 december 2007, 27 maart 2008, 19 november 2008 en 12 maart 2009)
- ACAM, Verslag inzake de jaarrekening DWI 2006, 2007 en 2008
- ACAM, Verslag inzake de jaarrekening de Dienst Belastingen 2006, 2007 en 2008
- O+S, Handleiding Armoedemonitor
- O+S, Stadspas herijking. Resultaat bestandsanalyse (2005)

- O+S, Herijking Stadspas, Amsterdammers over de stadspas (2006)
- O+S, Evaluatie campagne DWI (2009)
- Gemeentelijke Ombudsman, RA0713475 (2007)
- Gemeentelijke Ombudsman, RA0935555 (2009)
- Gemeentelijke Ombudsman, RA0940459 (2009)
- Gemeentelijke Ombudsman, RA1048588 (2010)
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Gemeente op maat 2006, Amsterdam
- PricewaterhouseCoopers, Een onderzoek naar het stroomlijnen van de armoedeverorzieningen in de gemeente Amsterdam (2009)
- Conclusion Advies en Management, Verantwoordingsrapportage IPW-project “Beter presteren met bijzondere bijstand” (2009)
- Inlichtingenbureau, Evaluatie pilot automatische kwijtscheldingen gemeentelijke belastingen (concept) (2007)
- KWIZ, Reactie op memo DIA criteria (2007)
- KWIZ, Handboek Socratis (2008)
- Commissie Activerend armoedebeleid, Weg uit de armoede (2008)
- Stimulansz, Gemeentelijk armoedebeleid (2008)
- Gemeentewet
- Wet werk en bijstand (d.d. 4 augustus 2009)
- Invorderingswet 1990 (d.d. 17 augustus 2009)
- Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (d.d. 17 augustus 2009)
- M.A. Allers en F. de Kam, *Een kwaal van de verzorgingsstaat. De armoedeval*  
In: Sociaal Bestek, februari 2010

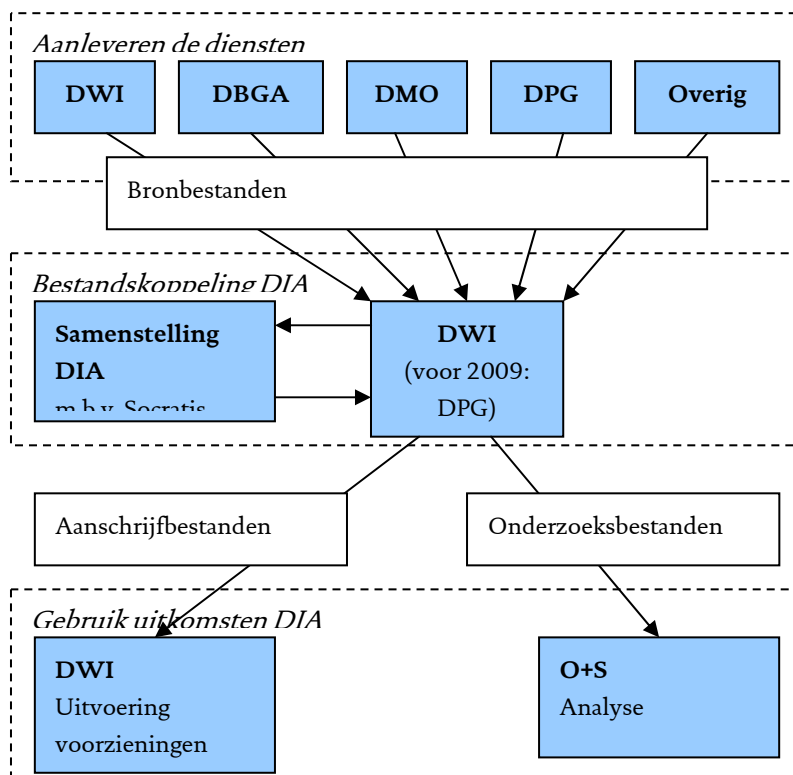


## Bijlage 3 - Het Dynamisch Inkomensbestand Amsterdam (DIA)

### B3.1. Inleiding

In deze bijlage geeft de rekenkamer een beschrijving van het Dynamisch Inkomensbestand Amsterdam (DIA). DIA speelt een rol bij zowel de uitvoering van voorzieningen uit het armoedebeleid als bij het analyseren van de kenmerken van minimahuishoudens in Amsterdam en de mate waarin de minimahuishoudens door de gemeente bereikt worden. In figuur B3.1 is de totstandkoming en het gebruik van DIA schematisch weergegeven.

*Figuur B3.1 - Totstandkoming en gebruik DIA*



De rekenkamer beschrijft in deze bijlage eerst de bronbestanden van DIA en de koppeling van deze bronbestanden in DIA en daarna het gebruik van de uitkomsten van DIA. Ten slotte gaat de rekenkamer in op de wijze waarop de beheersing van het tot stand komen en gebruik van DIA binnen de gemeente is vormgegeven.

### B3.2. Bronbestanden en bestandskoppeling

Binnen de gemeente Amsterdam houden diverse diensten zich bezig met de uitvoering van het armoedebeleid of aanverwante regelingen. Om de doelgroep van het armoedebeleid beter te bereiken koppelen de betrokken diensten hun afzonderlijke cliëntenbestanden in DIA. Door middel van DIA kunnen de afzonderlijke diensten nagaan of bij andere diensten cliënten bekend zijn die ook

voor hun regeling in aanmerking komen. Door deze, voor de desbetreffende dienst onbekende, cliënten te benaderen kan het bereik van de maatregelen van het armoedebeleid verhoogd worden. Naast de functie van informatiebron bij de uitvoering van regelingen door diensten biedt DIA de gemeente ook onderzoeks- en analysemogelijkheden. Het is in deze functie dat DIA als informatiebron functioneert voor de totstandkoming van de armoedemonitor.

Tot 1 januari 2009 maakte de Dienst Persoons- en Geo-informatie (DPG) de koppeling voor het DIA bestand. Vanaf 1 januari 2009 wordt dit door DWI zelf uitgevoerd. De koppeling wordt gemaakt met behulp van het programma Socratis. De inrichting en werking van het pakket is uitgevoerd met ondersteuning van een externe partij (KWIZ). DIA wordt door Socratis op basis van de gekoppelde bestanden van de aanleverende diensten tot stand gebracht. Belangrijke aanleverende diensten zijn DWI, de Dienst Belastingen, DMO en DPG. De bronbestanden die in DIA worden gekoppeld zijn onder andere de gemeentelijke basisadministratie voor persoonsgegevens (GBA), het kwijtscheldingenbestand voor gemeentelijke heffingen en het Wwb-bestand. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de bronbestanden van DIA en de aanleverende diensten.<sup>179</sup>

Tabel B3.1 - Overzicht bronbestanden DIA

Bronbestand	Aanleverende dienst
Gemeentelijke Basisadministratie	DPG
Wwb levensonderhoud	DWI
Huurtoeslag <sup>180</sup>	DWZS
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	De Dienst Belastingen
Wiw <sup>181</sup>	Werkvoorzieningengroep Amsterdam
Stadspas Amsterdam	Team Stadspas (DMO)
School-/reiskostenvergoeding	DWI
PC-regeling	DWI
Wwb-banen	DWI
Collectieve ziektekostenverzekering	Agis
Bijzondere bijstand	DWI
AOW <sup>182</sup>	SVB

<sup>179</sup> Samengesteld door de rekenkamer op basis van *Reactie op memo Dia criteria 20070510.doc* ('Reactie DIA') en *Handboek Socratis*, KWIZ, d.d. 16 april 2008.

<sup>180</sup> Dit betreft historische gegevens, actuele gegevens over de huurtoeslag worden volgens *Reactie DIA* op dit ogenblik niet aangeleverd aan DIA (p.2).

<sup>181</sup> Volgens *Reactie DIA* (p.2) betreft dit een aflopende regeling waarvan alleen de bestaande klanten worden meegenomen.

<sup>182</sup> De rekenkamer merkt op dat het AOW bestand in geen van beide beschrijvingen van Socratis is opgenomen als bronbestand, echter de AOW wordt wel als bron van inkomen geïdentificeerd (*Reactie DIA*, p.3) en blijkt volgens interviews en informatie van O+S wel ingevoerd te worden op basis van een afzonderlijk bronbestand, om deze reden heeft de rekenkamer dit bestand wel in het overzicht opgenomen.

### B3.3. Gebruik uitkomsten DIA

Het samenstellen van DIA vindt tweemaal per jaar plaats. In het voorjaar wordt een koppeling gemaakt met als peildatum 1 april.<sup>183</sup> Nadat DIA op basis van de koppeling van de bronbestanden is gegenereerd met Socratis kan het door de betrokken diensten geraadpleegd worden met op maat gemaakte queries. Deze, zogenaamde, aanschrijfbestanden bevatten naam en adresgegevens die de uitvoerende diensten kunnen gebruiken om potentiële cliënten actief te benaderen. Aanschrijfbestanden ouder dan een maand moeten voor gebruik geactualiseerd worden. Na gebruik moeten de aanschrijfbestanden vernietigd worden.<sup>184</sup>

Op basis van documentatie over Socratis stelt de rekenkamer vast dat voor de in tabel B3.1 opgenomen regelingen aanschrijfbestanden uit DIA worden gegenereerd.<sup>185</sup> In tabel B3.2 geeft de rekenkamer aanvullend aan, op basis van de jaarrekening van DWI uit 2008, de financiële omvang van deze regelingen en het deel dat verkort is toegekend op basis van de aanschrijfbestanden.

Tabel B3.2 - Aanschrijfbestanden DIA - 2008

Regeling	Fin. omvang	% Verkort	Fin. verkort
Scholierenvergoeding	€ 7,2 miljoen	77%	€ 5,5 miljoen
Plusvoorziening 65+	€ 4,0 miljoen	82%	€ 3,3 miljoen
PC-regeling	€ 1,4 miljoen	onbekend	onbekend
Knipkaart	€ 5,5 miljoen	79%	€ 4,4 miljoen
Collectieve Ziektekostenverz. <sup>186</sup>	€ 1,8 miljoen	onbekend	onbekend
Langdurigheidtoeslag <sup>187</sup>	€ 5,8 miljoen	0%	€ 0
<b>Totaal</b>	<b>€ 19,9 miljoen</b>		<b>€ 13,2 miljoen<sup>188</sup></b>

Bron: Jaarrekening DWI (2008) en informatie verkorte aanvragen van Dienstencentrum

Naast deze aanschrijfbestanden wordt uit DIA ook een drietal onderzoeksbestanden gegenereerd:

- Personenbestand
- Huishoudenbestand
- Vertrokken personenbestand

<sup>183</sup> De tweede koppeling wordt in het najaar gelegd uitsluitend ten behoeve van de uitvoering van de regeling collectieve ziektekosten.

<sup>184</sup> DWI, *Transparantie in gegevensverwerking*, 23 oktober 2008, p.7.

<sup>185</sup> Handboek Socratis, KWIZ, d.d. 16 april 2008.

<sup>186</sup> Voor deze regeling wordt in het najaar een separate bestandskoppeling gemaakt.

<sup>187</sup> De aanschrijfbestanden voor verkorte aanvragen LDT worden niet uit DIA gegenereerd.

<sup>188</sup> Dit totaal bedrag is exclusief toekenningen op verkorte aanvragen Zorgverzekering en *PC-regeling*, bij deze regelingen wordt, volgens het Dienstencentrum, vanwege de complexiteit geen gebruik gemaakt van Optisch leesbare aanvragen (OLA). Hierdoor bestaat geen afzonderlijk inzicht in het aandeel toekenningen op basis van verkorte aanvragen voor deze regelingen.

Deze onderzoeksbestanden bevatten geanonimiseerde informatie over, onder meer, de huiselijke situatie, inkomen en het vermogen van de opgenomen personen of huishoudens. Het vertrokken personenbestand bevat naast algemene persoonskenmerken ook de in het GBA geregistreeerde redenen voor vertrek. Deze redenen kunnen bestaan uit verhuizing of overlijden. Naast deze onderzoeksbestanden levert DIA ook een veertigtal voorzieningenbestanden op. Deze voorzieningenbestanden bevatten, geanonimiseerde, informatie over de gebruikers van de afzonderlijke voorzieningen van het armoedebeleid. O+S baseert zich op de onderzoeksbestanden en de voorzieningenbestanden bij het opstellen van de bereiksanalyses in de *Armoedemonitor*.

### **B3.4. Beheersing proces totstandkoming en gebruik DIA**

Gezien de complexiteit van DIA en het diverse gebruik van de uitkomsten uit DIA vindt de rekenkamer een adequate beheersing van dit proces van belang. De rekenkamer onderscheidt hierbij drie beheersingsaspecten waarop wij achtereenvolgens onze bevindingen weergeven:

- Het beheersen van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de aangeleverde bronbestanden voor verwerking in DIA;
- Het beheersen van de betrouwbare werking van Socratis;
- Het beheersen van de geschiktheid van de gegenereerde onderzoeks- en aanschrijfbestanden voor het beoogde doel.

#### *Kwaliteit en betrouwbaarheid bronbestanden*

Voor een goede bestandskoppeling in DIA is het noodzakelijk dat de aangeleverde bronbestanden geschikt zijn voor verwerking. Concreet houdt dit in dat de aangeleverde informatie moet voldoen aan de kwaliteitseisen die zijn gedefinieerd in het Handboek Socratis.<sup>189</sup> Per bronbestand is hierin vastgelegd welke informatie door de desbetreffende dienst moet worden aangeleverd.

Tot 2009 voerde DPG de koppeling van de bronbestanden uit in Socratis. Met ingang van 2009 wordt deze koppeling door de afdeling Functioneel Beheer van DWI uitgevoerd. Zowel DPG als DWI geven aan dat de bronbestanden direct door de betrokken diensten worden aangeleverd. Beiden geven echter ook aan dat zij slechts een zeer beperkte controle uitvoeren op de aangeleverde bronbestanden waarbij het volume aan ontvangen records wordt vergeleken met voorgaande jaren. Controle op de (inhoudelijke) kwaliteit en betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie voor verwerking in Socratis wordt niet uitgevoerd. De rekenkamer begrijpt van DWI dat er geen richtlijnen zijn voor een dergelijke controle. Een voorbeeld van mogelijke onbetrouwbaarheid als gevolg van gebrek aan inzicht in de geschiktheid van aangeleverde bronbestanden is de opname studentenhuishoudens in DIA.

---

<sup>189</sup> Zie Handboek Socratis p. 11-44 voor een overzicht van de voorgeschreven definities voor aanleverende diensten.

### *Studentenhuishoudens*

De Dienst Belastingen levert bestand verleende kwijtscheldingen aan voor koppeling in DIA. De Dienst Belastingen geeft aan dat dit bestand ook studenthuishoudens bevat. In DIA worden zogenaamde institutionele huishoudens bij het genereren van onderzoeks- en aanschrijfbestanden geëlimineerd. Institutionele huishoudens zijn huishoudens waarbij 20 of meer personen op hetzelfde adres woonachtig zijn. DWI kan niet aangeven of hiermee alle studentenhuishoudens uit de onderzoeks- en aanschrijfbestanden worden geëlimineerd. Hierdoor ontstaat het risico dat de aantallen minimahuishoudens in de armoedemonitor ook studentenhuishoudens bevatten.

Tevens geven DWI en DPG aan dat het aanleveringsproces van de bronbestanden slechts sporadisch wordt geëvalueerd met alle betrokken diensten. Een laatste evaluatie heeft volgens DWI en DPG plaatsgevonden in 2008. Hoewel de intentie bestond deze evaluatie een structurele vorm te geven constateert de rekenkamer dat dit uiteindelijk niet is gebeurd.

### *Betrouwbare werking Socratis*

Voor de koppeling van de bronbestanden in DIA wordt het softwarepakket Socratis gebruikt. Inzicht in de werking van Socratis bij het maken van de bestandskoppeling is noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de verwerking van de bronbestanden en de gegenereerde onderzoeks- en aanschrijfbestanden te waarborgen.

Socratis is een product van een externe leverancier (KWIZ). Volgens DWI is Socratis een aangepaste versie van een reeds bestaand softwarepakket dat ook door de gemeente Den Haag wordt gebruikt. Met ingang van 2009 wordt Socratis beheerd door de afdeling Functioneel Beheer van DWI. Hoewel het beheer voor 2009 belegd was bij DPG is DWI de oorspronkelijke opdrachtgever geweest van KWIZ en is ook opdrachtgever gebleven voor het onderhoudscontract voor Socratis met KWIZ.

Op basis van het onderhoudscontract brengt KWIZ periodiek wijzigingen aan in de programmatuur van Socratis. Na het aanbrenge van wijzigingen brengt KWIZ een nieuwe versie uit van het Handboek Socratis. De afdeling Functioneel beheer van DWI geeft aan geen inzicht te hebben in de betrouwbare werking van Socratis. Eén oorzaak is dat DWI geen overzicht heeft van de aangebrachte wijzigingen door KWIZ in Socratis. De andere oorzaak is dat de werking van Socratis volgens de afdeling nooit is getest.

### *Geschiktheid onderzoeks- en aanschrijfbestanden*

Het gebruik van DIA is divers. Enerzijds wordt DIA gebruikt om aanschrijfbestanden voor specifieke voorzieningen te genereren. Anderzijds is DIA de bron van onderzoeksbestanden op basis waarvan O+S analyses maakt over kenmerken en omvang van minimahuishoudens in Amsterdam en de mate waarin de minimahuishoudens door de gemeente worden bereikt.

Dit diverse gebruik stelt hoge eisen aan de geschiktheid van de door DIA opgeleverde bestanden. Dit betekent dat de criteria gehanteerd door DIA bij het genereren van een bestand overeen moeten komen met het beoogd gebruik. Een aanschrijfbestand voor verkorte aanvragen voor de *Plusvoorziening 65+* mag, bijvoorbeeld, alleen huishoudens bevatten die zeker kwalificeren voor de geldende regelgeving bij deze voorziening.

