



Rekenkamer Amsterdam

Armoedebeleid en de impact op kinderen

Onderzoeksopzet

maart 2017

R a

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Leeswijzer	6
2	Ontwikkeling van armoede in Amsterdam	7
2.1	Ontwikkeling van het aantal minimahuishoudens in Amsterdam	7
2.2	Ontwikkeling van het aantal personen in minimahuishoudens	8
2.3	Ontwikkeling van het aantal minderjarigen in minimahuishoudens	9
2.4	Samenvatting	10
3	Ontwikkelingen in het gemeentelijk armoedebeleid	11
3.1	Veranderde landelijke regelgeving	11
3.2	De intensivering van het Amsterdamse armoedebeleid	12
3.3	Aandachtspunten voor het onderzoek	13
4	Afbakening, doel en probleemstelling van het onderzoek	15
4.1	Afbakening	15
4.2	Doel van het onderzoek	17
4.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen	17
5	Aanpak en planning	19
5.1	Aanpak	19
5.2	Planning	22
5.3	Organisatie	22
	Bijlage 1 - Motie 1350 van de raadsleden Poot, c.s. (10-11-2016)	23
	Bijlage 2 - Reactie Rekenkamer Amsterdam op motie 1350	25

R a

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (hierna: rekenkamer) is in januari 2017 gestart met de voorbereiding op het onderzoek naar de impact van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam. In deze onderzoeksopzet schetsen we de achtergrond, doel en aanpak van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor ons onderzoek naar de impact van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam is een door de gemeenteraad op 10 november 2016 unaniem aangenomen motie. In de motie wordt de rekenkamer gevraagd om:

- In het eerste kwartaal van 2017 een impactmeting te starten naar het effect van het armoedebeleid op de Amsterdammer;
- De uitkomsten en aanbevelingen voor het vergroten van de impact aan de raad voor te leggen voor de begrotingsbehandeling 2018.¹

Naast het concrete verzoek wordt in de motie ook de context van het verzoek geschetst. In de eerste plaats is armoedenbestrijding een speerpunt van het huidige college. Het overkoepelende doel van het armoedebeleid van het huidige college wordt in de motie als volgt geformuleerd:

Iedere Amsterdammer kan ongeacht de dikte van zijn of haar portemonnee meedoen.

Om dit te bereiken heeft het college voor deze college periode extra middelen ter beschikking gesteld. In totaal is er volgens de motie jaarlijks een bedrag van € 100 miljoen beschikbaar. Om invulling te geven aan de intensivering van het armoedebeleid is in 2015 het beleidsdocument *Amsterdam zijn we samen. Aanvalsplan Armoede Amsterdam* (hierna: *Aanvalsplan Armoede*) vastgesteld.

De veronderstelling is dat omdat het nieuwe armoedebeleid nu een vol jaar draait er effecten zichtbaar zouden moeten zijn. Verder wordt in de motie geconstateerd dat het bereik van de regelingen is toegenomen maar dat daarmee nog niet helder is wat het effect hiervan is op de mogelijkheid voor Amsterdammers om mee te kunnen doen ongeacht hun inkomen.

De raad wil graag via een impactstudie zicht krijgen op het effect van het armoedebeleid op de Amsterdammers, waarbij het voor de raad van belang is om te weten welke maatregelen nu het best bijdragen aan het kunnen mee doen.

¹ Zie Bijlage 1 voor de volledige tekst van de motie, met nummer 1350.

Op dit verzoek in de motie heeft de rekenkamer per brief positief gereageerd.² Daarbij heeft zij er echter op gewezen dat de verantwoordelijkheid voor het formuleren van de onderzoeksvraag en de onderzoeksopzet bij de rekenkamer zelf ligt.

Gesprekken met raadsleden

Om een goed beeld te krijgen van de achtergrond van het verzoek aan de rekenkamer zijn er met vertegenwoordigers van de meeste politieke partijen in de gemeenteraad gesprekken gevoerd over mogelijk richtingen van het onderzoek en specifieke aandachtspunten die in het onderzoek aan de orde zouden moeten komen. We hebben de inhoud van deze besprekingen betrokken bij het opstellen van deze onderzoeksopzet.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we enkele ontwikkelingen van armoede in Amsterdam. Hoofdstuk 3 bevat een schets van belangrijkste veranderingen in het gemeentelijk armoedebeleid en de consequenties daarvan voor ons onderzoek. In hoofdstuk 4 beschrijven we de afbakening van het onderzoek en formuleren we het doel, de probleemstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 5 wordt de aanpak en de planning van het onderzoek gepresenteerd. Bijlage 1 bevat de door de gemeenteraad aangenomen motie van 10 november 2016 met het verzoek van de raad aan de rekenkamer om een onderzoek naar de impact van het armoedebeleid. In bijlage 2 is de reactie van de rekenkamer op dit verzoek opgenomen.

² Zie Bijlage 2 voor de brief van de rekenkamer.

2 Ontwikkeling van armoede in Amsterdam

In dit hoofdstuk schetsen we de context waarbinnen we het onderzoek naar de impact van het armoedebeleid uitvoeren aan de hand van de ontwikkeling van het aantal minimahuishoudens, het aantal personen dat in minimahuishoudens leeft en het aantal minderjarige kinderen dat in minimahuishoudens leeft. Dit doen we op basis van gegevens van het CBS uit het Regionale Inkomens Onderzoek (RIO), waarin sinds 2009 de inkomens van alle Nederlanders worden vastgelegd.³

Voordat we de ontwikkeling van armoede aan de hand van het aantal huishoudens, personen en minderjarige kinderen schetsen voor verschillende inkomens groepen geven we in tabel 2.1 voor verschillende doelgroepen de bedragen aan die horen bij inkomensgrenzen van 100% WSM, 110% WSM en 120% WSM. We hebben voor deze grenzen gekozen omdat ze aansluiten bij het Amsterdamse armoedebeleid. Tot 2015 gold voor het recht op inkomensondersteuning een inkomensgrens van 110% van het WSM. In 2015 is het armoedebeleid verruimd en is de inkomensgrens opgerekt naar 120% van het WSM.

Tabel 2.1- Jaarbedragen horend bij verschillen inkomensgrenzen 2016

	100% WSM		110% WSM	120% WSM
	Bijstand	Brutoloon		
Geen AOW				
Echtparen	€ 16.751	€ 19.923	€ 21.734	€ 23.907
Alleenstaand ouders	€ 11.726	€ 19.276	€ 21.028	€ 23.131
Alleenstaanden	€ 11.726	€ 15.421	€ 16.823	€ 18.505
AOW				
Echtparen	€ 19.562	€ 20.174	€ 22.008	€ 24.209
Alleenstaand ouders	€ 14.292	€ 18.404	€ 20.077	€ 22.085
Alleenstaanden	€ 14.292	€ 14.607	€ 15.935	€ 17.528

Bron: Uitkeringsbedragen per 1 juli 2016 (www.rjksoverheid.nl) en <https://www.amsterdam.nl/werk-inkomen/pak-je-kans/laag-inkomen-weinig/>

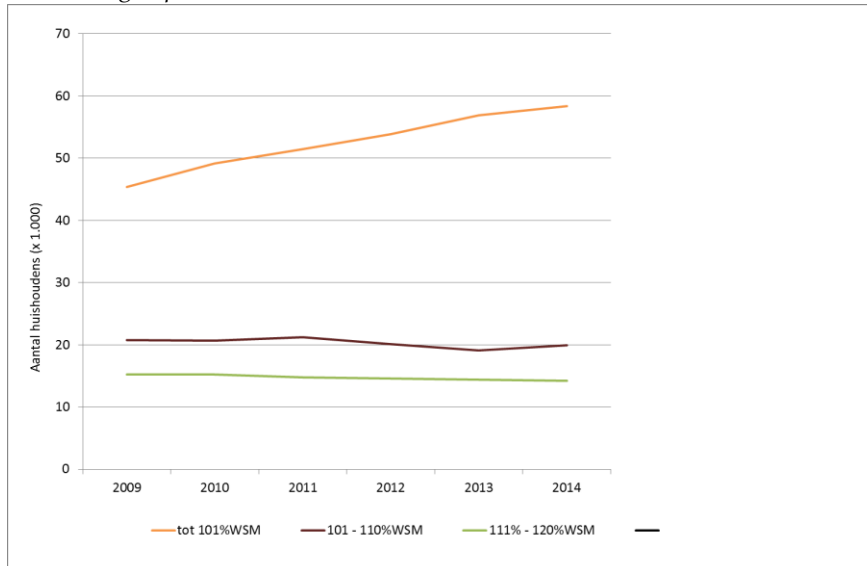
Tabel 2.1 laat duidelijk zien dat de inkomensgrenzen voor 100% WSM, 110% WSM en 120% WSM variëren en afhankelijk zijn van de huishoudsamenstelling en de leeftijd van de bewoners.

2.1 Ontwikkeling van het aantal minimahuishoudens in Amsterdam

In figuur 2.1 geven we de ontwikkeling van het aantal minimahuishoudens voor verschillende inkomensgroepen weer. We maken daarbij een onderscheid tussen huishoudinkomens tot 101% van het WSM, inkomens tussen de 101% en 110% van het WSM en tussen 111% en 120% van het WSM.

³ Sinds de *Armoedemonitor* van 2013 wordt ook van deze gegevens gebruik gemaakt om de doelgroep van Amsterdamse armoedebeleid in beeld te brengen.

Figuur 2.1 – Ontwikkeling sinds 2009 van het aantal minimahuishoudens uitgesplitst naar de inkomensgroepen: tot 101%WSM, 101-110%WSM, 111-120%WSM.



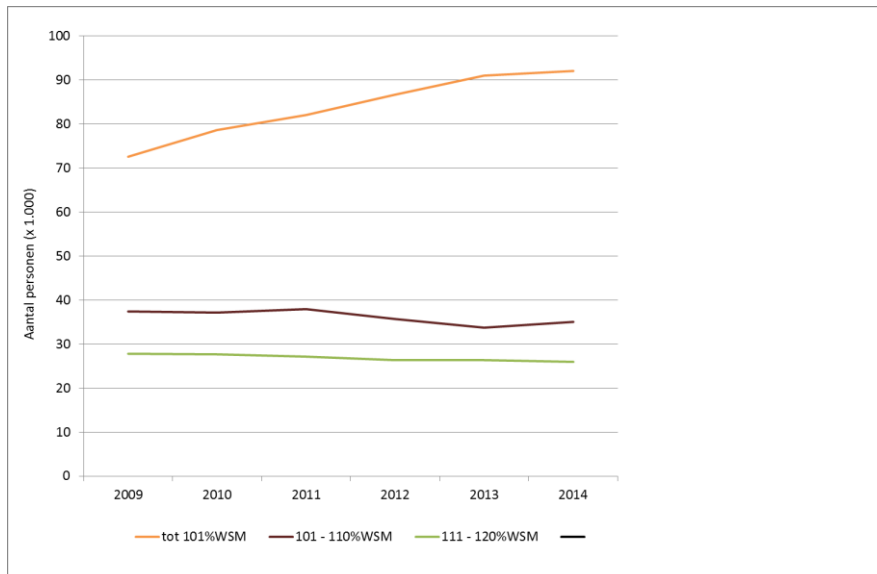
Bron: CBS (Statline)

Het aantal minimahuishoudens in Amsterdam met een inkomen tot en met 120% van het WSM is toegenomen van 81.400 in 2009 naar 92.500 in 2014. Figuur 2.1 laat echter zien dat de stijging van het aantal minimahuishoudens niet gelijk verdeeld is over de verschillende inkomenscategorïën. De omvang van het aantal huishoudens met een inkomen tussen de 101% en 110% en met een inkomen tussen de 110% en 120% is vrij stabiel. In beide gevallen is er sprake van een lichte afname van de omvang van de groep (respectievelijk een daling van 20.800 naar 19.900 huishoudens en van 15.200 naar 14.200 huishoudens). De groep huishoudens met een inkomen tot 101% van het WSM neemt daarentegen sterk toe van 45.400 tot 58.400, een toename van 13.000 huishoudens.

2.2 Ontwikkeling van het aantal personen in minimahuishoudens

In Figuur 2.2 presenteren we voor de verschillende inkomensgroepen (tot 101%WSM, 101%-110%WSM en 110%-120%WSM) het aantal personen dat in deze huishoudens leeft.

