

ONDERZOEKSRAPPORT

Tweede opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in Amsterdam

De inzet van inkomensondersteunende maatregelen

november 2016

Rekenkamer Amsterdam



Armoedebeleid in Amsterdam

De inzet van inkomensondersteunende maatregelen

mei 2010

ONDERZOEKSRAPPORT

Opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in Amsterdam

De inzet van inkomensondersteunende maatregelen

februari 2014

Rekenkamer Amsterdam



Armoedebeleid in Amsterdam

De inzet van inkomensondersteunende maatregelen

mei 2010

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Tweede Opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in Amsterdam

De inzet van inkomensondersteunende maatregelen

november 2016

Colofon

Rekenkamer Amsterdam

Directeur: dr. Jan de Ridder

Onderzoekers: dr. Erik Oppenhuis (projectleider)
drs. Daniëlle van der Wiel

Dit is het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het tweede opvolgingsonderzoek naar het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Behandeling rapport gemeenteraad	5
1.2	Opvolging aanbevelingen	6
1.3	Relevante ontwikkelingen op hoofdlijnen	6
1.4	Leeswijzer	7
2	Behandeling rapport door de gemeenteraad	9
2.1	Behandeling rapport Armoedebeleid in Amsterdam in 2010	9
2.2	Behandeling opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in gemeenteraad 2014	9
2.3	Conclusie behandeling opvolgingsonderzoek gemeenteraad 2014	12
3	Stand van zaken per aanbeveling	13
3.1	Verbeteren van het beleid	13
3.2	Verbeteren van de doeltreffendheid	21
3.3	Vergroten toegankelijkheid	29
3.4	Verbeteren van de doelmatigheid	31
3.5	Verbeteren van de rechtmatigheid	34
3.6	Gelijke behandeling bij bijzondere bijstand	36
4	Conclusie	39

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 (-voorzieningen). 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 werd 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.

In 2013 hebben wij onderzocht in hoeverre het college van burgemeester en wethouders de aanbevelingen uit 2010 had opgevolgd. We concludeerden toen dat zeven van de tien aanbevelingen nog in uitvoering waren en dat we op een later moment een tweede opvolgingsonderzoek zouden uitvoeren. Met dit tweede opvolgingsonderzoek willen wij de gemeenteraad informeren over de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders in 2016 uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. De volgende onderzoeksvragen staan daarbij centraal.

- In welke mate heeft het eerste opvolgingsonderzoek aanleiding gegeven tot een gedachteswisseling en behandeling in de gemeenteraad?
- In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?
- In hoeverre heeft het college aandacht voor de aandachtspunten uit het eerste opvolgingsonderzoek?

1.1 Behandeling rapport gemeenteraad

De rekenkamer wil graag weten tot welke gedachteswisseling en behandeling het eerste opvolgingsonderzoek armoedebeleid in de gemeenteraad heeft geleid. Hiertoe onderzoeken wij de volgende aspecten:

- de mate waarin de conclusies en aandachtspunten van de rekenkamer inhoudelijk zijn besproken in raadscommissie en de gemeenteraad;
- de mate waarin de aandachtspunten 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 uit het oorspronkelijke onderzoek wilde de rekenkamer bijdragen aan de verbetering van het armoedebeleid in de gemeente Amsterdam. In dit tweede 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.

1.3 Relevante ontwikkelingen op hoofdlijnen

Het Armoedebeleid van de gemeente Amsterdam is de laatste jaren sterk in beweging. Deze ontwikkelingen geven een context weer waarin de opvolging van de aanbevelingen van de rekenkamer plaatsvindt. De grootste verandering is ingezet door het aantreden van het huidige college in 2014. In het coalitieakkoord 2014 – 2018 is het aanpakken van armoede opgenomen als een topprioriteit van het college. Het college wil dat er in 2018 minder mensen in armoede leven en is van mening dat armoede onder kinderen niet in Amsterdam thuis hoort. Het college heeft voor het bestrijden van de armoede € 2,5 miljoen aan structurele middelen per jaar en € 80 miljoen aan incidentele middelen voor de periode 2015-2018 beschikbaar gesteld.²

In november 2014 neemt de gemeenteraad het besluit om de doelgroep voor de gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen te verhogen van 110% van het wettelijke sociaal minimum (wsm) naar 120% van het wsm. Hiermee is de doelgroep van het gemeentelijk armoedebeleid vergroot met 15.000 huishoudens.³

Het college stelt vervolgens het *Aanvalsplan Armoede* op, waarin het college beschrijft hoe zij de armoede in Amsterdam integraal wil aanpakken. De gemeenteraad stemt in juni 2015 in met dit aanvalsplan en neemt daarbij meerdere moties aan. Met één van

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

² Gemeente Amsterdam, VVD- SP-D66, Coalitieakkoord 2014 – 2018, *Amsterdam is van Iedereen*, p. 16 & p. 41 - 42.

³ Gemeente Amsterdam, Gemeenteraad, Voordracht voor de raadsvergadering, *Kennismemen van het Financieel Verdeelvoorstel Armoedemiddelen 2015 en instemmen met een generieke verhoging van de inkomensgrens voor het recht op Amsterdamse minimaalvoorzieningen van 110% naar 120% van het Wettelijk Sociaal Minimum*, 26 november 2014.

deze moties verzoekt de gemeenteraad het college in het aanvalsplan meetbare doelstellingen op te nemen. Een andere motie vraagt het college de toelatingscriteria van de armoedevoorzieningen meer te uniformeren.

In maart 2016 volgt er nog het *Actieplan verhoging bereik van minimavoorzieningen*. Het vergroten van het bereik van minimavoorzieningen is een expliciete doelstelling van het college. Hierin zijn acht deelprojecten geformuleerd die het bereik van de minimavoorzieningen moeten vergroten: 1) Optimaliseren gebruik (bestaande) databestanden, 2) Inschakelen intermediairs, 3) Verbeteren aanvraagprocedure, 4) Communicatie en campagnes, 5) Voorzieningen voor uitkeringsgerechtigden, 6) Zes productgerichte campagnes, 7) Consistente begrippen en parameters en 8) Benchmark bereik andere gemeenten.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met een analyse van de behandeling van het eerste opvolgingsonderzoek 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. Bij alle hoofdstukken geven we de conclusies uit het eerste opvolgingsonderzoek weer.

2 Behandeling rapport door de gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we eerst kort in op de behandeling in 2010 van het oorspronkelijke rapport in de gemeenteraad. Vervolgens laten we zien op welke wijze het eerste opvolgingsonderzoek is behandeld in de raadscommissie Werk en Economie en de gemeenteraad. Daarbij kijken we of de conclusies en de aandachtspunten zijn besproken en of de gemeenteraad hierover een besluit heeft genomen.

2.1 Behandeling rapport Armoedebeleid in Amsterdam in 2010⁴

Het rapport *Armoedebeleid in Amsterdam. De inzet van inkomensondersteunende maatregelen* is zowel in de commissie Werk, Participatie en Armoede (juni 2010) als in de gemeenteraad (juli 2010) uitvoerig besproken. De wethouder deed tijdens de bespreking van het rapport in de commissievergadering en de vergadering van de gemeenteraad de toezegging dat er onderzoek zal 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 controledoeleinden.

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.

Tijdens de gemeenteraadsbehandeling is een amendement aangenomen. Hierdoor volgde de gemeenteraad de bestuurlijke reactie van het college en werden drie aanbevelingen gedeeltelijk en zeven geheel overgenomen.

2.2 Behandeling opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in gemeenteraad 2014

Op 20 februari 2014 biedt de directeur van de rekenkamer de rekenkamerbrief *Opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in Amsterdam* aan in de raadscommissie Werk, Participatie en Armoede. In zijn toelichting zegt hij dat de gemeente aan de uitvoering van alle aanbevelingen van de rekenkamer werkt, maar dat dat ook betekent dat er nog veel in uitvoering is. Van de tien aanbevelingen die destijds zijn gedaan, is er één niet uitgevoerd, zijn er twee gedeeltelijk uitgevoerd en zijn er zeven nog in uitvoering. De directeur van de rekenkamer kondigt daarom een tweede opvolgingsonderzoek op een later moment aan. De rekenkamerbrief biedt hij vervolgens aan de voorzitter aan.

⁴ Een uitgebreide beschrijving van de behandeling van het oorspronkelijke rapport is opgenomen in *Opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in Amsterdam. De inzet van inkomensondersteunende maatregelen*, februari 2014.

2.2.1 Behandeling in gemeenteraad 12 maart 2014

Bij het mondelinge vragenuur van de gemeenteraad op 12 maart 2014 zijn door de VVD vragen gesteld over het opvolgingsonderzoek Armoedebeleid van de rekenkamer. De volgende punten komen aan de orde:

- Reactie van de wethouder op het niet opvolgen van de aanbevelingen;
- Ontbreken van inzet van het college om de armoedeval te voorkomen;
- Belang van inzicht in de uitvoeringskosten van de verstrekte inkomensondersteuning.

Als reactie zegt de wethouder Armoede, de heer Ossel, van mening te verschillen met de rekenkamer over het beeld dat wordt geschetst over de opvolging van de aanbevelingen. Volgens de wethouder is het merendeel van de aanbevelingen opgepakt en uitgevoerd. Echter niet precies op de manier die de rekenkamer voor ogen stond. Zo zegt hij dat er bijvoorbeeld nooit een eenduidig antwoord zal komen in hoeverre het armoedebeleid van de gemeente bijdraagt aan de maatschappelijke participatie. Al zouden de rekenkamer en de gemeente dit graag willen weten. Desondanks blijft dit de belangrijkste doelstelling van het armoedebeleid.

De wethouder gaat in zijn reactie ook in op de armoedeval. In 2010 was dit een belangrijk punt in de gemeenteraad. Er werd toen een motie ingediend om de armoedeval te onderzoeken in relatie tot de mogelijkheden om meer gedifferentieerd te werken met inkomensgrenzen. Uit het onderzoek dat toen is gedaan bleek dat de armoedeval – op een huishoudtype na – niet voorkwam. Dit leidde tot het besluit om de grens van 110% van het wettelijk sociaal minimum aan te houden voor de armoedevoorzieningen. Het college heeft vervolgens ook het Nibud gevraagd de armoedeval te onderzoeken. Uit dit onderzoek bleek dat de armoedeval niet voorkomt. Hij adviseert de gemeenteraad de uitkomsten van het Nibudonderzoek te bespreken in de raadscommissie.

Wat betreft de uitvoeringskosten zegt de wethouder dat deze zijn teruggebracht door verschillende maatregelen bij de categorale voorzieningen en digitale procedures. Volgens de wethouder bedragen de uitvoeringskosten 8% van het totale budget en wil hij hierover graag verder praten met de raad.

De VVD wil graag verder spreken met de wethouder over de armoedeval. Ze is blij dat de wethouder zicht heeft op de uitvoeringskosten. Zij verwacht dat het volgende college zal inzetten op het ontwikkelen van een norm voor de uitgaven voor inkomensondersteuning.

2.2.2 Behandeling in raadscommissie WE 17 september 2014

Op 17 september wordt het opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in de raadscommissie WE behandeld. Bij de behandeling zijn de directeur van de rekenkamer en wethouder Armoede, de heer Vliegthart, aanwezig.

Toelichting directeur van de rekenkamer

De directeur van de rekenkamer is aanwezig en geeft een korte toelichting. De belangrijkste conclusie van de rekenkamer is dat de aanbevelingen van de rekenkamer een tijd zijn blijven liggen en dat is jammer.

Behandeling raadscommissie

De belangrijkste punten die door de raadscommissie naar voren worden gebracht zijn:

- Het verzoek om een toelichting van de wethouder op de bevindingen en aandachtspunten van de rekenkamer op de bestandskoppeling.
- De verwachting dat de nieuwe wethouder het armoedebeleid en de uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamer voortvarend aan zal pakken.
- VVD geeft nog aan kritisch te zijn over de bijdrage van de armoedemaatregelen bij het zo snel mogelijk en structureel uit de armoede komen, de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende maatregelen en de uitvoeringskosten daarvan.

De wethouder vindt het goed dat het rapport van de rekenkamer aan het begin van de nieuwe periode weer terug op de agenda komt. Hij staat er ook positief tegenover dat de rekenkamer gedurende deze collegeperiode nogmaals zal beoordelen wat de stand van zaken is bij de opvolging van de aanbevelingen. De wethouder gaat vervolgens in zijn reactie in op de volgende punten uit het opvolgingsonderzoek van de rekenkamer:

- Het doel van de wethouder is om het armoedebeleid te intensiveren en het nog verder te verbeteren.
- Het is belangrijk de doelen van het armoedebeleid te concretiseren en deze meetbaar te maken.
- De wethouder wil zijn plannen evidence based ontwikkelen.
- De wethouder vindt het niet-gebruik maken van de voorzieningen een groot probleem. De drempels voor het gebruik van de voorzieningen moeten zo laag mogelijk zijn. Een bereik van 100% vindt hij echter niet realistisch.
- De kwaliteit van de armoedemonitor zal worden verbeterd.
- De gemeente heeft de aanbeveling van de rekenkamer om CBS-gegevens te koppelen overgenomen.
- Het actief benaderen van minimahuishoudens moet samen met bestuurscommissie opgepakt worden.
- Er zal inzet worden gepleegd op rechtmatigheidscontroles om te zorgen dat het geld bij de juiste mensen terecht komt.

Besluit

De voorzitter constateert dat het onderwerp voldoende is behandeld en dat het als hamerstuk doorgaat naar de gemeenteraad.

2.2.3 Behandeling in gemeenteraad 1 oktober 2014

De voordracht wordt in de gemeenteraad op 1 oktober 2014 zonder discussie en hoofdelijke stemming goedgekeurd. De gemeenteraad besluit daarmee:

- Kennis te nemen van de rekenkamerbrief
- Het college van burgemeester en wethouders te vragen om aandacht te geven aan de twee punten die in de rekenkamerbrief worden genoemd.

2.3 Conclusie behandeling opvolgingsonderzoek gemeenteraad 2014

Het rapport van de rekenkamer heeft geleid tot mondelinge vragen in de gemeenteraad. Vervolgens is het opvolgingsonderzoek behandeld in de raadscommissie in aanwezigheid van de nieuwe wethouder. De wethouder was in zijn reactie positief over het rapport van de rekenkamer en was voornemens de uitvoering van de aanbevelingen voortvarend op te pakken.

3 Stand van zaken per aanbeveling

De rekenkamer heeft in haar onderzoek uit 2010 naar 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 van burgemeester en wethouders op de aanbevelingen uit 2010 samen. Vervolgens geven we de conclusie weer uit het eerste opvolgingsonderzoek van november 2013. En tenslotte gaan we per aanbeveling in op de actuele stand van zaken in september 2016. We trekken daarbij de conclusie of de aanbeveling *niet, gedeeltelijk of volledig* is uitgevoerd of dat de aanbeveling *nog in uitvoering* is. Hieronder volgt een toelichting op deze indeling:

- Niet Het college is in de periode juni 2010 tot en met september 2016 niet gestart met het uitvoeren van de aanbeveling.
- In uitvoering Het college is in de periode sinds juni 2010 gestart met het uitvoeren van de aanbeveling, maar heeft in september 2016 dit proces nog niet volledig kunnen afronden.
- Gedeeltelijk Het college heeft in september 2016 onderdelen van de aanbeveling uitgevoerd. Voor de andere onderdelen geldt dat deze niet worden uitgevoerd en dat er geen plannen zijn ontwikkeld om deze onderdelen alsnog uit te voeren.
- Volledig Het college heeft in september 2016 de gehele aanbeveling uitgevoerd.

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 maatschappelijke participatie van minima.

Toelichting

De algemene doelstelling van het Amsterdamse armoedebeleid was in 2010: *Amsterdammers mogen niet door financiële belemmeringen worden uitgesloten van meedoen aan de samenleving.*⁵ Maatschappelijke participatie van minima is daarmee een belangrijk doel 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 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+.⁶

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 voor de maatschappelijke participatie van minima. Daarbij merkte het college op dat het ontwikkelen van deze doelstellingen niet eenvoudig zou zijn, maar dat hier onderzoek naar zou 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 werd nagestreefd, vond het college afdoende.

Conclusie eerste opvolgingsonderzoek november 2013

De aanbeveling van de rekenkamer was in november 2013 gedeeltelijk uitgevoerd. Voor een deel van de inkomensondersteunende maatregelen werd gewerkt met afzonderlijke doelstellingen. Tegelijkertijd was de algemene doelstelling voor het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen uit beeld verdwenen. Dit betekende dat voor inkomensondersteunende maatregelen waarvoor geen afzonderlijke doelstelling was geformuleerd er nu in het geheel geen doelstelling meer gold. Met het opvolgen van de aanbeveling om bij de doelstellingen ook aandacht te

⁵ Zie bijvoorbeeld het Meerjarenbeleidsplan Inkomens en Armoedebeleid 2007-2010, p. 9.

⁶ DWI, Armoedemonitor 2008, p.78.

besteden aan de beoogde bijdrage van de maatregelen aan de maatschappelijke participatie van minima was in 2013 een begin gemaakt.

Stand van zaken tweede opvolgingsonderzoek – september 2016

Het uitgangspunt van het gemeentelijk armoedebeleid is 'Iedereen doet mee, ongeacht de dikte van je portemonnee'.⁷ Net als het vorige college legt ook het huidige college het accent van het Amsterdamse armoedebeleid bij de maatschappelijke participatie van minima. Dit komt terug in het doel dat hierover in de begroting van 2015 is opgenomen: 'Amsterdammers ervaren geen financiële beperkingen om volwaardig mee te doen in de maatschappij'.⁸ De indicator bij dit doel is: 'het percentage mensen met een laag inkomen (< 1.350) dat sterk geïsoleerd is'. Met deze indicator kan een indruk gekregen worden of het doel wordt bereikt.

Onze aanbeveling had echter expliciet betrekking op het concretiseren van de bijdrage van de inkomensondersteunende voorzieningen aan de maatschappelijke participatie van minima. Deze indicator geeft daar geen zicht op. De afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) onderzoekt in de Amsterdamse Armoedemonitor of de doelstellingen van de gemeente op het gebied van armoede behaald worden. Volgens OIS moet er voor het meten van de participatie van minima gekeken worden of de minima die inkomensondersteunende maatregelen ontvangen meer participeren dan minima zonder deze voorzieningen. Participatie gaat volgens de armoedemonitor van OIS om sociale contacten, activiteiten in het dagelijks leven, maar ook het benutten van kansen en het gevoel erbij te horen.⁹ De verschillende inkomensondersteunende voorzieningen van de gemeente Amsterdam dragen volgens OIS ook op verschillende manieren bij aan het vergroten van de maatschappelijke participatie. Zo draagt het gratis openbaar vervoer bij doordat minima in de gelegenheid worden gesteld een grotere afstand te overbruggen, de laptopregeling zorgt er voor dat kinderen op school kunnen meedoen. OIS stelt dat het moeilijk is om het maatschappelijke doel van het Amsterdamse beleid eenduidig te meten.¹⁰ OIS is van mening dat gelet op de hoeveelheid regelingen in de toekomst keuzes gemaakt moeten worden om deze vragen ofwel heel specifiek (voor een of meerdere regelingen) ofwel meer in het algemeen te beantwoorden.¹¹ De rekenkamer sluit zich hierbij aan en vindt dat meer concrete en meetbare doelstellingen nog altijd nodig zijn om de doeltreffende uitvoering van het beleid te kunnen volgen.

⁷ Gemeente Amsterdam, *Amsterdam zijn we samen – Aanvalsplan armoede Amsterdam*, juni 2015, p. 13 & Afdeling Armoedebestrijding, *Bijlage: stand van zaken per aanbeveling*, 29 juni 2016.

⁸ Gemeente Amsterdam, *Begroting 2015*, p. 116. De begroting 2015 is gekozen als voorbeeld. In de begroting 2016 is eveneens een dergelijke doelstelling opgenomen, namelijk 'Amsterdammers ervaren geen financiële beperkingen om volwaardig mee te doen in de maatschappij'. [Bron: Gemeente Amsterdam, *Begroting 2016*, p.97.]

⁹ Gemeente Amsterdam, Onderzoek Informatie Statistiek, *Armoedemonitor 2014 – Deel 2: het Amsterdamse armoedebeleid*, p. 35.