De rekenkamer begrijpt van DPG en de afdeling Functioneel Beheer van DWI dat de controle op de gegenereerde bestanden uitsluitend bestaat uit een beoordeling op de omvang van de bestanden in vergelijking met voorgaande jaren. O+S geeft aan bij de uitvoering van haar analyses op de aangeleverde onderzoeksbestanden plausibiliteitstoetsen uit te voeren. Deze toetsing houdt, globaal, in dat de uitkomsten op basis van de laatste onderzoeksbestanden worden vergeleken met voorgaande jaren.

De rekenkamer begrijpt van DWI dat naar aanleiding van problemen bij het gebruik van de aanschrijfbestanden door het Dienstencentrum in 2007 overleg heeft plaatsgevonden met KWIZ. De rekenkamer heeft van het Dienstencentrum een document ontvangen waarin KWIZ aangeeft in welke mate de aanschrijfbestanden voldoen aan de relevante wet- en regelgeving van de afzonderlijke voorzieningen. Uit deze analyse komen diverse verschillen voort zoals de gehanteerde referentieperiodes en de mate waarin huishoudens voldoen aan aanvullende eisen van de voorziening (zoals bijvoorbeeld het zelfstandig wonen bij de *Plusvoorziening 65+*). Bij het Dienstencentrum, de IAD van DWI en de Afdeling Functioneel beheer is niet bekend of nadere acties hebben plaatsgevonden naar aanleiding van deze analyse.

## **Bijlage 4 - Bestandsvergelijking IPW**

De bestandsvergelijking is uitgevoerd door Atlas Advies. De resultaten van deze bestandsvergelijking zijn opgenomen in het *Evaluatierapport van het Innovatieprogramma werk en Bijstand 2006 (IPW) 'beter presteren met bijzondere bijstand'*, (5 mei 2009).

De bestandsvergelijking is in twee stappen uitgevoerd; de eerste stap betrof het aanleveren van een uitdraai uit het GBA (volwassenen ouder dan 18 jaar) en het relevante normbedrag (WSM) door de gemeenten aan het IB (in het geval van de gemeente Amsterdam 110% van het WSM). Vervolgens is in de tweede stap door het IB (op basis van burgerservicenummers) bij de Rijksbelastingdienst inkomensinformatie opgevraagd. De Rijksbelastingdienst leverde aan het IB de volgende gegevens: de hoogte van het verzamelinkomen (indien niet bekend het hoogst belastbaar loon) en indicaties inkomen box 2 en/of 3. Het IB heeft vervolgens de verkregen informatie gekoppeld aan de door de gemeente aangeleverde huishoudens. Per huishouden heeft het IB aangegeven of het inkomen hoger dan wel lager was dan het gehanteerde normbedrag en of er sprake was van indicatie box 2 of 3.





## Bijlage 5 - Bereik afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen

In tabel B5.1 is een overzicht gegeven van bereikpercentages voor de voorzieningen opgenomen in het gemiddeld bereik.

Tabel B5.1 - Bereik per inkomensondersteunende maatregel

Maatregel	Specifieke doelgroep voor meting bereik	2006	2007	2008
Kwijtscheldingsregeling gemeentelijke heffingen	Burgers met een inkomen tot 100% van het WSM en zonder vermogen <sup>190</sup>	72%	74%	77%
Plusvoorziening 65+	Zelfstandig wonende ouderen langer dan drie op of onder 110% van het WSM	57%	57%	58%
Langdurigheidtoeslag	Huishoudens langer dan vijf jaar op of onder 110% van het WSM	33%	33%	33%
Knipkaartregeling	Huishoudens langer tussen drie en vijf jaar op of onder 110% van het WSM	37%	34%	22%
Stadspas	Alle personen op of onder 110% van het WSM, 65+, inburgeraars en diverse uitkeringsgerechtigden	84%	85%	83%
PC-regeling	Kinderen uit minimahuishoudens die voortgezet onderwijs volgen	n/a	74%	70%
Scholierenvergoeding	Huishoudens op of onder 110% van het WSM met ten laste komende kinderen die onderwijs volgen.	72%	70%	72%
(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering	Huishoudens op of onder 110% van het WSM	62%	61%	61%
<b>Gemiddeld bereik</b>		<b>69%</b>	<b>71%</b>	<b>69%</b>

Bron: Armoedemonitor 2006, 2007 en 2008

Op basis van bovenstaande tabel merkt de rekenkamer op dat de daling van 2% in het gemiddeld bereik voornamelijk wordt veroorzaakt door het gerealiseerde bereik bij de *Knipkaartregelingen* de *PC-regeling*. Op het niveau van het bereik per inkomensondersteunende maatregel constateert de rekenkamer vier inconsistenties die de vergelijkbaarheid van deze percentages over de jaren beïnvloeden:

<sup>190</sup> De rekenkamer wijst erop dat de omschrijving van de doelgroep afkomstig is uit de armoedemonitor.

Deze omschrijving wijkt af van de feitelijke situatie dat de kwijtscheldingsregeling wordt toegepast op basis van draagkrachtberekeningen en niet gekoppeld is aan een inkomensnorm van 100% WSM.

- *Kwijtscheldingsregeling*: gedurende de periode 2006-2008 is de definitie van de doelgroep voor de bereiksberekening verder aangescherpt. In 2006 bestond de doelgroep nog uit alle minimahuishoudens, in 2008 bestond de doelgroep uit minimahuishoudens op bijstandsniveau zonder vermogen voor zover deze gegevens betrouwbaar uit DIA konden worden betrokken.<sup>191</sup> Het effect van deze wijzigingen is niet te kwantificeren volgens O+S maar beperkt wel de vergelijkbaarheid van het bereik over de jaren.
- *Langdurigheidtoeslag*: tot 2008 was het om technische redenen niet mogelijk om de doelgroep langer dan vijf op of onder 110% van het WSM uit DIA te bepalen, om deze reden werd de groep langer dan drie jaar gehanteerd. Met ingang van 2008 is het wel mogelijk om de doelgroep langer dan vijf jaar te bepalen. In het geval dat in 2008 de oude doelgroep zou zijn gehanteerd had dit geleid tot een bereik van 29% in plaats van 33%.<sup>192</sup>
- *Stadspas*: de percentages in de armoedemonitor betreffen het bereik binnen de totale doelgroep van de *Stadspas*. Het bereik onder de Amsterdamse minimahuishoudens is aanmerkelijk lager en betrof in 2008 58% (2007: 54%).<sup>193</sup>
- *PC-regeling*: het percentage betreft een cumulatief percentage voor de bereikte doelgroep. Omdat op basis van DIA geen informatie beschikbaar is over de in- en uitstroom van deze specifieke doelgroep is de vermeende onnauwkeurigheid tot uitdrukking gebracht in een grover percentage met als gevolg een daling van het bereikscijfer in de armoedemonitor tot 70% in 2008.<sup>194</sup>

Op basis van deze vier bevindingen constateert de rekenkamer dat de bereikpercentages op het niveau van afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen, gebruikt om het gemiddelde bereik te berekenen, in vier gevallen niet over de jaren vergelijkbaar zijn.

---

<sup>191</sup> Interview O+S.

<sup>192</sup> DWI, *Armoedemonitor 2008*, oktober 2009, p.51.

<sup>193</sup> DWI, *Armoedemonitor 2008*, oktober 2009, p.71.

<sup>194</sup> DWI, *Armoedemonitor 2008*, oktober 2009, p.74.

## Bijlage 6 - Methode om de armoedevalscore te berekenen

Deze bijlage bevat de methode waarop de rekenkamer de armoedevalscore heeft berekend. Allereerst presenteren we de brongegevens die we hebben gebruikt in tabel B6.1.

Tabel B6.1 - Brongegevens voor de berekening van de armoedevalscore - huishoudens met personen jonger dan 65 jaar, situatie 2008 (bedragen in €)

	% van het WSM (fiscaal loon)	% bruto fiscaal minimumloon	netto inkomen	Fiscaal loon	huurtoeslag	zorgtoeslag	kindertoeslag	Kwijtschelding waterschap	LDT/Knipkaart	Bijzondere Bijstand	Ziektekostenregeling	Scholierenvergoeding	Stadspas	Kwijtschelding	Woonkostenbijdrage	Totaal Koopkracht
Alleenstaande	100 <sup>a</sup>	71	10.696	13.337	1.616	542	-	105	341	510	150	-	60	226	50	14.296
	100 <sup>b</sup>	80	11.889	15.028	1.616	542	-	-	341	510	150	-	-	-	50	15.098
	110	90	13.233	16.906	1.269	542	-	-	341	262	150	-	-	-	50	15.847
	120	100	14.442	18.785	687	542	-	-	-	106	150	-	-	-	-	15.927
	130	110	15.502	20.663	50	458	-	-	-	-	150	-	-	-	-	16.160
(Echt)paar zonder kinderen	100 <sup>a</sup>	90	15.280	16.906	2.090	1.461	-	231	486	626	300	-	120	296	63	20.953
	100 <sup>b</sup>	100	16.513	18.785	2.090	1.461	-	-	486	618	300	-	-	-	63	21.531
	110	110	17.579	20.663	1.963	1.376	-	-	486	383	300	-	-	-	63	22.150
	120	120	18.470	22.542	1.545	1.289	-	-	-	265	300	-	-	-	63	21.932
	130	130	19.360	24.420	1.091	1.202	-	-	-	155	300	-	-	-	-	22.108
(Echt)paar met kinderen	100 <sup>a</sup>	89	15.280	16.719	2.090	1.461	994	231	486	732	300	750	240	296	77	22.937
	100 <sup>b</sup>	100	16.621	18.785	2.090	1.461	994	-	486	697	300	750	-	-	77	23.476
	110	110	17.688	20.663	1.965	1.376	994	-	486	461	300	750	-	-	77	24.097
	120	120	18.579	22.542	1.546	1.289	994	-	-	343	300	-	-	-	77	23.128
	130	130	19.470	24.420	1.093	1.203	994	-	-	234	300	-	-	-	-	23.294
Alleenstaande ouder	100 <sup>a</sup>	72	13.752	13.525	2.090	542	994	231	436	626	150	750	180	296	92	20.139
	100 <sup>b</sup>	80	14.858	15.028	2.090	542	994	-	436	626	150	750	180	-	92	20.717
	110	90	16.266	16.906	2.090	542	994	-	436	297	150	750	-	-	92	21.617
	120	100	17.555	18.785	2.090	542	994	-	-	-	150	-	-	-	92	21.423
	130	110	18.697	20.663	1.966	458	994	-	-	-	150	-	-	-	-	22.265

De in de tabel opgenomen bedragen zijn voornamelijk afkomstig van het Coelo. Het Coelo heeft een programma Lokosim waarmee effecten van inkomensondersteunende maatregelen van gemeenten op de armoedeval kunnen worden onderzocht. De rekenkamer heeft de bedragen voor de woonkostenbijdrage zelf berekend op basis van gegevens van de Dienst Belastingen. Daarnaast heeft de rekenkamer een inschatting gemaakt van het voordeel dat verschillende huishoudtypen hebben van de (aanvullende) ziektekostenverzekering. In tabel B6.1 worden per huishoudtype twee regels met 100% van het WSM gepresenteerd (a en b). De reden hiervoor is dat bij 100% van het WSM een ander inkomen hoort als sprake is van een uitkering. Indien het fiscaal inkomen 100% van het WSM is en wordt verkregen door arbeid dan is het netto inkomen hoger als gevolg van onder andere de arbeidskorting. Aangezien de meeste regelingen gebruik maken van het fiscaal inkomen als inkomensgrens worden zowel de situatie waarin het inkomen 100% van het WSM als wanneer het inkomen bestaat uit een bijstandsuitkering (WSM) gepresenteerd.

Op basis van deze brongegevens is het mogelijk om te bepalen hoe hoog de landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen gezamenlijk zijn voor de verschillen inkomensgroepen. De resultaten staan vermeld in tabel B6.2

*Tabel B6.2 - Omvang inkomensondersteunende maatregel voor verschillende inkomensgroepen en uitgesplitst naar landelijke en gemeentelijke regelingen (2008)*

	Fiscaal loon (% minimumloon)	Fiscaal jaarloon (abs)	netto inkomen	Totaal landelijke regelingen en waterschap	Totaal gemeentelijke regelingen	Totaal koopkracht	Toename netto-inkomen	Toename koopkracht
<b>Alleenstaande</b>								
100% van het WSM (bijstand)	71	€ 13.337	€ 10.696	€ 2.263	€ 1.337	€ 14.296	0,0%	0,0%
100% van het WSM (werk)	80	€ 15.028	€ 11.889	€ 2.158	€ 1.051	€ 15.098	11,2%	5,6%
110% van het WSM	90	€ 16.906	€ 13.233	€ 1.811	€ 803	€ 15.847	23,7%	10,8%
120% van het WSM	100	€ 18.785	€ 14.442	€ 1.229	€ 256	€ 15.927	35,0%	11,4%
130% van het WSM	110	€ 20.663	€ 15.502	€ 508	€ 150	€ 16.160	44,9%	13,0%
<b>Echtpaar zonder kinderen</b>								
100% van het WSM (bijstand)	90	€ 16.906	€ 15.280	€ 3.782	€ 1.891	€ 20.953	0,0%	0,0%
100% van het WSM (werk)	100	€ 18.785	€ 16.513	€ 3.551	€ 1.467	€ 21.531	8,1%	2,8%
110% van het WSM	110	€ 20.663	€ 17.579	€ 3.339	€ 1.232	€ 22.150	15,0%	5,7%
120% van het WSM	120	€ 22.542	€ 18.470	€ 2.834	€ 628	€ 21.932	20,9%	4,7%
130% van het WSM	130	€ 24.420	€ 19.360	€ 2.293	€ 455	€ 22.108	26,7%	5,5%

	Fiscaal loon (% minimumloon)	Fiscaal jaarloon (abs)	netto inkomen	Totaal landelijke regelingen en waterschap	Totaal gemeentelijke regelingen	Totaal koopkracht	Toename netto-inkomen	Toename koopkracht
<b>Echtpaar met kinderen</b>								
100% van het WSM (bijstand)	89	€ 16.719	€ 15.280	€ 4.776	€ 2.881	€ 22.937	0,0%	0,0%
100% van het WSM(werk)	100	€ 18.785	€ 16.621	€ 4.545	€ 2.310	€ 23.476	8,8%	2,3%
110% van het WSM	110	€ 20.663	€ 17.688	€ 4.335	€ 2.074	€ 24.097	15,8%	5,1%
120% van het WSM	120	€ 22.542	€ 18.579	€ 3.829	€ 720	€ 23.128	21,6%	0,8%
130% van het WSM	130	€ 24.420	€ 19.470	€ 3.290	€ 534	€ 23.294	27,4%	1,6%
<b>Alleenstaande ouder</b>								
100% van het WSM (bijstand)	72	€ 13.525	€ 13.752	€ 3.857	€ 2.530	€ 20.139	0,0%	0,0%
100% van het WSM (werk)	80	€ 15.028	€ 14.858	€ 3.626	€ 2.234	€ 20.717	8,0%	2,9%
110% van het WSM	90	€ 16.906	€ 16.266	€ 3.626	€ 1.725	€ 21.617	18,3%	7,3%
120% van het WSM	100	€ 18.785	€ 17.555	€ 3.626	€ 242	€ 21.423	27,7%	6,4%
130% van het WSM	110	€ 20.663	€ 18.697	€ 3.418	€ 150	€ 22.265	36,0%	10,6%

Op basis van de gegevens in tabel B6.2 is het vervolgens mogelijk om te bepalen hoeveel de verschillende huishoudens over houden aan hun netto inkomensstijging als gevolg van wegvallende inkomensondersteunende maatregelen. Deze informatie is opgenomen in tabel B6.3 en heeft als basis gediend voor de figuur in hoofdstuk 3.

*Tabel B6.3 - Netto inkomensstijging ten opzicht van WSM, wegvallende inkomensondersteuning (landelijk en gemeentelijk) en armoedevalscore*

	verschil netto inkomen (tov WSM)	Verschil landelijke regelingen	verschil gemeentelijke regelingen	Koopkracht ontwikkeling	Armoedeval (abs)	Armoedevalscore totaal (%)	Armoedevalscore gemeentelijke regelingen	Armoedevalscore landelijke regelingen
<b>Alleenstaande</b>								
110% van het WSM	€ 2.537	-€ 452	-€ 534	€ 1.551	€ 986	39%	21%	18%
120% van het WSM	€ 3.746	-€ 1.034	-€ 1.081	€ 1.631	€ 2.115	56%	29%	28%
130% van het WSM	€ 4.806	-€ 1.755	-€ 1.187	€ 1.864	€ 2.942	61%	25%	37%

	verschil netto inkomen (tov WSM)	Verschil landelijke regelingen	verschil gemeentelijke regelingen	Koopkracht ontwikkeling		Armoedeval (abs)	Armoedevalscore totaal (%)	Armoedevalscore gemeentelijke regelingen	Armoedevalscore landelijke regelingen
<b>Echtpaar zonder kinderen</b>									
110% van het WSM	€ 2.299	-€ 443	-€ 659	€ 1.197		€ 1.102	48%	29%	19%
120% van het WSM	€ 3.190	-€ 948	-€ 1.263	€ 979		€ 2.211	69%	40%	30%
130% van het WSM	€ 4.080	-€ 1.489	-€ 1.436	€ 1.155		€ 2.925	72%	35%	36%
<b>Echtpaar met kinderen</b>									
110% van het WSM	€ 2.408	-€ 441	-€ 807	€ 1.160		€ 1.248	52%	34%	18%
120% van het WSM	€ 3.299	-€ 947	-€ 2.161	€ 191		€ 3.108	94%	66%	29%
130% van het WSM	€ 4.190	-€ 1.486	-€ 2.347	€ 357		€ 3.833	91%	56%	35%
<b>Alleenstaande ouder</b>									
110% van het WSM	€ 2.513	-€ 231	-€ 804	€ 1.478		€ 1.035	41%	32%	9%
120% van het WSM	€ 3.803	-€ 231	-€ 2.288	€ 1.284		€ 2.518	66%	60%	6%
130% van het WSM	€ 4.945	-€ 439	-€ 2.380	€ 2.126		€ 2.819	57%	48%	9%

Tabel B6.3 laat zien welke netto inkomensstijging hoort bij een inkomen boven het WSM (bijstandsniveau). Daarnaast wordt aangegeven hoe groot de omvang van wegvallende inkomensondersteuning is waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen gemeentelijke en landelijke regelingen. De netto-inkomenstijging gecorrigeerd voor wegvallende inkomensondersteuning is de koopkrachttoename. Het verschil tussen de netto-inkomenstijging en de koopkrachtstijging als percentage van de netto-inkomenstijging is de armoedevalscore. Als de koopkrachtstijging gelijk is aan de netto-inkomenstijging dan is de armoedevalscore gelijk aan 0. Als de koopkrachtstijging € 0 bedraagt dan is de armoedevalscore 100%

## Bijlage 7 - Toedeling medewerkers Dienstencentrum aan maatregelen

In deze bijlage laat de rekenkamer zien hoe ze het aantal fte's belast met de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen bij het Dienstencentrum heeft toegeedeeld aan elk van de maatregelen afzonderlijk.

Van DWI hebben we de gemiddelde fte inzet per regeling ontvangen en het totaal aantal fte's belast met de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen in 2007 en 2008. Op basis van de verhouding van de gemiddelde fte inzet per regeling heeft de rekenkamer de totale fte inzet per regeling voor 2007 en 2008 berekend. In tabel B7.1 staan de resultaten van deze berekening vermeldt.

Tabel B7.1 - Toedeling fte's aan verschillende regelingen - opgave DWI en berekening rekenkamer (2007 en 2008)

Gem. fte inzet per regeling (opgave DWI)		Toedeling fte's (berekening rekenkamer)	
Regeling / afd	fte <sup>a</sup>	2007 (fte)	2008 (fte)
Langdurigheidtoeslag/Knipkaartregeling	11	10,4	11,7
Plusvoorziening 65+	3	2,8	3,2
Scholierenvergoeding	6	5,7	6,4
PC-regeling	4	3,8	4,3
(Aanvullende) Collectieve ziektekostenverzekering	3	2,8	3,2
Declaraties <sup>195</sup>	7	6,6	7,5
Administratie	6	5,7	6,4
<b>Totaal</b>	<b>40</b>	<b>37,9<sup>a</sup></b>	<b>42,6<sup>a</sup></b>

a: opgave DWI

Van de bovenstaande specificaties moeten het aantal fte's voor de administratie en het aantal fte's belast met de declaraties nog worden toegerekend aan het de verschillende regelingen. Het aantal fte's voor de administraties is over de regelingenverdeeld op basis van het aantal genomen besluiten per regeling. Het aantal fte's belast met declaraties is verdeeld op basis van het aantal afgehandelde declaraties bij de *Scholierenvergoeding* en de *Knipkaartregeling*. De resultaten van deze toerekening is opgenomen in tabel B7.2.

<sup>195</sup> Betreft zowel declaraties voor de *Knipkaartregeling* als de *Scholierenvergoeding*.

Tabel B7.2 - Toerekening fte's belast met administratie en declaraties aan individuele regelingen

Regeling	Aantal besluiten		Toerekening fte's belast met administratie	
	2007	2008	2007	2008
Langdurigheidtoeslag/Knipkaartregeling	46.597	48.349	1,7	2,0
Plusvoorziening 65+	10.518	11.307	0,4	0,5
Scholierenvergoeding	33.061	29.400	1,2	1,2
PC -regeling	1.290	1.119	0,0	0,0
(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering	62.891	63.212	2,3	2,6
<b>Totaal</b>	<b>154.357</b>	<b>153.387</b>	<b>5,7</b>	<b>6,4</b>
Regeling	Aantal declaraties		Toerekening fte's belast met declaraties	
	2007	2008	2007	2008
Langdurigheidtoeslag/Knipkaartregeling	11.583	15.737	2,6	4,1
Scholierenvergoeding	18.151	13.002	4,0	3,4
<b>Totaal</b>	<b>29.734</b>	<b>28.739</b>	<b>6,6</b>	<b>7,5</b>

Bron: opgave DWI en berekening rekenkamer

Rekeninghoudend met het aantal toegerekende fte's voor de administratie en afhandeling van declaraties is de berekende verdeling van fte's over de 5 regelingen als volgt.

Tabel B7.3 - Fte's per regeling in 2007 en 2008

Regeling	2007 (fte)	2008 (fte)
Langdurigheidtoeslag/Knipkaartregeling	14,7	17,8
Plusvoorziening 65+	3,2	3,7
Scholierenvergoeding	11,0	11,0
PC-regeling	3,8	4,3
(Aanvullende) Collectieve Ziektekostenverzekering	5,2	5,8
<b>Totaal</b>	<b>37,9<sup>a</sup></b>	<b>42,6<sup>a</sup></b>



## Bijlage 8 - Illustratie beleidsvoorschriften Bijzondere bijstand

Soort aanvraag	Toetsingscriteria	Vergoeding <sup>196</sup>
Eigen bijdrage voorschool	Geldige indicatie door consultatiebureaus van de afdeling Jeugdgezondheidszorg van de GGD of AT.	Gelijk aan de eigen bijdrage voorschool zonder toepassing van de ondergrens eigen bijdragen van €50.
Brillen en lenzen	Alleen als aanvrager om bijzondere reden vaker een nieuwe bril nodig heeft dan de regeling in de AV (Plus) Amsterdam toestaat. Bijzondere opties alleen op indicatie van oogarts. Lenzenvloeistof en onderhoudsmiddelen alleen als er een medische indicatie voor lensgebruik is.	Meerkosten boven vergoeding uit aanvullende verzekering. Afwezigheid van aanvullende verzekering geldt als tekortschieten van verantwoordelijkheidsbesef.
Was- en kleding-kosten	In principe op basis van advies GGD over medische reden voor meer dan normale kledingslijtage, gewichtsaf- of toename en extra waskosten. Voor extra kosten als gevolg van gewichtsaf- of toename is bijstand mogelijk bij een af- of toename van minimaal 2 kledingmaten.	Op basis van prijs voor kledingstukken in prijslijst voor duurzame goederen.
Kosten van een bevalling	Alleen bij medische of sociale indicatie.	Het niet door de (aanvullende) verzekering gedekte deel van de kosten op basis van definitieve nota.
Verhuiskosten	Alleen in geval van bijzondere situaties zoals bijvoorbeeld: na crisisopvang, langdurig verblijf in verzorgingshuis, langdurige detentie en sociale redenen.	Vergoede kosten zijn mede afhankelijk van de mogelijkheden van de aanvrager, o.a. wat betreft noodzaak tot inhuur professionele verhuizers in plaats van vrienden of familie.

<sup>196</sup> Vergoedingen worden allemaal aanvullend gecorrigeerd voor draagkracht.

Soort aanvraag	Toetsingscriteria	Vergoeding <sup>196</sup>
Babyuitzet	Alleen in geval van bijzondere situaties (gelijk aan die genoemd bij verhuiskosten). Rekening houden met o.a. GKA als voorliggende voorziening.	Conform <i>Prijslijst duurzame goederen</i> , verminderd met eventuele bijdragen vanuit onderhoudsplicht ouders aanvrager en reserveringscapaciteit aanvrager tot aan moment van verwachte bevalling.
Bezoek aan familie in detentie	Detentie van familie is op te vatten als een bijzondere omstandigheid. Reiskosten voor bezoek komen in aanmerking voor bijzondere bijstand tenzij de gedetineerde in (half)open inrichting verblijft of in het buitenland gedetineerd is.	Reiskosten (OV 2 <sup>e</sup> klas) voor één bezoek per maand per achterblijvend gezinslid, eventueel vaker op grond psychosociale of sociale omstandigheden.
Uitvaartkosten	(On)toereikende eigen middelen, verzekeringsgelden en nalatenschap bij nabestaande om evenredig deel in uitvaartkosten te kunnen dragen.	Conform <i>Prijslijst Bijzondere bijstand</i> rekening houdend, binnen redelijke grenzen, met persoonlijke voorkeur van de betrokkenen.

## Bijlage 9 - Prijslijst Bijzondere bijstand

	Aantal	2008	2009	2010
<b>1. Kosten Woninginrichting</b>				
1a. Woonkamerinrichting				
Woonkamermeubilair				
Bank (2 en 3-zits)	1	€ 1.088	€ 1.131	€ 1.157
Salontafel	1	€ 109	€ 113	€ 115
Eettafel (4-pers)	1	€ 163	€ 169	€ 173
Stoel (4 stuks)	1	€ 327	€ 339	€ 347
Wandmeubel	1	€ 489	€ 508	€ 520
Totaal woonkamerinrichting		variabel	variabel	variabel
1b. Slaapkamermeubilair 1&2 persoons				
1) Slaapkamermeubilair 1 persoons				
Bed	1	€ 136	€ 141	€ 144
Nachtkastje	1	€ 54	€ 56	€ 58
Linnenkast	1	€ 163	€ 169	€ 173
totaal		variabel	variabel	variabel
2) Slaapkamer accessoires 1 persoons				
Matras gewoon (16 cm)	1	€ 109	€ 113	€ 115
Matras speciaal* (17 cm)	1	€ 327	€ 339	€ 347
Moltonhoes	1	€ 14	€ 14	€ 14
Moltonhoes speciaal*	1	€ 81	€ 85	€ 86
Dekbed	1	€ 66	€ 68	€ 70
Dekbedhoes+ sloop	1	€ 16	€ 16	€ 17
Matrasbeschermer	1	€ 14	€ 14	€ 14
Hoes	1	€ 14	€ 14	€ 14
Kussen	1	€ 14	€ 14	€ 14
totaal (exclusief de speciale uitvoeringen*)		variabel	variabel	variabel
Totaal 1 persoonsslaapkamerinrichting		variabel	variabel	variabel
3) Slaapkamermeubilair 2 persoons				
Bed	1	€ 272	€ 283	€ 290
Nachtkastje	1	€ 109	€ 113	€ 115
Linnenkast	1	€ 272	€ 283	€ 290
totaal		variabel	variabel	variabel
4) Slaapkamer accessoires 2 persoons				
Matras gewoon (16 cm)	1	€ 232	€ 241	€ 246
Matras speciaal* (17 cm)	1	€ 545	€ 566	€ 579
Moltonhoes	1	€ 14	€ 14	€ 14
Moltonhoes speciaal*	1	€ 136	€ 141	€ 144
Dekbed	1	€ 109	€ 113	€ 115
Dekbedhoes+ sloop	1	€ 27	€ 28	€ 29
Matrasbeschermer	1	€ 14	€ 14	€ 14

	Aantal	2008	2009	2010
Hoes	1	€ 14	€ 14	€ 14
Kussen	2	€ 54	€ 56	€ 58
Totaal (exclusief*)	1	variabel	variabel	variabel
Totaal 2 persoons slaapkamerinrichting		variabel	variabel	variabel
<b>1c. Keukeninrichting</b>				
<b>1) Keukenmeubilair</b>				
Tafel	1	€ 81	€ 85	€ 86
Keukenstoel	2	€ 38	€ 40	€ 41
Kruk	1	€ 8	€ 8	€ 8
Keukentrap	1	€ 25	€ 26	€ 26
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>2) Keukeninventaris</b>				
Afdruiprek	1	€ 6	€ 6	€ 6
Afvalbak	1	€ 11	€ 12	€ 12
Afwasbak	1	€ 2	€ 2	€ 2
Broodplank	1	€ 6	€ 6	€ 6
Bestekbak	1	€ 6	€ 6	€ 6
Fluitketel	1	€ 7	€ 7	€ 7
Pannenset (4-delig)	1	€ 33	€ 34	€ 35
Pedaalemmer	1	€ 8	€ 8	€ 8
Schoonmaakartikelen	1	€ 16	€ 16	€ 17
Vergiet	1	€ 6	€ 6	€ 6
Warmte-onderzetter	3	€ 12	€ 13	€ 13
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>3) Keukengerei</b>				
Bestekset (24-delig)	1	€ 21	€ 22	€ 23
Kaasschaaf	1	€ 2	€ 2	€ 2
Pureestamper	1	€ 2	€ 2	€ 2
Aardappelmes	1	€ 1	€ 1	€ 1
Broodmes	1	€ 2	€ 2	€ 2
Houten lepels	3	€ 8	€ 8	€ 8
Rasp	1	€ 12	€ 13	€ 13
Diepvriesdoosjes (4stuks)	1	€ 2	€ 2	€ 2
Blikopener	1	€ 2	€ 2	€ 2
Garde	1	€ 2	€ 2	€ 2
Zeef	1	€ 2	€ 2	€ 2
Kurkentrekker	1	€ 2	€ 2	€ 2
Fruitpers	1	€ 1	€ 1	€ 1
Droogrek (balkon)	1	€ 8	€ 8	€ 8
Soeplepel	1	€ 2	€ 2	€ 2
Glazenset	1	€ 27	€ 28	€ 29
Serviesgoed	1	€ 49	€ 50	€ 52
Handdoek+theedoek	2	€ 9	€ 9	€ 10

	Aantal	2008	2009	2010
Totaal keukengerei		variabel	variabel	variabel
Totaal keukeninrichting		variabel	variabel	variabel
1d. Badkamerinrichting				
1) Badkamermeubilair				
Badkamerkast (met spiegel)	1	€ 27	€ 28	€ 29
Badkameraccessoires	1	€ 11	€ 12	€ 12
Bad- en wc-mat	1	€ 8	€ 8	€ 8
Douchegordijn	1	€ 14	€ 14	€ 14
Douchestok	1	€ 6	€ 6	€ 6
Spiegel (apart)	1	€ 11	€ 12	€ 12
Wasmand	1	€ 6	€ 6	€ 6
WC-accessoires	1	€ 16	€ 16	€ 17
Totaal		€ 98	€ 102	€ 105
2) Badlinnen per persoon				
Badlakens (3 stuks)	1	€ 15	€ 15	€ 16
Handdoeken (3 stuks)	1	€ 10	€ 11	€ 11
Washandjes (3 stuks)	1	€ 8	€ 8	€ 8
Totaal		€ 33	€ 34	€ 35
Totaal badkamerinrichting		variabel	variabel	variabel
1 e. Halinrichting				
Halinrichting				
Diversen	1	€ 27	€ 28	€ 29
Totaal halinrichting		€ 27	€ 28	€ 29
1f. Huishoudelijke apparatuur				
1) Groot				
Combimagnetron	1	€ 191	€ 198	€ 203
Magnetron gewoon	1	€ 109	€ 113	€ 115
Oventje (kleintje)	1	€ 81	€ 85	€ 86
Gasplaat (4-pits)	1	€ 109	€ 113	€ 115
Gasfornuis	1	€ 381	€ 396	€ 405
Koel/vries-combinatie	1	€ 408	€ 424	€ 434
Koelkast tafelmodel	1	€ 354	€ 368	€ 376
Wasmachine	1	€ 545	€ 566	€ 579
Droger (condens)	1	€ 545	€ 566	€ 579
Droger (lucht)	1	€ 354	€ 368	€ 376
totaal grote huish. Apparaten		variabel	variabel	variabel
2) Klein				
Stofzuiger	1	€ 136	€ 141	€ 144
Strijkplank	1	€ 27	€ 28	€ 29
Strijkijzer	1	€ 16	€ 16	€ 17
Totaal kleine Huish. Apparaten		€ 179	€ 186	€ 190

	Aantal	2008	2009	2010
<b>3) Overige</b>				
Televisie	1	€ 435	€ 452	€ 463
Haardroger	1	€ 8	€ 8	€ 8
Wekkerradio	1	€ 8	€ 8	€ 8
Totaal overige Huish. Apparaten		variabel	variabel	variabel
Totaal Huishoudelijke apparatuur		variabel	variabel	variabel
<b>1g. Verlichting</b>				
Verlichting per vertrek				
1) Huiskamer	1	€ 81	€ 85	€ 86
2) Slaapkamer	1	€ 41	€ 42	€ 43
3) Keuken	1	€ 27	€ 28	€ 29
4) Badkamer	1	€ 27	€ 28	€ 29
5) Hal	1	€ 14	€ 14	€ 14
Totaal verlichting		variabel	variabel	variabel
<b>1h. Raam- vloer en wandbekleding</b>				
<b>I) Raambekleding</b>				
Per m <sup>2</sup> raam	variabel	€ 27	€ 28	€ 29
Totaal Raambekleding		variabel	variabel	variabel
<b>J) Vloerbedekking</b>				
Tapijt (4 m breed) p. strek. M	variabel	€ 54	€ 56	€ 58
Vinyl (2 m breed) p. strek. M	variabel	€ 27	€ 28	€ 29
Vinyl (4 m breed) p. strek. M	variabel	€ 49	€ 50	€ 52
Ondervloer (per 10 stuks)	variabel	€ 19	€ 20	€ 20
Legloon Tapijt per strekkende meter	variabel	€ 8	€ 8	€ 8
Legloon Vinyl per strekkende meter	variabel	€ 8	€ 8	€ 8
Totaal vloerbedekking		variabel	variabel	variabel
<b>K) Wandbekleding</b>				
Behang: per rol	variabel	€ 11	€ 12	€ 12
lijm 125gr pak (2 stuks)	variabel	€ 9	€ 9	€ 10
Verf: grondverf (per 5 ltr)	variabel	€ 33	€ 34	€ 35
hoogglans (5 ltr)	variabel	€ 44	€ 46	€ 47
Plafondverf: per bus (5 ltr) (latex)	variabel	€ 11	€ 12	€ 12
Overige benodigheden	variabel	€ 170	€ 176	€ 180
Totaal wandbekleding		variabel	variabel	variabel
<b>Een volledige woninginrichting</b>				
<b>1i. Volledige woninginrichting</b>				
Grootte van het huishouden		2008	2009	2010
1-persoon jonger dan 23 jaar maximaal		€ 1.533	€ 1.593	€ 1.630
1-persoon jonger dan 23 jaar met				
kind(eren) maximaal		€ 2.044	€ 2.124	€ 2.173

	Aantal	2008	2009	2010
Vanaf 23 jaar				
1-persoon	1	€ 2.882	€ 2.995	€ 3.063
2-personen	2	€ 4.832	€ 5.020	€ 5.136
3 personen	3	€ 5.482	€ 5.696	€ 5.827
4 personen	4	€ 6.103	€ 6.341	€ 6.487
5 personen	5	€ 6.725	€ 6.987	€ 7.148
Opslag per persoon vanaf 6e lid van het	...	€ 622	€ 646	€ 661
<b>2. Baby-uitzet</b>				
<b>1) Babykamer:</b>				
Wieg/Ledikant	1	€ 71	€ 74	€ 76
Matras	1	€ 41	€ 42	€ 43
Zeiltje	1	€ 8	€ 8	€ 8
Onderlaktje	2	€ 16	€ 16	€ 17
Dekentje	1	€ 25	€ 26	€ 26
Bovenlaktje/kussensloop	2	€ 33	€ 34	€ 35
Moltononderlegger	6	€ 49	€ 50	€ 52
Aankleedkussen commode	1	€ 8	€ 8	€ 8
Totaal		€ 250	€ 260	€ 265
<b>2) Babykleding:</b>				
Luierhemd/pakje	6	€ 25	€ 26	€ 26
Truitjes	6	€ 49	€ 50	€ 52
Luiers (flanellen)	3	€ 8	€ 8	€ 8
Boxpakje	2	€ 27	€ 28	€ 29
Slabbetje	6	€ 16	€ 16	€ 17
Babypakje	2	€ 29	€ 31	€ 31
Paar sokjes	6	€ 14	€ 14	€ 14
Winterjas	1	€ 27	€ 28	€ 29
Mutsje	2	€ 11	€ 12	€ 12
Totaal		€ 206	€ 214	€ 219
<b>3) Babyartikelen:</b>				
Kinderwagen (compleet)	1	€ 327	€ 339	€ 347
Baby-zak	1	€ 27	€ 28	€ 29
Baby-badje	1	€ 19	€ 20	€ 20
Veiligheidspelden (setje)	1	€ 3	€ 3	€ 3
Speen (verpakking 2 stuks)	2	€ 2	€ 2	€ 2
Luier-emmer	1	€ 8	€ 8	€ 8
Kruikje	2	€ 7	€ 7	€ 7
Babyfles	2	€ 6	€ 6	€ 6
Totaal		€ 398	€ 413	€ 423

	Aantal	2008	2009	2010
<b>4) Babyverzorging:</b>				
Monddoekjes	6	€7	€7	€7
Babykam/borstel	1	€2	€2	€2
Talkpoeder	1	€1	€1	€1
Zalf	1	€2	€2	€2
Washandje	6	€7	€7	€7
Babyolie	1	€2	€2	€2
Babyshampoo	1	€1	€1	€1
Totaal		€23	€23	€24
<b>5) Overige</b>				
Commode	1	€41	€42	€43
Kinderstoel	1	€29	€31	€31
Babybox	1	€73	€76	€78
Totaal		€144	€149	€153
Totaal baby-uitzet incl. box, stoel e.d.		€1.019	€1.059	€1.084
<b>3. Kleding</b>				
<b>3a. Kinderkleding 1 tot 6 jaar</b>				
<b>1) Onderkleding</b>				
Slip (per stuk)	1	€2	€2	€2
Hemd (per stuk)	1	€5	€5	€5
Totaal (per setje)		€7	€7	€7
<b>2) Bovenkleding</b>				
Trui	1	€16	€16	€17
Blouse/overhemd	1	€14	€14	€14
T-shirt	1	€6	€6	€6
Rok/broek	1	€21	€22	€23
Spijkerbroek	1	€16	€16	€17
Jurk	1	€16	€16	€17
Panty	1	€6	€6	€6
Sokken ( per paar)	1	€2	€2	€2
Schoenen	1	€27	€28	€29
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>3) Overkleding</b>				
Winterjas	1	€38	€40	€41
Zomerjas	1	€33	€34	€35
Regenjas	1	€27	€28	€29
Handschoenen	1	€6	€6	€6
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>4) Nachtkleding</b>				
Pyama	1	€14	€14	€14
Totaal Kinderkleding 1 tot 6 jaar		variabel	variabel	variabel



	Aantal	2008	2009	2010
<b>3b Kinderkleding 6 tot 12 jaar</b>				
<b>1) Onderkleding</b>				
Slip (per stuk)	1	€ 2	€ 2	€ 2
Hemd (per stuk)	1	€ 5	€ 5	€ 5
Totaal (per setje)		€ 7	€ 7	€ 7
<b>2) Bovenkleding</b>				
Trui	1	€ 21	€ 22	€ 23
Blouse/overhemd	1	€ 19	€ 20	€ 20
T-shirt	1	€ 6	€ 6	€ 6
Rok/broek	1	€ 27	€ 28	€ 29
Spijkerbroek	1	€ 19	€ 20	€ 20
Jurk	1	€ 19	€ 20	€ 20
Panty	1	€ 7	€ 7	€ 7
Sokken ( per paar)	1	€ 2	€ 2	€ 2
Schoenen	1	€ 38	€ 40	€ 41
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>3) Overkleding</b>				
Winterjas	1	€ 54	€ 56	€ 58
Zomerjas	1	€ 41	€ 42	€ 43
Regenjas	1	€ 27	€ 28	€ 29
Handschoenen	1	€ 6	€ 6	€ 6
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>4) Nachtkleding</b>				
Pyama	1	€ 14	€ 14	€ 14
Totaal Kinderkleding 6 tot 12 jaar		variabel	variabel	variabel
<b>3c. Kinderkleding 12 tot 18 jaar</b>				
<b>1) Onderkleding</b>				
Slip (per stuk)	1	€ 2	€ 2	€ 2
Hemd (per stuk)	1	€ 6	€ 6	€ 6
Totaal (per setje)		€ 8	€ 8	€ 8
<b>2) Bovenkleding</b>				
Trui	1	€ 33	€ 34	€ 35
Blouse/overhemd	1	€ 19	€ 20	€ 20
T-shirt	1	€ 6	€ 6	€ 6
Rok/broek	1	€ 33	€ 34	€ 35
Spijkerbroek	1	€ 33	€ 34	€ 35
Jurk	1	€ 21	€ 22	€ 23
Panty	1	€ 6	€ 6	€ 6
Sokken ( per paar)	1	€ 2	€ 2	€ 2
Schoenen	1	€ 44	€ 46	€ 47
Totaal		variabel	variabel	variabel

	Aantal	2008	2009	2010
<b>3) Overkleding</b>				
Winterjas	1	€ 76	€ 79	€ 80
Zomerjas	1	€ 60	€ 62	€ 64
Regenjas	1	€ 33	€ 34	€ 35
Handschoenen	1	€ 6	€ 6	€ 6
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>4) Nachtkleding</b>				
Pyama	1	€ 14	€ 14	€ 14
Totaal Kinderkleding 12-18 jaar		variabel	variabel	variabel
<b>3d. Dameskleding</b>				
<b>1) Onderkleding</b>				
Bh (per stuk)	1	€ 14	€ 14	€ 14
Slip (per stuk)	1	€ 2	€ 2	€ 2
Hemdje (per stuk)	1	€ 6	€ 6	€ 6
<b>2) Bovenkleding</b>				
Trui	1	€ 38	€ 40	€ 41
Koltrui (dun)	1	€ 14	€ 14	€ 14
Vest	1	€ 27	€ 28	€ 29
Blouse	1	€ 21	€ 22	€ 23
T-shirt	1	€ 6	€ 6	€ 6
Jurk	1	€ 44	€ 46	€ 47
Rok	1	€ 35	€ 36	€ 37
Panty	1	€ 2	€ 2	€ 2
Maillot	1	€ 6	€ 6	€ 6
Sokken (per paar)	1	€ 6	€ 6	€ 6
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>3) Overkleding</b>				
Winterjas	1	€ 122	€ 127	€ 130
Zomerjas	1	€ 109	€ 113	€ 115
Regenjas	1	€ 54	€ 56	€ 58
Handschoenen	1	€ 6	€ 6	€ 6
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>4) Nachtkleding</b>				
Nachtjapon / pyjama	1	€ 14	€ 14	€ 14
<b>5) Schoenen</b>				
Pumps	1	€ 21	€ 22	€ 23
Winterschoenen	1	€ 38	€ 40	€ 41
Zomerschoenen	1	€ 19	€ 20	€ 20
Sportschoenen	1	€ 14	€ 14	€ 14
Pantoffels	1	€ 6	€ 6	€ 6
Totaal		variabel	variabel	variabel
Totaal dameskleding		variabel	variabel	variabel

	Aantal	2008	2009	2010
<b>3e. Herenkleding</b>				
<b>1) Onderkleding</b>				
Slip (per stuk)	1	€ 2	€ 2	€ 2
Hemd (per stuk)	1	€ 6	€ 6	€ 6
<b>2) Bovenkleding</b>				
Trui	1	€ 38	€ 40	€ 41
Blouse	1	€ 16	€ 16	€ 17
Flanellen overhemd	1	€ 14	€ 14	€ 14
T-shirt	1	€ 6	€ 6	€ 6
Colbert	1	€ 54	€ 56	€ 58
Stropdas	1	€ 11	€ 12	€ 12
Pantalon	1	€ 44	€ 46	€ 47
Spijkerbroek	1	€ 27	€ 28	€ 29
Sokken (per paar)	1	€ 6	€ 6	€ 6
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>3) Overkleding</b>				
Winterjas	1	€ 136	€ 141	€ 144
Zomerjas	1	€ 109	€ 113	€ 115
Regenjas	1	€ 54	€ 56	€ 58
Handschoenen	1	€ 6	€ 6	€ 6
Totaal		variabel	variabel	variabel
<b>4) Nachtkleding</b>				
Pyjama	1	€ 14	€ 14	€ 14
Totaal		€ 13	€ 14	€ 14
<b>5) Schoenen</b>				
Nette schoenen	1	€ 49	€ 50	€ 52
Sportschoenen	1	€ 27	€ 28	€ 29
Winterschoenen	1	€ 49	€ 50	€ 52
Pantoffels	1	€ 6	€ 6	€ 6
Totaal		variabel	variabel	variabel
Totaal herenkleding		variabel	variabel	variabel
<b>3.1 Complete garderobe</b>				
<b>Per persoon</b>				
Dameskleding		€ 623	€ 647	€ 662
Herenkleding		€ 673	€ 699	€ 715
Kinderkleding 1 tot 6 jaar		€ 249	€ 258	€ 264
Kinderkleding 6 tot 12 jaar		€ 302	€ 314	€ 321
Kinderkleding 12 tot 18 jaar		€ 387	€ 402	€ 411
<b>4. Overige Kosten</b>				
<b>4a. Verhuiskosten</b>				
Zelf verhuizen				
Steekwagen, tarief per dag (borg 57 euro)	1	€ 2	€ 2	€ 2
Verhuisdekens, tarief per dag (borg 7 euro)	10	€ 8	€ 8	€ 8

	Aantal	2008	2009	2010
Touw+blok, tarief per dag (borg 115 euro)	1	€ 7	€ 7	€ 7
Matrashoezen (kopen)	2	€ 11	€ 12	€ 12
Bestelbusje, tarief per dag (borg 225 euro)	1	€ 71	€ 74	€ 76
Dozen, tarief per dag	20	€ 33	€ 34	€ 35
Totale verhuiskosten		variabel	variabel	variabel
<b>4b. Begrafenis/crematiekosten</b>				
<b>Algemene kosten</b>				
Overlijdensadvertentie	1	€ 327	€ 339	€ 347
Bloemen	1	€ 54	€ 56	€ 58
Rouwauto	1	€ 191	€ 198	€ 203
Rouwkaarten (40 stuks incl. porto)	1	€ 81	€ 85	€ 86
Overlijdensakte	1	€ 8	€ 8	€ 8
Koffietafel (25 personen)	1	€ 68	€ 70	€ 72
Totaal		€ 729	€ 757	€ 775
<b>Begrafeniskosten *</b>				
Kist	1	€ 300	€ 311	€ 318
Dragers/ personeel	1	€ 327	€ 339	€ 347
Algemeen graf (per jaar) + grafdelving	1	€ 762	€ 792	€ 810
totaal begrafenis		€ 1.387	€ 1.441	€ 1.474
<b>Crematiekosten **</b>				
Crematie (incl. kist)	1	€ 816	€ 848	€ 867
Uitstrooien	1	€ 41	€ 42	€ 43
Plaatsen urn	1	€ 272	€ 283	€ 290
totaal crematie		€ 1.129	€ 1.173	€ 1.200
Totale kosten begrafenis *		€ 2.116	€ 2.199	€ 2.249
Totale kosten crematie **		€ 1.858	€ 1.931	€ 1.975
<b>4c. Brilkosten</b>				
montuur	1	€ 54	€ 56	€ 58
totale kosten bril zie beleidsvoorschriften				
<b>4d. Fietskosten</b>				
Aanschaf fiets	1	€ 272	€ 283	€ 290
onderhoud (per jaar)	1	€ 66	€ 68	€ 70

## Bijlage 10 - Overzicht gemiddelde verstrekkingen Bijzondere bijstand

Werkplein	Verstreekte bijstand	# klanten		Gem. verstr. per client	
		2008	2009	2008	2009
Centrum/Oost	Huisraad/inrichtingsksten (520)	73	74	€ 2.042,55	€ 1.755,41
Noord	Huisraad/inrichtingsksten (520)	63	56	€ 2.338,04	€ 1.943,03
West	Huisraad/inrichtingsksten (520)	122	107	€ 2.064,26	€ 2.388,16
Zuidoost	Huisraad/inrichtingsksten (520)	86	84	€ 2.575,68	€ 2.645,36
Zuid/Oud-West	Huisraad/inrichtingsksten (520)	165	153	€ 1.697,99	€ 1.887,08
Centrum/Oost	Verhuiskosten (522)	31	25	€ 893,99	€ 1.091,12
Noord	Verhuiskosten (522)	11	15	€ 664,84	€ 695,01
West	Verhuiskosten (522)	46	27	€ 762,40	€ 1.021,50
Zuidoost	Verhuiskosten (522)	31	18	€ 696,20	€ 687,20
Zuid/Oud-West	Verhuiskosten (522)	34	29	€ 690,07	€ 916,60
Centrum/Oost	Bijdrage begr/crematiekn (504)	5	5	€ 1.504,25	€ 1.113,26
Noord	Bijdrage begr/crematiekn (504)	12	7	€ 1.738,97	€ 1.050,46
West	Bijdrage begr/crematiekn (504)	13	7	€ 1.759,31	€ 1.468,33
Zuidoost	Bijdrage begr/crematiekn (504)	11	4	€ 1.222,28	€ 1.262,42
Zuid/Oud-West	Bijdrage begr/crematiekn (504)	15	9	€ 2.026,00	€ 2.812,33
Centrum/Oost	Aansch kleding/schoeisel (511)	18	14	€ 285,78	€ 251,09
Noord	Aansch kleding/schoeisel (511)	4	2	€ 249,25	€ 150,00
West	Aansch kleding/schoeisel (511)	14	12	€ 180,29	€ 182,28
Zuidoost	Aansch kleding/schoeisel (511)	12	6	€ 230,35	€ 126,39
Zuid/Oud-West	Aansch kleding/schoeisel (511)	11	10	€ 702,71	€ 105,60

Bron: afdeling P,C en F, DWI



## Bijlage 11 - Selectie dossieronderzoek

Verstreckte bijstand	Werplein	Verstrekking
Uitvaartkosten	Zuid/Oud-West	€ 2.116,00
Uitvaartkosten	Zuid/Oud-West	€ 4.827,80
Uitvaartkosten	Zuid/Oud-West	€ 5.000,00
Uitvaartkosten	Zuidoost	€ 680,25
Uitvaartkosten	Zuidoost	€ 2.116,00
Uitvaartkosten	Zuidoost	€ 2.116,00
Kledingkosten	Zuid/Oud-West	€ 31,95
Kledingkosten	Zuid/Oud-West	€ 2.641,99
Kledingkosten	Zuidoost	€ 33,33
Kledingkosten	Zuidoost	€ 623,00
Huisraad/inrichting	Zuid/Oud-West	€ 109,00
Huisraad/inrichting	Zuid/Oud-West	€ 2.882,00
Huisraad/inrichting	Zuid/Oud-West	€ 2.995,00
Huisraad/inrichting	Zuid/Oud-West	€ 5.020,00
Huisraad/inrichting	Zuid/Oud-West	€ 5.696,00
Huisraad/inrichting	Zuid/Oud-West	€ 5.696,00
Huisraad/inrichting	Zuid/Oud-West	€ 6.341,00
Huisraad/inrichting	Zuidoost	€ 109,00
Huisraad/inrichting	Zuidoost	€ 2.995,00
Huisraad/inrichting	Zuidoost	€ 2.995,00
Huisraad/inrichting	Zuidoost	€ 4.926,00
Huisraad/inrichting	Zuidoost	€ 5.020,00
Huisraad/inrichting	Zuidoost	€ 5.020,00
Huisraad/inrichting	Zuidoost	€ 6.987,00
Verhuiskosten	Zuid/Oud-West	€ 159,00
Verhuiskosten	Zuid/Oud-West	€ 800,00
Verhuiskosten	Zuid/Oud-West	€ 2.000,00
Verhuiskosten	Zuid/Oud-West	€ 3.153,59
Verhuiskosten	Zuid/Oud-West	€ 4.063,42
Verhuiskosten	Zuidoost	€ 137,00
Verhuiskosten	Zuidoost	€ 565,13
Verhuiskosten	Zuidoost	€ 862,94
Verhuiskosten	Zuidoost	€ 1.326,76
Verhuiskosten	Zuidoost	€ 1.905,62





## Bijlage 12 - Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DIA	Dynamisch Inkomensbestand Amsterdam
Dienst Belastingen	Dienst Gemeentebelastingen Amsterdam
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
DPG	Dienst Persoons- en Geo-informatie
DWI	Dienst Werk en Inkomen
fte	fulltime equivalent
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GGD	Geneeskundige Gezondheidsdienst
GKA	Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam
IAD	Interne Accountantsdienst
IB	Inlichtingenbureau
IBB	Individuele Bijzondere bijstand
IPW	Innovatieprogramma Werk en Bijstand
LDT	Langdurigheidtoeslag
O+S	Dienst Onderzoek en Statistiek
PwC	PricewaterhouseCoopers
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
WKB	Woonkostenbijdrageregeling
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WSM	Wettelijk Sociaal Minimum
Wwb	Wet werk en bijstand



## Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)