Figuur 2.2 – Ontwikkeling sinds 2009 van het aantal personen in minimahuishoudens uitgesplitst naar de inkomensgroepen tot 101%WSM, 101-110%WSM, 111-120%WSM.



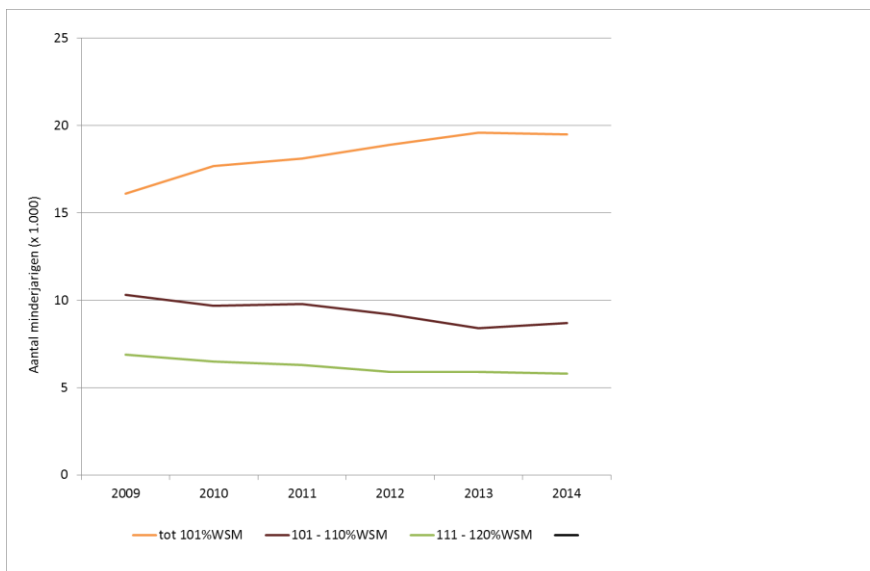
Bron: CBS (Statline)

Het aantal personen dat leeft in een huishouden met een inkomen tot en met 120% van het WSM is toegenomen van 137.000 personen in 2009 tot 153.100 in 2014. Net als bij de huishoudens zien we logischerwijs ook hier dat de stijging niet gelijkmatig verdeeld is over de verschillende inkomensgroepen. Het aantal personen in een huishouden met een inkomen tussen de 101% en 110% van het WSM is licht afgenomen van 37.400 in 2009 tot 35.000 in 2014. Hetzelfde patroon zien we bij het aantal personen in huishoudens met een inkomen tussen de 111% en 120% van het WSM. In deze groep neemt het aantal personen af van 27.800 in 2009 tot 26.000 in 2014. In de laagste inkomensgroep neemt het aantal personen sinds 2009 echter sterk toe van 72.600 tot 92.100 in 2014: een toename van bijna 20.000 personen.

2.3 Ontwikkeling van het aantal minderjarigen in minimahuishoudens

Ten slotte kijken we naar de ontwikkeling van het aantal minderjarigen (jongeren tussen de 0 en 18 jaar) dat in gezinnen opgroeit met een minimuminkomen tot 120% van het WSM. Daarbij maken we wederom een onderscheid naar inkomens tot 101% van het WSM, inkomens tussen de 101% en 110% van het WSM en tussen 110% en 120% van het WSM (figuur 2.3).

Figuur 2.3 – Ontwikkeling sinds 2009 van het aantal minderjarigen (0-17 jarigen) in minimahuishoudens uitgesplitst naar de inkomensgroepen tot 101% WSM, 101-110% WSM, 111-120% WSM.



Bron: CBS (Statline)

Het aantal kinderen dat opgroeit in huishoudens met een laag inkomen tot en met 120% van het WSM neemt licht toe van 33.300 in 2009 tot 34.000 in 2014. De grotere toename van het aantal huishoudens met een inkomen tot 120% WSM vertaalt zich dus niet in een evenredige toename van het aantal kinderen dat in deze huishoudens opgroeit. Figuur 2.3 laat echter zien dat er ook hier grote verschillen tussen de inkomensgroepen zijn. Het aantal kinderen dat in een huishouden met een inkomen tot 101% van het WSM opgroeit neemt toe van 16.100 in 2009 tot 19.500 in 2014: een toename van 3.400 minderjarigen. Bij de andere twee inkomensgroepen: 101-110% WSM en 111-120% WSM, zien we een, zij het lichte, afname van het aantal kinderen dat hierin opgroeit (met respectievelijk 1.600 en 1.100 minderjarigen).

2.4 Samenvatting

We zien dat het aantal huishoudens en met een inkomen tot 120% van het WSM evenals het totaal aantal personen in die personen in de periode 2009-2014 is gestegen. De toename is echter niet gelijkmatig over verschillende inkomensgroepen verdeeld. Vooral de meest kwetsbare groep met een inkomen tot 101% van het WSM laat een sterke toename zien. Het aantal huishoudens in deze laagste inkomensgroep is toegenomen met 13.000, het aantal personen in deze huishoudens met bijna 20.000 en het aantal kinderen met ongeveer 3.400. Deze toenemende armoedeproblematiek met name onder de meest kwetsbare huishoudens onderstreept het maatschappelijk belang van een goed en effectief armoedebeleid.

3 Ontwikkelingen in het gemeentelijk armoedebeleid

Het Amsterdamse armoedebeleid is de afgelopen jaren sterk veranderd. Deze verandering komt enerzijds door de veranderde landelijke regelgeving en anderzijds door de intensivering van het armoedebeleid door het huidige college. In deze onderzoeksopzet schetsen we eerst de gewijzigde landelijke regelgeving en de gevolgen daarvan voor het Amsterdamse armoedebeleid (paragraaf 3.1). Daarna beschrijven we de belangrijkste kenmerken van het geïntensiveerde Amsterdams beleid (paragraaf 3.2). Ten slotte gaan we in op een aantal aandachtspunten die deze veranderingen opleveren voor ons onderzoek.

3.1 Veranderde landelijke regelgeving

Vanaf 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Deze wet vervangt de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wet Werk en Arbeidsondersteuning Jonggehandicapten (Wajong). Met de invoering van de participatiewet in 2015 zijn een aantal inkomensondersteunende voorzieningen niet langer toegestaan. De gemeente mag niet langer een vergoeding geven voor aannemelijke kosten, maar alleen voor aantoonbaar gemaakte kosten. De belangrijkste Amsterdamse regelingen die niet langer zijn toegestaan zijn:

- de langdurigheidstoeslag
- de plusvoorziening voor ouderen
- de aanvullende tegemoetkoming ziektekosten (ATCG).

De *langdurigheidstoeslag* en de *plusvoorziening* waren gericht op minima die langdurig een laag inkomen hadden. De *aanvullende tegemoetkoming ziektekosten* was met name gericht op de chronisch zieken en gehandicapten met een laag inkomen.

Naast de invoering van de Participatiewet zijn er in 2014 ook enkele landelijke regelingen afgeschaft, die ook van invloed zijn op huishoudens met een laag inkomen. Het gaat om de volgende regelingen :

- Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg);
- Wet compensatie eigen risico (CER).

Deze regelingen waren gericht op chronisch zieken en gehandicapten. De CER was niet inkomensafhankelijk. Dat gold wel voor de Wtcg, alhoewel voor deze regeling ruimere inkomensgrenzen werden gehanteerd dan voor het Amsterdamse armoedebeleid. Met de afschaffing van de Wtcg en de wet CER is een deel van het voor deze regelingen beschikbare budget via het gemeentefonds overgeheveld naar gemeenten.⁴ Met dit budget konden gemeenten zelf een regeling voor chronisch zieken en gehandicapten in voeren.

⁴Memorie van toelichting bij de wet tot afschaffing van de algemene tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten, de compensatie voor het verplicht eigen risico, de fiscale aftrek van uitgaven voor specifieke zorgkosten en de tegemoetkoming specifieke zorgkosten en wijziging van de grondslag van de tegemoetkoming voor arbeidsongeschikten (kamerstuk 33 726), 18 september 2013.

De veranderde landelijke regelgeving heeft er voor gezorgd dat het totale pakket van inkomensondersteunende voorzieningen van 2014 naar 2015 is gewijzigd. In tabel 3.1 is een overzicht van de voorzieningen in 2014 en 2015 opgenomen.

Tabel 3.1 - Amsterdamse inkomensvoorzieningen in 2014 en 2015

nr	regelingen	2014	2015
1.	Langdurigheidstoeslag	ja	nee
2.	Plusvoorziening	ja	nee
3.	Aanvullende tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten	ja	nee
4.	Eenmalige compensatiekoopkracht	ja	nee
5.	Individuele Bijzondere bijstand	ja	ja
6.	Aanvullende zorgverzekering ⁵	ja	ja
7.	Scholierenvergoeding	ja	ja
8.	ICT-regeling	ja	ja
9.	Kindpakket (-bonnen)	ja	ja
10.	Stadspas	ja	ja
11.	Gratis OV ouderen	ja	ja
12.	Jeugdcultuurfonds	ja	ja
13.	Jeugdsportfonds	ja	ja
14.	Kwijtschelding belastingen	ja	ja
15.	Woonkostenbijdrage	ja	ja
16.	Witgoedregeling	nee	ja
17.	Gratis ID kaart	nee	ja
18.	Regeling tegemoetkoming meerkosten	nee	ja
19.	Individuele inkomenstoeslag	nee	ja
20.	Individuele studietoeslag	nee	ja

Ondanks de wijzigingen in de landelijke wetgeving is er ook een sterke continuïteit. Van de 20 Amsterdamse regelingen komen er 11 zowel in 2014 als 2015 voor, 4 van de regelingen zijn in 2015 verdwenen en er zijn 5 nieuwe regelingen bijgekomen.

3.2 De intensivering van het Amsterdamse armoedebeleid

Het coalitieakkoord 2014-2018

In het coalitieakkoord voor de periode 2014-2018 is het aanpakken van de armoede in Amsterdam als een “topprioriteit” van het beleid geformuleerd. Het college vindt het belangrijk dat alle Amsterdammers volwaardig kunnen meedoen. De ambitie is dat aan het eind van de collegeperiode minder Amsterdammers in armoede leven en dat armoede onder kinderen niet thuishoort in Amsterdam. In het coalitieakkoord wordt aangekondigd dat de doelgroep van het armoedebeleid wordt verruimd tot 120% van het WSM . Daarnaast komt er een gratis ID-kaart voor minima. Speciale aandacht is er voor de ondersteuning van kinderen in minima gezinnen. De uitgave aan het

⁵ Alhoewel de regeling nog steeds dezelfde naam heeft is de inhoud van de regeling van 2014 naar 2015 sterk veranderd. Was de regeling in 2014 bedoeld als tegemoetkoming voor de aanvullende zorgverzekering in 2015 bestaat de regeling uit een korting op de basisverzekering en een gratis aanvullend zorgpakket.

jeugdsportfonds en jeugdcultuurfonds wordt uitgebreid, evenals de scholierenvergoeding. In totaal komt er per jaar € 22,5 miljoen voor de periode 2014-2018 incidenteel extra beschikbaar voor armoedebestrijding en de schuldenaanpak.⁶

Het Aanvalsplan Armoede

Halverwege 2015 is het *Aanvalsplan Armoede* vastgesteld. Met dit aanvalsplan wordt gedeeltelijk invulling gegeven aan de in het coalitieakkoord afgesproken incidentele intensivering van het armoedebeleid met € 22,5 miljoen per jaar. In het beleidsdocument worden 7 actielijnen benoemd die het college de komende jaren zal uitvoeren:

1. Meedoen ongeacht de dikte van je portemonnee
2. Kansen voor kinderen
3. Werkende minima
4. Meer financiële armslag voor minima
5. Aanpak van schulden
6. Gezondheid en armoede
7. Betaalbaar wonen

Het overkoepelende doel van het aanvalsplan is dat Amsterdammers goed aan de samenleving mee kunnen doen ongeacht hun inkomen.

De financiële omvang van het beleid

In de brief van de wethouder Werk, Participatie en Inkomen aan de gemeenteraad van 8 juni 2015 wordt een overzicht gegeven van de begrote financiën die in 2015 met de uitvoering van het armoedebeleid zijn gemoeid. Uit de brief blijkt dat, naast de incidentele intensivering van € 22,5 miljoen, de structurele lasten voor armoedebestrijding en schuldhelpverlening met € 12 miljoen zijn verhoogd van € 69 miljoen naar € 81 miljoen per jaar. In totaal komen de lasten volgens de voorjaarsnota van 2015 uit op € 103,8 miljoen. Vermeerderd met het bedrag voor het jeugdsport- en jongerencultuurfonds (€ 3 miljoen) en de extra inzet op het vergroten van zelfredzaamheid (€ 0,1 miljoen) in het kader van het *Aanvalsplan Armoede* komen de totale begrote lasten voor het armoedebeleid voor 2015 uit op € 106,9 miljoen.⁷ Hier staan nog € 2,5 miljoen aan baten tegenover.⁸

3.3 Aandachtspunten voor het onderzoek

Door de gewijzigde landelijke regelgeving en de intensivering van het armoedebeleid in de huidige collegeperiode is het voorzieningen pakket sinds 2014 gewijzigd en is de doelgroep van het armoedebeleid uitgebreid. In het onderzoek besteden we daarom aandacht aan de vraag: in welke mate er een verschuiving is opgetreden van doelgroepen die van inkomensvoorzieningen gebruikmaken. Daarnaast gaan we na

⁶ Gemeente Amsterdam, Amsterdam is van iedereen. Coalitieakkoord 2014-2018, juni 2014.

⁷ Van het totale bedrag van € 106,9 miljoen is in 2015 € 15,4 miljoen gereserveerd voor de uitvoering van het Aanvalsplan Armoede.

⁸ Brief wethouder Vliegthart, Financieel overzicht Aanvalsplan Armoedebestrijding, 8 juni 2015.

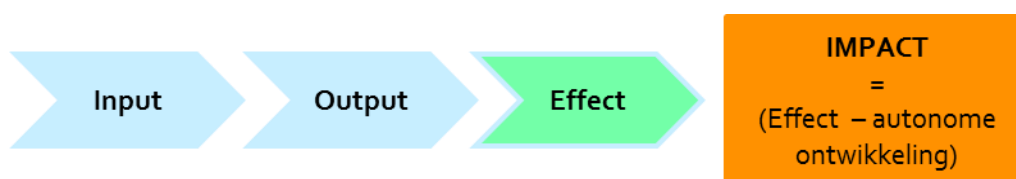


welke doelgroepen met name van de intensivering van het armoedebeleid hebben geprofiteerd.

4 Afbakening, doel en probleemstelling van het onderzoek

4.1 Afbakening

Allereerst is het van belang om te definiëren wat wij in het onderzoek onder impact verstaan. In de literatuur worden er verschillende definities van impact gehanteerd.⁹ In ons onderzoek beschouwen we impact als de additionele verandering die tot stand is gebracht door een interventie. Het gaat daarbij dus eigenlijk om de afwijking van de autonome ontwikkeling zonder interventie. Impact is daarmee de laatste schakel in de beleidsketen. Schematisch ziet die beleidsketen er als volgt uit:



Dit schema kan als volgt worden gelezen. Een organisatie stelt middelen ter beschikking (input) voor de uitvoering van het beleid. Met die middelen worden prestaties door de organisatie geleverd (output). De prestaties worden verondersteld bij te dragen aan een (beoogd) effect. Voor het bepalen van de impact van het beleid is het echter niet voldoende om alleen naar de veranderingen te kijken, maar moet die veranderingen worden vergeleken met de autonome ontwikkelingen in een nul-situatie (geen interventie).

Het onderzoek naar de impact van het armoedebeleid zal zich op elk van de onderdelen van de beleidsketen richten. Het is echter nodig om het onderzoek naar de impact van het Amsterdamse armoedebeleid in te perken. Het Amsterdamse armoedebeleid kent immers een groot aantal maatregelen die allemaal op verschillende doelgroepen betrekking hebben. Een onderzoek naar de impact van alle maatregelen is gegeven de complexiteit en de doorlooptijd van het onderzoek (half jaar) niet mogelijk. We maken daarom in het onderzoek een onderscheid tussen een breed en een diepte spoor.

Breed spoor

In het brede spoor van het onderzoek kijken we naar ontwikkelingen in het gebruik van armoedemaatregelen. Daarbij besteden we speciale aandacht aan het gebruik van maatregelen onder alle doelgroepen (alleenstaanden, gezinnen met en zonder kinderen, 65-plussers) uitgesplitst naar inkomensgroep. Verder brengen we in kaart hoe de veranderingen in de landelijke en lokale regelingen in 2015 hebben uitgepakt voor elk van de hiervoor genoemde doelgroepen. Ten slotte brengen we in beeld waar de intensivering van het armoedebeleid terecht is gekomen.

⁹ CBF, Resultaat en Impactmeting voor goede doelen, 2013.

Diepte spoor

Zoals we ook in de gesprekken met raadsleden hebben kunnen constateren is een onderzoek naar de impact van het armoedebeleid bij alle verschillende doelgroepen van het armoedebeleid interessant. We moeten ons echter beperken en hebben er voor gekozen om het verdiepende spoor van het onderzoek – de impact studie – specifiek te richten op de impact van het armoedebeleid op kinderen. Hiervoor zijn vier redenen:

1. De aanpak van kinderen die in armoede leven is al lang een speerpunt van het Amsterdamse beleid. Dit wordt nog eens benadrukt in het *Coalitieakkoord 2014-2018* en in het *Aanvalsplan Armoede* (juni 2015).
2. Een belangrijk deel van het budget voor het armoedebeleid is specifiek gericht op kinderen. In totaal gaat het in 2015 om bijna 20% van het totale budget voor armoedebestrijding.
3. Sommige maatregelen zoals de scholierenvergoeding en de PC-regeling hebben een lange traditie. Ook voor de grote veranderingen van het maatregelenpakket in 2015 bestonden deze regelingen al. Dat maakt ze geschikt om vanuit een longitudinaal perspectief te kijken naar de impact van deze regelingen.
4. Recent landelijk onderzoek van de Sociaal Economische raad benadrukt het belang van een goed kindpakket, zodat kinderen niet in armoede opgroeien, gelijke kansen hebben en de gevolgen van armoede op de korte en lange termijn worden beperkt.¹⁰

In tabel 4.1 hebben we een overzicht opgenomen van het aantal op kinderen gerichte maatregelen binnen het Amsterdamse armoedebeleid. Bij elke regeling hebben we aangegeven hoeveel kinderen van de regeling in 2015 gebruik hebben gemaakt en welk bedrag er in de begroting van 2015 voor elk van de regelingen was gereserveerd.

Tabel 4.1 – Overzicht van kindregelingen 2015

Regeling 2015	Doelgroep	Gebruik 2015	Begroting 2015
Scholierenvergoeding PO en VO	Leerlingen VO (11-18)	9.824	€ 9,5M
	Leerlingen PO (4-12)	12.093	
Kindbonnen (kleding- en speelgoedbonnen)	10-14 jaar	9.976	€ 2,5M
	4-9 jaar	10.280	
ICT-regeling	Leerlingen eind groep 8 en VO	2.189	€ 1,3 M
Stadspas	3-18 jarigen	nmb	€ 2,5M ¹¹
Jeugdportfonds	4-18 jarigen	5.443	€ 3,3 M
Jongerencultuurfonds	4-18 jarigen	1.200	
Totaal			€ 19,1M

Bron: *Amsterdamse Armoedemonitor 2015* en *Financieel overzicht Aanvalsplan Armoedebestrijding, 8-6-2015*.

¹⁰ SER, Opgroeien zonder Armoede, maart 2017.

¹¹ Dit is een grove schatting op basis van het totale budget van de stadspas is €3,0M en recent onderzoek van OIS waaruit blijkt dat de stadspas voor een belangrijk deel door jongeren wordt gebruikt.

4.2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op de vraag op welke wijze het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam bijdraagt aan het mee doen van alle Amsterdammers ongeacht de dikte van de portemonnee. Daarbij willen we inzichtelijk maken wie wel en wie niet profiteren van het gemeentelijke armoedebeleid en de intensivering van dat beleid. Verder willen we zicht krijgen op de impact van enkele op kinderen gerichte maatregelen op het goed mee kunnen doen in de maatschappij.

4.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Welke doelgroepen maken gebruik van de armoedevoorzieningen van de gemeente Amsterdam en zorgen de voorzieningen er voor dat Amsterdamse kinderen beter kunnen meedoen?

Deze centrale onderzoeksvraag beantwoorden we door middel van vier onderzoeksvragen. De eerste twee vragen hebben een algemeen karakter en hebben betrekking op alle voorzieningen binnen het armoedebeleid. De vragen drie en vier gaan over de impact van kindregelingen.

1. Hoe hebben de verschillende doelgroepen en het gebruik van de armoedevoorzieningen zich sinds 2009 ontwikkeld?
2. Hoe is de intensivering van het armoedebeleid vormgegeven en welke doelgroepen profiteren hiervan?
3. Welke doelen worden er met de kindregelingen in het Amsterdamse armoedebeleid nagestreefd?
4. Wat is de impact van het armoedebeleid op kinderen?

R a

5 Aanpak en planning

5.1 Aanpak

Hieronder volgt per onderzoeksvraag de opbrengst die we willen genereren en de aanpak die we daarbij volgen.

Ontwikkeling verschillende doelgroepen en het gebruik

Onderzoeksvraag

1. Hoe hebben de verschillende doelgroepen en het gebruik van de armoedevoorzieningen zich sinds 2009 ontwikkeld?

Opbrengst

We laten zien welke doelgroepen van het armoedebeleid gebruik maken van de verschillende regelingen. Daarbij maken we een onderscheid naar huishoudsamenstelling en naar inkomensgroep. Hiermee wordt ook inzichtelijk hoe de wijzigingen in 2015 van het armoedebeleid van invloed zijn geweest op het gebruik van de regelingen door de verschillende doelgroepen.

Aanpak

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden worden de gegevens uit de armoedemonitor nader geanalyseerd. We zullen voor de volgende doelgroepen nagaan hoe het gebruik zich heeft ontwikkeld: alleenstaanden, gezinnen met en zonder kinderen, 65-plussers. Binnen elke groep maken we daarnaast een onderscheid naar verschillende inkomensgroepen onder minimahuishoudens met een inkomen tot en met 120% van het WSM. Aangezien de inkomensgroepen uit de Amsterdamse Armoedemonitor worden gebaseerd op het regionale inkomensbestand (RIO) van het CBS, zijn er via die weg op dit moment alleen inkomensgegevens beschikbaar tot 2014. Voor 2015 en 2016 zullen we daarom, voor zover mogelijk, gebruik maken van gegevens uit gebruikersbestanden van Werk, Participatie en Inkomen (WPI).

Gevolgen van de intensivering van het armoedebeleid voor verschillende doelgroepen

Onderzoeksvraag

2. Hoe is de intensivering van het armoedebeleid vormgegeven en welke doelgroepen profiteren hiervan?

Opbrengst

Met de beantwoording van deze onderzoeksvraag maken we inzichtelijk op welke wijze de verschillende doelgroepen van het armoedebeleid profiteren van de door het huidige college ingezette intensivering van het beleid.

Aanpak

We bestuderen de beleidsdocumenten waarin invulling wordt gegeven aan de intensivering van het armoedebeleid. Verder maken we op grond van financiële overzichten gebaseerd op de begrotingen van 2014, 2015, 2016 en 2017 en op grond van de jaarrekeningen van 2014, 2015 en 2016 inzichtelijk op welke wijze de inzet van middelen zich heeft ontwikkeld. Deze informatie koppelen we op basis van het gebruik van individuele regelingen aan de verschillende doelgroepen van het armoedebeleid. Daarnaast voeren we met ambtenaren toelichtende gesprekken over dit onderwerp.

De impact van de kindregelingen binnen het armoedebeleid

De beantwoording van de vraag naar de impact van kindregelingen vormt het hart van het onderzoek. We hebben hiervoor twee onderzoeksvragen geformuleerd.

Onderzoeksvraag

3. Welke doelen worden er met de kindregelingen in het Amsterdams armoedebeleid nagestreefd?

Opbrengst

We schetsen per kindregeling de beleidstheorie die achter elk van de maatregelen schuil gaat. Hiermee wordt inzichtelijk in welke mate de maatregelen van te voren goed zijn doordacht en of ze zijn gebaseerd op een gedegen probleemanalyse. Het hebben van een goede beleidstheorie is daarnaast de belangrijkste randvoorwaarde voor het uitvoeren van een goede impact studie.¹²

Aanpak

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag bestuderen we beleidsdocumenten van de gemeente Amsterdam. Daarnaast zullen we gesprekken voeren met betrokken ambtenaren om de achtergronden van het beleid in beeld te brengen.

Onderzoeksvraag

4. Wat is de impact van het armoedebeleid op kinderen?

Opbrengst

We laten zien welke resultaten en effecten met de verschillende kindregelingen van het armoedebeleid worden bereikt. Daarbij proberen we in kaart te brengen in welke mate de regelingen leiden tot het beter mee doen. Daarbij kijken we naar de terreinen sport, cultuur en onderwijs.

Aanpak

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden volgen we verschillende onderzoeksstrategieën.

¹² CBF, Resultaat en impactmeting voor goede doelen, 2013.

Gebruik van de regelingen

In de eerste plaats gaan we na of en in welke mate de verschillende regelingen worden gebruikt conform het doel van de regelingen. Dit is een voorwaarde voor het kunnen hebben van impact. Hiervoor maken we allereerst gebruik van bestaand materiaal. Daarbij gaat om rapporten van OIS over het armoedebeleid. We zullen gebruik maken van de gegevens uit de armoedemonitoren, maar ook van verschillende specifieke studies naar: de stadspas, de pc-regeling, de kindbonnen en het bereik van minimaregelingen in het algemeen.¹³ In de tweede plaats zullen we ook zelf aanvullende secundaire analyses uitvoeren op de gebruikersbestanden van de verschillende regelingen.

Impact van de regelingen

Voor het bepalen van de impact van de regelingen zullen we zowel *kwantitatief* als *kwalitatief* onderzoek uitvoeren.

Het *kwantitatief onderzoek* richt zich op de impact van de scholierenvergoeding en de pc-regeling op de schoolprestaties van kinderen. Beide regelingen kennen een lange historie binnen het Amsterdamse armoedebeleid en zijn bovendien in deze collegeperiode geïntensiveerd. Het langlopende karakter van de regelingen maakt het mogelijk om te onderzoeken of het gebruik van deze regelingen op t-1, t-2 etc. van invloed is op de schoolprestaties op tijdstip t. We hanteren daarbij een aanpak waarbij de groep die gebruik heeft gemaakt van een regeling – waarbij dus is geïntervenieerd – vergeleken wordt met een groep die geen gebruik heeft gemaakt van de regeling (de situatie zonder interventie). Welke controle groepen we gaan gebruiken is onderdeel van het onderzoek en kan nu nog niet precies worden omschreven.

Voor dit deel van het onderzoek is het noodzakelijk dat verschillende databronnen aan elkaar worden gekoppeld. Het gaat hier in ieder geval om gegevens over gebruikers van armoedevoorzieningen, inkomensgegevens en achtergrondkenmerken van het CBS en schoolprestaties uit het schoolloopbaan onderzoek van de gemeente Amsterdam. Deze koppeling van bestanden vereist een zorgvuldige aanpak waarbij vanuit verschillende organisatieonderdelen van de gemeente toestemming voor het gebruik van gegevens moet worden gegeven.

In eerste instantie zal de kwantitatieve analyse zich richten op de schoolprestaties, maar tijdens het onderzoek zullen we nagaan of het mogelijk is om de analyse ook met andere afhankelijke variabelen uit te voeren, zoals sportparticipatie, culturele participatie of sociaal isolement.

Aanvullend op de kwantitatieve analyse naar de impact van het armoedebeleid zal door middel van *kwalitatief onderzoek* verder inkleuring worden gegeven aan de impact van het armoedebeleid op kinderen. Het kwalitatief onderzoek bestaat uit

¹³ Onderzoek en Statistiek, *Bekendheid en gebruik Stadspas*, oktober 2010; OIS, *Bekendheid en bereik minimaregelingen*, mei 2015; OIS, *Evaluatie Kindpakket*, mei 2015; OIS, OIS, *Evaluatie Kindpakket 2015*, februari 2016.

twee delen. In het eerst deel voeren we gesprekken met professionals, zoals sociaal raadslieden, jeugdhulpverleners, leerkrachten en leden van wijkteams. In die gesprekken zullen we nagaan wat volgens hen de betekenis is van de kindregelingen voor de doelgroep: functioneren ze beter in algemene zin, vermindert het sociaal isolement, gaat het beter op school etc. Daarnaast zullen we aan de orde stellen of er betere maatregelen mogelijk zijn of een betere toegankelijkheid van maatregelen mogelijk is.

In het tweede deel van het kwalitatief onderzoek gaan we met de doelgroep in gesprek over het effect dat de maatregelen hebben op het dagelijks leven van kinderen en gezinnen. Bij voorkeur voeren we ook gesprekken met ouders die geen gebruik maken van de regelingen om te achterhalen hoe dit komt en wat dat betekent voor de kinderen in deze gezinnen. Eerder onderzoek van OIS wijst echter uit dat deze doelgroep buitengemeen moeilijk te benaderen is.¹⁴ Toch zullen we via de wijkteams proberen om enkele gesprekken te voeren met deze groep minimaouders.

5.2 Planning

De voorlopige planning van het onderzoek loopt van april 2017 tot en met oktober 2017. In deze periode doet de rekenkamer een beroep op de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van gemeente. Naar verwachting zullen we het onderzoek in oktober 2017 openbaar maken. Voor de uitvoering van het onderzoek moeten er met veel verschillende partijen (CBS, OIS, WPI, Onderwijs Zorg en Jeugd) afspraken worden gemaakt over het gebruik van individuele data die ook nog eens aan elkaar gekoppeld moeten worden. Dit proces moet met het oog op privacy bescherming van burgers zorgvuldig verlopen. Dat maakt het lastig om nu al een concrete planning te geven. Zodra we hier meer zekerheid over kunnen geven zullen we betrokkenen en de gemeenteraad daarover informeren.

5.3 Organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door:

- drs. Jurriaan Kooij
- dr. Erik Oppenhuis (projectleider)
- drs. Safae Rahmouni

Tijdens het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van kennis, expertise en diensten van Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) voor onder andere het koppelen van bestanden en het voeren van gesprekken met minimagezinnen en minimakinderen.

¹⁴ OIS, Bekendheid en bereik minimagezinnen, mei 2015

Bijlage 1 – Motie 1350 van de raadsleden Poot, c.s. (10-11-2016)

X Gemeente Amsterdam
 X Gemeenteraad
 X Gemeenteblad
 X Motie

R

Jaar 2016
 Afdeling 1
 Nummer 1350
 Publicatiedatum 18 november 2016
 Ingekomen op 2 november 2016
 Ingekomen in brede commissie Begroting
 Behandeld op 10 november 2016
 Uitslag Aangenomen

Onderwerp

Motie van de leden Poot, Ten Bruggencate, Roosma, Ünver, Van Lammeren, Boomsma, Peters en Van Soest inzake de Begroting 2017 (impactmeting Amsterdams armoedebeleid).

Aan de gemeenteraad

Ondergetekenden hebben de eer voor te stellen:

De raad,

Gehoord de discussie over de Begroting 2017;

Constateerde dat:

- armoedebestrijding een speerpunt is van dit college;
- hiervoor in deze collegeperiode jaarlijks een bedrag van 100 miljoen euro beschikbaar is;
- het beleid sinds 2015 opnieuw is vastgesteld en wordt uitgevoerd via het Aanvalsplan Armoede;
- het doel van dit beleid is dat iedere Amsterdammer ongeacht de dikte van zijn of haar portemonnee kan meedoen.

Overwegende dat:

- ondanks het economisch herstel nog steeds veel huishoudens in armoede leven of schulden hebben;
- het nieuwe armoedebeleid nu een vol jaar draait en de effecten zichtbaar moeten zijn;
- het bereik van de armoedemiddelen steeds groter wordt, maar hiermee nog niet helder is in hoeverre dit impact heeft op "de mogelijkheid voor Amsterdammers om mee te doen ongeacht de dikte van hun portemonnee";
- dit wel van belang is om te beoordelen in hoeverre het gevoerde beleid succesvol is en in hoeverre we gemaakte keuzes zouden moeten aanpassen.

Voorts overwegende dat:

- steeds vaker gebruik wordt gemaakt van nieuwe methoden om impact te meten en te vergroten;
- ook op andere terreinen als bijvoorbeeld de filantropie wordt nagedacht hoe het effect en de impact van de projecten beter gemeten kan worden;
- deze methode van impact meten een manier is om het daadwerkelijke effect van het armoedebeleid op de Amsterdammer inzichtelijk te maken en te vergroten;
- het voor het vergroten van "de mogelijkheid voor Amsterdammers om mee te doen ongeacht de dikte van hun portemonnee" van belang is om te weten welke acties daar het best toe bijdragen;

-
- op basis van artikel 7, derde lid van de regeling Gemeenschappelijke Rekenkamer Metropool Amsterdam de gemeenteraad een voorstel voor onderzoek kan aandragen bij de rekenkamer.
-

Verzoekt de Rekenkamer Amsterdam:

- in het eerste kwartaal van 2017 een impactmeting te starten naar het effect van het armoedebeleid op de Amsterdammer;
 - de uitkomsten en aanbevelingen voor het vergroten van de impact aan de raad voor te leggen voor de begrotingsbehandeling 2018.
-

De leden van de gemeenteraad

M.C.G. Poot
 M. ten Bruggencate
 F. Roosma
 E. Ünver
 J.F.W. van Lammeren
 D.T. Boomsma
 D.W.S. Peters
 W. van Soest

R a

Bijlage 2 – Reactie Rekenkamer Amsterdam op motie 1350



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

Gemeente Amsterdam
T.a.v. de gemeenteraad
postbus 202
1000 AE Amsterdam

datum
ons kenmerk
uw kenmerk
behandeld door
onderwerp
cc

19 december 2016
RA_16_235
Motie 18 november 2016 impactmeting Amsterdams armoedebeleid
dr. E.V. Oppenhuys
Verzoekonderzoek Armoedebeleid
College van burgemeester en wethouders

Geachte leden van de gemeenteraad,

Via een met algemene stemmen op 10 november 2016 aanvaarde motie heeft u mij verzocht om in het eerste kwartaal 2017 een "impactmeting te starten naar het effect van het armoedebeleid op de Amsterdammer".

In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat ik een verzoek serieus moet overwegen en alleen gemotiveerd mag afwijzen. Bij dit verzoek zie ik geen reden om niet in te gaan op het verzoek van de raad.

De verantwoordelijkheid voor de formulering van de onderzoeksvraag en het maken van de onderzoeksopzet ligt bij ons. Wij zullen echter zeker aandacht besteden aan de suggesties die bij de bespreking van dit onderwerp al door raadsleden naar voren zijn gebracht. Daarnaast lijkt het mij zinvol om al in het begin van dit project gesprekken met raadsleden te voeren om meningen te peilen over onze aanpak. Het is vanwege die gesprekken lastig om nu al een datum te noemen waarop u van ons een onderzoeksopzet kunt verwachten, maar dat zal in ieder geval voor april 2017 zijn.

In de gemeenschappelijke regeling is ook geregeld dat de extra kosten van een dergelijk onderzoek door de gemeente die het verzoek indient moeten worden gedragen. Gegeven het moment waarop dit verzoek is gedaan, namelijk voor de opstelling van het onderzoeksprogramma 2017, kan dit onderzoek echter in ons programma worden ingepast.

telefoon 020 25 478 08
email info@rekenkameramsterdam.nl



Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

U heeft mij ook verzocht om de resultaten van het onderzoek voor te leggen voor de begrotingsbehandeling 2018. In onze werkwijze als rekenkamer proberen we in projecten altijd zoveel mogelijk flexibiliteit in te bouwen voor wat betreft omvang en doorlooptijd om in te kunnen spelen op dat wat we vinden. We zullen echter in dit geval onze uiterste best doen om u voor de begrotingsbehandeling 2018 te informeren.

Indien u nog vragen of opmerkingen heeft, kunt u contact opnemen met projectleider Erik Oppenhuys, telefoon 020 2547804 of via de e-mail oppenhuys@rekenkamer.amsterdam.nl, of met mij.

Ik vertrouw erop u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

dr. J. A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
email info@rekenkameramsterdam.nl

Postbus 202
1000 AE Amsterdam
telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.amsterdam.nl