¹⁰ Gemeente Amsterdam, Onderzoek Informatie Statistiek, *Armoedemonitor 2014 – Deel 2: het Amsterdamse armoedebeleid*, p. 36.

¹¹ Gemeente Amsterdam, Onderzoek Informatie Statistiek, *Armoedemonitor 2014 – Deel 2: het Amsterdamse armoedebeleid*, p. 45.

In 2013 zagen we dat er voor het bereik van twee inkomensondersteunende voorzieningen: de Stadspas en de Scholierenvergoeding indicatoren en streefwaarden waren opgenomen. In 2016 zijn deze indicatoren nog steeds actueel. Volgens de afdeling Armoedebestrijding is de reden voor het opnemen van indicatoren voor het bereik van deze twee inkomensondersteunende voorzieningen dat de Stadspas en de Scholierenvergoeding de belangrijkste twee voorzieningen zijn met een brede doelgroep. De Stadspas is gericht op de totale doelgroep van minima en de Scholierenvergoeding is gericht op kinderen.¹² In de ontwerpbegroting 2017 is daaraan de indicator 'bereik kledingbonnen, speelgoedbonnen en babybonnen onder kinderen uit minimahuishoudens' toegevoegd.¹³ In het prestatiecontract en de doelenmatrix van de afdeling Armoedebestrijding zijn voor de andere inkomensondersteunende voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de gratis ID kaart, het gratis ov voor ouderen, de laptopregeling, de collectieve zorgverzekering of de regeling tegemoetkoming meerkosten geen aanvullende indicatoren voor het bereik van de voorzieningen opgenomen. De rekenkamer verwacht overigens ook niet dat in de begroting voor alle inkomensondersteunende maatregelen concrete streefwaarden worden opgenomen, maar we zouden wel verwachten dat er bij de afdeling Armoedebestrijding mee gewerkt wordt, zodat in de armoedemonitor bekeken kan worden in hoeverre het beoogde doel gerealiseerd wordt. Daarbij hebben we er begrip voor dat het in sommige gevallen lastig is om de doelgroep te bepalen (zoals bij chronisch zieken), maar we vinden dat dat het wel bij meerdere voorzieningen mogelijk is dan nu het geval is. De gemeente heeft gegevens beschikbaar over het aantal verstrekte minimavoorzieningen en rapporteert hier ook over. Het bepalen van een doel, heeft toegevoegde waarde omdat sneller kan worden ingegrepen als wijzigingen in beleid of uitvoering noodzakelijk blijken te zijn.

Conclusie september 2016 - Aanbeveling 1 is gedeeltelijk uitgevoerd (●)

Onze aanbeveling was gericht op het stellen van concrete doelen voor het bereik van de verschillende inkomensondersteunende maatregelen en de bijdrage van de maatregelen aan de maatschappelijke participatie van Amsterdamse minima. In 2013 constateerde de rekenkamer dat er een begin gemaakt was om bij de doelstellingen ook aandacht te besteden aan de beoogde bijdrage van de inkomensondersteunende voorzieningen aan de maatschappelijke participatie van minima. In 2016 zien we dat de beoogde bijdrage van het gemeentelijk armoedebeleid aan de maatschappelijke participatie van minima nog niet is geconcretiseerd. In de Armoedemonitor 2014 deed OIS de gemeente een aanbeveling om deze bijdrage ofwel specifiek per inkomensondersteunende voorziening te formuleren of algemeen voor het gehele armoedebeleid. De rekenkamer kan zich vinden in deze aanbeveling. De gemeente heeft deze keuze echter nog niet gemaakt. Hoewel de gemeente in 2013 goed op weg leek om de beoogde bijdrage van de inkomensondersteunende voorzieningen aan de maatschappelijke participatie van minima te concretiseren is dit in 2016 nog niet gebeurd.

¹² Afdeling Armoedebestrijding, Vragen rekenkamer met antwoorden, 26 augustus 2016, p. 2.

¹³ Gemeente Amsterdam, Begroting 2017, september 2016, p. 135.

Voor het bereik van twee inkomensondersteunende voorzieningen: de Stadspas en de Scholierenvergoeding waren in 2013 streefwaarden bepaald. In 2016 is dit nog steeds het geval. In de begroting 2017 wordt hier naar verwachting één indicator aan toegevoegd 'bereik kledingbonnen, speelgoedbonnen en babybonnen onder kinderen uit minimahuishoudens'. Voor de andere inkomensondersteunende voorzieningen zijn geen streefwaarden voor het bereik vastgesteld.

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.

Conclusie eerste opvolgingsonderzoek - november 2013

In november 2013 was de aanbeveling van de rekenkamer niet uitgevoerd. Sinds het rapport was geen nader onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de effecten van de armoedeval door gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen te beperken. Het onderzoek dat eind 2013 startte richtte zich op het (opnieuw) in beeld brengen van de omvang van de armoedeval, mede in relatie tot de nieuwe wetgeving die de gemeente dwong tot een herbezinning van het aanbod van armoedevoorzieningen.

Stand van zaken tweede opvolgingsonderzoek - september 2016

De gemeente heeft in 2014 het Nibud twee keer gevraagd onderzoeken uit te voeren naar de armoedeval in de gemeente Amsterdam. Het eerste onderzoek betrof de vraag of de landelijke en lokale inkomensondersteunende regelingen leiden tot een

armoedeval voor huishoudens met een laag inkomen en of deze maatregelen daarmee een drempel vormen tot het aanvaarden van betaald werk. Het Nibud concludeert in het eerste rapport dat er bij een inkomensstijging van 100% wsm naar 110% wsm geen sprake is van een armoedeval. Ook is er geen armoedeval bij een inkomensstijging van 100% wsm naar 120% wsm. Het Nibud concludeert echter ook dat er bij gezinnen met kinderen bij een inkomensstijging van 110% naar 120% wel sprake is van een armoedeval. In die gevallen is de bestedingsruimte bij een inkomen van 120% wsm lager dan bij een inkomen van 110% wsm.¹⁴

Het tweede onderzoek van het Nibud was gericht op het doel uit het coalitieakkoord om voor specifieke doelgroepen (ouderen, chronisch zieken en gehandicapten) de inkomensgrens voor het armoedebeleid te verhogen tot 120% van het wsm. Daarnaast werd ook nagegaan wat het effect zou zijn als de inkomensgrens voor alle minima naar 120% wsm zou gaan. Op basis van dit onderzoek concludeert het Nibud dat er bij de meeste huishoudens geen sprake is van een armoedeval. Alleen bij gezinnen met een inkomen van 130% wsm en een samenloop van de regeling chronisch zieken en gehandicapten en de scholierenvergoeding is dit volgens het Nibud wel het geval.¹⁵

Het college heeft in het coalitieakkoord opgenomen dat de armoedeval moet worden voorkomen.¹⁶ Dit staat ook in de jaarrekening 2015.¹⁷ Op basis van het tweede onderzoek van het Nibud naar de verhoging van de inkomensgrens naar 120% wsm concludeerde het college dat er slechts in een beperkt aantal gevallen sprake was van een armoedeval.¹⁸ Uit de beschikbare documenten en tijdens het gesprek met de afdeling Armoedebestrijding kwam ook naar voren dat de gemeente geen beleid voert op het tegengaan van de armoedeval.¹⁹ Uitgaande van de conclusie uit het tweede Nibudonderzoek is dit een begrijpelijke keuze.

Conclusie september 2016 – Aanbeveling 2 is niet uitgevoerd (•)

De gemeente heeft door het Nibud onderzoek laten uitvoeren of er sprake is van een armoedeval gezien de landelijke regelingen aangevuld met de gemeentelijke inkomensondersteunende maatregelen. De overkoepelende conclusie die daarin wordt getrokken is dat er in Amsterdam geen sprake is van een armoedeval. Met deze aanbeveling adviseerde de rekenkamer om onderzoek te doen naar maatregelen die genomen kunnen worden om de armoedeval te verminderen. Een dergelijk onderzoek is niet uitgevoerd. Gezien de overkoepelende conclusie van het tweede Nibudonderzoek waaruit bleek dat er vrijwel geen sprake is van een armoedeval kunnen wij dit begrijpen.

¹⁴ Nibud, *Minima-effectrapportage Amsterdam – de invloed van gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van inwoners met een laag inkomen*, 2014, p. 25 -26.

¹⁵ Nibud, *Minima-effectrapportage gemeente Amsterdam – Aanvullende analyses*, 2014, p. 20.

¹⁶ Gemeente Amsterdam, VVD- SP-D66, Coalitieakkoord 2014 – 2018, *Amsterdam is van Iedereen*, p. 16.

¹⁷ Gemeente Amsterdam, Jaarrekening 2015, p. 117.

¹⁸ Gemeente Amsterdam, commissieflap commissie Werk en inkomen, etc., 22 oktober 2014.

¹⁹ Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding, 16 augustus 2016.

De rekenkamer vindt het positief dat de gemeente onderzoek heeft laten uitvoeren naar de armoedeval. De rekenkamer plaatst echter wel een aantal kanttekeningen bij het onderzoek van het Nibud.²⁰

Gevolgen van het verschil in definitie op omvang armoedeval

In de twee Nibud-onderzoeken worden verschillende definities van de armoedeval gehanteerd. In het eerste Nibud-onderzoek van januari wordt van een armoedeval gesproken als een hoger inkomen leidt tot minder bestedingsruimte in vergelijking met een lagere inkomenscategorie.²¹ Dus als de bestedingsruimte bij 110% wsm lager is dan bij 100% van het wsm is er sprake van een armoedeval. Hetzelfde geldt als de bestedingsruimte bij 120% wsm lager is dan bij 110% wsm. Dit is de gangbare definitie van de armoedeval die in veel onderzoek wordt gebruikt.²² In het tweede Nibud-onderzoek wordt echter een andere definitie van armoedeval gehanteerd. Het verzoek van de gemeente Amsterdam was om in dit onderzoek alleen van een armoedeval te spreken als de bestedingsruimte van hogere inkomenscategorieën lager uitkomt dan bij bijstandsniveau (100% wsm). Voor de gemeente Amsterdam was de vraag relevant of mensen die uitstromen uit de bijstand er in bestedingsruimte op voorruit gaan en niet opgesloten zitten in de bijstand met het gemeentelijk voorzieningenpakket.²³ Dit betekent dat het Nibud in het tweede onderzoek niet concludeert dat er sprake is van een armoedeval als bij het inkomen van 130% wsm de bestedingsruimte lager is dan bij 120% wsm. Hiermee wordt afgeweken van de meer gangbare definitie die door het Nibud wel in zijn eerste onderzoek werd gehanteerd. Deze veranderde definitie in het tweede onderzoek heeft grote gevolgen voor de conclusies die over de armoedeval worden getrokken. We maken dat inzichtelijk voor vier voorbeeldhuishoudens uit het tweede onderzoek van het Nibud (tabel 3.1).

In het tweede Nibud-onderzoek concludeert het Nibud dat er pas sprake is van een armoedeval bij gezinnen met kinderen en zorgkosten en een inkomen van 130% wsm (rode cellen in tabel 3.1). Ook bij gezinnen met kinderen en zonder zorgkosten wordt een armoedeval geconstateerd, maar dit wordt gekenschetst als marginaal. In deze gevallen is de bestedingsruimte na het restpakket lager dan bijstandsniveau (laatste kolom). Als het Nibud de definitie uit zijn eerste onderzoek had gehanteerd dan had de conclusie voor deze vier voorbeeldhuishoudens anders moeten luiden, namelijk dat voor deze huishoudens bij 130% een armoedeval optreedt – de bestedingsruimte

²⁰ Over het onderzoek heeft het Nibud aangegeven dat de opzet, de uitgangspunten en de presentatie van de onderzoeken destijds samen met de gemeenten zijn vastgesteld en door de gemeente zijn goedgekeurd. [Bron: Nibud, Email aan Rekenkamer, *Tweede reactie rekenkamer Amsterdam*, 31 oktober 2016.]

²¹ Nibud, *Minima-effectrapportage Amsterdam – de invloed van gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van inwoners met een laag inkomen*, 2014, p. 21.

²² Zie voor vergelijkbare definities ook: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *De armoedeval - Een nieuwe kijk op een oud probleem*, Maarten Allers en Flip de Kam, Een kwaal van de verzorgingsstaat - De Armoedeval, . Sociaal Bestek, 3 januari 2010, p. 1. Binnenlands Bestuur, *Armoedeval en minimabeleid*, 27 juli 2012.

²³ Cluster Sociaal, *Ambtelijke reactie op de nota van bevindingen Tweede Opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in Amsterdam*, 18 oktober 2016 & Nibud, *Feitelijke wederhoor RA_16_174*, 17 oktober 2016.

is in vrijwel alle gevallen fors lager dan bij 120% wsm (voorlaatste kolom). Dit geldt overigens in wisselende mate ook voor de andere voorbeeldhuishoudens in het tweede Nibud-onderzoek. Overal geldt dat de bestedingsruimte na het restpakket bij 130% wsm lager is dan bij 120% wsm.

Tabel 3.1 – Gevolgen van een stijging van het netto inkomen voor het saldo na basis- en restpakket

% WSM	Netto inkomen	Toename netto inkomen	Na basispakket ²⁴	Na restpakket ²⁵		
			Saldo	Saldo	Verskil met voorgaande inkomenscategorie	Verskil met 100% WSM
Eenoudergezin (65-) met een kind van 3 jaar <u>zonder</u> zorgkosten						
100%	€ 1.219		€ 133	€ -39		
110%	€ 1.341	€ 122	€ 225	€ 53	€ 92	€ 92
120%	€ 1.463	€ 244	€ 302	€ 130	€ 77	€ 169
130%	€ 1.585	€ 366	€ 297	€ 76	€ -54	€ 115
Eenoudergezin (65-) met een kind van 3 jaar <u>met</u> zorgkosten						
100%	€ 1.219		€ 91	-€ 71		
110%	€ 1.341	€ 122	€ 183	€ 20	€ 91	€ 91
120%	€ 1.463	€ 244	€ 260	€ 69	€ 49	€ 140
130%	€ 1.585	€ 366	€ 171	-€ 50	-€ 119	€ 21
Echtpaar (65-) met kinderen (3 en 5 jaar) onder AOW leeftijd <u>zonder</u> zorgkosten						
100%	€ 1.355		€ 41	€ -185		
110%	€ 1.490	€ 135	€ 115	€ -111	€ 74	€ 74
120%	€ 1.625	€ 270	€ 163	€ -63	€ 48	€ 122
130%	€ 1.761	€ 406	€ 142	€ -188	€ -125	€ -3
Echtpaar (65-) met kinderen (3 en 5 jaar) onder AOW leeftijd <u>met</u> zorgkosten						
100%	€ 1.355		-€ 6	-€ 231		
110%	€ 1.490	€ 135	€ 68	-€ 157	€ 74	€ 74
120%	€ 1.625	€ 270	€ 117	-€ 154	€ 3	€ 77
130%	€ 1.761	€ 406	€ 7	-€ 323	-€ 169	-€ 92

Bron: Nibud, *Minima-effectrapportage Amsterdam – Aanvullende analyses*

²⁴ Basispakket: Alle uitgaven die als noodzakelijk worden beschouwd. Dit zijn kosten die een huishouden moet maken voor wonen, kleden, voeden, gezondheid, zekerheid (verzekeringen) en informatie (telefoon, internet, tv). [Bron: Nibud, *Minima-effectrapportage Amsterdam – de invloed van gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van inwoners met een laag inkomen*, 2014, p. 13.]

²⁵ Restpakket: Het bedrag dat overblijft nadat alle uitgaven uit het basispakket zijn gedaan, is bestemd voor vrije bestedingen. Alle vrije bestedingen vormen samen het restpakket. De uitgaven in het restpakket worden in twee delen gesplitst: de uitgaven voor sociale participatie en de overige uitgaven. [Bron: Nibud, *Minima-effectrapportage Amsterdam – de invloed van gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van inwoners met een laag inkomen*, 2014, p. 14.]

Stijging netto inkomen leidt niet tot een substantiële stijging van het besteedbaar inkomen

In het Nibud-onderzoek wordt de netto inkomensstijging niet expliciet afgezet tegen de verbetering van het besteedbaar inkomen.²⁶ Daarmee wordt niet inzichtelijk dat substantiële netto inkomensstijgingen niet leiden tot een substantieel verbeterd besteedbaar inkomen.²⁷ Zo leidt een stijging van het inkomen bij een echtpaar met kinderen zonder zorgkosten van € 406 per maand (130% wsm) tot een vergelijkbare bestedingsruimte op bijstandsniveau (€ 3 lager). Bij een eenoudergezin met zorgkosten leidt een inkomensstijging van € 366 (130% wsm) tot een hogere bestedingsruimte van € 21 ten opzichte van bijstandsniveau. Dit laat zien dat als je eenmaal gebruikmaakt van inkomensondersteunende maatregelen, dat de inkomensstijging groot moet zijn om er financieel op vooruit te gaan. Deze informatie is in het Nibud-onderzoek niet expliciet aan de orde gekomen.

Gevolgen van wegvallen lokale inkomensondersteunende voorzieningen niet goed inzichtelijk

In de Nibud-onderzoeken wordt gekeken naar het totaalpakket - landelijke en gemeentelijke voorzieningen - van inkomensondersteunende maatregelen. Het onderzoek maakt wel inzichtelijk welk effect wegvallende landelijke en gemeentelijke voorzieningen als gevolg van een hoger inkomen hebben op de bestedingsruimte. Ook worden in het eerste onderzoek lokale voorzieningen meegenomen? die wanneer ze wegvallen voor een lagere bestedingsruimte zorgen. Een overzicht van regelingen en daarbij horende bedragen die wegvallen bij een hoger inkomen wordt echter niet gegeven.

Berekening gebaseerd op netto inkomens in plaats van bruto inkomens

Het Nibud gaat in zijn rapport uit van het netto inkomen. De gemeente hanteert voor de toekenning van de inkomensondersteunende voorzieningen het bruto inkomen. Voor een berekening van het besteedbaar inkomen is het zuiverder om de gemeentelijke bruto inkomensgrenzen als uitgangspunt te nemen.²⁸

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.

²⁶ Het besteedbaar inkomen is het netto inkomen uit loon of uitkering inclusief de diverse toeslagen (huur-, zorg-, kinderopvangtoeslag, kinderbijslag, kindgebonden budget en eventuele lokale inkomensondersteuning).

²⁷ Als het saldo kleiner wordt dan neemt het besteedbaar inkomen af, als het saldo groter wordt dan neemt het besteedbaar inkomen bij gelijkblijvende kosten toe.

²⁸ Alhoewel de verschillen niet groot zijn levert een bruto inkomen van 110% van het WSM ten opzichte van het netto bijstandsinkomen een grotere inkomensstijging op dan 10%. Bij 130% van het WSM is de netto inkomensstijging juist kleiner dan 30% ten opzichte van het bijstandsniveau.

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 in 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 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 het 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 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.

Conclusie eerste opvolgingsonderzoek - november 2013

De aanbeveling was nog in uitvoering. Op dat moment liep er onderzoek naar de mogelijkheden om de Amsterdamse minima beter in beeld te krijgen.

Stand van zaken tweede opvolgingsonderzoek - september 2016

Vanaf de Armoedemonitor 2013 (gepubliceerd in september 2014) maakt de gemeente bij het bepalen van de doelgroep gebruik van de gegevens van het Regionaal Inkomensonderzoek (RIO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Uit de Armoedemonitor 2014 en uit de verkregen informatie van de afdeling Armoedebestrijding komt naar voren dat het de verwachting is dat de doelgroep bij de Armoedemonitor 2015 nog nauwkeuriger bepaald wordt, omdat beter zal worden aangesloten op het gemeentelijke beleid. Zo worden de inkomsten van kinderen niet

langer meegenomen en wordt wel rekening gehouden met het vermogen.²⁹ De definitie van minima is als gevolg hiervan ook aangepast: huishoudens met een laag inkomen en een (eventueel) vermogen dat niet boven de bijstandsnorm uitstijgt.³⁰ Dit sluit ook aan bij het *Actieplan Verhoging bereik van minimavoorzieningen*. Hierin wordt benadrukt dat er behoefte is aan uniformering van de definities over de doelgroep die recht heeft op minimavoorzieningen.³¹

OIS plaatste in de Armoedemonitor 2014 twee kanttekeningen bij de berekening van het bereik. Ten eerste was de bepaling van het huishoudinkomen bij het CBS (inkomen van kinderen wordt meegeteld) niet precies hetzelfde als bij de gemeentelijke regelingen (inkomen van kinderen wordt niet meegeteld). Ten tweede werden gemeentelijke regelingen toegekend op basis van het inkomen van het jaar voor de aanvraag, terwijl de inkomensgegevens van het CBS betrekking hadden op het jaar van de aanvraag. Beide kanttekeningen leiden volgens OIS waarschijnlijk tot een onderschatting van de doelgroep.³² Daarmee worden de bereikcijfers in de Armoedemonitor 2014 waarschijnlijk ook overschat.³³

Uit het gesprek met de afdeling Armoedebestrijding blijkt dat zij met OIS overeenstemming hebben bereikt over de berekeningswijze van de bereikpercentages.³⁴ De definitie van het bereik van de inkomensondersteunende maatregelen is nu geformuleerd als het aantal toekenningen van een voorziening gedeeld door de totale (geschatte) omvang van de doelgroep. De berekeningen van de bereikpercentages zijn op drie punten verder verbeterd: 1) het jaar van aanvraag is gelijkgetrokken aan het inkomensjaar waarbij bij de toekenning van uit wordt gegaan (T-1), 2) inkomsten van kinderen worden niet meegerekend en 3) de koppeling tussen het RIO en het Vermogensbestand van het CBS maakt het mogelijk om rekening te houden met het vermogen van huishoudens.

Conclusie september 2016 – Aanbeveling 3 is uitgevoerd (●)

De gemeente heeft beter zicht op de omvang van de totale doelgroep van de inkomensondersteunende maatregelen door het gebruik van CBS-data en een betere aansluiting tussen de gebruikte gegevens en het gemeentelijk beleid. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt tussen OIS en de afdeling Armoedebestrijding over de berekeningswijze van de totale doelgroep en het bereik. OIS houdt bij de berekening van de doelgroep nu meer rekening met gemeentelijk beleid. Het bereik wordt nu gedefinieerd als het aantal toekenningen van een voorziening gedeeld

²⁹ Afdeling Armoedebestrijding, *Bijlage: stand van zaken per aanbeveling*, 29 juni 2016, p. 2-3 & Gemeente Amsterdam, Onderzoek Informatie statistiek, *Armoedemonitor 2014 – Deel 2: het Amsterdamse armoedebeleid*, december 2015, p. 7.

³⁰ Afdeling Armoedebestrijding, Vragen rekenkamer met antwoorden, 26 augustus 2016, p.5.

³¹ Gemeente Amsterdam, *Actieplan verhoging bereik van minimavoorzieningen*, 15 maart 2016.

³² : Gemeente Amsterdam, Onderzoek Informatie statistiek, *Armoedemonitor 2014 – Deel 2: het Amsterdamse armoedebeleid*, december 2015, p. 7.

³³ In de Armoedemonitor 2014 staat dat het bereik wordt onderschat. Die conclusie is naar onze mening verkeerd omdat als de doelgroep wordt onderschat (kleiner dan die in werkelijkheid is) het bereik per definitie wordt overschat.

³⁴ Gesprek Rekenkamer, gesprek afdeling armoede, 16 augustus 2016.

door de totale (geschatte) omvang van de doelgroep. Met deze maatregelen is het gebruik van de informatie over Amsterdamse minima eenduidiger dan in 2013 het geval was. De gemeente heeft hiermee oog gehad voor het aandachtspunt van de rekenkamer uit de rekenkamerbrief van 20 februari 2014. In de Armoedemonitor 2015 moet nog wel blijken wat het effect is van de nieuwe afspraken over de berekening van het bereik.

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.

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.

Conclusie eerste opvolgingsonderzoek - november 2013

De aanbeveling was niet uitgevoerd. De reden hiervoor was 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 waren echter niet in deze afweging betrokken. Ondanks dat er sprake was van een, onverklaarde, grote daling in het aantal bekende langdurige minimahuishoudens.

Stand van zaken tweede opvolgingsonderzoek - september 2016

We zien dat in de Monitor Minimavoorzieningen en de Armoedemonitor periodiek het aantal verstrekkingen en het bereik van de verschillende inkomensondersteunende voorzieningen wordt bekeken. Het bereikpercentage wordt uitsluitend een keer per jaar bij de Armoedemonitor door OIS bepaald en vervolgens vergeleken met voorgaande jaren. Op basis van de *Monitor minimavoorzieningen 2015* blijkt dat het aantal toekenningen per minimavoorziening in 2015 is toegenomen ten opzichte van 2014. Wat betreft het bereik blijkt dat de bereikpercentages minder eenduidig stijgen of dalen. Zo zien we dat het geschatte bereik van de Stadspas is toegenomen in 2014

(van 54% in 2012 naar 65% in 2014), maar het geschatte bereik van de Scholierenvergoeding is gedaald (van 64% in 2012 naar 57% in 2014). De stijging in het bereik van de Stadspas komt doordat in 2014 de Stadspas ambtshalve is verstrekt.³⁵ De daling van het bereik bij de Scholierenvergoeding komt door een daling van het aantal verstrekkingen, ten opzichte van een stijging van de doelgroep.³⁶

Deze aanbeveling had specifiek betrekking op de afname in gebruik van de inkomensondersteunende voorzieningen en vroeg speciale aandacht voor de afname in bereik van inkomensondersteunende voorzieningen voor langdurige minima. Met ingang van 1 januari 2015 is in Amsterdam de langdurigheidstoeslag komen te vervallen.

Dit heeft te maken met veranderingen in de Wet werk en bijstand, waardoor het niet meer is toegestaan deze regeling voort te zetten. De inkomensondersteunende maatregelen in Amsterdam zijn niet meer specifiek gericht op langdurige minima.

Conclusie september 2016 – Aanbeveling 4 is uitgevoerd (●) en niet meer van toepassing (-)

De gemeente kijkt nu periodiek of het aantal verstrekkingen aan de verwachtingen (ten opzichte van het voorgaande jaar) voldoet. Eenmaal per jaar worden de bereikpercentages bekeken en vergeleken. We vinden het positief dat de gemeente periodiek de stand van zaken beoordeelt van het aantal verstrekte inkomensondersteunende voorzieningen en het bereik.

De aanbeveling was specifiek gericht op de afname gedurende de periode 2006 tot en met 2008 van het gebruik van de inkomensondersteunende maatregelen. De monitor minimavoorzieningen laat zien dat het aantal verstrekkingen tussen 2014 en 2015 is toegenomen. Daarnaast had de aanbeveling betrekking op het aantal langdurige minima. Door veranderingen in de wet heeft de gemeente Amsterdam nu geen voorzieningen meer die specifiek gericht zijn op langdurige minima. Dat deel van de aanbeveling is niet langer van toepassing.

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.

³⁵ Gemeente Amsterdam, Onderzoek Informatie Statistiek, *Armoedemonitor 2014 – deel 2: het Amsterdamse armoedebeleid*, december 2015, p. 27.

³⁶ Gemeente Amsterdam, Onderzoek Informatie Statistiek, *Armoedemonitor 2014 – deel 2: het Amsterdamse armoedebeleid*, december 2015, p. 16.

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.

Conclusie eerste opvolgingsonderzoek - november 2013

De aanbeveling was in uitvoering. Er werd nagegaan of het mogelijk was om de betrouwbaarheid van de bestandskoppelingen te vergroten. Hiervoor was 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+.

Stand van zaken tweede opvolgingsonderzoek - september 2016

In het *Actieplan verhogen bereik minima voorzieningen* van maart 2016 is één van de deelprojecten: optimaliseren gebruik (bestaande) databestanden. Dit project heeft een relatie met onze aanbeveling om de bestandskoppeling te verbeteren. Wij constateren dat de afdeling Armoedebestrijding de afgelopen jaren gewerkt heeft aan het verbeteren van de bestandskoppelingen. Verschillende maatregelen hebben ertoe bijgedragen dat de kwaliteit is vergroot:³⁷

- Verbreding van de kennis van de betrokken medewerkers. De medewerkers hebben nu kennis van zowel de ICT-toepassingen als van de uitvoering.

³⁷ Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding,, 16 augustus 2016.

- De gegevens die op basis van de bestandskoppelingen beschikbaar komen, worden periodiek besproken. Dit levert snel inzicht op in de punten die verbeterd kunnen worden. Hierop wordt vervolgens ook actie ondernomen.

De bestandskoppeling voor het aanschrijven van minimahuishoudens om ze te wijzen op mogelijke relevante inkomende ondersteunende voorzieningen is op verschillende punten verbeterd. Volgens de afdeling Armoedebestrijding vergroten deze maatregelen de betrouwbaarheid en verkort het de doorlooptijd voor het genereren van een aanschrijving:³⁸

- Er wordt nu gebruik gemaakt van meer verschillende data om aanschrijvingen samen te stellen: Basis Registratie Personen, klanten die een bijstandsuitkering hebben ontvangen, klanten die bijzondere bijstand hebben ontvangen, klanten die kwijschelding hebben gehad.
- Nieuwe klanten die een aanvraag voor een inkomensondersteunende voorziening hebben gedaan en waarvan het inkomen al is getoetst worden bij een volgende aanschrijving meteen meegenomen.
- Met relevante mutaties, zoals veranderingen in inkomen, verhuizingen, gezinssamenstellingen, wordt gedurende het jaar rekening gehouden. Deze bestandskoppelingen worden vooralsnog handmatig uitgevoerd. De afdeling Armoedebestrijding werkt eraan om dit via DIA/Socrates te laten koppelen. Dit gebeurt stapsgewijs.
- De bestandskoppelingen zullen per 1 januari 2017 vier keer per jaar plaatsvinden, in plaats van een keer per jaar. Waardoor minimahuishoudens vaker kunnen worden aangeschreven. Dit zal worden gedaan voor de volgende voorzieningen: laptopvoorzieningen, Stadspas, Ouderenvervoersregeling, Collectieve zorgverzekering.

In 2013 werd gewerkt aan een plan van aanpak om de bestandskoppeling betrouwbaarder te maken. Dit traject is in 2014 afgerond. De afdeling Armoedebestrijding geeft aan dat hierbij de nadruk lag op de rechtmatigheid van verstrekte voorzieningen. Zo werden in het verleden in sommige gevallen voorzieningen automatisch toegekend aan klanten die inmiddels een hoger inkomen hadden.

Nu zijn potentiële rechthebbenden opgedeeld in twee categorieën: de zekere minima en de onzekere minima. De zekere minima hebben in het jaar waarop de toekenning is gebaseerd bijstand ontvangen, zij voldoen daarmee met zekerheid aan de inkomens- en vermogenseisen. De onzekere minima zijn minima die in het voorafgaande kalenderjaar een minimuminkomen hadden, bij deze groep bestaat er dus een grote kans dat zij in het lopende verstrekingsjaar nog steeds een minimuminkomen hebben. Voor deze laatste categorie wordt, op aanvraag van de klant, een inkomenscontrole uitgevoerd door de afdeling Voorzieningen. Het risico dat een voorziening ten onrechte wordt toegekend, is op deze manier geminimaliseerd.³⁹

³⁸ Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding,, 16 augustus 2016.

³⁹ Afdeling Armoedebestrijding, Vragen rekenkamer met antwoorden, 26 augustus 2016, p. 6.

Om het verstrekken van voorzieningen te vergemakkelijken worden deze nu op vier manieren verstrekt: 1) ambtshalve, 2) verkorte aanvragen, 3) verkorte aanvragen met controle en 4) lange aanvragen. De Stadspas wordt ambtshalve toegekend op basis van de informatie uit de bestandskoppelingen met zekerheid is vast te stellen dat een huishouden een minimuminkomen heeft. De Stadspas is de enige regeling die van het Rijk ambtshalve kan worden toegekend.⁴⁰ Bij de andere aanvragen is het afhankelijk van de hoeveelheid informatie die de gemeente beschikbaar heeft of er sprake is van een verkorte aanvraag of een lange aanvraag.⁴¹ Daarnaast wordt de Stadspas steeds vaker gebruikt om aan te tonen dat de Stadspashouder een minimuminkomen heeft. Aan de Stadspas worden extra voorzieningen gekoppeld zoals het gratis OV, de kledingbonnen en de vergoeding voor de dierenarts.⁴²

Uit de monitor minimavoorzieningen blijkt dat het aantal bereikte minima toeneemt. Echter nog niet iedereen maakt gebruik van de mogelijkheden. De afdeling Armoedebestrijding heeft een aantal maatregelen in gang gezet om het bereik en gebruik van de voorzieningen te verhogen. Daarnaast heeft de wethouder de armoederegisseur ingesteld om meer in samenwerking met de bestuurscommissies en niet-gemeentelijke partners te kijken naar hoe we de Amsterdamse minima nog beter van dienst kunnen zijn. Uit de *Rapportage real-time Armoedeaanpak* van 14 juli 2016 blijkt dat de geselecteerde doelgroep (werkende minima in stadsdeel Zuidoost, minima met een verstandelijke beperking in stadsdeel Noord en jong volwassenen in stadsdeel Oost) minder behoefte lijkt te hebben aan aanvullende inkomensvoorzieningen, maar meer behoefte heeft aan duidelijkheid over, overzicht van en inzicht in inkomensvoorzieningen. De armoederegisseur doet een aantal aanbevelingen die zijn gericht op het sneller en meer integraal aanbieden van hulp, het bieden van meer overzicht en het helpen en vergroten van de autonomie, betrokkenheid en competenties van mensen die in armoede leven.⁴³ Deze rapportage heeft nog niet geleid tot beleidskeuzes.⁴⁴

Conclusie september 2016 – Aanbeveling 5 is uitgevoerd (●)

Het verbeteren van de bestandskoppeling is onderdeel van het *Actieplan verhoging bereik minimavoorzieningen*. We constateren dat de kwaliteit en de beheersing van de bestandskoppelingen verbeterd is. De gemeente werkt eraan om de kwaliteit van de bestandskoppelingen nog verder te vergroten en ziet het belang en de mogelijkheden van een goede bestandskoppeling. De Stadspas wordt inmiddels ambtshalve verleend op basis van gegevens uit de bestandskoppelingen en het bezit van een Stadspas biedt toegang tot andere voorzieningen. Daarnaast werkt de gemeente op verschillende manieren aan het vergroten van het bereik van de minimahuishoudens. Het aandachtspunt van de rekenkamer uit de rekenkamerbrief van 20

⁴⁰ Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding, 16 augustus 2016.

⁴¹ Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding, 16 augustus 2016.

⁴² Gemeente Amsterdam, *Actieplan verhoging bereik van minimavoorzieningen*, 15 maart 2016, p. 13.

⁴³ Gemeente Amsterdam, *Rapportage real-time Armoedeaanpak*, 14 juli 2016, p. 4 en p. 18.

⁴⁴ Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding, 16 augustus 2016.

februari 2014 over het belang van een betrouwbare bestandskoppeling heeft hiermee navolging gekregen.

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.

Conclusie eerste opvolgingsonderzoek - november 2013

De aanbeveling van de rekenkamer was nog in uitvoering. Het was de bedoeling om inkomensondersteunende maatregelen via het toekomstige gemeentelijke Stadsloket te kunnen aanbieden. Verder werd vooral ingezet op het digitaal toegankelijker maken van de verschillende regelingen. Er was nog geen sprake van één loket voor alle inkomensondersteunende maatregelen. Wél zou de Stadspas met ingang van 2014

door DWI worden uitgevoerd, waardoor de Stadspas ook bij DWI kon worden aangevraagd en niet meer bij de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. De aanbeveling om de voorlichtingscampagnes te evalueren was niet opgevolgd. Onduidelijk was in hoeverre de gemeente zicht had op de bekendheid van de doelgroep met de inkomensondersteunende maatregelen.

Stand van zaken tweede opvolgingsonderzoek - september 2016

Het vergroten van de toegankelijkheid van de minimavoorzieningen maakt op verschillende manieren ook onderdeel uit van het *Actieplan verhoging bereik van minimavoorzieningen* uit maart 2016. De volgende deelprojecten hebben hiermee een relatie: inschakelen intermediairs, verbeteren aanvraagprocedure, communicatie en campagnes en zes productgerichte campagnes.

Per 4 januari 2016 kan een klant met het aanvraagformulier *Hulp bij Laag Inkomen* alle minimavoorzieningen in een keer aanvragen. Voordat dit formulier in gebruik is genomen is het uitgebreid getest met een klantenpanel.⁴⁵ Dit aanvraagformulier is te vinden op de website van de gemeente.⁴⁶ Volgens de afdeling Armoedebestrijding is het aantal aanvragen van de verschillende voorzieningen daarmee sterk gestegen.⁴⁷

Voor Amsterdamse minima is de campagne *Pak je Kans* gestart. Onder deze titel is er op de website van de gemeente Amsterdam een pagina ingericht waarop het totale aanbod aan minimavoorzieningen te vinden is met uitleg over de wijze van aanvragen. Het taalniveau is aangepast aan de doelgroep. Het gebruik van de website wordt gemonitord en aan de hand daarvan worden aanbevelingen geformuleerd. Om ervoor te zorgen dat de aanbevelingen worden opgevolgd en de website continue verbeterd wordt, is er een projectgroep opgezet. Naast de website is er ook een *Pak je Kans* folder ontwikkeld waarin ook het totale overzicht van de voorzieningen is opgenomen. Deze folder is verspreid op de stadsloketten, sociale loketten, de Maatschappelijke Dienstverleners en andere intermediairs.⁴⁸

Voor specifieke voorzieningen zijn er verschillende gerichte voorlichtingscampagnes geweest, zoals de eindejaarsactie voor de collectieve zorgverzekering voor minima, de scholencampagne en de ouderencampagne. Deze campagnes zijn na afloop ook geëvalueerd. Voor de scholencampagne is na de evaluatie nog een belactie ondernomen om beter zicht te krijgen op de wijze waarop scholen meer als intermediair kunnen fungeren om het bereik van de Scholierenvergoeding en laptopregeling te kunnen vergroten. De conclusies hieruit worden meegenomen bij een volgende campagne. Volgens de afdeling Armoedebestrijding is het lastig te duiden wat het exacte effect is van de campagnes op het aantal aanvragen, aangezien de gemeente op verschillende manieren actief inzet op het vergroten van het bereik van de

⁴⁵ Gemeente Amsterdam, *Actieplan verhoging bereik van minimavoorzieningen*, 15 maart 2016, p. 9.

⁴⁶ <https://www.amsterdam.nl/werk-inkomen/pak-je-kans/makkelijk-aanvragen>, d.d. 12 september 2016.

⁴⁷ Afdeling Armoedebestrijding, *Vragen rekenkamer met antwoorden*, 26 augustus 2016, p.10.

⁴⁸ Afdeling Armoedebestrijding, *Bijlage stand van zaken per aanbeveling*, 29 juni 2016, p.5.

voorzieningen.⁴⁹ In de toekomst is hier naar verwachting meer zicht op doordat op de aanvraagformulieren de vraag zal worden opgenomen via welke campagne iemand bij de gemeente is binnengekomen.⁵⁰ Een voorbeeld waarbij hier al zicht op is, is de eindejaarscampagne voor de collectieve zorgverzekering. Uit de evaluatie blijkt bijvoorbeeld dat 74% van de klanten is binnengekomen via een mailing.⁵¹

Conclusie september 2016 - Aanbeveling 6 is uitgevoerd (●)

De gemeente heeft verschillende maatregelen genomen om de toegankelijkheid van de minimavoorzieningen te vergroten. De gemeente heeft het aanvraagproces op verschillende manieren vereenvoudigd. Zo is er nu één aanvraagformulier waarmee alle voorzieningen tegelijk kunnen worden aangevraagd. Ook op het gebied van communicatie zijn verbeteringen zichtbaar. Zo is de website verbeterd, zijn nieuwe folders ontwikkeld, zijn verschillende campagnes opgestart, wordt bij de communicatie rekening gehouden met de doelgroep. De voorlichtingscampagnes worden geëvalueerd en de verbeteringen opgepakt.

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.

Conclusie eerste opvolgingsonderzoek - november 2013

De aanbeveling van de rekenkamer was nog in uitvoering. DWI was gestart met een traject om de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel beter in beeld te krijgen.

⁴⁹ Afdeling Armoedebestrijding, Vragen rekenkamer met antwoorden, 26 augustus 2016, p.12.

⁵⁰ Cluster Sociaal, *Ambtelijke reactie op de nota van bevindingen Tweede Opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in Amsterdam*, 18 oktober 2016.

⁵¹ Gemeente Amsterdam, *Rapportage eindejaarsactie van de Collectieve zorgverzekering voor Minima*, 4 maart 2016, p. 5.

Stand van zaken tweede opvolgingsonderzoek - september 2016

De uitvoeringskosten van het verstrekken van inkomensondersteunende voorzieningen worden bepaald door de directe en indirecte loonkosten van de afdeling Armoedebestrijding. Het gaat hier om vaste kosten voor het personeel en bij piekbelasting wordt er tijdelijk personeel ingehuurd. Uit het gesprek bij de afdeling Armoedebestrijding blijkt dat het bedrag voor de totale loonkosten € 6 miljoen per jaar bedraagt. Het uitgangspunt is dat dit ongeveer 10% is van het totaalbedrag dat beschikbaar is voor armoedevoorzieningen.⁵² De medewerkers zijn niet specifiek gekoppeld aan het verstrekken van een voorziening, dat maakt het lastig om de uitvoeringskosten per voorziening in beeld te brengen.⁵³ In het prestatiecontract van de afdeling Armoedebestrijding is als een van de indicatoren 'de RVE blijft binnen de salarisbegroting' opgenomen.⁵⁴ Dit laat zien dat periodiek gemonitord en gestuurd wordt op de loonkosten voor het verstrekken van inkomensondersteunende voorzieningen.

De afdeling Armoedebestrijding heeft geen zicht op de uitvoeringskosten per voorziening. Het is de bedoeling dat hier op termijn - via de kostenverdeelstaat - wel zicht op komt. Wij constateren echter dat er bij de ontwikkeling van de kostenverdeelstaat nog onzekerheden zijn over de mogelijkheden. Volgens de afdeling Armoedebestrijding is het namelijk de insteek om middels de kostenverdeelstaat formatie (en realisatie) toe te wijzen naar kostenplaats en ligt het in de lijn der verwachting dat dit doorberekend wordt naar activiteit per voorziening. Hieruit blijkt dat de intentie er wel is, maar dat de exacte uitwerking nog niet vastligt. Daarnaast geeft de afdeling Armoedebestrijding aan er voor gekozen te hebben om medewerkers zo flexibel mogelijk in te zetten, waardoor zij meerdere voorzieningen kunnen behandelen. Om de uitvoeringskosten per voorziening goed in beeld te krijgen zullen de medewerkers de gewerkte uren per voorziening moeten verantwoorden via een tijdschrijfregistratie. Dit heeft volgens de afdeling armoedebestrijding een negatief effect op de doelmatigheid.⁵⁵ Hieruit blijkt dat de afdeling Armoedebestrijding aarzelend is over de aanvullende acties die nodig zijn om voldoende zicht te krijgen op de uitvoeringskosten.

Volgens de afdeling Armoedebestrijding zal het in de praktijk echter lastig zijn, aangezien de medewerkers niet gekoppeld zijn aan het verstrekken van een voorziening, maar ingezet worden bij meerdere voorzieningen.⁵⁶

⁵² Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding, 16 augustus 2016. In het concept verdeelvoorstel begroting 2015 bedragen de uitvoeringskosten voor het gehele programma onderdeel armoedebestrijding € 7 miljoen.

⁵³ Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding, 16 augustus 2016.

⁵⁴ Afdeling Armoedebestrijding, Prestatiecontract, juni 2016.

⁵⁵ Cluster Sociaal, *Ambtelijke reactie op de nota van bevindingen Tweede Opvolgingsonderzoek Armoedebeleid in Amsterdam*, 18 oktober 2016.

⁵⁶ Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding, 16 augustus 2016.

Conclusie september 2016 – Aanbeveling 7 is niet uitgevoerd (●)

In het eerste opvolgingsonderzoek concludeerden wij dat de DWI een traject had gestart om de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel beter in beeld te krijgen. Nu blijkt echter in september 2016 dat de afdeling Armoedebestrijding geen zicht heeft op de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel, maar uitsluitend op afdelingsniveau. De intentie is er bij de afdeling Armoedebestrijding wel om dit op termijn te realiseren. Wij constateren echter dat er nog onzekerheden zijn bij de ontwikkeling van de kostenverdeelstaat en dat aanvullende acties nodig zijn – bij de tijdregistratie van medewerkers - om de uitvoeringskosten per voorziening goed in beeld te krijgen. Dat de afdeling Armoedebestrijding het zicht op de uitvoeringskosten nog niet gerealiseerd heeft verbaast ons, aangezien reeds in 2013 een traject was gestart om de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende voorziening beter in beeld te krijgen. De rekenkamer wil hier nogmaals benadrukken dat zicht op de uitvoeringskosten noodzakelijk is om de doelmatigheid van de uitvoering te kunnen bewaken. Daarnaast kunnen de effecten op de uitvoeringskosten van veranderingen in beleid en regelgeving beter worden gemonitord.

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 plaatste het college de kanttekening dat inzicht op het niveau van afzonderlijke inkomensondersteunende maatregelen niet noodzakelijk werd geacht.

Conclusie eerste opvolgingsonderzoek - november 2013

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

Stand van zaken tweede opvolgingsonderzoek - september 2016

Hoewel we in november 2013 constateerden dat normen werden ontwikkeld voor de uitvoeringskosten per voorziening, zien we nu dat deze normen er niet zijn. De afdeling Armoedebestrijding geeft wel aan dat de doelmatigheid van de afdeling sterk verbeterd is en dat er meer inkomensondersteunende voorzieningen zijn verstrekt en dat volgens hen de uitvoeringskosten gelijk zijn gebleven.⁵⁷ Volgens de afdeling is de doelmatigheid verbeterd doordat de medewerkers meerdere voorzieningen kunnen verstrekken, de beschikbare capaciteit door het maken van jaarplanningen zo efficiënt mogelijk wordt ingezet, de wijze van aanvragen en toekennen efficiënter gemaakt is en er wordt gestuurd op de productie per medewerker.⁵⁸

De afdeling Armoedebestrijding is niet van plan om normen voor de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende voorziening te ontwikkelen.

Conclusie september 2016 – Aanbeveling 8 is niet uitgevoerd (●)

In 2013 concludeerden we dat er gewerkt werd aan het ontwikkelen van normen voor de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel. Nu zien we echter dat de afdeling Armoedebestrijding geen normen heeft ontwikkeld voor de verhouding tussen de omvang van de uitvoeringskosten en de verstrekte inkomensondersteunende maatregelen. Ze is dit in de toekomst ook niet van plan.

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

⁵⁷ De gemeenteraad heeft vanaf 2015 € 22,5 miljoen extra middelen beschikbaar gesteld voor Armoedebestrijding. In 2014 was er in totaliteit € 72,7 miljoen begroot voor armoedebestrijding (voorzieningen en schuldhulpverlening). In 2015 was dit € 95,4. De middelen worden besteed aan inzet op het vergroten van het bereik en extra regelingen zonder dat daar extra ambtelijke formatie is bijgekomen. [bron: Cluster Sociaal, *Ambtelijke reactie op de nota van bevindingen Tweede Opvolgingsonderzoek Armoedebestrijding in Amsterdam*, 18 oktober 2016.]

⁵⁸ Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding, 16 augustus 2016.

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.

Conclusie eerste opvolgingsonderzoek - november 2013

De aanbeveling was in uitvoering. DWI had de omvang van de steekproef uitgebreid en wilde onterechte declaraties gaan terugvorderen.

Stand van zaken tweede opvolgingsonderzoek - september 2016

Bij de Scholierenvergoeding ontvangen huishoudens met schoolgaande kinderen een brief waarin is vermeld dat zij recht hebben op een vast bedrag per kind. De huishoudens kunnen dan vooraf een declaratie indienen op basis waarvan zij geld ontvangen (zo nodig dus voorafgaand aan de werkelijke uitgave). De bonnen die de uitgaven bewijzen moeten voor controledoeleinden thuis bewaard worden. De gemeente controleert steekproefsgewijs of de verstrekte bijdrage overeenkomt met de bonnen.⁵⁹ Per februari 2016 werkt de gemeente met maandelijkse steekproeven om declaraties te controleren.⁶⁰ Daarvoor vonden de steekproeven jaarlijks plaats. In de praktijk waren de uitgaven dan veelal niet meer controleerbaar, omdat de klanten de bonnen inmiddels kwijt waren. Door de periode te verkorten kan de gemeente vaker en beter controles uitvoeren dan in het verleden.⁶¹ Deze controles leiden tot vergroting van het inzicht in de besteding van de vergoeding. Alleen in gevallen van fraude worden er sancties opgelegd. Dit heeft te maken met een bestuurlijke afweging, de beperkte juridische mogelijkheden om te kunnen sanctioneren en vanuit efficiencyoverwegingen. Wel wordt er gewerkt aan de ontwikkeling van een regime van toekenning dat kan worden toegepast als bij controle blijkt dat de bonnen niet overeenkomen met de vergoeding. In dat geval zal het voor het huishouden in de toekomst niet meer mogelijk zijn om vooraf te declareren.⁶²

In oktober 2016 wordt een onderzoek en business case afgerond naar de ontwikkeling van een nieuw declaratiesysteem. Daarmee moet het voor de klant mogelijk worden om digitaal bonnen in te dienen. Dit moet leiden tot een stijging van het aantal

⁵⁹ Gesprek Rekenkamer en afdeling Armoedebestrijding,, 16 augustus 2016.

⁶⁰ Afdeling Armoedebestrijding, *Bijlage: Stand van zaken per aanbeveling*, 29 juni 2016.

⁶¹ Afdeling Armoedebestrijding, Vragen rekenkamer met antwoorden, 26 augustus 2016, p.14.

⁶² E-mail afdeling Armoedebestrijding aan Rekenkamer, 26 september 2016.

ingediende bonnen en een verbetering van de rechtmatigheid van de uitgave. Daarnaast moet het technisch mogelijk worden om klanten waarvan in de steekproef gebleken is dat zij de uitgaven niet goed kunnen verantwoorden, te beperken in hun handelingsvrijheid in het daarop volgende jaar.⁶³

Conclusie september 2016 – Aanbeveling 9 is uitgevoerd (●)

Het proces rondom de controle van de verlening en declaraties bij de Scholierenvergoeding wordt stapsgewijs verbeterd. Een stap is gezet door de periode waarin de controles plaatsvinden te verkorten van een jaar naar een maand. Een volgende stap die mogelijk gezet gaat worden is de ontwikkeling van een nieuw declaratiesysteem waarbij de bonnen digitaal kunnen worden ingediend, wat tot meer controle en mogelijk sancties kan leiden. In de huidige situatie worden alleen sancties opgelegd als er sprake is van fraude. Er wordt wel onderzoek gedaan naar een regime waarbij huishoudens waarvan de bonnen niet overeenkomen met de vergoeding in de toekomst de mogelijkheid wordt ontnomen om vooraf te declareren.

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. Het gaat dan vooral om het voorkomen van overbodige verschillen bij de toekenningen. Uit het dossieronderzoek van de rekenkamer bleek dat er bij grote, materiële vormen van bijzondere bijstand zoals de bijdrage in de kosten in verband met ziekte of handicap sprake was van een gelijke behandeling. Bij andere, in omvang kleinere, soorten 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.

⁶³ Afdeling Armoedebestrijding, Vragen rekenkamer met antwoorden, 26 augustus 2016, p.15.

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 zou dit punt aandacht krijgen.

Conclusie eerste opvolgingsonderzoek - november 2013

De aanbeveling was in november 2013 nog in uitvoering. Begin 2014 moesten significante verschillen in verstrekte bijzondere bijstand tussen werkpleinen in beeld zijn gebracht.

Stand van zaken tweede opvolgingsonderzoek september 2016

De afdeling Armoedebestrijding beschrijft verschillende ontwikkelingen die bijdragen aan het voorkomen van overbodige verschillen bij het verlenen van bijzondere bijstand. Ten eerste is de uitvoering van de bijzondere bijstand na de organisatieontwikkeling bij de gemeente Amsterdam gecentraliseerd. Alle inkomensconsulenten (ca. 100 medewerkers) die met de uitvoering belast zijn, zijn in een beperkt aantal teams opgenomen en op dezelfde locatie gehuisvest. Voorheen waren de medewerkers gehuisvest op verschillende locaties, waardoor er een groter risico was op verschillen in werkwijze. Volgens de afdeling Armoedebestrijding leidt de nieuwe situatie tot een nauwer contact tussen teammanagers en medewerkers. Door een betere afstemming en overleg tussen teammanagers en medewerkers is de kans op het ontstaan van verschillen bij de uitvoering van de beleidsregels verkleind.⁶⁴ Een tweede verbeterpunt dat de afdeling Armoedebestrijding aangeeft is de maandelijkse monitoring van veel voorkomende kostensoorten, zoals verhuis- en inrichtingskosten, duurzame gebruiksgoederen, bewindvoering, curatele en mentorship en rechtshulp. Hierbij wordt gekeken naar de aantallen toekenningen, de bedragen, de totalen per kostensoort en de vergelijking met voorgaande periodes. Indien nodig stelt de budgethouder de wethouder op de hoogte van relevante afwijkingen.⁶⁵ In deze rapportages wordt geen specifieke analyse gemaakt van de mate waarin de individuele toekenningen van elkaar verschillen. Een derde punt waarmee de afdeling Armoedebestrijding zegt verbeteringen te hebben aangebracht is het opnieuw beschrijven van processen en formulieren en waar mogelijk zijn deze gedigitaliseerd. Zo is er een apart digitaal aanvraagformulier voor veel voorkomende kosten, zoals loon van de bewindvoerder/mentor/curator en rechtsbijstand ontwikkeld. Een papieren versie hiervan is al in gebruik genomen, naar verwachting wordt het na de zomer mogelijk om met digiD en eHerkenning de aanvragen te doen. Met de *Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren* zijn vanuit het rijk veelvoorkomende tarieven uniform vastgesteld. Deze bedragen zijn vooraf in het gemeentelijk systeem ingevoerd. Hierdoor zijn individuele fouten uitgesloten. In

⁶⁴ Afdeling Armoedebestrijding, Vragen rekenkamer met antwoorden, 26 augustus 2016, p.16.

⁶⁵ Afdeling Armoedebestrijding, Vragen rekenkamer met antwoorden, 26 augustus 2016, p.16 & E-mail afdeling Armoedebestrijding aan rekenkamer, 23 september 2016.

totaal betreft het in Amsterdam zo'n 4.000 klanten die hiervan gebruik maken.⁶⁶ Het gebruik van normbedragen is een goed instrument om overbodige verschillen te voorkomen.

Conclusie september 2016 - Aanbeveling 10 is gedeeltelijk uitgevoerd (●)

Bij het verstrekken van de bijzondere bijstand heeft de afdeling Armoedebestrijding maatregelen genomen om de verschillen in behandeling van de aanvragen te verkleinen. De medewerkers zijn op één locatie gehuisvest, de uitgaven worden gemonitord en voor veelvoorkomende aanvragen voor curatoren/bewindvoerders en rechtsbijstand is – in lijn met de nieuwe regelgeving – een systeem ontwikkeld waarbij automatisch met vaste normbedragen wordt gewerkt. Deze maatregelen dragen bij aan het verminderen van onnodige verschillen.

De rekenkamer wilde er met deze aanbeveling vooral voor zorgen dat de beschikbare informatie over de verstrekte bijzondere bijstand periodiek zou worden geanalyseerd op uitschieters. Bekeken moet worden wat de oorzaak daarvan is. Als het nodig is dan kunnen maatregelen genomen worden om dergelijke verschillen in de toekomst te voorkomen. Dit gebeurt nog niet systematisch.

⁶⁶ Afdeling Armoedebestrijding, Vragen rekenkamer met antwoorden, 26 augustus 2016, p.16.

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 Mei 2010	Opvolging November 2013	Opvolging September 2016
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 minima ⁶⁷	●	●	● ↑

⁶⁷ Een deel van deze aanbeveling is achterhaald (onderzoek naar afname bereik maatregelen bij langdurige minima). De gemeente monitort wel systematisch het gebruik. Vandaar dat we concluderen dat de aanbeveling is uitgevoerd.

Aanbeveling		Overgenomen Mei 2010	Opvolging November 2013	Opvolging September 2016
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.	●	●	● ↑
6	Neem maatregelen om de toegankelijkheid van inkomensondersteunende maatregelen op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren. <ul style="list-style-type: none"> • Vergroot de toegankelijkheid door één loket voor alle inkomensondersteunende maatregelen in te richten en onderzoek 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	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.	●	●	● ↓
9	Gebruik het declaratiesysteem van de <i>Scholierenvergoeding</i> om de juiste besteding door minimahuishoudens te controleren.	●	●	● ↑
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	●	●	● ↑

Aanbeveling	Overgenomen Mei 2010	Opvolging November 2013	Opvolging September 2016
kunnen maken opdat een gelijke behandeling van gelijke gevallen wordt gegarandeerd.			

• volledig, • gedeeltelijk, • niet, • nog in uitvoering, ↑ stijgende lijn zichtbaar tov 2013, ↓ dalende lijn zichtbaar tov 2013

We constateren dat in september 2016 drie aanbevelingen niet zijn uitgevoerd, twee aanbevelingen gedeeltelijk zijn uitgevoerd en dat er vijf aanbevelingen zijn uitgevoerd. In vergelijking met het opvolgingsonderzoek in 2013 is bij 8 van de 10 aanbevelingen een stijgende lijn zichtbaar.

We zien in 2016 dat de afdeling Armoedebestrijding stappen heeft gezet om verbeteringen door te voeren. Zo zijn er afspraken gemaakt met OIS over het bepalen van de doelgroep en het berekenen van de bereikpercentages (aanbeveling 3), monitort de gemeente het aantal verstrekte inkomensondersteunende voorzieningen (aanbeveling 4), is de kwaliteit van de gegevens die beschikbaar komen uit de bestandskoppelingen verbeterd (aanbeveling 5), wordt er op verschillende manieren aandacht besteed aan het vergroten van het bereik onder de doelgroep (aanbeveling 5) en is het proces van aanvragen vereenvoudigd (aanbeveling 6). Met de verbetering van de informatie over de doelgroep en de inspanningen op het gebied van de bestandskoppelingen is ook invulling gegeven aan de aandachtspunten uit ons eerste opvolgingsonderzoek.

De gemeente heeft ook onderzoek laten uitvoeren naar de armoedeval (aanbeveling 2). De overkoepelende conclusie luidde dat er in Amsterdam geen sprake is van een armoedeval. Dat de gemeente vervolgens niet actief op zoek is gegaan naar maatregelen om de armoedeval tegen te gaan, zoals de rekenkamer aanbeval, is vanuit die context te begrijpen. De rekenkamer deelt de conclusie uit het onderzoek echter niet. Als de meer gangbare definitie wordt gehanteerd – er is sprake van een armoedeval als een hoger inkomen leidt tot een lagere bestedingsruimte – is er namelijk in het huidige armoedebeleid wel sprake van een armoedeval bij verschillende type huishoudens.

Twee aanbevelingen - die in 2013 in uitvoering waren – zijn stil komen te liggen in 2016. Dit geldt voor het in beeld krijgen van de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende maatregel (aanbeveling 7) en het ontwikkelen van normen voor de uitvoeringskosten (aanbeveling 8). De uitvoering van deze aanbeveling zou mogelijk slechts op termijn gerealiseerd te kunnen worden. Daarnaast zijn er wel inspanningen geweest om de doelen van het beleid meer concreet te maken (aanbeveling 1). De bijdrage van de inkomensondersteunende voorzieningen aan de maatschappelijke participatie van minima is ondanks dat daar in 2013 een begin mee was gemaakt in 2016 nog niet gerealiseerd.

Van de aanbevelingen die in 2016 niet zijn uitgevoerd vinden wij het nog steeds van belang dat dit wel gebeurt. Het gaat hier vooral om het uitvoeren van een onderzoek naar maatregelen om de armoedeval tegen te gaan (aanbeveling 2), en het vergroten van het zicht op en het ontwikkelen van normen voor de uitvoeringskosten per inkomensondersteunende voorziening (aanbeveling 7 en aanbeveling 8).



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl