

ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in Amsterdam

De inzet van inkomensondersteunende maatregelen

februari 2014

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek
Armoedebeleid in Amsterdam
De inzet van inkomensondersteunende maatregelen

februari 2014

Dit rapport bestaat uit twee delen: de rekenkamerbrief en het onderzoeksrapport. Het voorliggende onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Behandeling rapport gemeenteraad	5
1.2	Opvolging aanbevelingen	5
2	Behandeling rapport door de gemeenteraad	7
2.1	Behandeling in raadscommissie WPA	7
2.2	Behandeling in de raadsvergadering	8
2.3	Conclusie behandeling rapport gemeenteraad	9
3	Stand van zaken per aanbeveling	11
3.1	Verbeteren van het beleid	11
3.2	Verbeteren van de doeltreffendheid	14
3.3	Vergroten toegankelijkheid	19
3.4	Verbeteren van de doelmatigheid	21
3.5	Verbeteren van de rechtmatigheid	23
3.6	Gelijke behandeling bij bijzondere bijstand	24
4	Conclusie	27

1 Inleiding

De rekenkamer onderzocht in de periode 2009-2010 het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam. De resultaten van dit onderzoek zijn weergegeven in het rapport *Armoedebeleid in Amsterdam. De inzet van inkomensondersteunende maatregelen* dat in mei 2010 verscheen. Het onderzoek spitste zich, zoals de titel al aangeeft, toe op de inzet van inkomensondersteunende maatregelen. Daarbij werd gekeken of het gemeentelijke armoedebeleid in de periode 2006-2009 op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze bijdroeg aan het bestrijden van de financiële effecten van armoede en het stimuleren van participatie van minima in de maatschappij. Daarbij is het armoedebeleid en de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen door de gemeente Amsterdam beoordeeld.

De rekenkamer deed tien aanbevelingen voor verbetering van het beleid en de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen. Met dit opvolgingsonderzoek willen wij de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen.

In dit opvolgingsonderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de gemeenteraad?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

1.1 Behandeling rapport gemeenteraad

De rekenkamer wil graag weten tot welke gedachtewisseling en behandeling het rekenkamerrapport in de gemeenteraad heeft geleid. Hiertoe onderzoeken wij de volgende aspecten:

- de mate waarin de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in raadscommissie en de gemeenteraad;
- de mate waarin de aanbevelingen van de rekenkamer hebben geleid tot besluiten van de gemeenteraad.

Voor dit deel van het onderzoek analyseert de rekenkamer verslagen van relevante vergaderingen van de gemeenteraad.

1.2 Opvolging aanbevelingen

Met de aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen aan de verbetering van het armoedebeleid in de gemeente Amsterdam. In het opvolgingsonderzoek onderzoeken we:

- de mate waarin de aanbevelingen door het college van burgemeester en wethouders zijn overgenomen;

- de mate waarin het beleid en de uitvoering in lijn met de aanbevelingen is gewijzigd.

Het oordeel over de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen hebben we gebaseerd op:

- De ambtelijke schriftelijke reacties op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport.
- De relevante documenten die zijn verschenen na publicatie van de rapporten van de rekenkamer, waaruit volgens de gemeente Amsterdam blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen.¹
- Toelichtende gesprekken met de verantwoordelijk ambtenaren van de gemeente.²

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met een analyse van de behandeling van het rapport door de gemeenteraad. In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze de gemeente uitvoering heeft gegeven aan de aan haar gerichte aanbevelingen. Tot slot geven we in hoofdstuk 4 de conclusie in een eindtabel weer.

¹ Verwijzingen naar de documenten zijn opgenomen in de voetnoten van dit rapport.

² We hebben gesproken met: Simone Crok, directieadviseur schuld en armoede van DWI en Rob van der Velden, manager RVE Armoede van DWI.

2 Behandeling rapport door de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we na op welke wijze het oorspronkelijke onderzoek is behandeld in de raadscommissie Werk, Participatie en Armoede (WPA) en in de gemeenteraad. Daarbij kijken we of de conclusies en aanbevelingen zijn besproken en of er een besluit is genomen over de aan het college gerichte aanbevelingen.

2.1 Behandeling in raadscommissie WPA

Op 24 juni 2010 is het rapport *Armoedebeleid in Amsterdam. De inzet van inkomensondersteunende maatregelen* besproken in de commissie WPA. In de commissievergadering werd gevraagd in te stemmen met de raadsvoordracht voor de gemeenteraadsvergadering van 8 juli 2010 waarin de raad alle aanbevelingen overneemt en het college wordt verzocht om aan alle aanbevelingen uitvoering te geven.

Inspreker

Bij de behandeling van het rapport was er één inspreker: mevrouw Boerlage. Mevrouw Boerlage sprak haar waardering uit over het rekenkameronderzoek, maar constateerde tevens dat het rapport weinig specifieke aandacht had voor ouderen. Het ging in het rapport volgens haar vooral over minima die de arbeidsmarkt op moeten gaan. Ouderen en gehandicapten horen en hoeven niet de arbeidsmarkt op te komen. Mevrouw Boerlage was tevreden over de nadruk die het college legt op het bestrijden van de financiële effecten van armoede. Graag zag ze dat de inkomensgrens voor inkomensondersteunende voorzieningen wordt verhoogd naar 120% van het sociaal wettelijk minimum, te beginnen bij de groep 65+-ers.

Behandeling rapport

Verschillende commissieleden vroegen de wethouder om van de aanbevelingen die het college gedeeltelijk overnam meer specifiek aan te geven welke onderdelen wel en welke onderdelen niet worden overgenomen. Daarnaast ging de discussie in de commissie over de volgende onderwerpen:

- De omvang van de doelgroep. Daarbij werd de vraag gesteld of de cijfers van de rekenkamer of die van het college als uitgangspunt moeten dienen.
- De mogelijkheden voor één loket voor inkomensondersteunende maatregelen. Hiermee kan toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen worden verbeterd.
- De bestandskoppelingen om de uitvoering van de inkomensondersteunende maatregelen te stroomlijnen. Aan het college werd gevraagd om te komen met een plan van aanpak.
- De armoedeval als gevolg van inkomensondersteunende maatregelen.
- De noodzaak of overbodigheid van het declaratiesysteem bij de scholierenvergoeding.

Tijdens de behandeling werd aan de rekenkamer gevraagd wat de toegevoegde waarde is van subdoelen per inkomensondersteunende maatregel. De rekenkamer gaf aan dat bereikcijfers per regeling sterk verschillen en dat daarom subdoelen per regeling handig kunnen zijn om snel te zien welke inkomensondersteunende maatregelen achterblijven bij het beoogde bereik. Daarnaast zijn sommige maatregelen vooral gericht op het bevorderen van maatschappelijke participatie. Voor dit doel waren in het geheel geen indicatoren geformuleerd.

De wethouder zei dat nader onderzoek nodig is om de verschillen tussen het aantal minima van de rekenkamer en het college te duiden. Hij was echter van mening dat het niet om de door de rekenkamer gesuggereerde 10.000 extra minima gaat, maar dat dit aantal veel lager zal liggen. Verder zei de wethouder dat er nog onderzoek gedaan wordt naar de armoedeval en dat het probleem vooral gezinnen betreft. Daarnaast zegde de wethouder toe voor het einde van het jaar met een voorstel voor één loket voor het armoedebeleid te komen. Ook zou hij nagaan of het declareren bij de scholierenvergoeding achterwege kan blijven.

In de uitslagenlijst van de commissievergadering worden twee toezeggingen van het college genoemd:

- Plan van aanpak voor de bestandskoppeling.
- Onderzoek naar het afschaffen van het declaratiesysteem bij de scholierenvergoeding.

Besluit

Na de bespreking werd geconcludeerd dat het rapport van de rekenkamer met bijbehorende raadsvoordracht door kan voor behandeling in de gemeenteraadsvergadering van 7 en 8 juli 2010.

2.2 Behandeling in de raadsvergadering

Op 8 juli 2010 is het rapport *Armoedebeleid in Amsterdam. De inzet van inkomensondersteunende maatregelen* in de gemeenteraad behandeld. Wederom ging het over de verschillende aantallen minimahuishoudens volgens opgave van het college en volgens berekening van de rekenkamer. Tevens werd het belang van een goede bestandskoppeling om minima actiever te kunnen benaderen nogmaals benadrukt door één van de partijen. Men wilde graag van de wethouder horen wanneer er één loket voor inkomensondersteunende maatregelen zou komen. Verder werd uitvoerig gesproken over de controle van de declaraties bij de scholierenvergoeding. Hierover werden twee tegengestelde moties ingediend. De SP diende een motie in waarin werd gepleit voor de afschaffing van het declaratiesysteem (Gemeentebld, afdeling 1, nummer 321, 2010). D66, CDA, Partij voor de Dieren en Trots dienen daarentegen een motie in waarin het college werd gevraagd de aanbeveling van de rekenkamer op dit punt over te nemen en de rechtmatigheid te gaan controleren van de scholierenvergoeding (Gemeentebld, afdeling 1, nummer 320, 2010). Daarnaast werd er door de PvdA, GroenLinks en de VVD een amendement ingediend waarin werd

voorgesteld om zeven aanbevelingen geheel en drie aanbevelingen gedeeltelijk over te nemen, conform de reactie van het college op de aanbevelingen van de rekenkamer, (Gemeentebblad, afdeling 1, nummer 319, 2010).

De wethouder was het niet eens met de rekenkamer dat in de Armoedemonitor een grote groep huishoudens ontbreekt, maar erkende dat nog niet iedereen in beeld is en dat nader onderzoek naar de totale omvang van het aantal minimahuishoudens in Amsterdam gewenst is. Verder zegde de wethouder nogmaals toe dat er een plan van aanpak voor de bestandskoppelingen komt om zo het actief benaderen van minima-huishoudens voor inkomensondersteunende maatregelen te bevorderen. Daarnaast gaf de wethouder aan dat hij onderzoek zal doen naar de mogelijkheden voor één loket waar inkomensondersteunende maatregelen kunnen worden aangevraagd en dat de raad hierover zou worden geïnformeerd. Tevens zou hij nog nader kijken naar de effecten van de armoedeval.

De wethouder ontraadde de twee ingediende moties over de declaratiesystematiek bij de scholierenvergoeding. De wethouder erkende dat het belangrijk is om de rechtmatigheid te kunnen controleren, maar stelde tevens dat er nog gewerkt wordt aan een digitaal declaratiesysteem waarmee de uitvoering van de scholierenvergoeding kan worden verbeterd. Hij vroeg de raad om nog even het geduld te hebben een nader voorstel van de wethouder over dit punt af te wachten en het daar dan over te hebben.

Besluit

De twee moties (Gemeentebblad afdeling 1, nummer 320 en 321, 2010) werden door de gemeenteraad verworpen. Het amendement (gemeentebblad, afdeling 1, nummer 320, 2010) is door de gemeenteraad aangenomen. Hiermee werd de bestuurlijke reactie van het college gevolgd en worden de aanbevelingen 1, 2, 4, 5, 6, 7, en 8 van de rekenkamer geheel overgenomen en de aanbevelingen 3, 9 en 10 gedeeltelijk.

2.3 Conclusie behandeling rapport gemeenteraad

Het rapport *Armoedebeleid in Amsterdam. De inzet van inkomensondersteunende maatregelen* is zowel in de commissie Werk, Participatie en Armoede als in de gemeenteraad uitvoerig besproken.

Tijdens de raadsbehandeling zijn twee moties en een amendement ingediend. De moties zijn door de gemeenteraad verworpen en het amendement is aangenomen. Door middel van het aannemen van het amendement volgde de raad de bestuurlijke reactie van het college en werden drie aanbevelingen gedeeltelijk en zeven geheel overgenomen.

Daarnaast deed de wethouder tijdens de bespreking van het rapport in de commissievergadering en de vergadering van de gemeenteraad de volgende toezeggingen. Er zal onderzoek worden gedaan naar:

- de omvang van de doelgroep;
- de effecten van de armoedeval;
- de mogelijkheden voor één loket voor inkomensondersteunende maatregelen;
- het gebruik van het digitaal declaratiesysteem van de scholierenvergoeding voor de controledoelinden.

Verder zegde de wethouder toe om te komen met een plan van aanpak voor een betere bestandskoppeling om zo minima actiever te kunnen benaderen voor inkomensondersteunende maatregelen.

3 Stand van zaken per aanbeveling

De rekenkamer heeft in haar onderzoek naar de het armoedebeleid in totaal tien aanbevelingen gedaan. Hieronder geven wij weer op welke wijze het college uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. De aanbevelingen zijn geclusterd rondom de onderwerpen:

- De formulering van het beleid (aanbevelingen 1 en 2)
- De doeltreffendheid van het armoedebeleid (aanbevelingen 3,4 en 5)
- De toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen (aanbeveling 6)
- De doelmatigheid van het beleid (aanbevelingen 7 en 8)
- De rechtmatigheid van het beleid (aanbeveling 9)
- Gelijke behandeling bij verstrekken bijzondere bijstand (aanbeveling 10)

Na iedere aanbeveling volgt een toelichting op basis van de conclusies uit het onderzoek van 2010. Daarna vatten we de reactie van het college op de aanbeveling samen. Bij de 'stand van zaken 2013' trekken we de conclusie of de aanbeveling *niet, gedeeltelijk of volledig* zijn uitgevoerd of dat de aanbeveling *nog in uitvoering* is. Deze conclusie wordt voorzien van een toelichting.

3.1 Verbeteren van het beleid

3.1.1 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 maatschappelijk participatie van minima.

Toelichting

De algemene doelstelling van het Amsterdamse armoedebeleid was ten tijde van het onderzoek als volgt geformuleerd: *Amsterdammers mogen niet door financiële belemmeringen worden uitgesloten van meedoen aan de samenleving.*³ Uit deze algemene doelstelling vloeit voort dat maatschappelijke participatie van minima een belangrijk doel is van het Amsterdamse armoedebeleid. In welke mate het armoedebeleid, en in het bijzonder de inkomensondersteunende maatregelen, aan het realiseren van deze doelstelling moesten bijdragen, was niet duidelijk geformuleerd. Een concrete en meetbare doelstelling hiervoor ontbrak.

Daarnaast hanteerde de gemeente een algemene doelstelling voor het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen. Deze doelstelling hield in dat 90% van de minima in 2013 met inkomensondersteunende maatregelen moest worden bereikt. Voor de afzonderlijke maatregelen waren echter geen doelstellingen voor het te

³ Zie bijvoorbeeld het Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebeleid 2007-2010, p.9.

realiseren bereik geformuleerd. Het gerapporteerde bereik varieerde sterk en de algemene doelstelling leek lang niet voor alle inkomensondersteunende maatregelen realistisch. In de armoedemonitor 2008 liep het gerapporteerde bereik uiteen van 83% voor de Stadspas tot 53% voor de combinatie van de Langdurigheidstoeslag, Knipkaart en Plusvoorziening 65+.⁴

De rekenkamer vond dat meer concrete en meetbare doelstellingen nodig waren. Dit gold zowel voor maatschappelijke participatie als voor het bereik van afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen. Meer concrete en meetbare doelstellingen waren noodzakelijk om daadwerkelijk op een doeltreffende uitvoering van het armoedebeleid te kunnen sturen.

Reactie college mei 2010

Het college onderschreef de wenselijkheid van concrete en meetbare doelstellingen ten aanzien van de maatschappelijke participatie van minima. Daarbij merkte het college op dat het ontwikkelen van deze doelstellingen niet eenvoudig zal zijn, maar dat hier onderzoek naar zal worden gedaan. Het college onderschreef niet de noodzaak om voor de afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen concrete en meetbare doelstellingen te formuleren. De algemene doelstelling waarbij er 90% bereik onder de minima in 2013 wordt nagestreefd, vond het college afdoende.

Stand van zaken november 2013

De doelstellingen voor het armoedebeleid zijn sinds het rapport opnieuw geformuleerd. Aanvankelijk werd de algemene doelstelling gebruikt waarbij een algemeen bereik van de inkomensondersteunende maatregelen werd nagestreefd van 90% in 2013.⁵ Voor 2012 is deze systematiek losgelaten en is gekozen voor een nadruk op doelstellingen voor de maatregelen gericht op de doelgroep kinderen en jongeren.⁶ Dit betekent dat er inmiddels wel wordt gewerkt met doelstellingen voor een deel van de afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen, maar dat er geen algemene doelstelling voor het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen meer wordt gehanteerd.

Ten aanzien van maatschappelijke participatie is er nog geen doelstelling met indicatoren ontwikkeld. Dit betekent echter niet dat er op dit vlak nog helemaal niets is gebeurd. Het effect van inkomensondersteunende maatregelen op de maatschappelijke participatie van minima krijgt volgens DWI steeds meer aandacht.⁷ Zo is er inmiddels een pilot gestart voor gratis openbaar vervoer voor oudere minima. Onderdeel van deze pilot is een onderzoek naar de mate waarin deze groep sociaal geïsoleerd is en welk effect de pilot hierop heeft.⁸ Daarnaast is recent gestart met een

⁴ DWI, Armoedemonitor 2008, p.78.

⁵ DWI, Jaarrekening 2011, p.41.

⁶ DWI, Notitie Opvolging aanbevelingen rekenkamer over armoedebeleid uit 2010 (25 oktober 2013) en Jaarrekening 2012, p.68.

⁷ Interview DWI, 14 november 2013.

⁸ DWI, Notitie Opvolging aanbevelingen rekenkamer over armoedebeleid uit 2010 (25 oktober 2013).

project om voor de komende collegeperiode nieuwe doelstellingen en indicatoren te ontwikkelen. Hierbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om hierin doelstellingen en indicatoren op te nemen ten aanzien van maatschappelijke participatie van minima.

Conclusie: De aanbeveling van de rekenkamer is gedeeltelijk uitgevoerd. Inmiddels wordt voor een deel van de inkomensondersteunende maatregelen gewerkt met afzonderlijke doelstellingen. Tegelijkertijd is de algemene doelstelling voor het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen uit beeld verdwenen. Dit betekent dat voor inkomensondersteunende maatregelen waarvoor geen afzonderlijke doelstelling is geformuleerd er nu in het geheel geen doelstelling meer geldt. Met het opvolgen van de aanbeveling om bij de doelstellingen ook aandacht te besteden aan de maatschappelijke participatie van minima is in 2013 een begin gemaakt.

3.1.2 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 inkomensgrenzen bij afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen.

Toelichting

De rekenkamer constateerde dat gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen in aanzienlijke mate bijdragen aan de armoedeval. Met name langdurige minima met kinderen gingen in besteedbaar inkomen er nauwelijks op vooruit als zij door werk er in slaagden een hoger inkomen te krijgen. Van een (netto) inkomensverbetering van € 4.190 bleef bij deze groep uiteindelijk slechts € 855 extra besteedbaar inkomen over. Hiervoor waren de wegvallende gemeentelijke regelingen voor ruim de helft verantwoordelijk. Om deze reden deed de rekenkamer de aanbeveling te onderzoeken of dit neveneffect van de gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen kon worden beperkt.

Reactie college mei 2010

Het college gaf aan graag te bezien of er mogelijkheden waren om de effecten van de armoedeval te beperken. Daarbij merkte het college wel op dat in ieder geval niet zou worden gekozen voor het stapsgewijs verminderen van de inkomensondersteuning bij een stijgend inkomen. Het college vond dat dit de uitvoeringskosten te sterk zou verhogen en in strijd is met het principe dat inkomensondersteuning vooral ten goede moet komen aan de laagste inkomens.

Stand van zaken november 2013

Sinds het rapport heeft de gemeente geen analyse gemaakt van de mogelijkheden om de effecten van de armoedeval door gemeentelijke inkomensondersteunende regelingen te beperken. Het standpunt van het college dat een stapsgewijze afbouw van inkomensondersteuning niet wenselijk was werd ook door de gemeenteraad

onderschreven bij het vaststellen van het *Meerjarenbeleidsplan Inkomens en Armoedebestrijding 2011-2014*. Daarbij deed zich in 2012 ook een wetswijziging voor waardoor het gemeenten niet meer was toegestaan om inkomensondersteuning te bieden bij inkomens boven 110% van het Wettelijk Sociaal Minimum ('WSM'). Wél is in 2013 besloten tot een nieuw onderzoek naar de mate waarin de armoedeval zich in Amsterdam voordoet. De aanleiding voor dit onderzoek is de publicatie van de *Benchmark WWB ranking 2012* door Stimulansz. Uit deze benchmark bleek dat de gemeente Amsterdam per minimahuishouden het meeste verstrekte aan inkomensondersteuning.⁹ Ook speelde de wens om de effecten op de armoedeval van wijzigingen in de landelijke 'kindregelingen' in beeld te brengen. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door het Nibud en begin 2014 worden afgerond.¹⁰

Conclusie: De aanbeveling van de rekenkamer is niet uitgevoerd. Sinds het rapport is geen nader onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de effecten van de armoedeval door gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen te beperken. Het onderzoek dat eind 2013 is gestart is gericht op het (opnieuw) in beeld brengen van de omvang van de armoedeval, mede in relatie tot de nieuwe wetgeving die dwingt tot een herbezinning van het aanbod van armoedeverorzieningen.

3.2 Verbeteren van de doeltreffendheid

3.2.1 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 de bereikcijfers op de totale doelgroep en niet op de bij de gemeente bekende minimahuishoudens.

Toelichting

In het oorspronkelijke rapport constateerde de rekenkamer dat de gemeente de Amsterdamse minima niet volledig in beeld had. Dit hing samen met de toegepaste systematiek in de armoedemonitor waarbij, grofweg, alleen minima worden meegeteld als zij gebruik maken van één of meer gemeentelijke armoederegelingen. Daarnaast deed de rekenkamer twee bevindingen die, onafhankelijk van elkaar, erop wezen dat de gemeente ongeveer 10.000 minimahuishoudens niet beeld had. Ten eerste bleek dat er nauwelijks minimahuishoudens met een inkomen tussen 105% WSM en 110% WSM bij de gemeente in beeld waren, terwijl deze wel tot de doelgroep van het armoedebeleid behoren. Op basis van landelijke gegevens van het CBS zou de omvang van deze groep in Amsterdam ongeveer 11.000 huishoudens kunnen zijn. Bij de gemeente Amsterdam waren er in 2008 in totaal slechts 132 huishoudens in deze inkomensgroep bekend. Daarnaast bleek uit een bestandsvergelijking tussen

⁹ DWI, Notitie Opvolging aanbevelingen rekenkamer over armoedebeleid uit 2010 (25 oktober 2013) en Stimulansz, *Benchmark WWB ranking 2012* (3 juni 2013).

¹⁰ Interview DWI, 14 november 2013.

DWI en de Rijksbelastingdienst dat er mogelijk zo'n 10.000 minimahuishoudens nog niet bij de gemeente in beeld waren.

Om het inzicht in de doeltreffendheid van gevoerde armoedebeleid te kunnen volgen deed de rekenkamer de aanbeveling om de omvang van de totale doelgroep beter in beeld te brengen en de verliescijfers te berekenen op basis van deze totale doelgroep in plaats van de reeds bij de gemeente bekende minimahuishoudens.

Reactie college mei 2010

Het college onderschreef de constatering van de rekenkamer dat de armoedemonitor naar de aard geen volledig beeld geeft van aantal minimahuishoudens in Amsterdam. Daarbij werd de kanttekening geplaatst dat het college er niet van overtuigd was dat het aantal minimahuishoudens dat niet in beeld was zo groot was als de rekenkamer stelde. Dit motiveerde het college aan de hand van de opgedane (en tegenvallende) ervaring met het benaderen van minimahuishoudens die bij de bestandsvergelijking met de Rijksbelastingdienst waren geïdentificeerd. Desondanks gaf het college aan te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om het totaal aantal minimahuishoudens in Amsterdam beter in beeld te krijgen.

Stand van zaken november 2013

Door DWI is overleg gevoerd met de Rijksbelastingdienst over het verkrijgen van gegevens over (meer) Amsterdamse minima. Hieruit bleek dat de Rijksbelastingdienst zich op het standpunt stelde dat op grond van privacyregelgeving in principe geen informatie over burgers meer wordt gedeeld met gemeenten. In 2012 is vervolgens de omvang van de groep *werkende minima* afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Dit ging echter om huishoudens die al als minima in beeld waren bij de gemeente. Een andere groep minima zijn de zogenoemde *zelfstandige minima*. Deze groep is nog niet in beeld bij de gemeente, maar wordt geschat op 8.000 á 9.000.¹¹ In 2013 is gestart met een onderzoek naar de mogelijkheden om op basis van geanonimiseerde gegevens van de Rijksbelastingdienst zoals die door het CBS worden verzameld de volledige populatie van Amsterdamse minima in beeld te brengen en aan de hand daarvan het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen te bepalen.¹²

Conclusie: De aanbeveling is nog in uitvoering. Op dit moment loopt onderzoek naar de mogelijkheden om de Amsterdamse minima beter in beeld te krijgen.

3.2.2 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.

¹¹ Dienst O+S, *Verdieping Armoedemonitor 2000-2010* (november 2011). In tegenstelling tot de *werkende minima* zijn de *zelfstandige minima* niet werkzaam in loondienst, maar veelal actief als ZZP'er.

¹² DWI, Notitie Opvolging aanbevelingen rekenkamer over armoedebeleid uit 2010 (25 oktober 2013).

Toelichting

Ten tijde van het onderzoek signaleerde de rekenkamer dat over de periode 2006 tot en met 2008 het gebruik van de inkomensondersteunende voorzieningen was gedaald. In het bijzonder viel op dat het gebruik van de voorzieningen voor langdurige minima in 2008 aanzienlijk lager was dan in 2006. Dit aantal daalde van 39.378 naar 35.710. Tegelijkertijd nam het aantal langdurige minimahuishoudens juist toe tot 58.150 in 2008 (2006: 54.028). Dit rechtvaardigde volgens de rekenkamer nader onderzoek door de gemeente naar de achterliggende oorzaak van deze daling.

Reactie college mei 2010

Het college geeft aan dat er al enkele mogelijke verklaringen zijn voor de waargenomen daling in het gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen door langdurige minima. Desondanks zegt het college toe nader onderzoek te doen naar de daling.

Stand van zaken november 2013

Er is geen nader onderzoek gedaan naar de daling in het gebruik van de inkomensondersteunende maatregelen. De reden hiervoor is dat kort na het verschijnen van het rapport van de rekenkamer uit de Armoedemonitor 2009 bleek dat het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen voor langdurige minima was gestegen. De noodzaak voor verder onderzoek verviel hierdoor.¹³ De waargenomen stijging in het bereik lijkt echter samen te hangen met een grote daling in 2009 van het aantal langdurige minimahuishoudens. In dat jaar daalt het aantal langdurige minimahuishoudens van 58.150 (2008) naar 50.936 (2009). Tegelijkertijd schommelt het absolute gebruik van de langdurigheidsvoorzieningen tot 2011 rond de 36.000. De daling in het aantal minimahuishoudens in 2009 is door DWI gesignaleerd, maar kon niet worden verklaard door nader onderzoek.¹⁴ In tabel 3.1. is voor de periode van 2006 tot en met 2012 het aantal langdurige minimahuishoudens afgezet tegen het gebruik van langdurigheidsvoorzieningen.

Tabel 3.1. Ontwikkeling doelgroep en gebruik langdurigheidsvoorzieningen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<u>Aantal</u> langdurige minima-huishoudens	54.028	56.128	58.150	50.936	49.597	51.657	52.804
<u>Gebruik</u> langdurigheidsvoorzieningen	39.378	36.768	35.710 ¹⁵	36.012	35.585	38.381	39.145
<u>Bereik</u> langdurigheidsvoorzieningen	73%	66%	61%	71%	72%	74%	74%

Bron: Armoedemonitor 2008 en 2012

¹³ DWI, Notitie Opvolging aanbevelingen rekenkamer over armoedebeleid uit 2010 (25 oktober 2013).

¹⁴ DWI, email d.d. 17 december 2013.

¹⁵ Dit aantal is ontleend aan de Armoedemonitor 2008. In latere jaren wordt een hoger aantal voor het gebruik in 2008 gerapporteerd (36.388). De reden voor dit verschil is in de armoedemonitoren niet toegelicht.

Conclusie: De aanbeveling is niet uitgevoerd. De reden hiervoor is dat er geen noodzaak meer voor werd gezien vanwege het gestegen bereik van de inkomensondersteunende maatregelen voor langdurige minimahuishoudens. De absolute ontwikkelingen van de omvang van de doelgroep en het gebruik van deze voorzieningen zijn echter niet in deze afweging betrokken. Ondanks dat er sprake was van een, onverklaarde, grote daling in het aantal bekende langdurige minimahuishoudens.

3.2.3 Aanbeveling 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.

Toelichting

De rekenkamer signaleerde in het oorspronkelijke onderzoek een spanningsveld tussen de wens de inkomensondersteunende voorzieningen zo toegankelijk mogelijk te maken, deze voorzieningen zo doelmatig mogelijk uit te voeren en tegelijkertijd de rechtmatigheid te waarborgen. Een mogelijke oplossing zag de rekenkamer in het verbeteren van de beheersing van bestandskoppelingen waarmee aanschrijfbestanden werden gemaakt die konden worden gebruikt om minima via een verkorte procedure een voorziening toe te kennen.

Juist bij de beheersing van deze bestandskoppeling signaleerde de rekenkamer de nodige knelpunten. Zo was bij DWI niet goed bekend hoe de software, die gebruikt werd voor het maken van de bestandskoppeling, precies werkte. Onduidelijk was wie binnen DWI verantwoordelijk was voor de bestandskoppeling. Controles op de ingevoerde bestanden en de door bestandskoppeling verkregen bestanden waren zeer beperkt. Een betere beheersing van de bestandskoppeling zou een meer betrouwbaar aanschrijfbestand opleveren waarmee op een rechtmatige en efficiënte wijze aan een groter aantal minimahuishoudens inkomensondersteuning kan worden verstrekt.

Reactie college mei 2010

Het college heeft deze aanbeveling overgenomen zonder verdere toelichting over de wijze waarop de beheersing van de bestandskoppelingen zou worden verbeterd. In de vergadering van de commissie WPA van 24 juni 2010 en in de gemeenteraadsvergadering op 8 juli 2010 heeft de wethouder toegezegd te komen met een plan van aanpak.

Stand van zaken november 2013

Het door de rekenkamer gesignaleerde spanningsveld tussen toegankelijkheid, doelmatigheid en rechtmatigheid en de rol van de bestandskoppeling kwam pas in 2012 weer in beeld toen uit onderzoek van DWI bleek dat er mogelijk ten onrechte

PC for Kids voorzieningen waren toegekend. Nader onderzoek leverde in 2013 op dat mogelijk 5% (PC for Kids), 7% (Scholierenvergoeding) en 11% (Plusvoorziening 65+) van de voorzieningen niet terecht was verstrekt, omdat er op grond van informatie van de Rijksbelastingdienst sprake zou zijn van een te hoog inkomen of vermogen.¹⁶

Als directe oplossing voor dit probleem is er voor gekozen om minder minimahuishoudens op basis van een zogenaamd 'verkort' aanschrijfformulier voorzieningen toe te kennen.¹⁷ Alleen de minimahuishoudens met een bijstandsuitkering komen hier nog voor in aanmerking omdat uitsluitend van deze groep DWI precies genoeg weet hoe hoog het inkomen (en vermogen) is. Andere minimahuishoudens moeten gebruik maken van een 'verkorte aanvraag +' waarop aanvullende controles door DWI worden verricht. Daarnaast worden alle aangeschreven minimahuishoudens er op gewezen dat zij zelf de verantwoordelijkheid hebben voor de juistheid van de ingevulde gegevens. Dit geldt ook voor vooraf ingevulde gegevens.¹⁸

In 2012 heeft DWI drie bijkomsten georganiseerd waarin de knelpunten rond de beheersing van de bestandskoppelingen aan de orde zijn geweest. De eerste bijeenkomst was met medewerkers van DWI die betrokken zijn bij de samenstelling van het Dynamisch Inkomensbestand Amsterdam (DIA) dat wordt gebruikt voor de armoedemonitor en voor het via een verkorte aanvraag aanschrijven van huishoudens die recht hebben op bepaalde voorzieningen. De tweede bijeenkomst was met de afnemers van gegevens uit het DIA.¹⁹ De derde bijeenkomst was met de leveranciers van de gegevens voor het DIA.²⁰ In deze bijeenkomsten zijn knelpunten rondom de totstandkoming van het DIA geïnventariseerd.

Voor de lange termijn wordt er nu gekeken naar de mogelijkheid om de bestandskoppelingen meer betrouwbaar te maken. Er moeten nieuwe afspraken worden gemaakt met toeleveranciers van gegevens die door DWI worden gekoppeld. Ook wordt gezocht naar nieuwe bronbestanden om beter zicht op minima in Amsterdam te krijgen. Dit laatste is mede van belang omdat de Rijksbelastingdienst op grond van privacywetgeving geen informatie over Amsterdamse minima meer verstrekt.²¹ Inmiddels is de verantwoordelijkheid voor de bestandskoppeling binnen DWI helder belegd.²² Een beter bruikbare bestandskoppeling moet het mogelijk maken dat meer minimahuishoudens op eenvoudige, efficiënte en rechtmatige wijze geholpen worden. Een en ander is vastgelegd in een in juli 2013 vastgesteld plan van aanpak.

¹⁶ DWI, *Onderzoek naar rechtmatigheid verstrekking armoedevervoorzieningen 2012* (19 juni 2013)

¹⁷ Een verkort aanvraagformulier bevat vooraf door de gemeente (op basis van bestandskoppelingen) ingevulde informatie over inkomen en vermogen. De aanvrager hoeft in dit geval alleen een handtekening te zetten en het formulier terug te sturen. Op basis van het teruggestuurde aanvraagformulier wordt vervolgens zonder verdere controle de voorziening uitgekeerd.

¹⁸ BD2013-007934

¹⁹ Dit waren medewerkers van DWI, O&S, KWIZ en DMO.

²⁰ De volgende partijen waren bij dit overleg aanwezig: DMO, DWI, DBI en DBGA.

²¹ BD2013-007934

²² Interview DWI, d.d. 18 december 2013

Conclusie: De aanbeveling is in uitvoering. Inmiddels wordt nagegaan of het mogelijk is om de betrouwbaarheid van de bestandskoppelingen te vergroten. Hiervoor is pas in 2013 een plan van aanpak opgesteld. De directe aanleiding voor het opstellen van dit plan van aanpak waren de negatieve resultaten van het onderzoek van DWI naar de rechtmatigheid van de verstrekte PC for Kids voorziening, de Scholierenvergoeding en de Plusvoorziening 65+.

3.3 Vergroten toegankelijkheid

3.3.1 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.

Toelichting

Het streven van de gemeente was om naar één loket toe te werken waar alle inkomensondersteunende maatregelen in één keer konden worden aangevraagd. In de praktijk bleken er vier verschillende soorten loketten te zijn. Bij elk loket kon telkens slechts een (ander) deel van de inkomensondersteunende maatregelen worden aangevraagd. De langdurigheidstoeslag kon bijvoorbeeld uitsluitend bij het dienstencentrum van DWI worden aangevraagd, terwijl een aanvraag voor individuele bijzondere bijstand weer alleen op de werkpleinen van DWI kon worden gedaan. Kwijtschelding van lokale heffingen moest vervolgens weer bij de dienst Belastingen worden aangevraagd en de Stadspas kon, tot slot, alleen bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling worden aangevraagd.

Om de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen te vergroten deed de rekenkamer de aanbeveling om één loket in te richten waar alle maatregelen kunnen worden aangevraagd en te onderzoeken of dit loket met andere bestaande loketten van de gemeente Amsterdam kon worden geïntegreerd. Tot slot deed de rekenkamer de aanbeveling om na te gaan of voorlichtingscampagnes er daadwerkelijk toe leidden dat minima de inkomensondersteunende maatregelen beter weten te vinden.

Reactie college mei 2010

Het college nam de aanbeveling over en gaf aan eind 2010 te komen met voorstellen om de één loket benadering verder vorm te geven. Ook zou de effectiviteit van voorlichtingscampagnes worden geëvalueerd.

Stand van zaken november 2013

Eind 2010 schrijft de wethouder aan de commissie WPA dat door middel van digitalisering de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen moet worden vergroot. Digitalisering is ook een voorwaarde om deze maatregelen via het toekomstige gemeentelijke Stadsloket te kunnen aanbieden.²³ In dit kader participeert DWI ook actief in gemeentelijke projecten om de dienstverlening aan de burgers te verbeteren. In de tussentijd heeft DWI een pilot uitgevoerd waarbij de schriftelijke aanvraagprocedure voor vier inkomensondersteunende maatregelen werd samengevoegd zodat deze met één formulier in één keer konden worden aangevraagd. Het gaat om de Langdurigheidstoeslag, Plusvoorziening 65+, de Scholierenvergoeding en de PC for Kids regeling. In de praktijk bleek het gecombineerde formulier tot verwarring en onjuiste aanvragen te leiden: zo kwam het voor dat de elkaar uitsluitende Langdurigheidstoeslag en de Plusvoorziening 65+ toch allebei werden aangevraagd. Om deze reden moeten deze twee voorzieningen nu toch weer apart van elkaar worden aangevraagd.²⁴

Sinds medio 2013 biedt DWI de mogelijkheid om dezelfde vier voorzieningen digitaal aan te vragen. Minima hoeven in deze gevallen alleen informatie in te vullen. Bewijsstukken hoeven niet meer te worden meegestuurd omdat DWI de opgegeven informatie via andere bronnen (zoals Suwinet) kan toetsen. De digitale werkwijze maakt het voor minima mogelijk om op de werkpleinen van DWI deze voorzieningen aan te vragen in plaats van de oude situatie waarbij deze voorzieningen alleen bij het dienstencentrum schriftelijk konden worden aangevraagd.²⁵ Ook kunnen sinds de zomer declaraties voor de Scholierenvergoeding digitaal worden ingediend. Vanwege de korte periode waarin digitale aanvragen nu mogelijk zijn, is het niet mogelijk een uitspraak te doen of deze werkwijze de toegankelijkheid vergroot. Wel is bekend dat van de nieuwe aanvragen inmiddels ongeveer 20% digitaal wordt gedaan. In het geval van de declaraties van de Scholierenvergoeding wordt circa 70% digitaal ingediend.²⁶ Informatie over de overige inkomensondersteunende maatregelen is via één website te ontsluiten, de aanvragen verlopen echter nog steeds via de afzonderlijke uitvoerende organisaties.²⁷ Daarbij zal met ingang van 2014 het team Stadspas onderdeel gaan uitmaken van de RVE Armoede van DWI. Daarbij zal met ingang van 2014 het team Stadspas onderdeel gaan uitmaken van de RVE Armoede van DWI. Dit betekent dat de Stadspas vanaf dat moment ook bij DWI kan worden aangevraagd, en niet langer bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.²⁸

Ten aanzien van de voorlichting is in 2010 een beleidswijziging doorgevoerd. In plaats van het voeren van campagnes in specifieke periodes gedurende het jaar om de

²³ Brief wethouder Ossel aan commissie WPA (11 november 2010).

²⁴ DWI, Notitie Opvolging aanbevelingen rekenkamer over armoedebeleid uit 2010 (25 oktober 2013).

²⁵ Email DWI, d.d. 22 november 2013.

²⁶ Email DWI, d.d. 21 november 2013.

²⁷ <http://www.amsterdam.nl/werk-inkomen/hulp-laag-inkomen/>. Daarnaast verwijzen de dienst Belastingen en DWI naar elkaar in het voorlichtingsmateriaal (email DWI, d.d. 22 november 2013).

²⁸ Interview DWI, d.d. 18 december 2013.

inkomensondersteunende maatregelen onder de aandacht te brengen bij Amsterdamse minima, heeft DWI ingezet op het verbeteren van de algemene informatie die gedurende het hele jaar wordt verstrekt over de voorzieningen via onder meer medewerkers en internet. DWI geeft aan dat om deze reden er geen evaluaties van voorlichtingscampagnes meer zijn uitgevoerd.

Ook beschikt DWI niet over informatie over de bekendheid van de inkomensondersteunende maatregelen onder de doelgroep.

Conclusie: De aanbeveling van de rekenkamer is nog in uitvoering. Het is de bedoeling om inkomensondersteunende maatregelen via het toekomstige gemeentelijke Stadsloket te kunnen aanbieden. Verder is vooral ingezet op het digitaal toegankelijker maken van de verschillende regelingen. Er is echter nog geen sprake van één loket voor alle inkomensondersteunende maatregelen. Wél zal de Stadspas met ingang van 2014 door DWI worden uitgevoerd, waardoor de stadspas ook bij DWI kan worden aangevraagd en niet meer bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. De aanbeveling om de voorlichtingscampagnes te evalueren is niet opgevolgd. Onduidelijk is in hoeverre de gemeente nu zicht heeft op de bekendheid van de doelgroep met de inkomensondersteunende maatregelen.

3.4 Verbeteren van de doelmatigheid

3.4.1 Aanbeveling 7

Breng de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen systematisch in beeld.

Toelichting

Uit het onderzoek bleek dat de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen niet systematisch werden bijgehouden. Dit inzicht is noodzakelijk om de doelmatigheid van de uitvoering te kunnen bewaken. Inzicht op het niveau van afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen maakt het mogelijk om ook de effecten van wijzigingen in beleid en regelgeving in beeld te krijgen.

Reactie college mei 2010

Het college gaf aan het belang van goed inzicht in de uitvoeringskosten te onderschrijven. Geld dat niet aan de uitvoering wordt besteed, kan namelijk ten goede komen aan de inkomensondersteunende maatregelen (en daarmee aan de Amsterdamse minima). Daarbij plaatste het college wel de kanttekening dat inzicht op het niveau van afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen niet noodzakelijk wordt geacht.

Stand van zaken november 2013

Bij het opstellen van de begroting in 2012 geeft DWI aan een verbeterslag te hebben gemaakt bij het ramen van de totaal benodigde formatie om de inkomensondersteunende maatregelen uit te voeren. Daarnaast is op 1 januari 2013 de RVE Armoede van

start gegaan en is DWI gestart met een *lean management* traject dat moet leiden tot een scherper beeld op het tijdsbeslag en de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen.²⁹

Het proces om inzicht te krijgen op de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel is nog in volle gang, het is daarom nog te vroeg om te spreken van volledig inzicht. Wél werpt het toegenomen inzicht al zijn vruchten af. Zo was het bij de introductie van het gratis OV-abonnement voor ouderen mogelijk om vooraf een goede inschatting te maken van de benodigde uitvoeringskosten.³⁰

Deze recente ontwikkelingen hangen samen met het feit dat er vanwege de gemeentebrede financiële besparingen extra aandacht is voor de beperking van de apparaatskosten, waardoor de noodzaak voor het in kaart brengen van kosten per inkomensondersteunende maatregel is toegenomen. Het is niet duidelijk waarom DWI tot 2013 heeft gewacht met het in kaart brengen van de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel.

Conclusie: De aanbeveling van de rekenkamer is nog in uitvoering. Recent heeft DWI een traject gestart om de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel beter in beeld te krijgen.

3.4.2 Aanbeveling 8

Ontwikkel per inkomensondersteunende maatregel normen voor de verhouding tussen uitvoeringskosten en de omvang van de verstrekte inkomensondersteuning.

Toelichting

Niet alleen bleek uit het onderzoek dat de uitvoeringskosten per afzonderlijke inkomensondersteunende maatregel niet goed in beeld waren. Uit analyse van de rekenkamer bleek ook de hoogte van de uitvoeringskosten sterk te verschillen per inkomensondersteunende maatregel. Ten opzichte van de verstrekte inkomensondersteuning bedroegen de uitvoeringskosten van de Plusvoorziening 65+ zo'n 7%. De uitvoeringskosten van de PC for Kids regeling en de Individuele Bijzondere Bijstand lagen daarentegen veel hoger (respectievelijk 18% en 17%). Het ligt voor de hand dat verschillen in uitvoeringskosten zich zullen voordoen. Sommige maatregelen zijn immers meer arbeidsintensief om uit te voeren dan andere. Het is zonder vooraf geformuleerde normen voor de uitvoeringskosten echter niet goed mogelijk om te bewaken of de werkelijke uitvoeringskosten niet té hoog zijn.

Reactie college mei 2010

Het college gaf aan zich in te zetten voor het ontwikkelen van normen voor de verhouding tussen de uitvoeringskosten ten opzichte van de verstrekte inkomensondersteuning. Daarbij plaatst het college de kanttekening dat inzicht op het niveau

²⁹ DWI, Notitie Opvolging aanbevelingen rekenkamer over armoedebeleid uit 2010 (25 oktober 2013).

³⁰ Interview DWI, d.d. 18 december 2013.

van afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen niet noodzakelijk wordt geacht.

Stand van zaken november 2013

Deze aanbeveling is door DWI in uitvoering. Vanaf de oprichting van de RVE Armoede is, als onderdeel van het eerder genoemde in 2013 gestarte *lean management* traject, gestart met het ontwikkelen van normen voor de uitvoeringskosten per afzonderlijke inkomensondersteunende maatregel. Het is de verwachting dat deze normen in het voorjaar 2014 gereed zullen zijn. Het is niet duidelijk waarom DWI tot 2013 heeft gewacht met het ontwikkelen van normen voor de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel.

Conclusie: De aanbeveling van de rekenkamer is nog in uitvoering. Onderdeel van het in 2013 gestarte *lean management* traject is het ontwikkelen van normen voor de uitvoeringskosten van de afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen.

3.5 Verbeteren van de rechtmatigheid

3.5.1 Aanbeveling 9

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

Toelichting

Door DWI was steekproefsgewijs onderzoek gedaan naar de juiste besteding van de Scholierenvergoeding. Voor deze steekproef was aan minimahuishoudens die van deze regeling gebruik hadden gemaakt, gevraagd om de declaraties met bewijsstukken te onderbouwen. Een groot deel van de minimahuishoudens reageerde echter niet op het verzoek van DWI. Hierdoor kon slechts in 45% van de onderzochte declaraties worden vastgesteld dat deze juist waren besteed. In de gevallen waar dit niet mogelijk was volgde echter geen vervolgactie van DWI. Ook leidde deze uitkomst van de steekproef niet tot een uitbreiding van het onderzoek naar de juistheid van de ingediende declaraties bij de Scholierenvergoeding. Mede vanwege het feit dat juist het declaratiesysteem arbeidsintensief is en daarmee voor de gemeente kostenverhogend werkt deed de rekenkamer de aanbeveling declaraties daadwerkelijk te gebruiken om op de juiste besteding te controleren.

Reactie college mei 2010

Het college gaf aan te willen bezien of het declaratiesysteem voor de scholierenvergoeding moest worden gehandhaafd. Enerzijds zag het college in afschaffing een mogelijkheid om de toegankelijkheid van de Scholierenvergoeding te vergroten, anderzijds kon het voor het draagvlak noodzakelijk zijn dat controle op de bestedingen werd gehandhaafd.

Stand van zaken november 2013

Eind 2010 berichtte de wethouder in een brief aan de commissie WPA dat het declaratiesysteem bij de Scholierenvergoeding zou worden gehandhaafd. Omdat de uitvoeringskosten van het declaratiesysteem door digitalisering zouden afnemen en het hierdoor ook eenvoudiger zou worden om declaraties in te dienen gaf de wethouder aan het systeem te willen handhaven.³¹ In dit licht wijst de wethouder nog expliciet op de aanbeveling van de rekenkamer om het declaratiesysteem van de scholierenvergoeding te gebruiken voor de controle van de juistheid van de declaraties.

Sinds 2010 is jaarlijks aan de hand van ingediende declaraties voor de scholierenvergoeding een steekproefsgewijze controle op de juistheid van de bestedingen uitgevoerd.³² Uit het meest recente verslag van deze controle blijkt dat inmiddels bijna 80% van de ingediende declaraties kon worden onderbouwd met bewijsstukken. De redenen dat in 20% van de gevallen geen onderbouwing mogelijk was, zijn weliswaar geanalyseerd, maar er volgde nog geen vervolgactie van DWI op het niet kunnen of willen aantonen van de juiste besteding.³³ Sinds het schooljaar 2012-2013 heeft DWI de omvang van de steekproef uitgebreid van 2% naar 5%. Ook zal DWI onterechte declaraties gaan terugvorderen. Over de wijze waarop dit moet gebeuren wordt nog intern overlegd bij DWI.³⁴ Binnen DWI wordt in het kader van de nieuwe WWB nagedacht of de declaratiesystematiek van de scholierenvergoeding ook kan worden toegepast bij andere inkomensondersteunende maatregelen.³⁵

Conclusie: De aanbeveling is inmiddels in uitvoering. DWI heeft de omvang van de steekproef inmiddels uitgebreid en zal onterechte declaraties gaan terugvorderen.

3.6 Gelijke behandeling bij bijzondere bijstand

3.6.1 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 een gelijke behandeling van gelijke gevallen wordt gegarandeerd.

Toelichting

De Individuele bijzondere bijstand is een maatwerkregeling. De behandelend ambtenaar beschikt over richtlijnen om aanvragen te beoordelen, maar maakt uiteindelijk zijn eigen afweging. De keerzijde van maatwerk is het risico dat gelijke gevallen niet gelijk worden behandeld. Uit het dossieronderzoek van de rekenkamer bleek dat bij grote, materiële vormen van bijzondere bijstand zoals de bijdrage in de

³¹ Brief wethouder Ossel aan commissie WPA (11 november 2010).

³² DWI, Notitie Opvolging aanbevelingen rekenkamer over armoedebeleid uit 2010 (25 oktober 2013).

³³ DWI, Twee procent controle Scholierenvergoeding 2011-2012 (maart 2013).

³⁴ email DWI, d.d. 22 november 2013.

³⁵ Interview DWI, d.d. 14 november 2013.

kosten in verband met ziekte of handicap er sprake was van een gelijke behandeling. Bij andere, in omvang kleinere, soorten van bijstand was dit niet het geval. Vanuit het perspectief van de gemeente gaat het hier om (zeer) kleine bedragen. Vanuit het oogpunt van de aanvrager kunnen de verschillen wel degelijk materieel zijn. In het geval van de aanvragen voor bijstand voor uitvaartkosten bedroeg het verschil tussen de toegekende bedragen op gelijksoortige aanvragen bijna € 3.000. De rekenkamer deed daarom de aanbeveling om met reeds bestaande informatie van DWI periodiek een analyse te maken van de verstrekte bijzondere bijstand om zo afwijkingen in de behandeling van aanvragen te signaleren en indien nodig aanpassingen te maken in de richtlijnen voor de behandelende ambtenaren.

Reactie college mei 2010

Het college deelde niet de bevinding van de rekenkamer dat er sprake was van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Naar de mening van het college schoot in deze gevallen de verantwoording van de door de behandelend ambtenaar gemaakte afwegingen te kort. Op dat vlak stelde het college dat verbetering noodzakelijk is. In de interne kwaliteitscyclus van DWI zal dit punt aandacht krijgen.

Stand van zaken november 2013

Met de inrichting van de RVE Armoede vanaf 1 januari 2013 is het budgethouderschap voor het verstrekken van de bijzondere bijstand gecentraliseerd. De uitvoering van de bijzondere bijstand is nog steeds belegd bij de verschillende werkpleinen.³⁶ Om inzicht te krijgen in mogelijke verschillen in uitvoering tussen de werkpleinen is recent gestart met een project om inzicht in de hoogte en soort verstrekte bijzondere bijstand. Het is de bedoeling om dit project begin 2014 af te ronden.³⁷

Conclusie: De aanbeveling is nog in uitvoering. Begin 2014 moeten significante verschillen in verstrekte bijzondere bijstand tussen werkpleinen in beeld zijn gebracht.

³⁶ Interview DWI, 18 december 2013.

³⁷ DWI, Notitie Opvolging aanbevelingen rekenkamer over armoedebeleid uit 2010 (25 oktober 2013).

4 Conclusie

In dit hoofdstuk vatten we de uitkomst naar de vraag in welke mate het college van burgemeester en wethouders uitvoering heeft gegeven aan de tien aanbevelingen uit het rapport *Armoedebeleid. De inzet van inkomensondersteunende maatregelen* samen.

Tabel 4.1 - Samenvatting van de oordelen van de rekenkamer over de uitvoering van de aanbevelingen door het college van Burgemeester en Wethouders

Aanbeveling	Overgenomen	Uitvoering
1 Maak de doelen van het armoedebeleid meer concreet en meetbaar en let hierbij op de volgende aspecten: <ul style="list-style-type: none"> • 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.	●	●
3 Verbeter de kwaliteit van de armoedemonitor om het inzicht in de doeltreffendheid van het armoedebeleid in Amsterdam te vergroten door: <ul style="list-style-type: none"> • 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 minimam	●	●
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.	●	●

● volledig, ● gedeeltelijk, ● niet, ● nog in uitvoering

Tabel 4.1 – (vervolg)

	Aanbeveling	Overgenomen	Opvolging
6	<p>Neem maatregelen om de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	●	●
7	<p>Breng de uitvoeringskosten van de inkomensondersteunende maatregelen systematisch in beeld.</p>	●	●
8	<p>Ontwikkel per inkomensondersteunende maatregel normen voor de verhouding tussen uitvoeringskosten en de omvang van de verstrekte inkomensondersteuning.</p>	●	●
9	<p>Gebruik het declaratiesysteem van de <i>Scholierenvergoeding</i> om de juiste besteding door minimahuishoudens te controleren.</p>	●	●
10	<p>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.</p>	●	●

● volledig, ● gedeeltelijk, ● niet, ● nog in uitvoering



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl