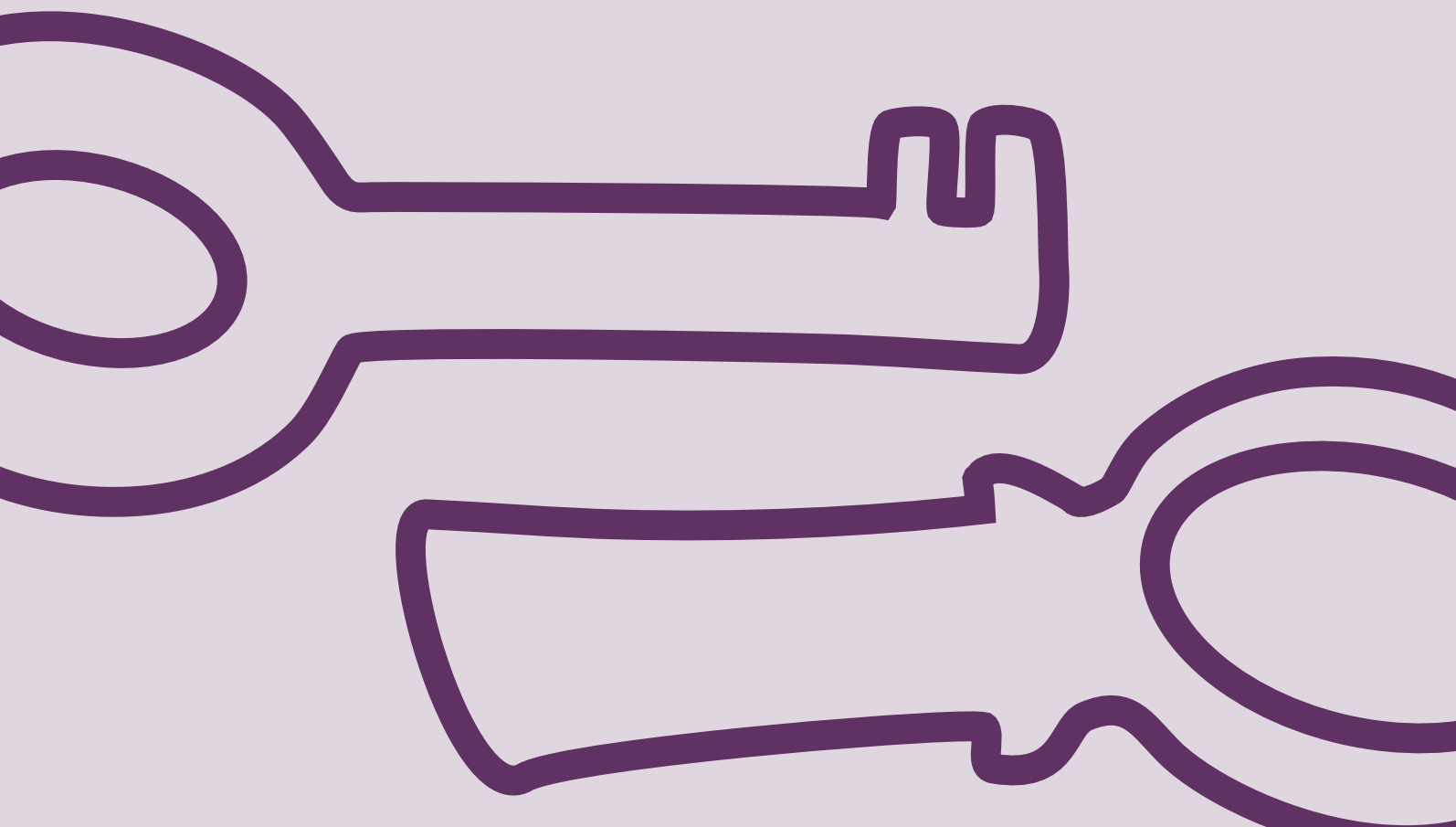


Rekenkamercommissie  Leiden

Minimabeleid de maat genomen



Minimabeleid de maat genomen

Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid
van het gemeentelijk minimabeleid

Voorwoord

2010 is het Europese jaar van de armoede en tegen de achtergrond van de huidige economische crisis komt armoede en daarmee ook het minimabeleid van gemeenten de komende periode steeds meer in de belangstelling te staan. De vraag hoe de lokale samenleving er in 2015 voor staat en wat daarbinnen de positie van de Leidse inwoners met een minimuminkomen zal zijn, hangt voor een belangrijk deel af van de politieke keuzes die de komende periode worden gemaakt. In het bijzonder in de onderhandelingen over een nieuw Collegeakkoord en Raadsprogramma.

De Rekenkamercommissie Leiden (hierna: rekenkamer) heeft besloten onderzoek te doen naar het minimabeleid van de gemeente Leiden. Dit onderzoek kan de gemeenteraad helpen bij het uitoefenen van zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen. Het is een onderwerp van groot maatschappelijk belang wat goed aansluit bij de directe belevingswereld van de Leidenaar, belangrijke criteria van de rekenkamer. Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste maatschappelijke en politieke actualiteit heeft de rekenkamer ervoor gekozen om het eindrapport van dit onderzoek uit te brengen aan het begin van de nieuwe raadsperiode 2010 – 2014. Hierdoor kunnen de onderzoeksresultaten een belangrijke rol spelen in het opstellen van de beleidsvoornemens voor de komende periode.

Doelstelling van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het minimabeleid van de gemeente Leiden. Allereerst is feiteninformatie verzameld over het totaal aan regelingen en voorzieningen en welke doelen de gemeente Leiden daarmee wil bereiken. Op basis van deze feitenverzameling zijn onderzoeksvragen geformuleerd en beantwoord gericht op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het Leidse minimabeleid. De eindrapportage van dit onderzoek van de rekenkamer ligt voor u. Het bestaat uit een Nota van Bevindingen (deel 2) – in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de rekenkamer opgesteld door Organisatieadviesbureau Hiemstra & De Vries – en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen (deel 1).

Graag wil de rekenkamer Hiemstra & De Vries en in het bijzonder mevrouw N. Jungmann en de heer M. Minderhoud hartelijk danken voor hun grote inzet bij dit onderzoek. Onze dank gaat evenzeer uit naar alle vertegenwoordigers van de gemeente Leiden en betrokken organisaties die welwillend hun medewerking hebben verleend aan het rekenkameronderzoek.

Wij bevelen deze eindrapportage van harte in uw aandacht aan!

Cornelis van der Werf,
Voorzitter Rekenkamercommissie Leiden
Leiden, maart 2010

Deel 1

Beoordelingsrapport

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding tot en opzet van het onderzoek	8
2.	Conclusies	10
3.	Aanbevelingen	17

1. Aanleiding tot en opzet van het onderzoek

1.1 Aanleiding van het Onderzoek

Het valt niet mee om rond te komen van een minimum inkomen. Wekelijks de aanbiedingen bijhouden van de goedkope supermarkten, keer op keer afwegen of een rit met bus of tram noodzakelijk is en het reduceren van sociaal contact zijn veel gebruikte aanpassingsmechanismen. Met name bij de langdurige minima ontstaat vaak een patroon dat zij zich terugtrekken en in een sociaal isolement terechtkomen. Ook verdwijnt vaak de hoop of overtuiging dat het mogelijk is om op eigen kracht een betere toekomst op te bouwen naarmate een armoedesituatie langer duurt.

Om mensen die (langdurig) moeten rondkomen van een minimuminkomen te ondersteunen, voeren gemeenten (zo ook Leiden) minimabeleid.

Op 26 maart 2009 vond er overleg plaats tussen de rekenkamer en de Commissie voor de rekeningen. Op de agenda stond de bespreking van de drie onderwerpen waar de rekenkamer nader onderzoek naar kan doen. Het resultaat van het overleg was dat van de drie door de rekenkamer geselecteerde onderwerpen minimabeleid het meest in aanmerking kwam. Dit onderwerp is niet alleen interessant voor de gemeenteraad, maar scoort ook hoog op andere criteria die de rekenkamer hanteert, zoals maatschappelijk belang en de directe belevingswereld van de Leidenaar. Voor de gemeenteraad is het minimabeleid een geschikt onderwerp omdat 2010 het Europese jaar van de armoede is en het tegen de achtergrond van de huidige economische crisis de komende periode steeds meer in de belangstelling kan komen.

1.2 Doel en afbakening van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het Leidse minimabeleid te beoordelen en op basis daarvan aanbevelingen uit te werken die bijdragen aan effectieve ondersteuning en activering van de Leidenaar.

De definitie van minimabeleid zoals voor dit onderzoek gehanteerd is, is breder dan de gemeente hanteert in de beleidsnota's Minimabeleid. Het gehanteerde criterium is of regelingen of voorzieningen alleen of met name gericht zijn op mensen met een minimuminkomen (waarbij de inkomensgrens kan verschillen per regeling). Regelingen zoals kwijtschelding of bijzondere bijstand vallen hiermee ook binnen de kaders van het onderzoek. Maar de verstrekking van bijvoorbeeld een traplift in het kader van de Wmo niet, want die kan iedereen krijgen ongeacht de hoogte van het inkomen (een eventuele vrijstelling van een eigen bijdrage voor een traplift op grond van het inkomen valt wel binnen het onderzoek).

De onderzoeksperiode is 2006-2009. Op een aantal punten in de voorliggende nota gaan we ook in op de ontwikkeling tussen 2005 en 2006. Omdat daar een belangrijke knip in de ontwikkeling van het beleid ligt geeft dit een duidelijker inzicht in de ontstaansgeschiedenis van het huidig beleid.

1.3 Onderzoeksopzet en verantwoording

Bij aanvang van dit onderzoek ontbrak de noodzakelijke informatie om scherpe en relevante onderzoeksvragen te formuleren. Daarom is besloten dit onderzoek in twee fasen op te splitsen:

- fase 1: het verzamelen van feiteninformatie over het totaal aan regelingen en voorzieningen en welke doelen de gemeente Leiden daarmee wil bereiken. Op basis daarvan zijn de onderzoeksvragen voor fase 2 bepaald;
- fase 2: het beantwoorden van de in fase 1 vastgestelde onderzoeksvragen en aan de hand hiervan bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Leidse minimabeleid.

Aan het eind van fase 2 zijn de volgende hoofdvragen geformuleerd:

1. Uit welke voorzieningen bestaat het minimabeleid van de gemeente Leiden?
2. Hoe werkt de cumulatie van voorzieningen op individueel niveau uit (en hoe is de cumulatie)?
3. Wat is de omvang van het (niet) gebruik van de (verschillende) voorzieningen?
4. Worden de doelstellingen van het minimabeleid bereikt?
5. Is de uitvoering van het minimabeleid doelmatig?
6. Is (de uitvoering van) het minimabeleid rechtmatig?

Deze hoofdvragen zijn uitgewerkt in concrete onderzoeksvragen. De rekenkamer heeft met deze vragen gekozen voor een breed onderzoek naar het minimabeleid van de gemeente Leiden en daarbij zoveel mogelijk gebruik gemaakt van *bestaande* bronnen en documenten. Hierbij is de bewuste keuze gemaakt om geen diepte onderzoek uit te voeren (bijvoorbeeld het concreet meten van het effect van minimabeleid op participatie onder de doelgroep). De gemeente kan besluiten om mede op basis van dit onderzoek hier vervolgonderzoek naar te doen. Wel is ten behoeve van het onderzoek een rekenmodel ontwikkeld waarmee voor verschillende huishoudtypen berekend kan worden welke bijdrage een huishoudtype kan ontvangen uit het Leidse minimabeleid en in welke mate sprake is van cumulatie van lokale voorzieningen.

Het feitenonderzoek voor fase 1 en fase 2 is uitgevoerd door Organisatieadviesbureau Hiemstra & De Vries (hierna: Hiemstra & De Vries). De eerste fase is uitgevoerd tussen oktober en december 2009. De tweede fase is begin januari 2010 gestart en begin maart 2010 afgerond. Het feitenonderzoek bestond uit:

- een analyse van relevante beleidsdocumenten;
- een analyse van landelijke onderzoeken naar minimabeleid van gemeenten;
- opstellen van rekenmodel met bijdragen uit voorzieningen minimabeleid;
- interviews en groepsinterviews met sleutelfiguren binnen en buiten de gemeente.

Het feitenrapport en het bijgevoegde rekenmodel minimabeleid op cd-rom zijn voorgelegd aan het ambtelijke apparaat en op basis daarvan op onderdelen aangevuld en bijgesteld.

De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer zijn gebaseerd op het vastgestelde feitenrapport. Hiemstra & De Vries ondersteunde de rekenkamer bij het opstellen daarvan.

2. Conclusies

Gebaseerd op de bevindingen van de onderzoeksvragen (deel 2 van het rapport) is de rekenkamer tot de volgende conclusies gekomen.

1. Uit welke voorzieningen bestaat het minimabeleid van de gemeente Leiden?

Het minimabeleid van de gemeente Leiden kent verschillende regelingen en voorzieningen. Op grond van hogere wetgeving is het doel drieledig: curatief (inkomensondersteuning), activerend (bevordering maatschappelijke participatie) en preventief. In het minimabeleid van de gemeente Leiden ligt de nadruk op curatief en activerend minimabeleid. Een voorbeeld van de inkomensondersteuning die de gemeente biedt, is een vrij besteedbare uitkering voor de groep 65-plus die varieert van 100 tot 250 euro per persoon. Om maatschappelijke participatie te bevorderen biedt de gemeente onder meer een declaratieregeling aan, zodat mensen tegen inlevering van bewijsstukken onder meer een bezoek aan theater kunnen brengen, het lidmaatschap van een sportclub of een fiets vergoed kunnen krijgen. Naast deze gemeentelijke voorzieningen kunnen de Leidse minima ook gebruik maken van voorzieningen die door ketenpartners of andere externe partijen worden aangeboden, zoals een fonds van de Stichting Urgente Noden voor bijzondere kosten die de gemeente niet compenseert, of korting op muziekles bij de Leidse muziekschool.

Op grond van diverse landelijke en lokale cijfers lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat op zijn minst tien procent van de Leidse huishoudens rond moet komen van een inkomen tot 120% van het sociaal minimum en op grond daarvan in aanmerking komt voor het Leidse minimabeleid. In de tijd van de onderzoeksperiode is Leiden – in vergelijking met andere Nederlandse gemeenten – gegroeid naar een ruimhartig scala van voorzieningen in het minimabeleid.

In 2004 trad de nieuwe bijstandswet, de Wet Werk en Bijstand (WBB), in werking. Met de wetswijziging beoogde het Rijk bij gemeenten een omslag te realiseren van curatief beleid naar activerend beleid. Tot 2004 lag de nadruk van het Leidse minimabeleid op curatief minimabeleid. Leiden heeft een aantal wijzigingen doorgevoerd om maatschappelijke participatie te bevorderen, maar heeft ook extra maatregelen genomen om het inkomen van minima op peil te houden. “Daarbij zijn bewust de grenzen van wat binnen de bestaande landelijke wetgeving mogelijk is, opgezocht”¹. Overigens is vanaf 2009 de langdurigheidstoeslag onderdeel geworden van de bijzondere bijstand en mag de gemeente zelf de criteria en de hoogte van de toeslag vaststellen. Dit heeft niet geleid tot wijziging van het beleid. Daarnaast mag de gemeente sinds 2009 naast chronisch zieken, gehandicapten en 65-plussers ook categoriale bijzondere bijstand verstrekken aan gezinnen met schoolgaande kinderen. De gemeente Leiden heeft deze wetswijziging niet vertaald in wijzigingen van het Leidse beleid.

1 Gemeente Leiden (2007) Nota meerjarenplan minimabeleid 2007-2010, pag. 1

2. Hoe werkt de cumulatie van voorzieningen op individueel niveau uit (en hoe is de cumulatie met landelijke voorzieningen)?

Hoe het Leidse minimabeleid voor een individueel huishouden uitwerkt, hangt van een aantal kenmerken af. De belangrijkste bepalende kenmerken zijn de hoogte van het inkomen, de gezinssamenstelling, de gezondheidstoestand en het eventuele vermogen. Naast de voorzieningen uit het Leidse minimabeleid kunnen Leidenaren met een laag inkomen ook gebruik maken van landelijke inkomensondersteunende voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn de huur- en zorgtoeslag. Hoeveel geld een huishouden te besteden heeft, wordt bepaald door de optelsom van het inkomen (uit loon of uitkering) en de lokale en landelijke voorzieningen. In de jaren 2006-2009 bleven de bedragen die de Leidse minimahuishoudens konden krijgen vanuit het minimabeleid bijna gelijk.

Om te kunnen nagaan hoe de cumulatie – bij maximale benutting van het Leidse minimabeleid – uitwerkt voor verschillende huishoudtypen, is in opdracht van de rekenkamer een “rekenmodel” ontwikkeld waarmee de gebruiker op eenvoudige wijze een bepaald huishoudtype kan kiezen en kan berekenen op welke voorzieningen uit het Leidse minimabeleid dit huishoudtype aanspraak kan maken en in welke cumulatie van lokale voorzieningen dit resulteert. Dit rekenmodel is te vinden op www.rekenkamerleiden.nl en is bij dit rapport gevoegd (cd-rom).

Ter illustratie is in het onderzoek nagegaan hoe de cumulatie – bij maximale benutting van het Leidse minimabeleid - uitwerkt voor vier huishoudtypen: alleenstaande onder de 65, echtpaar boven de 65, éénoudergezin met twee schoolgaande kinderen en een echtpaar met twee schoolgaande kinderen. De resultaten hiervan zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel Overzicht van het netto inkomen, voorzieningen en noodzakelijke uitgaven van vier typen huishoudens per maand, in 2009 (in euro's)

	Alleenstaande	Echtpaar AOW	Eenouder 2 kind	2 volw. 2 kind
INKOMEN				
Minimuminkomen	854	1347	1097	1219
Overige inkomsten landelijk*	103	198	448	518
Totale inkomsten excl. Leids minimabeleid	957	1545	1545	1737
UITGAVEN				
Vaste lasten**	487	628	596	742
Reserveringsuitgaven***	150	223	242	312
Huishoudgeld****	242	408	503	621
Totale uitgaven	879	1259	1341	1675
VRIJ BESTEEDBAAR INKOMEN				
Vrij besteedbaar inkomen excl. Leids minimabeleid	78	286	204	62
Inkomsten minimabeleid Leiden	83	164	156	201
Vrij besteedbaar inkomen incl. Leids minimabeleid	161	450	360	263

*dit betreft onder meer kinderbijslag, zorgtoeslag en tegemoetkoming schoolkosten

**dit betreft onder meer huur, gas water licht, telefoon, kabel en internet, verzekeringen en school- en studiekosten

*** dit betreft onder meer kleding, inventaris en onderhoud huis en extra ziektekosten

**** dit betreft onder meer voeding, wasmiddelen en persoonlijke verzorging

Als meest markante conclusie uit deze tabel kan worden vastgesteld dat de hoogte van het vrij besteedbaar inkomen bij een echtpaar boven de 65 € 450,00 bedraagt en bij een echtpaar met twee schoolgaande kinderen € 263,00. Dit verschil wordt veroorzaakt door een aantal factoren. Ten eerste doordat de AOW in het landelijke beleid beschouwd wordt als sociaal minimum, terwijl het bedrag van de AOW-uitkering nominaal hoger ligt dan de bijstandnorm (die van toepassing is bij het gezin). Ten tweede doordat de veel hogere uitgaven van het gezin niet volledig gecompenseerd worden door hogere landelijke voorzieningen. En ten derde doordat de inkomsten uit het Leidse minimabeleid voor beide huishoudtypen maar in beperkte mate verschillen. In de tabel is te zien dat het echtpaar boven de 65 een hoger vrij besteedbaar inkomen exclusief het Leidse minimabeleid heeft (€ 286,00) dan het echtpaar met schoolgaande kinderen *inclusief* het Leidse minimabeleid (€ 263,00). Ondanks dit verschil kan het echtpaar boven de 65 bovendien nog aanspraak maken op een bijdrage uit het Leidse minimabeleid van € 164,00. Hierdoor ontstaat het genoemde grote verschil in vrij besteedbaar inkomen bij maximale benutting van de voorzieningen in het Leidse minimabeleid.

Omdat in het Leidse minimabeleid *geen* doelstellingen per huishoudtype zijn geformuleerd, heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of dit soort verschillen met het beleid zijn beoogd. De rekenkamer vraagt zich echter sterk af of de manier waarop het Leidse minimabeleid uitwerkt de bedoeling van de gemeenteraad is geweest. De rekenkamer heeft namelijk berekend dat op basis van dit beleid, een financieel minst draagkrachtige groep, namelijk een echtpaar met twee schoolgaande kinderen dat is aangewezen op een minimuminkomen, in vrij besteedbaar inkomen achterblijft bij andere groepen minima.

In relatie met landelijke voorzieningen speelt het begrip armoedeval. Onder armoedeval wordt de situatie verstaan dat het inkomen van een huishouden stijgt van het sociaal minimum naar een hoger inkomen (bijvoorbeeld 110 of 120%) maar dat het huishouden door het wegvallen van bepaalde voorzieningen feitelijk minder geld te besteden heeft. Meer inkomen leidt in die situatie dus tot een lager besteedbaar inkomen.

Uit onderzoek uit 2007 blijkt dat de armoedeval kan optreden bij alleenstaanden onder de 65, eenoudergezinnen of gezinnen met oudere kinderen. Deze armoedeval treedt met name op als het inkomen stijgt van het sociaal minimum naar 110%. Aangezien het pakket aan voorzieningen sinds 2007 niet meer is gewijzigd en er geen grote wijzigingen hebben plaatsgevonden in de ontwikkeling van de inkomens, gelden de conclusies uit 2007 ook voor de jaren 2008 en 2009.

Samengevat worden ten aanzien van de armoedeval in Leiden bij verschillende groepen huishoudens de volgende conclusies getrokken:

- bij inkomstenstijging door werk gaan alleenstaanden onder de 65 jaar tussen de 100% en 120% er nauwelijks op vooruit, waarbij daadwerkelijke armoedeval afhankelijk is van de woonkosten.
- Voor alleenstaanden met een lage huur is er sprake van armoedeval tussen 100% en 110% en voor mensen met een hoge huur tussen 110% en 120%;
- eenoudergezinnen met oudere kinderen hebben met een armoedeval te maken tussen 100% en 110%;

- gezinnen met oudere kinderen hebben zowel tussen 100 en 110% als tussen 110% en 120% met een armoedeval te maken.

Armoedeval kan worden tegengegaan door middel van staffelregelingen. Ook Leiden hanteert bij een beperkt aantal voorzieningen een staffel. Zo heeft de gemeente het bereik van een aantal voorzieningen uitgebreid tot 120% van het sociaal minimum. Het gebruik van de staffelregelingen is in de praktijk echter zeer beperkt.

Een vergelijking met andere gemeenten is niet geheel zuiver, omdat elke gemeente eigen politieke afwegingen maakt op het gebied van minimabeleid, waardoor beleidskaders niet geheel overeenkomen. Wel kan in algemene zin de conclusie worden getrokken dat de Leidse minima dankzij het Leidse beleid relatief meer te besteden hebben dan de minima in andere gemeenten. Voorbeelden van regelingen die hieraan bijdragen zijn de aanvullende ziektekostenverzekering, de lokale regeling schoolbijdrage, de om-niet regeling voor witgoed. In termen van doelgroepen hebben 65-plussers relatief veel te besteden door de verschillende categoriale regelingen.

3. Wat is de omvang van het (niet) gebruik van de (verschillende) voorzieningen?

In de jaren 2003 tot en met 2007 bleef de bekendheid in Leiden van de regelingen ongeveer gelijk. In de jaren 2008 en 2009 nam de bekendheid flink toe. Bijna 90% van de doelgroep van het minimabeleid geeft aan bekend te zijn met één of meerdere van de onderscheiden regelingen. De bekendheid van de afzonderlijke regelingen verschilt sterk. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de steekproef (op basis waarvan de gegevens zijn verzameld) in die jaren ook wijzigde, waardoor niet duidelijk is of de bekendheid nu toenam of dat de grotere bekendheid verklaard moet worden uit de gewijzigde steekproef.

Vergeleken met andere gemeenten geeft Leiden relatief veel uit aan minimabeleid. De gemeente Leiden houdt zelf cijfers bij over het aantal huishoudens dat gebruik maakt van het minimabeleid. Wanneer we de schatting van het CBS van het aantal huishoudens met een inkomen onder 120% van het sociaal minimum vergelijken met de gebruikscijfers van de gemeente, dan komen we voor de gehele doelgroep op een gebruikspercentage van ongeveer 70% uit (die minimaal één van de regelingen gebruikt). Onder de doelgroep met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum bedraagt het gebruik ongeveer 88%. In het algemeen kan worden vastgesteld dat het bereik van de doelgroep op een effectief niveau ligt.

Het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de verschillende individuele voorzieningen verschilt sterk, afhankelijk van de vraag of de voorziening is opgesteld voor een specifieke doelgroep of een algemener karakter heeft. In de groep van de bij de gemeente bekende cliënten die recht hebben op gebruik van de declaratieregeling respectievelijk een schoolbijdrage, was het daadwerkelijk gebruik 58% respectievelijk 46% van deze groep.

De declaratieregeling wordt door Leidenaren het meest gebruikt voor de aanschaf van goederen (en daarbinnen vooral voor de aanschaf van computers en fietsen).

De benutting van het beschikbare budget is in geen enkel jaar volledig geweest. In de afgelopen jaren heeft de gemeente wel diverse initiatieven ondernomen om de laagdrempeligheid te vergroten en het bereik en gebruik te maximaliseren. Met het automatisch verstrekken van de langdurigheidstoeslag aan bekend zijnde rechthebbenden is Leiden landelijk een voorloper. Slechts 11% van de gemeenten doet dit. Ook de pro-actief verzonden brief met integrale beschikking waarmee rechthebbenden aanspraak kunnen maken op een aantal verschillende voorzieningen is een voorbeeld van een gebruik dat Leiden als enige of een van de weinige gemeenten hanteert. Daarentegen wijzen intermediaire organisaties op het gegeven dat “papier informatie” een deel van de doelgroep niet bereikt. Dat geldt zelfs voor de brief met integrale beschikking.

4. Worden de doelstellingen van het minimabeleid bereikt?

Het Leidse minimabeleid ontbeert per vorm van beleid (curatief, activerend en preventief) heldere en meetbare doelstellingen. Alleen ten aanzien van het besteedbaar inkomen heeft Leiden specifiek en meetbaar (SMART) uitgewerkt wanneer de doelstelling is gerealiseerd. Ten aanzien hiervan heeft Leiden benoemd dat zij wil dat “...wie optimaal gebruik maakt van het minimabeleid er in besteedbaar inkomen niet op achteruitgaat”. Of deze doelstelling is gerealiseerd kan beoordeeld worden door de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen te meten. De gemeente Leiden heeft na 2007 echter geen onderzoek meer laten uitvoeren naar de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen. Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat het besteedbaar inkomen (voor de geanalyseerde huishoudens) in de periode 2006-2009 waarschijnlijk niet is afgenomen. De doelstelling ten aanzien van het besteedbaar inkomen is daarmee binnen bereik.

Over de realisatie van de doelstelling ten aanzien van “participatie” kan het volgende worden opgemerkt. In de beleidsnota meerjarenplan minimabeleid 2007-2010 staat hierover dat activerend armoedebeleid voor de minima in de eerste plaats gericht moet zijn op re-integratie en sociale activering. Er zijn minima die in het kader van de declaratieregeling bonnetjes inleveren voor het lidmaatschap van een sportclub of het theater. Ook zijn er minima die gebruik maken van de mogelijkheid om een zwemabonnement af te sluiten of op vakantie te gaan. Al deze activiteiten duiden op participatie. Echter, in aantallen maken maar weinig mensen gebruik van het zwemabonnement en de vakantieregeling. De declaratieregeling wordt wel veel gebruikt, maar voor een belangrijk deel voor de aanschaf van fietsen en computers.

Omdat Leiden niet SMART heeft uitgewerkt wat zij verstaat onder participatie en welke meetbare activiteiten daartoe gerekend moeten worden, is de vraag of het Leidse minimabeleid doeltreffend is in de bijdrage die zij levert aan participatie, niet goed te beoordelen. Ook is niet duidelijk of er sprake is van ongewenste cumulatieve gebruik van met name de declaratieregeling. Dit speelt des te meer omdat een evaluatie naar gebruik ontbreekt. De rekenkamer vraagt zich af of de gemeenteraad met de financiële ondersteuning van de aanschaf van gebruiksgoederen vergroting van de participatie

voor ogen heeft. Het is op z'n minst een zeer indirecte manier ter vergroting van participatie ten opzichte van wat de wetgever met de WBB beoogd heeft (jeugd, sport, cultuur).

5. Is de uitvoering van het minimabeleid doelmatig?

Op het gebied van de financiële doelmatigheid kan het volgende worden geconcludeerd. In 2009 gaf Leiden ongeveer 5,7 miljoen euro uit aan de voorzieningen die Leiden verstrekt in het kader van het minimabeleid. Tegen deze uitgaven stond een post van ongeveer 300.000 euro aan uitvoeringskosten. De Leidse raad heeft geen vastgesteld kader om te beoordelen wanneer welk percentage aan overhead mag worden besteed. De rekenkamer oordeelt niettemin dat de uitvoeringskosten zich niet onredelijk verhouden tot de beleidsuitgaven.

De volgende conclusies kunnen worden getrokken op het gebied van operationele doelmatigheid. Vanuit het beeld dat een laag inkomen vaak samengaat met andere verschijnselen zoals werkloosheid of een slechte arbeidsmarktpositie, ligt het voor de hand om de uitvoering van het minimabeleid te verbinden aan andere terreinen zoals het jeugdbeleid, schuldhulpverlening, de Wmo, onderwijsbeleid of re-integratie. Zowel in de beleidsstukken over het minimabeleid als in stukken met betrekking op andere beleidsterreinen, worden de curatieve en activerende doelstellingen van het minimabeleid af en toe wel benoemd maar zelden uitgewerkt in activiteiten of voorzieningen. In preventieve zin is er wel grote samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen. Voor bijna alle hierboven genoemde beleidsterreinen geldt dat de uitvoering ervan een vorm van preventie is. Het wegnemen van schulden, het ondersteunen van kinderen zodat ze niet uitvallen op school of het bieden van mogelijkheden om te participeren in het kader van de Wmo, zijn allemaal activiteiten die beschouwd kunnen worden als preventie voor armoede. Door de beperkte samenhang met andere beleidsterreinen is de operationele doelmatigheid van het minimabeleid kleiner dan zou kunnen. Verder ontbreken beleidsregels voor de uitvoering, bijvoorbeeld voor de toekenning van bijzondere bijstand. Vanuit intermediaire organisaties wordt geconstateerd dat dit kan leiden tot vermeende verschillen in toepassing van bijvoorbeeld bijzondere bijstand. Deze organisaties wijzen er tevens op dat het bereik van het minimabeleid vergroot zou kunnen worden als de gemeente hen meer als ketenpartner zou inschakelen. Zij hebben immers bij uitstek vele contacten met de doelgroep.

6. Is (de uitvoering van) het minimabeleid rechtmatig?

Er zijn geen aanwijzingen dat het Leidse minimabeleid niet rechtmatig van aard is. Wel is relevant dat de gemeente Leiden bij de uitvoering van het minimabeleid actief de grenzen van de wet opzoekt. Dit is mogelijk, omdat in de praktijk de kaderstelling van de WWB niet altijd even helder is. De grenzen van de wet zoekt Leiden op bij de invulling van de beleidsdoelstelling 'besteedbaar inkomen op peil houden', en ook zoekt zij de wettelijke grenzen op bij het realiseren van een zo laagdrempelig en doelmatig mogelijke uitvoering.

Belangrijkste conclusies ten aanzien van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het Leidse minimabeleid.

Doeltreffendheid

- In algemene zin wordt de conclusie getrokken dat de Leidse minima dankzij het Leidse beleid relatief meer te besteden hebben dan de minima in andere gemeenten.
- In het algemeen kan worden vastgesteld dat het bereik van de doelgroep op een effectief niveau ligt.
- Omdat in het Leidse minimabeleid geen doelstellingen per huishoudtype zijn geformuleerd, heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen of de geconstateerde verschillen in besteedbaar inkomen tussen verschillende huishoudtypen met het beleid beoogd zijn. De rekenkamer vraagt zich echter sterk af of de manier waarop het Leidse minimabeleid uitwerkt de bedoeling van de gemeenteraad is geweest. De rekenkamer heeft namelijk berekend dat op basis van dit beleid, een financieel minst draagkrachtige groep, namelijk een echtpaar met twee schoolgaande kinderen dat is aangewezen op een minimuminkomen, in vrij besteedbaar inkomen achterblijft bij andere groepen minima.
- Ten aanzien van de armoedeval in Leiden wordt de conclusie getrokken dat die bij verschillende groepen huishoudens speelt.
- Of de doelstelling ten aanzien van “inkomen op peil” is gerealiseerd kan beoordeeld worden door de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen te meten. De gemeente Leiden heeft na 2007 echter geen onderzoek meer laten uitvoeren naar de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen.
- Omdat Leiden niet SMART heeft uitgewerkt wat zij verstaat onder participatie en welke meetbare activiteiten daartoe gerekend moeten worden, is de vraag of het Leidse minimabeleid doeltreffend is in de bijdrage die zij levert aan participatie, niet te beantwoorden. Ook is niet duidelijk of er geen sprake is van ongewenste cumulatie van gebruik van met name de declaratieregeling. Dit speelt des te meer omdat een evaluatie naar gebruik ontbreekt. Tot slot vraagt de rekenkamer zich op het gebied van de doeltreffendheid af, of de gemeenteraad met de financiële ondersteuning van de aanschaf van gebruiksgoederen vergroting van de participatie voor ogen heeft.

Doelmatigheid

- De rekenkamer oordeelt dat de uitvoeringskosten van het minimabeleid zich niet onredelijk verhouden tot de beleidsuitgaven.
- Door de beperkte samenhang met andere beleidsterreinen is de operationele doelmatigheid van het minimabeleid kleiner dan zou kunnen.

Rechtmatigheid

- Er zijn geen aanwijzingen dat het Leidse minimabeleid niet rechtmatig van aard is. Wel is relevant dat de gemeente Leiden bij de uitvoering van het minimabeleid actief de grenzen van de wet opzoekt. Dit is mogelijk, omdat in de praktijk de kaderstelling van de WWB niet altijd even helder is.

3. Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek naar het Leidse minimabeleid doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen.

- Formuleer ten behoeve van het gemeentelijk minimabeleid SMART-doelstellingen en leid daar de inzet van voorzieningen expliciet van af. Hiermee wordt bereikt dat vooraf duidelijk is wat concreet wordt beoogd met het te voeren beleid. Zo kan achteraf worden getoetst of deze doelen zijn gerealiseerd. Besteed hierbij in het bijzonder aandacht aan de potentieel meer kwalitatieve doelen zoals “vergroting van participatie”. Leg daarbij SMART vast op welke wijze participatie met ondersteuning van gemeentelijk minimabeleid dient plaats te vinden.
- Bepaal opnieuw welke voorzieningen voor welke huishoudtypen in het kader van gemeentelijk minimabeleid dienen te worden ingezet. Bezie daarbij met name de samenhang met het (op basis van landelijk beleid) beschikbare vrij besteedbare inkomen. Bepaal daarbij expliciet welke huishoudtypen de gemeente extra ondersteuning wil bieden. Hierbij kan het door de rekenkamer ontwikkelde rekenmodel behulpzaam zijn.
- Overweeg of de mogelijkheid die sinds 2009 bestaat om ook categoriale bijzondere bijstand voor schoolgaande kinderen aan te bieden, niet een welkome aanvulling c.q. alternatieve voorziening in het Leidse beleid kan zijn.
- Overweeg de mogelijkheden om de bestaande armoedeval in voorkomende situaties te beperken/voorkomen door meer gebruik te maken van staffeling in de gemeentelijke regelingen.
- Vergroot het bereik door meer transparantie te brengen in de (on)mogelijkheden van de regelingen. Dit kan bijvoorbeeld door de regelingen te koppelen aan gebruiksprofielen en deze te publiceren op internet.
- Versterk de relatie tussen gemeentelijk minimabeleid en andere beleidsterreinen waardoor met name de preventie van het terechtkomen in een situatie van het sociaal minimum kan worden versterkt.
- Formuleer nadere beleidsregels voor de uitvoering van het gemeentelijk minimabeleid. Hierdoor worden enerzijds alle (potentiële) cliënten op dezelfde wijze behandeld. Dit is met name relevant voor de toepassing van de bijzondere bijstand. Anderzijds kan in de beleidsregels een kader worden vastgesteld om te beoordelen welk percentage van de beschikbare middelen aan overhead mag worden besteed.

- Overweeg bij de uitvoering sterker gebruik te maken van intermediaire organisaties omdat zij veelal directer contact hebben met potentiële gebruikers van het gemeentelijk minimabeleid.
- Versterk de handhaving door steekproefsgewijs en aan de hand van risicoprofielen te controleren op een juiste benutting van het gemeentelijk minimabeleid, indien de gemeente blijft kiezen voor instrumenten die gericht zijn op een laagdrempelige toegang en een doelmatige uitvoering. Bij een dergelijke dienstverlenende en efficiënte uitvoering dient een adequate handhaving onlosmakelijk verbonden te zijn.

Deel 2

Feitenrapport

Inhoud

1	Nota van bevindingen	2
	2.1 Inleiding	2
	2.2 Onderzoeksvragen	7
	2.3 Voorzieningen van het Leidse minimabeleid	9
	2.4 Cumulatie van gemeentelijke en landelijke voorzieningen	16
	2.5 Bekendheid en gebruik van het minimabeleid	22
	2.6 Doeltreffendheid van het minimabeleid	29
	2.7 Doelmatigheid van de uitvoering	36
	2.8 Rechtmatigheid van het minimabeleid	38
A	Uitwerking aanpak	40
	Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd	40
B	Tabellen	43
C	Doelstellingen per voorziening	48
D	Landelijke inkomensondersteunende voorzieningen	49
E	Toelichting voorbeeldbegrotingen Nibud	50

1 Nota van bevindingen

2.1 Inleiding

101 Een laag inkomen gaat bij veel huishoudens samen met andere verschijnselen zoals een matige gezondheid, een slechte arbeidsmarktpositie, weinig sociale contacten of geringe toekomstperspectieven. De combinatie van dit soort verschijnselen leidt bij een substantieel deel van de huishoudens met lage inkomens tot sociale uitsluiting. Net als de meeste andere gemeenten vindt Leiden sociale uitsluiting van inwoners onwenselijk. Om huishoudens die door bijzondere omstandigheden voor bijzondere noodzakelijke kosten komen te staan, te compenseren en sociale uitsluiting te voorkomen, voert de gemeente minimabeleid uit. Dit onderzoek gaat over de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van dat beleid.

2.1.1 Het wettelijk kader

102 Bij de uitvoering van het minimabeleid heeft de gemeente op twee manieren te maken met een landelijke context.¹ In de eerste plaats moet de gemeente zich houden aan wettelijke voorschriften in de Wet Werk en Bijstand (WWB). Hierin is uitgewerkt waar de gemeente zich aan moet houden bij de opzet en uitvoering van het minimabeleid. Daarnaast worden de effecten van het beleid mede bepaald door de ontwikkeling van landelijke voorzieningen. De ontwikkeling van bijvoorbeeld het sociaal minimum en de hoogte van huur- en zorgtoeslag zijn heel bepalend voor het besteedbaar inkomen van minimahuishoudens. Vanwege de samenhang tussen landelijke en lokale regelingen voor minima moet het lokale minimabeleid ook altijd in die samenhang beoordeeld worden.

Het Rijk bepaalt de kaders

103 In januari en juni van elk jaar stelt het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid (SZW) het sociaal minimum vast. Voor mensen onder de 65 jaar is het sociaal minimum gelijk aan de bijstandsnorm en voor mensen boven de 65 jaar gelijk aan de AOW (die iets hoger is dan de bijstandsnorm). Daarnaast stelt de rijksoverheid jaarlijks vast hoe hoog de toeslagen zijn. In 2009 kreeg een echtpaar zonder kinderen met een bijstandsuitkering bijvoorbeeld 1284 euro per maand aan uitkering (inclusief vakantietoeslag) en 122 euro per maand aan zorgtoeslag. Het uitgangspunt is dat huishoudens in staat zijn om rond te komen van een inkomen op het sociaal minimum dat is aangevuld met de verschillende (landelijke) voorzieningen (zoals kindertoeslag, heffingskortingen en kwijtscheldingen voor bijvoorbeeld schoolbijdragen).

¹ Gemeentelijk armoedebeleid (2008) Stimulansz Utrecht

De gemeente biedt aanvullende voorzieningen

104 Het uitgangspunt in de WWB is dat gemeenten geen ongerichte inkomensondersteunende voorzieningen aan hun inwoners bieden. Anders omschreven: gemeenten mogen aan huishoudens geen bedrag toekennen *alleen* omdat ze een laag inkomen hebben. Dit omdat categoriale inkomensondersteuning bijdraagt aan de armoedeval en daardoor de uitstroom naar onder meer werk in de weg staat. Hierop zijn in de WWB een aantal uitzonderingen gemaakt. Categoriale inkomensondersteuning is toegestaan voor 65-plussers, chronisch zieken of gehandicapten en in de vorm van een aanvullende (ziektekosten)verzekering. Sinds 2009 is categoriale inkomensondersteuning ook toegestaan voor kinderen (schoolgaand of beroepsopleiding en bestemd voor maatschappelijke participatie)².

105 Het bovenstaande uitgangspunt heeft het Rijk vertaald in een wettelijk kader dat voorschrijft dat de gemeente minimabeleid mag voeren dat bestaat uit drie onderdelen:

- **curatief:** De gemeente compenseert individuele huishoudens met een laag inkomen die door bijzondere omstandigheden bijzondere kosten moeten maken. De gemeente vergoedt de kosten op basis van een individuele toets op noodzakelijkheid uit de bijzondere bijstand. Bij groepen zoals chronisch zieken hoeft de gemeente geen toets op noodzakelijkheid te doen. Zij mag hen categoriale inkomensondersteuning bieden;
- **activerend:** sociale uitsluiting wordt in veel situaties veroorzaakt door meer factoren dan alleen een laag inkomen. Om maatschappelijke participatie te bevorderen hebben gemeenten ook de bevoegdheid om (vanuit verschillende beleidsvelden) inwoners voorzieningen te bieden die daaraan bijdragen;
- **preventief:** omdat curatief en activerend beleid niet kan voorkomen dat mensen in een situatie van sociale uitsluiting terecht komen, hebben gemeenten ook de ruimte om preventieve voorzieningen of activiteiten uit te voeren in het kader van hun minimabeleid.

106 Er is daarbij een onderscheid te maken tussen landelijke wetten en regels (bijzondere bijstand, langdurigheidstoelage en kwijtschelding) en gemeentelijk Minimabeleid (eigen Leids beleid).

2.1.2 Het minimabeleid van de gemeente Leiden

107 In de uitwerking van dit onderzoek hanteren we de term minimabeleid voor alle voorzieningen waar Leidenaren aanspraak op kunnen maken op grond van een laag inkomen. Voor het minimabeleid komen alle inwoners van 18 jaar en ouder in aanmerking (met uitzondering van studenten) die een netto

² daarnaast bestaat voor mensen onder de 65 die langer dan 5 jaar moeten rondkomen van een minimuminkomen een aparte regeling langdurigheidstoelage. Dit was tot 2009 een landelijke regeling en valt niet onder categoriale bijzondere bijstand.

maandinkomen hebben dat lager is dan 110% van het sociaal minimum³. Om de armoedeval te verzachten die optreedt bij de toepassing van landelijke en gemeentelijke inkomensondersteunende voorzieningen, heeft de gemeente het bereik van een aantal voorzieningen uitgebreid tot 120% van het sociaal minimum. De reden dat de gemeenten geen nominale bedragen hanteert, maar een percentage ten opzichte van het sociaal minimum is dat de hoogte van het sociaal minimum afhangt van de gezinssamenstelling (voor een echtpaar is het bijvoorbeeld hoger dan voor een alleenstaande).

108 In het minimabeleid van de gemeente Leiden ligt de nadruk op curatief en activerend minimabeleid (inkomensondersteuning en bevordering maatschappelijke participatie). Een voorbeeld van de inkomensondersteuning die de gemeente biedt, is een vrij besteedbare uitkering voor de groep 65-plussers die varieert van 100 tot 250 euro per persoon. Om maatschappelijke participatie te bevorderen biedt de gemeente onder meer een declaratieregeling waar mensen na inlevering van bewijsstukken onder meer een bezoek aan theater, het lidmaatschap van een sportclub of een fiets vergoed kunnen krijgen. Naast deze gemeentelijke voorzieningen kunnen de Leidse minima ook gebruik maken van voorzieningen die door ketenpartners of andere externe partijen worden aangeboden, zoals een fonds voor bijzondere kosten die de gemeente niet compenseert van de Stichting urgente noden.

109 Bij de uitvoering van minimabeleid vormt het (niet-)gebruik een belangrijk onderwerp. De gemeente Leiden heeft in meerdere beleidsstukken aangegeven dat zij het belangrijk vindt om het niet-gebruik terug te dringen.

2.1.3 Percentage huishoudens met een laag inkomen

110 Nagenoeg geen enkele gemeente weet precies welk deel van haar inwoners in aanmerking komt voor het minimabeleid. De reden daarvoor is dat de gemeente alleen beschikt over gegevens van inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen of eerder gebruik maakten van het minimabeleid.⁴ Als iemand een WW-uitkering heeft, een deeltijdbaan op basis van het minimumloon of een eigen zaak met geringe inkomsten, dan is dat bij de gemeente in principe niet bekend. Voor de gemeente Leiden bestaan er verschillende schattingen:

- in onderzoek van de G27 uit 2006 wordt geschat dat er in Leiden 5.190 huishoudens zijn met een laag inkomen (117% van de bijstandsnorm). Dit betekent dat ruim 10% van de Leidse huishoudens moet rondkomen van een laag inkomen);

³ een uitzondering hierop is de bijzondere bijstand. Hierbij wordt een draagkracht berekening gemaakt bij een inkomen boven de 110%. Ook studenten komen hiervoor in aanmerking.

⁴ De gemeente beschikt niet over bijvoorbeeld inkomensgegevens van de belastingdienst. Vanwege privacywetgeving verstrekt de belastingdienst dergelijke gegevens niet aan derden.

- in het Regionaal InkomensOnderzoek (RIO)⁵ van het CBS wordt op basis van gegevens uit 2006 geschat dat er 7.900 huishoudens zijn met een inkomen van maximaal 120% van het sociaal minimum (Dit betekent dat 16% van de Leidse huishoudens moet rondkomen van een laag inkomen).

111 Tegen de achtergrond dat er verschillende schattingen in omloop zijn die uitgaan van een verschillende inkomensgrens, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat op zijn minst 10% van de Leidse huishoudens rond moeten komen van een aanmerking komt voor het Leidse minimabeleid⁶. Dit is vergeleken met het landelijk gemiddelde een relatief hoog percentage (Regionaal InkomensOnderzoek (RIO):

	Leiden 2006		Nederland 2006	
<i>totaal aantal huishoudens⁷</i>	49.000	100,0%	6.674.000	100,0%
max 101% sociaal minimum	3.970	8,1%	448.190	6,7%
max 110% sociaal minimum	6.160	12,5%	720.550	10,8%
max 120% sociaal minimum	7.900	16,1%	969.860	14,5%

Tabel 1 omvang Leidse doelgroep in vergelijking met landelijk gemiddelde

2.1.4 Kenmerken van de doelgroep

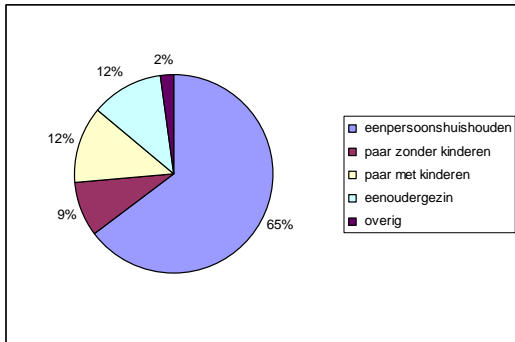
112 Op basis van de gegevens uit het RIO kunnen we een schatting maken van de samenstelling van de doelgroep⁸, verdeeld over type huishoudens en leeftijd. De doelgroep bestaat voor het grootste deel (65%) uit eenpersoonshuishoudens (zie figuur 1). Dit is meer dan het landelijk gemiddelde (54%). Huishoudens met kinderen zijn in Leiden ondervertegenwoordigd (12% in Leiden en 18% Landelijk). De verdeling naar leeftijd is weergegeven in figuur 2.

⁵ uittreksel van de resultaten uit dit onderzoek ontvangen via Strategie en Onderzoek van de gemeente Leiden. Dit onderzoek is niet openbaar beschikbaar. Een beschrijving ervan is te vinden op <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/dataverzameling/regionaal-inkomensonderzoek-rio.htm>

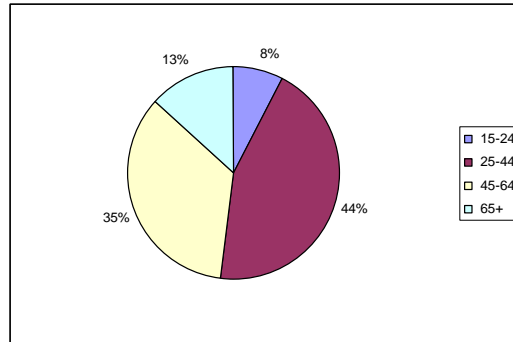
⁶ naast inkomen is er ook een vermogensgrens. Deze huishoudens kunnen een zodanig hoog vermogen hebben dat ze op grond daarvan niet in aanmerking komen voor het minimabeleid

⁷ Particuliere huishoudens waarvan de hoofdkostwinner een volledig jaarinkomen heeft en niet afhankelijk is van studiefinanciering.

⁸ in dit onderzoek was de doelpopulatie niet gebaseerd op 'inkomen als percentage van het sociaal minimum' maar op een door het CBS gehanteerde definitie van 'laag inkomen' (bestedbaar inkomen verminderd met ontvangen huursubsidie). De omvang van de doelpopulatie (5.150 huishoudens) komt ongeveer overeen met het aantal huishoudens met een inkomen tot 105% van het besteedbaar inkomen.



Figuur 1 verdeling doelgroep naar huishouden



Figuur 2 verdeling doelgroep naar leeftijd

113 Het aantal 65-plussers in de doelgroep is met 13% iets kleiner dan het landelijk gemiddelde (16%) en ongeveer gelijk aan dat van de totale Leidse populatie (ongeveer 15%).

2.2 Onderzoeksvragen

114 De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Wat is de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het Leidse minimabeleid?

115 Om deze centrale vraag te beantwoorden, heeft de rekenkamercommissie de volgende zes onderzoeksvragen geformuleerd, uitgewerkt in meerdere deelvragen.

1. Uit welke voorzieningen bestaat het minimabeleid van de gemeente Leiden?
 - uit welke regelingen en voorzieningen bestaat het minimabeleid?
 - wat is het doel van de betreffende regelingen en voorzieningen?
 - wat zijn de doelgroepen die gebruik kunnen maken van de betreffende regelingen en voorzieningen?
 - wat was de ontwikkeling van het minimabeleid (en de uitvoering daarvan) tussen 2006 en 2009?
2. Hoe werkt de cumulatie van voorzieningen op individueel niveau uit (en hoe is de cumulatie met landelijke voorzieningen)?
 - Voor vier groepen minima (bijvoorbeeld ouder echtpaar, alleenstaande moeder, gezin met kinderen en alleenstaande) werken we voor vier verschillende inkomens uit:
 - op welke gemeentelijke en landelijke voorzieningen (geen bijzondere vergoedingen zoals bijvoorbeeld Awbz) hebben ze recht? hoe werkt cumulatie van voorzieningen (financieel) uit?
 - wat was de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen tussen 2006-2009?
 - hoe werkt het Leidse minimabeleid uit op de armoedeval?
3. Wat is de omvang van het (niet) gebruik van de (verschillende) voorzieningen?
 - in welke mate zijn Leidenaren bekend met de beschikbare voorzieningen op het terrein van het minimabeleid?
 - wat was de omvang van het budget en het gebruik (in aantallen en geld) van verschillende regelingen (2006-2009)?
 - in welke mate maken rechthebbenden gebruik van beschikbare voorzieningen op het terrein van het minimabeleid?
 - voor welke uitgaven maken Leidenaren gebruik van de declaratieregeling?
4. Worden de doelstellingen van het minimabeleid bereikt?
 - beschikt de gemeente Leiden over een uitgewerkte visie wat het minimabeleid moet opleveren en is dit vertaald in SMART-doelstellingen? Is bij individuele regelingen (SMART) uitgewerkt hoe ze bijdragen aan de doelstellingen?
 - is de samenhang tussen de verschillende regelingen (en eventueel de verschillende doelstellingen) uitgewerkt?

- is de (gewenste) samenhang met ander beleid zoals de Wmo, WWB, schuldhulpverlening of landelijke inkomensondersteunende voorzieningen uitgewerkt?
 - daar waar SMART doelstellingen zijn benoemd: in welke mate zijn deze de afgelopen jaren gerealiseerd?
 - daar waar duidelijke SMART doelstellingen ontbreken: hoe kijken betrokkenen (binnen en buiten de gemeente) aan tegen de doeltreffendheid van (de specifieke voorzieningen van) het minimabeleid)?
5. Is de uitvoering van het minimabeleid doelmatig?
- wat waren de uitvoeringskosten van het minimabeleid en van de verschillende regelingen tussen 2006-2009?
 - hoe verhouden deze uitvoeringskosten zich tot het beschikbare en gebruikte budget voor regelingen?
6. Is (de uitvoering van) het minimabeleid rechtmatig?
- zijn de regelingen en de uitvoering van deze regelingen in overeenstemming met landelijke wetgeving?⁹

116 De onderzoeksperiode is 2006-2009. Op een aantal punten in de voorliggende nota gaan we ook in op de ontwikkeling tussen 2005 en 2006, omdat daar een belangrijke knip in de ontwikkeling van het beleid ligt.

⁹ We beantwoorden deze vraag op basis van informatie van ambtenaren van de gemeente Leiden en de Leidse beleidsstukken. We voeren geen analyse uit van de landelijke wetgeving.

2.3 Voorzieningen van het Leidse minimabeleid

117 In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- uit welke regelingen en voorzieningen bestaat het minimabeleid?
- wat is het doel van de betreffende regelingen en voorzieningen?
- wat zijn de doelgroepen die gebruik kunnen maken van de betreffende regelingen en voorzieningen?
- wat was de ontwikkeling van het minimabeleid (en de uitvoering daarvan) tussen 2006-2009.

2.3.1 De voorzieningen, het doel en de doelgroepen van het minimabeleid

118 Het vigerende minimabeleid van de gemeente Leiden is uitgewerkt in de nota 'Meerjarenplan Minimabeleid 2007-2010' die de gemeenteraad heeft aangenomen op 23 november 2006 en in afzonderlijke besluiten. De tabellen 2, 3 en 4 bevatten een overzicht van de voorzieningen waar Leidenaren in 2009 gebruik van konden maken. We maken daarbij het onderscheid in curatief (inkomensondersteunend) en activerend (participatie bevorderend) minimabeleid. Een aantal voorzieningen worden aangeboden door externe partners die daarvoor gesubsidieerd worden door de gemeente. Deze geven we apart weer. Op de inzet van preventief minimabeleid gaan we nader in bij paragraaf 2.7.1. Daar gaan we in op de samenhang tussen het minimabeleid en andere beleidsterreinen.

Voorzieningen curatief minimabeleid: inkomensondersteuning

Naam regeling	Omschrijving regeling	Inkomensgrens	Overige criteria om gebruik te mogen maken	Bedrag en vorm uitkering
collectieve ziektekosten verzekering: AV-gemeente	aanvullende verzekering voor bijvoorbeeld tandheelkundige hulp, brillen, fysiotherapie	110% van sociaal minimum	geen vermogen boven vermogensgrens WWB	vergoeding polis AV standaard ter waarde van ongeveer 23 euro per maand. daarnaast krijgen klanten collectiviteitskorting (ongeveer 10 euro) op de basisverzekering
eenmalige uitkering chronisch zieken, gehandicapten en 65-plussers	ondersteuning specifieke lasten chronisch zieken, gehandicapten en ouderen	staffel: tot 110%, 110% tot 115%, 115% tot 120% van sociaal minimum	ouder dan 65 jaar, chronisch ziek of gehandicapt (criteria hiervoor zijn vastgelegd) geen vermogen boven vermogensgrens WWB	staffel: respectievelijk 300, 200, 100 euro per persoon per jaar
vrij besteedbare uitkering 65-plussers	ondersteuning ouderen	staffel: tot 110%, 110% tot 115%, 115% tot 120% sociaal minimum	ouder dan 65 jaar geen vermogen boven vermogensgrens WWB	staffel: respectievelijk 250, 200, 100 euro per huishouden per jaar
woonlasten regeling 65-plussers	ondersteuning ouderen met hoge woonkosten	110% van sociaal minimum	meer dan 20% netto gezinsinkomen besteed aan woonlasten geen vermogen boven	alleenstaande: 50 euro per maand echtbaar: 25 euro per maand

Naam regeling	Omschrijving regeling	Inkomensgrens	Overige criteria om gebruik te mogen maken	Bedrag en vorm uitkering
			vermogensgrens WWB	
regeling school-bijdrage	ondersteuning ouders met kinderen in het basis en voortgezet onderwijs	110% van sociaal minimum	kind op middelbare school of op lagere school geen vermogen boven vermogensgrens WWB	middelbare school: maximaal 150 euro per kind per jaar, basisschool: maximaal 75 euro per kind per jaar op basis declaraties
kwijtschelding: rioolrecht, afvalstoffenheffing en precariobelasting woonbootbewoners	kwijtschelding lasten aan mensen die niet in staat zijn deze te voldoen	100% van sociaal minimum	afhankelijk van woon en gezinssituatie en vermogen. Vermogensgrens lager dan vermogensgrens WWB	kwijtschelding tot 100% van heffing. Gemiddelde kwijtschelding is 200 euro (per huishouden)
individuele bijzondere bijstand	vergoeding voor bijzondere, noodzakelijke kosten van bestaan die extra zijn boven het bedrag dat iemand voor zijn normale levensonderhoud nodig heeft ¹⁰ .	Tot 110% van sociaal minimum wordt geen draagkracht verondersteld. Daarboven individuele toetsing van draagkracht. specifiek voor 'om niet' verstrekking van duurzame gebruiksgoederen: langer dan 3 jaar 110% van sociaal minimum	geen vermogen boven vermogensgrens WWB voor 'om niet' verstrekking van duurzame gebruiksgoederen is de vermogensgrens lager dan WWB	op basis inventarislijst (richtbedrag NIBUD) er is geen maximum
langdurigheids toeslag	ondersteuning mensen die langdurig leven op minimuminkomen	100% sociaal minimum (vanaf 2009)	jonger dan 65 jaar langer dan 5 jaar bijstand/inkomen van ten hoogste bijstandsniveau	gehuwden: 485 euro per jaar alleenstaande ouder: 435 euro per jaar alleenstaande: 340 euro per jaar
voorzieningen maatschappelijke ondersteuning, in het kader van uitvoering Wmo	beperking kosten voor maatschappelijke ondersteuning zoals verstrekking van scootmobielen en/of hulp bij het huishouden	mensen met een hoger inkomen (vanaf 21.700 euro per jaar) betalen een hogere eigen bijdrage	specifieke criteria voor gebruik voorzieningen WMO	afhankelijk voor voorziening

Tabel 2 inkomensondersteunende voorzieningen die de gemeente biedt in het kader van het minimabeleid

Voorzieningen activerend minimabeleid: participatie bevorderen

Naam regeling	Omschrijving regeling	Inkomensgrens	Overige criteria om gebruik te mogen maken	Bedrag en vorm uitkering
declaratieregeling	stimuleren van participatie door vergoeden van kosten	staffel: tot 110%, 110% tot 115%, 115% tot 120%	jonger dan 65 jaar geen vermogen boven	staffel: respectievelijk 200, 150, 100 euro per persoon per jaar

¹⁰ individuele bijzondere bijstand kan zowel als lening als 'om niet' (gift) worden verstrekt

Naam regeling	Omschrijving regeling	Inkomensgrens	Overige criteria om gebruik te mogen maken	Bedrag en vorm uitkering
	van groot aantal voorzieningen ¹¹	van sociaal minimum	vermogensgrens WWB	op basis declaraties
seizoen zwemabonnement (gezin)	zwemmen tegen sterk gereduceerde kosten voor zwembad de Vliet en de Zijl	110% van sociaal minimum	geen vermogen boven vermogensgrens WWB	eigen bijdrage: 15 euro, ongeveer 135 euro subsidie per jaar
opstapregeling	ouders/verzorgers worden gestimuleerd mee te doen aan het 'Op Stap project' (het voorkomen van onderwijsachterstand bij jonge kinderen).	110% van sociaal minimum	de gemeente betaalt de kosten (34 euro per deelnemer) rechtstreeks aan de instelling	Onderwijsvoorrang Leiden
vakantieweken voor minima	één week gratis vakantie in Nederland (verzorgde reis via de Paasheuvelgroep)	110% van sociaal minimum	geen vermogen boven vermogensgrens WWB	eigen bijdrage vergoed door gemeente, ter waarde van ongeveer 200 tot 800 euro

Tabel 3 participatiebevorderende voorzieningen die de gemeente biedt in het kader van het minimabeleid

Overige voorzieningen (externe partners) en subsidies

Naam voorziening	omschrijving voorziening	Toelichting
fonds urgente noden (Stichting Urgente Noden)	geeft hulp in noodsituaties, waar de overheid dat niet doet of te veel tijd nodig heeft.	de gemeente geeft sinds 2009 een subsidie van 25.000 euro per jaar die de stichting op haar beurt via andere fondsen vermenigvuldigd
voedselbank Leiden	verstrekken voedselpakketten aan mensen in nood	Gemeente Leiden stelt locatie ter beschikking (huur), ter waarde van 19.000 euro per jaar
maaltijdvoorziening 'tafeltje dekje' (Stichting Tafeltje Dekje)	voorziening voor iedereen die zelfstandig woont en door omstandigheden (ziekte, handicap of ouderdom) niet voor zichzelf kan koken.	de gemeente compenseert maaltijden met een subsidie van 1 euro per maaltijd (naast vergoeding van maaltijden in het kader van individuele bijzondere bijstand)
muziekles (Muziekschool)	muziekschool hanteert lagere tarieven voor minima	de muziekschool ontvangt hiervoor subsidie van de gemeente

Tabel 4 overige voorzieningen en subsidies

2.3.2 De ontwikkeling van het minimabeleid

119 Door de invoering van de WWB in 2004 moest de gemeente Leiden haar minimabeleid herzien. Tot 2004 lag de nadruk van het Leidse minimabeleid op curatief minimabeleid (inkomensondersteuning). Met de wetwijziging beoogde het Rijk bij gemeenten een omslag te realiseren van curatief beleid naar activering (maatschappelijke participatie bevorderen). Leiden heeft een aantal wijzigingen doorgevoerd om maatschappelijke participatie te bevorderen, maar heeft ook extra maatregelen genomen om de koopkracht van minima op peil te houden. "Daarbij zijn bewust de grenzen van wat binnen de bestaande

¹¹ voorbeelden van te declareren kosten zijn: sport, educatie, cultuur en lezen, krant, internetgebruik, musea, schouwburg, bioscoop, pretpark, dierentuin, NS, fiets en computer

landelijke wetgeving mogelijk is, opgezocht¹². In deze paragraaf werken we vanaf de invoering van de WWB uit hoe het minimabeleid in Leiden is gewijzigd.

2004: minimabeleid aanpassen vanwege invoering WWB

120 In 2004 trad de nieuwe bijstandswet, de WWB, in werking. Voor de uitvoering van het minimabeleid had deze wetswijziging flinke gevolgen, omdat de gemeente niet langer categoriale inkomensondersteuning mocht toekennen. Net als voor de meeste andere gemeenten, betekende de invoering van de nieuwe bijstandswet voor de gemeente Leiden dat ze haar minimabeleid moest herzien.

121 De gemeente Leiden stond voor de opdracht om enerzijds tegemoet te komen aan de nieuwe wettelijke eisen, maar anderzijds na te gaan of zij kon voldoen aan een verzoek dat de gemeenteraad bij motie (begrotingsbehandeling 2004) had geuit om de inkomenspositie van de minima zo min mogelijk aan te tasten.

Om participatie te bevorderen en de inkomenspositie van de minima zo min mogelijk aan te tasten, koos de gemeente Leiden er in 2004 voor om:

- de categoriale inkomensondersteunende maatregelen zoals de woonlastenregeling voor iedereen en de eenmalig vrij besteedbare uitkering voor iedereen onder de 65 jaar af te schaffen;
- ter vervanging van de vrij besteedbare uitkering een declaratieregeling in het leven te roepen op grond waarvan minima de kosten van maatschappelijke participatie vergoed kunnen krijgen (uitgezonderd minima die recht hadden op langdurigheidstoeslag);
- ter vervanging van de woonlastenregeling een woonlastenregeling voor 65-plus ingevoerd;
- de schoolbijdrage opnieuw in te voeren;
- een eenmalige vergoeding van 250 euro te verstrekken aan groepen aan wie categoriaal verstrekt mag worden, te weten chronisch zieken, gehandicapten of 65-plussers.

122 In 2005 is het beleid grotendeels gelijk gebleven. Substantiële wijzigingen waren de verhoging van de gemeentelijke premiebijdrage voor de collectieve verzekering en het nogmaals incidenteel verstreken van 250 euro aan chronisch zieken, gehandicapten en 65-plussers. Ook werd de doelgroep voor de declaratieregeling uitgebreid door het opheffen van de uitsluiting van rechthebbenden op langdurigheidstoeslag. De aanpassingen hadden als doel de koopkracht van de minima zoveel mogelijk op peil te houden.

12 Gemeente Leiden (2007) Nota meerjarenplan minimabeleid 2007-2010, pag. 1

2006: zowel inkomensondersteuning als maatschappelijke participatie

123 Het jaar 2006 was voor de ontwikkeling van het minimabeleid een belangrijk jaar, omdat er in dat jaar substantieel extra geld beschikbaar werd gesteld en het meerjarenplan van kracht werd dat nog steeds de basis vormt van het huidige beleid.

Met de vaststelling van het Meerjarenplan minimabeleid 2006 door de gemeenteraad op 20 december 2005 is het minimabeleid uitgebreid door:

- de eenmalige vrij besteedbare uitkering voor 65-plussers in 2006 te verhogen van 182 euro naar 250 euro;
- de regeling chronisch zieken, gehandicapten en 65-plussers in 2006 te handhaven en het bedrag te verhogen van 250 euro naar 300 euro per persoon;
- een 'bijstand om niet' regeling in te voeren voor huishoudelijke apparatuur voor mensen die langer dan drie jaar van een minimuminkomen leven;
- de regeling schoolbijdrage te verhogen van 91 euro naar 125 euro;
- de mogelijkheden van de declaratieregeling uit te breiden met de kosten van krantenabonnement en internetaansluiting, de aanschaf van een fiets computer, sportkleding en cursusmateriaal;
- de regeling zwemabonnementen te wijzigen door de eigen bijdrage te verlagen van 30 euro naar 15 euro;
- de eigen bijdrage van klanten aan de vakantieweken direct te vergoeden door afrekening met de 'Paasheuvelgroep'.

124 Bij de behandeling van het minimabeleid door de raad is een aantal moties aangenomen om het minimabeleid verder uit te breiden. De raad gaf daarbij de opdracht de maximale wettelijke ruimte op te zoeken voor wat betreft de uitbreiding van de declaratieregeling.

Begin 2006 zijn (met terugwerkende kracht vanaf januari 2006) de volgende regelingen aangepast:

- de vergoeding van de schoolbijdrageregeling is uitgebreid met 75 euro per jaar voor elk kind op de basisschool en voor kinderen in het vervolgonderwijs is de bijdrage per kind verhoogd van 125 euro naar 150 euro;
- de televisie is toegevoegd aan noodzakelijke huishoudelijke apparatuur voor de bijzondere bijstand;
- de declaratieregeling is uitgebreid met kosten van bioscoop, pretpark, dierentuin en reiskosten (openbaar vervoer, 2e klas);
- de vrij besteedbare uitkering voor 65-plussers en de regeling chronisch zieken, gehandicapten en 65-plussers zijn uitgebreid met een staffelregeling voor inkomens van 110% tot 120% van de bijstandsnorm.

125 Bij het vaststellen van het minimabeleid eind 2005 is ook afgesproken dat B&W, op basis van de dan beschikbare koopkrachtgegevens, een regeling zou bedenken om minima onder de 65 jaar te compenseren voor de achteruitgang in het inkomen door ze in aanmerking te laten komen voor een extra bedrag van 200 euro. Omdat in de eerste helft van 2006 bleek dat voor nagenoeg alle onderzochte groepen het besteedbaar inkomen gelijk bleef of steeg is dit uiteindelijk niet uitgevoerd. In het Meerjarenplan Minimabeleid 2007 – 2010 is dit toegelicht aan de raad.

126 In december 2006 zijn beleidsregels langdurigheidstoelage vastgesteld met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006. Daardoor kregen niet alleen bijstandsgerechtigden maar ook personen die inkomsten uit arbeid hebben gehad recht op de toelage. Tenminste als ze feitelijk geen arbeidsmarktperspectief hadden door de geringe hoogte van de inkomsten en de geringe duur van hun arbeid.

2007: tegengaan van niet-gebruik

127 In 2007 heeft de gemeenteraad besloten het in 2006 ingevoerde minimabeleid structureel voort te zetten. Ook besloot zij, net als in eerdere jaren, om daar waar zich mogelijkheden voordoen de minima te compenseren voor negatieve ontwikkelingen van het besteedbaar inkomen. Het in 2006 in werking getreden beleid bood echter weinig ruimte om het binnen de bestaande wettelijke grenzen uit te breiden. Tegen die achtergrond is daarom afgesproken om vernieuwing van het beleid alleen binnen de bestaande voorzieningen te laten plaatsvinden en niet meer dan marginaal.¹³ Er werd tevens afgesproken de verbetering vooral te zoeken in het verder tegengaan van het niet-gebruik door middel van slimmere uitvoering en uitgebreidere voorlichting.

2008: geen blijvende wijzigingen

128 In 2008 zijn geen blijvende wijzigingen doorgevoerd. Wel zijn eenmalige extra rijksmiddelen (ook) omgezet in een eenmalige uitkering voor minima (50 euro-actie). Daarnaast heeft het College het landelijk convenant 'Kinderen doen mee' ondertekend. Dit is een inspanningsverplichting om sociale uitsluiting van kinderen van minima te voorkomen. Dit heeft niet geleid tot aanpassing van het minimabeleid. De extra middelen die het rijk daarvoor beschikbaar stelde (361.000 euro), werden toegevoegd aan de algemene uitkering en zijn ingezet voor schuldhulpverlening.

2009: beleid op de langdurigheidstoelage

129 In 2008 is het minimabeleid ongewijzigd. Vanaf 2009 is de langdurigheidstoelage onderdeel geworden van de bijzondere bijstand en mag

¹³ De enige aanpassing in 2007 was de invoering van de staffelregeling voor personen onder de 65 jaar (tot inkomen van 120% van de bijstandsnorm) voor de declaratieregeling en de regeling chronisch zieken, gehandicapten en ouderen.

de gemeente zelf de criteria en de hoogte van de toeslag vaststellen. Daarnaast mag de gemeente sinds 2009 naast chronisch zieken, gehandicapten en 65-plussers ook categoriale bijzondere bijstand verstrekken aan gezinnen met schoolgaande kinderen. De gemeente Leiden heeft deze wetswijziging niet vertaald in wijzigingen van het Leidse beleid.

130 Wel heeft de gemeente vanaf 2009 de Stichting Urgente Noden een subsidie van 25.000 euro per jaar toegekend die zij zelf vermenigvuldigen tot een bedrag van ongeveer 100.000 euro waaruit zij Leidenaren (waaronder veel minima) ondersteunen bij bijzondere behoeften waarvoor (binnen de beschikbare behandeltime) geen gemeentelijke voorzieningen mogelijk zijn.

Discussies over het minimabeleid leidden niet tot wijzigingen

131 Met de invoering van de WWB had het rijk voor ogen dat gemeenten een omslag zouden gaan maken van minimabeleid dat *in de eerste plaats* gericht is op curatie (inkomsondersteuning) naar activering (stimuleren maatschappelijke participatie). Uit zowel beleidsstukken, verslagen van de gemeenteraad als uit het scala aan beschikbare voorzieningen is op te maken dat Leiden het belang van participatie onderschrijft, maar tegelijkertijd ook bewust de mogelijkheden van de wet opzoekt om de minima financieel te ondersteunen.

132 Na de 2007 is herziening van het minimabeleid een aantal keer onderwerp geweest van politieke discussie en besluitvorming. Dit heeft echter niet geleid tot aanpassing van het beleid en de voorzieningen. Voorbeelden van momenten waarop wijziging dichtbij leken, maar toch voorbij gingen waren:

- coalitieakkoord 2008-2010 en het coalitie-uitvoeringsprogramma. In deze stukken werd voorgesteld om de declaratieregeling te wijzigen door onderscheid te gaan maken tussen verschillende woon/gezinssituaties en meer nadruk te leggen op re-integratie en educatie. Dit is niet uitgevoerd.
- de perspectiefnota 2009-2012. Hierin werd voorgesteld de woonlastenregeling en de staffelregelingen af te schaffen. De gemeenteraad heeft besloten dit niet uit te voeren, omdat dit nadelige effecten zou hebben op de financiële positie van ouderen en de uitstroom van werkzoekenden.

2.4 Cumulatie van gemeentelijke en landelijke voorzieningen

133 *In deze paragraaf werken we voor vier groepen minima uit:*

- *op welke gemeentelijke en landelijke voorzieningen de groepen recht hebben en de manier waarop de cumulatie van voorzieningen (financieel) uitwerkt;*
- *hoe de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen tussen 2006-2009 was;*
- *hoe het Leidse minimabeleid uitwerkt op de armoedeval.*

2.4.1 De cumulatie van het Leidse minimabeleid

134 Hoe het Leidse minimabeleid voor een individueel huishouden uitwerkt, hangt van een aantal kenmerken af. De belangrijkste bepalende kenmerken zijn de hoogte van het inkomen, de gezinssamenstelling, de gezondheidstoestand en het vermogen. Bij de uitwerking van de cumulatie die we in deze paragraaf weergeven hebben we alle voorzieningen vertaald in geld¹⁴.

135 We werken de cumulatie uit voor de volgende vier huishoudtypen:

- alleenstaande onder de 65 jaar;
- echtpaar boven de 65 jaar;
- eenoudergezin met twee schoolgaande kinderen (één primair onderwijs en één voortgezet onderwijs);
- echtpaar met twee schoolgaande kinderen (één primair onderwijs en één voortgezet onderwijs).

Bij de uitwerking zijn we ervan uitgegaan dat zij een inkomen hebben op het sociaal minimum, een huur hebben ter hoogte van de basishuur van de huurtoeslag¹⁵, geen vermogen hebben en niet chronisch ziek zijn. Ook zijn we er hier vanuit gegaan dat ze gebruik maken van alle voorzieningen waar ze recht op hebben.

136 Bij de selectie om de cumulatie uit te werken hebben we gekozen voor veel voorkomende huishoudtypen en veel voorkomende kenmerken. De reden daarvoor is dat we in deze paragraaf willen laten zien dat de cumulatie in verschillende situaties verschillend uitpakt. Een andere selectie van huishoudtypen of kenmerken had andere individuele verschillen opgeleverd. De constatering dat het minimabeleid in verschillende situaties verschillend uitpakt, blijft bij een andere selectie ook overeind.

¹⁴ voor de declaratieregelingen hanteren we het beschikbare bedrag, voor de aanvullende verzekering de waarde van premie die wordt vergoed en voor kwijtschelding het maximaal kwijt te schelden bedrag.

¹⁵ Dit is het bedrag dat een huishouden dat huurtoeslag krijgt altijd moet betalen. Door dit bedrag te hanteren, hoeven we geen rekening met huurtoeslag aan de inkomsten kant te houden. Dit is belangrijk, omdat het systeem van toeslagen dusdanig ingewikkeld is dat het binnen dit onderzoek te ver strekt om dit precies uit te werken.

Gemeentelijke regelingen ¹⁶	Alleenstaande	Echtpaar AOW	Eenouder 2 kind	2 volw. 2 kind
aanvullende verzekering	24	48	24	48
eenmalige uitkering chronisch zieken, gehandicapten en 65-plussers	0	50	0	0
vrij besteedbare uitkering 65-plussers	0	21	0	0
woonlastenregeling	0	25	0	0
declaratieregeling	17	0	50	67
regeling schoolbijdrage	0	0	19	19
kwijtschelding rioolrecht en afvalstoffenheffing (woningen)	14	20	27	27
langdurigheidstoeslag	28	0	36	40
Totaal per maand	83	164	156	201
Totaal per jaar	996	1968	1872	2412

Tabel 5 Overzicht van de cumulatie van voorzieningen in 2009 bij verschillende huishoudtypen per maand en per jaar (bedragen in euro's)

137 Van de geselecteerde huishoudens krijgen paren met AOW en paren met schoolgaande kinderen de hoogste tegemoetkoming op grond van het minimabeleid.

138 In de periode 2006-2009 is het minimabeleid zoals dat gold voor de vier geselecteerde huishoudens niet veranderd. Het bedrag waar ze per maand aanspraak op konden maken in de periode 2006-2009 bleef, op een verhoging van enkele euro's voor indicering van aanvullende ziektekostenpremie kwijtschelding en langdurigheidstoeslag na, gelijk.

139 Buiten de vier voor dit onderzoek gekozen huishoudens is er één groep huishoudens waarvoor het totaal beschikbare bedrag wel toenam tussen 2006 en 2009: huishoudens onder de 65 jaar met een inkomen tussen de 110-120% procent van het sociaal minimum. Zij hebben sinds 2007 recht op een beperkte vergoeding vanuit de declaratieregeling.

2.4.2 De uitwerking van de lokale en landelijke voorzieningen bij individuele minima

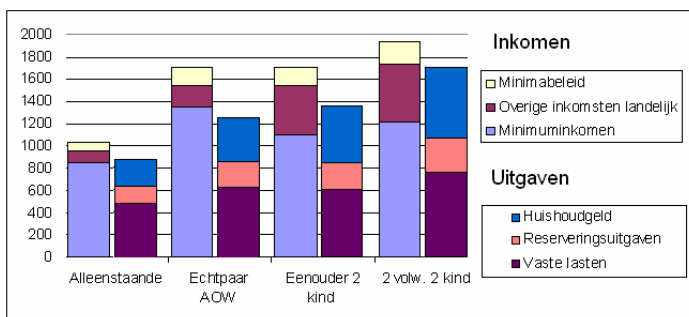
140 Naast de voorzieningen uit het Leidse minimabeleid kunnen Leidenaren met een laag inkomen ook gebruik maken van landelijke

¹⁶ We hebben geen vergoedingen uit de bijzondere bijstand verwerkt, omdat het te ingewikkeld is om daar een gemiddeld bedrag voor te bepalen. De korting op seizoenszwembadabonnement en vakantieweken hebben we niet meegenomen. Dit zijn kleine bedragen en worden minimaal gebruikt. We hebben geen rekening gehouden met voorzieningen die buiten het Leidse armoedebeleid vallen (zoals het fonds urgente noden of tafeltje dekje).

inkomensondersteunende voorzieningen. Voorbeelden hiervan zijn huur- en zorgtoeslag.¹⁷ Hoeveel geld een huishouden te besteden heeft, wordt bepaald door de optelsom van het inkomen (uit loon of uitkering) en de lokale en landelijke voorzieningen. In deze paragraaf werken we op hoofdlijnen uit hoe het besteedbaar inkomen van de Leidse huishoudens zich ontwikkelde tussen 2006-2009¹⁸.

141 Bij de uitwerking hebben we gebruik gemaakt van voorbeeldbegrotingen van het Nibud. Dit zijn begrotingen voor minimahuishoudens, waarin zowel is opgenomen wat het inkomen is van een bepaald type huishouden als waarin onvermijdelijke vaste lasten zoals huur, energie en boodschappen zijn verwerkt. Wat overblijft noemen we het vrij besteedbaar inkomen. Dit is het bedrag dat minima beschikbaar hebben voor uitgaven, zoals het lidmaatschap van een sportclub, abonnementen, vervoerskosten, vrijetijdsuitgaven, huisdieren, roken en zakgeld. Bijlage E bevat een uitgebreidere toelichting op de voorbeeldbegrotingen.

142 Om te laten zien hoe het Leidse minimabeleid uitwerkt op het vrij besteedbaar inkomen, bevatten figuur 3 en tabel 6 een overzicht van enerzijds het inkomen, de landelijke en Leidse voorzieningen en anderzijds noodzakelijke uitgaven. Door deze twee zaken tegen elkaar af te zetten, wordt inzichtelijk hoe het Leidse minimabeleid het vrij besteedbaar inkomen van de Leidenaren beïnvloedt.



Figuur 3 overzicht van het inkomen, voorzieningen en noodzakelijke uitgaven van vier typen huishoudens in 2009 per maand

¹⁷ Bijlage D bevat een overzicht van de belangrijkste landelijke voorzieningen.

¹⁸ We maken gebruik van dezelfde huishoudtypes als in paragraaf 2.5.1. Ook voor landelijke voorzieningen geldt dat de cumulatie in individuele gevallen anders uit kan pakken door bijvoorbeeld het aantal kinderen (meer of minder kinderbijslag), bijzondere ziektekosten die van de belasting afgetrokken kunnen worden of de hoogte van de huur die bepalend is voor de hoogte van de huurtoeslag.

	Alleenstaande	Echtpaar AOW	Eenouder 2 kind	2 volw. 2 kind
INKOMEN				
Minimuminkomen	854	1347	1097	1219
Overige inkomsten landelijk*	103	198	448	518
Totale Inkomsten Exclusief Minimabeleid Leiden	957	1545	1545	1737
UITGAVEN				
Vaste lasten**	487	628	596	742
Reserveringsuitgaven***	150	223	242	312
Huishoudgeld****	242	408	503	621
Totale Uitgaven	879	1259	1341	1675
VRIJ BESTEEDBAAR INKOMEN				
Vrij besteedbaar inkomen excl. Leids minimabeleid	78	286	204	62
Inkomsten minimabeleid Leiden	83	164	156	201
Vrij besteedbaar inkomen incl. Leids minimabeleid	161	450	360	263
Procentuele toename totale inkomsten door Leids minimabeleid*****				
	9%	11%	10%	12%
Procentuele toename vrij besteedbaar inkomen door Leids minimabeleid*****				
	+106%	+57%	+76%	+322%

Tabel 6 overzicht van het inkomen, voorzieningen en noodzakelijke uitgaven van vier typen huishoudens in 2009 per maand

*dit betreft onder meer kinderbijslag, zorgtoeslag en tegemoetkoming schoolkosten;

**dit betreft onder meer huur of hypotheek (ter hoogte van de basishuur huurtoeslag, zie voetnoot 15), Gas Water Licht, telefoon, kabel en internet, verzekeringen en school- en studiekosten;

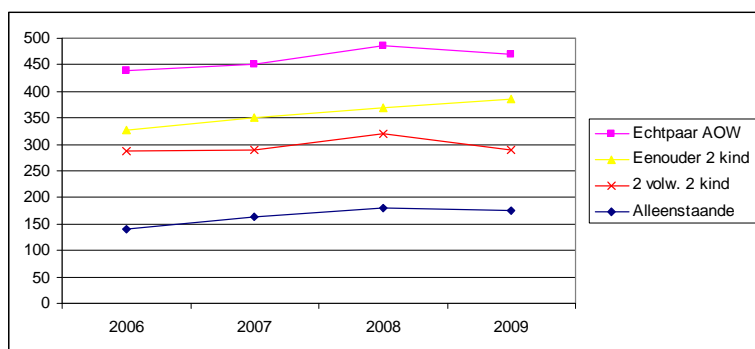
*** dit betreft onder meer kleding, inventaris en onderhoud huis en extra ziektekosten;

**** dit betreft onder meer voeding, wasmiddelen en persoonlijke verzorging;

***** bij deze berekening hebben we het bedrag dat de huishoudens per maand beschikbaar hebben voor overige uitgaven als 100% beschouwd en berekend hoeveel extra ruimte zij krijgen dankzij het Leidse minimabeleid.

143 Voor mensen boven de 65 jaar is het sociaal minimum gelijk aan de AOW. Dit is hoger is dan de bijstandsnorm. Als gevolg hiervan hebben 65-plussers met AOW een hoger inkomen dan 65-minners en dus meer vrij te besteden. Voor een deel van de mensen onder de 65 wordt dit (gedeeltelijk) gecompenseerd door de langdurigheidstoeslag. Alleenstaanden en ouders met kinderen houden van de landelijke voorzieningen een vrij besteedbaar bedrag over dat lager is dan 100 euro per maand. Omdat zij de laagste bedragen overhouden is de invloed van het Leidse minimabeleid op het vrij besteedbaar inkomen bij deze groepen het grootst.

144 In figuur 4 is de ontwikkeling van het vrij besteedbaar inkomen tussen 2006-2009 weergegeven¹⁹.



Figuur 4 Ontwikkeling vrij besteedbaar inkomen van vier typen huishoudens in de jaren 2006-2009

145 Zoals weergegeven in paragraaf 2.5.1 bleven de bedragen die de Leidse minimahuishoudens in de jaren 2006-2009 kregen vanuit het minimabeleid bijna gelijk. De in figuur 4 weergegeven ontwikkeling van het vrij besteedbaar inkomen wordt dus veroorzaakt door wijzigingen in de hoogte van het inkomen (sociaal minimum en landelijke aanvullende voorzieningen) dan wel wijzigingen in de uitgaven. Wanneer we de ontwikkeling van het vrij besteedbaar inkomen van Leidse minima over de jaren heen bekijken valt op dat:

- echtparen met twee schoolgaande kinderen er in 2008 op vooruit gingen, maar in 2009 weer ongeveer uitkwamen op het niveau van 2006. Dit werd voor deze groep veroorzaakt door een stijging van de kosten (met name huishoudgeld) en een relatief beperkte stijging van het sociaal minimum en de landelijke voorzieningen;
- eenoudergezinnen er jaarlijks op vooruit gingen door met name toenemende inkomsten uit landelijke voorzieningen en afnemende vaste lasten;
- huishoudens zonder kinderen (alleenstaande en echtpaar AOW) er tussen 2006-2009 licht op vooruit gingen maar in 2009 weer iets daalden ten opzichte van 2008. Een verklaring is de beperkte toename (alleenstaande) en afname (echtpaar AOW) van de landelijke voorzieningen.

2.4.3. Uitwerking Leids beleid op de armoedeval

146 In 2007 heeft het Nibud voor de gemeente Leiden een Minima-effectrapportage uitgevoerd.²⁰ Ten behoeve hiervan heeft het Nibud op een uitgebreidere wijze dan wij in de voorgaande paragrafen deden, uitgerekend

¹⁹ We hebben de premie van de aanvullende verzekering afgerond (deze steeg tussen 2006 en 2009 van ongeveer 21 euro naar bijna 24 euro). Voor langdurigheidstoeslag en kwijtschelding hanteren we in deze figuur voor alle jaren de bedragen van 2009.

²⁰ Nibud (2007) Minima-effectrapportage, de invloed van gemeentelijke maatregelen op de financiële positie van huishoudens met lage inkomens, Utrecht

wat in 2007 het besteedbaar inkomen was van een aantal specifieke groepen²¹. Een van de onderdelen van de Minima-effectrapportage was de analyse hoe de armoedeval uitpakt voor verschillende typen huishoudens. Onder armoedeval wordt de situatie verstaan dat het inkomen van een huishouden stijgt van het sociaal minimum naar een hoger inkomen (bijvoorbeeld 110 of 120%) ,maar dat het huishouden door het wegvallen van bepaalde voorzieningen feitelijk minder geld te besteden heeft. Meer inkomen leidt in die situatie dus tot een lager besteedbaar inkomen.

147 Aangezien het pakket aan voorzieningen sinds 2007 niet meer is gewijzigd en er geen grote wijzigingen hebben plaatsgevonden in de ontwikkeling van de inkomens, gelden de conclusies ook voor de jaren 2008 en 2009. Samengevat heeft het Nibud ten aanzien van de armoedeval in Leiden de conclusie getrokken dat dit bij verschillende groepen huishoudens speelt:

- alleenstaanden onder de 65 jaar gaan er tussen de 100% en 120% nauwelijks op vooruit, waarbij de daadwerkelijke armoedeval (achteruitgang besteedbaar inkomen) afhankelijk is van de woonkosten. Voor alleenstaanden met een relatief lage huur is er sprake van armoedeval tussen 100% en 110% en voor alleenstaanden met een relatief hoge huur tussen 110% en 120%;
- eenoudergezinnen met oudere kinderen hebben met een armoedeval te maken tussen 100% en 110%;
- paren met oudere kinderen gaan zowel tussen 100 en 110% als tussen 110% en 120% achteruit in besteedbaar inkomen.

148 Het Nibud geeft aan dat de staffelregelingen de armoedeval tegengaan. Ook Leiden hanteert bij een aantal voorzieningen een staffel. Het gebruik daarvan is in de praktijk echter zeer beperkt.

149 Uit het onderzoek van het Nibud blijkt dat een echtpaar met oudere kinderen de minste bestedingsruimte heeft. Dit komt doordat zij relatief hoge uitgaven hebben aan onder meer schoolkosten, kleding en voeding. Van alle huishoudens heeft deze groep het minst vrij te besteden.

150 Het Nibud maakt ook een vergelijking met andere gemeenten. Doordat andere gemeenten hun minimabeleid anders inrichten, zijn de gegevens niet helemaal vergelijkbaar. Wel trekt het Nibud de conclusie dat de Leidse minima, dankzij het Leidse beleid, relatief meer te besteden hebben dan de minima in andere gemeenten. Voorbeelden van regeling die hier aan bijdragen zijn de aanvullende ziektekostenverzekering, de lokale regeling schoolbijdrage en de om-niet regeling voor witgoed. In termen van doelgroepen hebben 65-plussers relatief veel te besteden door de verschillende categoriale regelingen.

²¹Het Nibud heeft een vergelijking gemaakt tussen de volgende voorbeeldhuishoudens: alleenstaanden, jonger en ouder dan 65 jaar, ouderen met en zonder zorgvraag, eenoudergezinnen met jonge en met oudere kinderen en een echtpaar met oudere kinderen. Voor elk huishouden is naar het uitgavenplaatje gekeken bij een inkomen op WWB/AOW-niveau, en 110% en 120% van het minimum. Ook is onderscheid gemaakt naar lage en hoge woonlasten.

2.5 Bekendheid en gebruik van het minimabeleid

151 In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- in welke mate zijn Leidenaren bekend met de beschikbare voorzieningen op het terrein van het minimabeleid?
- wat was de omvang van het budget en het gebruik (in aantallen en geld) van verschillende regelingen (2006-2009)?
- in welke mate maken rechthebbenden gebruik van beschikbare voorzieningen op het terrein van het minimabeleid?
- voor welke uitgaven maken Leidenaren gebruik van de declaratieregeling?

2.5.1. Bekendheid van het minimabeleid onder de doelgroep

152 Uit de Stadsenquête van 2009²² blijkt dat 70% van de Leidenaren met een netto inkomen onder de 1.450 euro²³ weet dat er voorzieningen zijn voor mensen met een laag inkomen. 50-plussers zijn relatief goed bekend met het bestaan ervan (77%). Van de jongeren tot 24 jaar weet bijna de helft dat de gemeente dergelijke voorzieningen aanbiedt (47%).

153 Aan de respondenten die aangeven tot de doelgroep van het minimabeleid te behoren (inkomen tot 120% van het sociaal minimum) is gevraagd in hoeverre ze bekend zijn met specifieke regelingen. Bijna 90% geeft aan bekend te zijn met één of meerdere van de onderscheiden regelingen. De regeling Kwijtschelding gemeentelijke belastingen is het meest bekend (80%). De mogelijkheid om een langdurigheidstoelage te krijgen is het minst bekend (45%)²⁴. Tabel 7 bevat een overzicht van de verschillende voorzieningen en de ontwikkeling van de bekendheid per voorziening.

	2003 ≤1130	2004 ≤1130	2005 ≤1130	2006 ≤1130	2007 ≤1130	2008 <110% s.m.	2009 <120% s.m.
kwijtschelding gem. belastingen	67%	71%	73%	65%	70%	74%	80%
declaratieregeling	38%	35%	42%	41%	45%	56%	65%
bijzondere bijstand	58%	55%	58%	57%	59%	66%	64%
collectieve aanvullende ziektekostenverzekering	43%	43%	38%	39%	37%	37%	59%
langdurigheidstoelage	#	27%	18%	23%	24%	24%	45%
regeling, chronisch zieken, gehandicapten en 65+	#	#	#	#	37%	55%	62%
regeling schoolbijdrage	#	#	#	#	50%	49%	50%

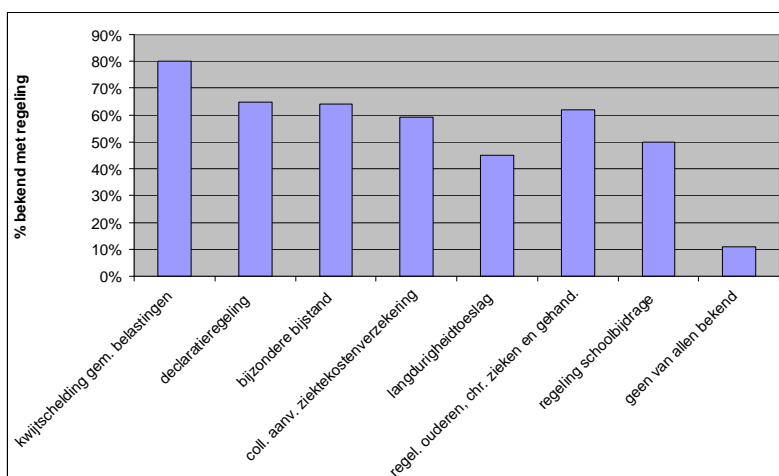
²² Gemeente Leiden (2009) Stadsenquête Leiden, Strategie en Onderzoek, Leiden

²³ Dit is in de meeste situaties een inkomen dat hoger is dan het sociaal minimum

²⁴ De doelgroep voor langdurigheidstoelage is fors kleiner dan de bevraagde brede doelgroep minimabeleid (inkomen vijf jaar lang maximaal 110% en alleen jonger dan 65 jaar). Dat een groot deel van de ondervraagden deze regeling niet kent wordt hierdoor mogelijk verklaard.

	2003 ≤1130	2004 ≤1130	2005 ≤1130	2006 ≤1130	2007 ≤1130	2008 <110% s.m.	2009 <120% s.m.
geen van allen bekend	22%	17%	23%	22%	25%	22%	11%

Tabel 7 bekendheid van de Leidse voorzieningen onder inwoners die zelf aangaven een inkomen onder een bepaalde norm te hebben



Figuur 5 bekendheid van de regeling onder inwoners die in 2009 zijn ondervraagd ten behoeve van de stadsenquête en zelf aangaven een inkomen onder 120 procent van het sociaal minimum te hebben

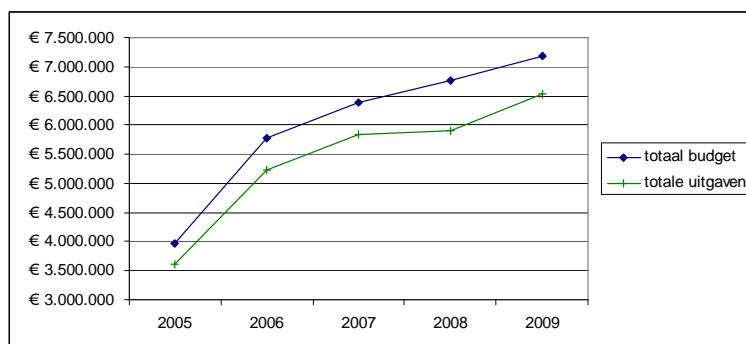
154 In de jaren 2003 tot en met 2007 bleef de bekendheid van de regelingen ongeveer gelijk. In de jaren 2008 en 2009 nam de bekendheid flink toe. Doordat de steekproef (op basis waarvan de gegevens zijn verzameld) in die jaren ook wijzigde is niet duidelijk of de bekendheid nou toenam of dat de grotere bekendheid verklaard moet worden uit de gewijzigde steekproef.²⁵

155 In de stadsenquête van 2009 is ook gevraagd of men vond dat deze maatregelen voldoende bekend zijn of dat er meer bekendheid aan moet worden gegeven. In reactie hierop gaf bijna de helft (47%) van de Leidenaren uit de doelgroep aan dat zij behoefte hebben aan meer informatie over de voorzieningen.

²⁵ Tot 2007 is alleen aan mensen met een huishoudinkomen tot 1.130 euro gevraagd welke voorzieningen zij kennen. In 2008 is deze vraag voorgelegd aan mensen die deel uitmaken van een huishouden met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum en in 2009 aan mensen die deel uitmaken van een huishouden met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum.

2.5.2 Budget en besteding minimabeleid

156 Het minimabeleid wordt in Leiden gefinancierd uit één verstrekkingenbudget voor bijzondere bijstand en minimabeleid. Het budget wordt jaarlijks door het college van Burgemeester en Wethouders vastgesteld. Als er geen beleidswijzigingen zijn, wordt het budget beperkt geïndexeerd (ongeveer 1%). Het budget is in de afgelopen jaren nooit volledig gebruikt. Daarnaast is er een apart budget voor kwijtschelding van gemeentelijke heffingen. Het beschikbare budget en de uitputting hiervan heeft zich sinds 2005 als volgt ontwikkeld:



Figuur 6 ontwikkeling van het beschikbare budget en de totale bestedingen in de periode 2005-2009 (minimabeleid/bijzondere bijstand en kwijtschelding)

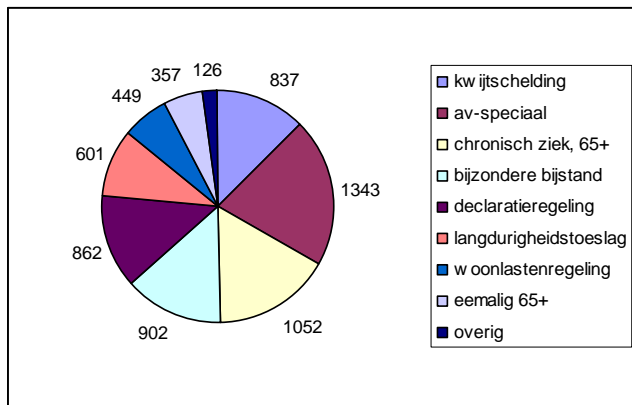
157 In bovenstaande tabel is in 2005 nog geen budget en besteding voor kwijtschelding meegenomen (in 2006 respectievelijk 490.000 en 270.000 euro). De sprong van 2005 naar 2006 was dus in werkelijkheid iets kleiner. Opvallend is de toename aan uitgaven in 2009. Dit wordt veroorzaakt door de opname van de langdurigheidstoeslag in (de budgetbesteding van) het minimabeleid van de gemeente. Dit werd eerder vanuit een ander budget betaald.

158 Vergeleken met andere gemeenten geeft Leiden relatief veel uit aan minimabeleid. Uit een onderzoek uit 2006²⁶, waarin het armoedebeleid van de 27 grootste gemeenten van Nederland met elkaar werd vergeleken, bleek dat Leiden per huishouden met een laag inkomen het meest uitgaf.

Besteding aan de verschillende voorzieningen

159 De besteding van het totale budget is wel toegerekend aan de verschillende regelingen. In onderstaande figuur zijn de bestedingen voor 2009 weergegeven (x 1000 euro). Een overzicht van de exacte uitgaven aan alle regelingen in de jaren 2005 tot en met 2009 zijn weergegeven in bijlage B.

²⁶ SGBO (2006) inventarisatie armoedebeleid G27, Den Haag

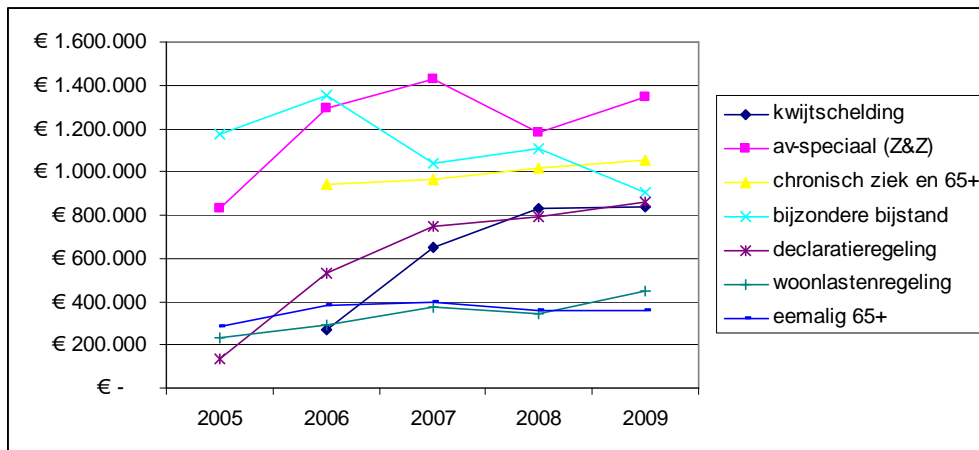


Figuur 7 overzicht van de bestedingen aan de acht meest gebruikte regelingen in 2009

160 Van alle voorzieningen heeft Leiden in 2009 het meeste geld uitgegeven aan de aanvullende zorgverzekering (1,3 miljoen euro) en de eenmalige uitkering aan chronisch zieken, gehandicapten en 65-plussers (1 miljoen euro). In de categorie overig is het opvallend dat er slechts 80.000 euro is uitgegeven aan de schoolbijdrage. De besteding aan bijzondere bijstand is de netto besteding (inclusief terugontvangen bedragen van bijvoorbeeld leenbijstand van afgelopen jaren). Van het totale bedrag dat de gemeente jaarlijks aan bijzondere bijstand besteedt, wordt ongeveer 20% a 25% als leenbijstand versterkt. Dit betekent dat de Leidenaar aan wie deze bijstand wordt verstrekt het bedrag als lening krijgt en dus moet terugbetalen.

161 Wanneer de bestedingen van de regelingen waar het meeste geld aan wordt besteed²⁷ over de jaren heen achter elkaar gezet worden, valt op dat de uitgaven aan de declaratieregeling en aan kwijtschelding flink zijn toegenomen. Het bedrag dat is uitgegeven aan bijzondere bijstand is juist afgenomen.

²⁷ Dit overzicht is exclusief langdurigheidstoeslag. Tot 2009 was dit een voorziening die de minima wel kregen, maar op grond van rijksbeleid. Vanaf 2009 heeft de gemeente beleidsvrijheid bij de uitvoering. Eerdere uitgaven waren binnen de termijn van het onderzoek niet te achterhalen



Figuur 8 ontwikkeling van de bedragen die de gemeente in de jaren 2005-2009 heeft besteed aan verschillende voorzieningen in het kader van het minimabeleid (2005 voor zover beschikbaar)

2.5.3. Gebruik van de regelingen

162 Uit de stadsenquête blijkt dat de helft van de Leidenaren die zelf aangeven tot de doelgroep te behoren in 2009 gebruik maakten van één of meer minimavoorzieningen. Een derde van de respondenten die naar eigen zeggen een inkomen heeft onder 120% van het sociaal minimum geeft aan nog nooit gebruik te hebben gemaakt van het minimabeleid. Als belangrijkste reden geven ze op dat ze daar niet voor in aanmerking te komen. In mindere mate wordt aangegeven dat:

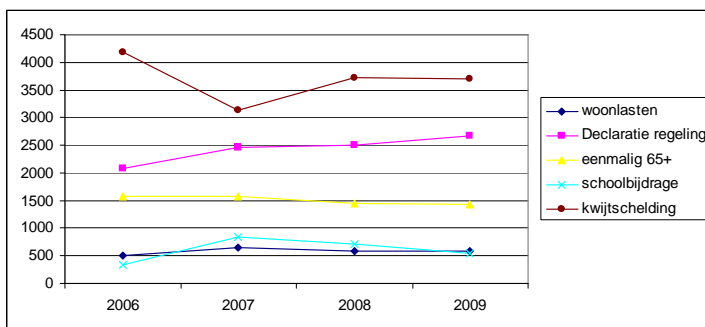
- men niet weet hoe ze de regeling moeten aanvragen;
- de aanvraagprocedure te veel moeite is;
- dat ze de voorziening niet nodig hebben.

163 De gemeente Leiden houdt ook zelf cijfers bij over het aantal huishoudens dat gebruik maakt van het minimabeleid. Wanneer we de schatting van het CBS van het aantal huishoudens met een inkomen onder 120% van het sociaal minimum vergelijken met de gebruikscijfers van de gemeente, komen we op een gebruikspercentage van ongeveer 70%. Dat is substantieel hoger dan de 50% die in de stadsenquête wordt genoemd.

In 2009 hebben in totaal 5.541 huishoudens gebruik gemaakt van minimaal één van de regelingen van het minimabeleid (exclusief kwijtschelding). Uitgaande van een doelgroep van ongeveer 7.900 huishoudens die in aanmerking komen voor het minimabeleid, betekent dit een gebruik van ongeveer 70%.

Het gebruik onder huishoudens met een inkomen dat varieert van 110 tot 120% is beperkt (ongeveer 140 huishoudens). Daarmee is de schatting dat 5.400 huishoudens met een inkomen tot 110% gebruik maakten van het minimabeleid. Deze doelgroep is ongeveer 6.200 huishoudens groot, wat een gebruik van ongeveer 88% betekent.

164 Het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de verschillende individuele voorzieningen verschilt sterk²⁸. De woonlastenregeling en de schoolbijdrage worden relatief weinig gebruikt. Dit is logisch, omdat deze voorzieningen alleen bedoeld zijn voor specifieke doelgroepen (65-plussers en ouders met schoolgaande kinderen). Het gebruik van de declaratieregeling is de afgelopen jaren gestaag toegenomen.



Figuur 9 ontwikkeling van het gebruik in aantallen huishoudens dat gebruik maakt per regeling in de periode 2006-2009

165 Van de regeling chronisch zieken, gehandicapten en 65-plussers is alleen het aantal individuele gebruikers bekend. Dit liep tussen 2006-2009 op van 2.870 naar 3.200 gebruikers.

166 Voor 2009 zijn aanvullend nog de volgende gebruikscijfers bekend:

- gemiddeld 5.000 Leidenaren van boven de 18 maakten gebruik van de aanvullende ziektekostenverzekering²⁹;
- 1.526 huishoudens maakten gebruik van de langdurigheidstoeslag;

²⁸ Het aantal huishoudens dat gebruikt maakt van de schoolbijdrage en de declaratieregeling is een schatting

²⁹ Kinderen onder de 18 zijn gratis meeverzekerd voor ziektekosten. Als de ouders aanvullend verzekerd zijn, zijn de kinderen dat gratis en automatisch ook. Het precieze aantal gebruikers verschilt per maand

- 170 huishoudens hadden een seizoenszwembadabonnement. Het gebruik hiervan is de laatste jaren afgenomen;
- ongeveer 70 huishoudens maakten gebruik van de vakantieregeling.

167 Het aantal huishoudens dat gebruik maakt van de individuele bijzondere bijstand was binnen de doorlooptijd van het onderzoek niet te achterhalen.

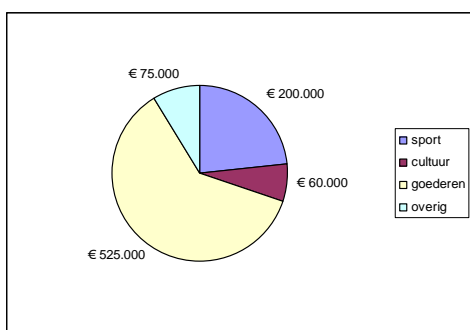
168 Een aantal regelingen zijn door invoering van een staffelsysteem ook opengesteld voor inkomens tot 120% van het sociaal minimum (declaratieregeling, vrij besteedbare uitkering 65-plus en eenmalige uitkering chronisch ziek, gehandicapt en 65-plus). Het gebruik hiervan is minimaal. In 2009 maakten slechts 140 huishoudens met een inkomen tussen de 110% en 120% van het sociaal minimum gebruik van deze regelingen. Van deze groep was de helft jonger dan 65.

2.5.4 Gebruik declaratieregeling

169 Bij de declaratieregeling en de regeling schoolbijdrage moeten rechthebbenden zelf aantonen dat ze bepaalde kosten hebben gemaakt voordat ze deze vergoed krijgen.

170 Bij de gemeente zijn er ruim 3.700 cliënten bekend die recht hebben op een declaratieregeling en ruim 1.000 die recht hebben op een schoolbijdrage. Respectievelijk 58% en 46% van deze groep maakt ook daadwerkelijk gebruik van deze regelingen. Hiermee besteden ze respectievelijk 60% en 38% van het aan hen toegekende declaratiebudget.

171 De declaratieregeling wordt door Leidenaren het meest gebruikt voor de aanschaf van goederen (en daarbinnen vooral voor de aanschaf van computers en fietsen).



Figuur 10 type vergoedingen dat Leidenaren declareren in het kader van de declaratieregeling

2.6 Doeltreffendheid van het minimabeleid

172 In deze paragraaf beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- *beschikt de gemeente Leiden over een uitgewerkte visie wat het minimabeleid moet opleveren en is dit vertaald in SMART doelstellingen*
 - *is bij individuele regelingen (SMART) uitgewerkt hoe ze bijdragen aan de doelstellingen?*
 - *is de samenhang tussen de verschillende regelingen (en eventueel de verschillende doelstellingen) uitgewerkt?*
 - *is de (gewenste) samenhang met ander beleid zoals de Wmo, WWB, schuldhulpverlening of landelijke inkomensondersteunende voorzieningen uitgewerkt?*
- *daar waar SMART doelstellingen zijn benoemd:*
 - *in welke mate zijn deze de afgelopen jaren gerealiseerd?*
- *daar waar duidelijke SMART doelstellingen ontbreken:*
 - *hoe kijken betrokkenen (binnen en buiten de gemeente) aan tegen de doeltreffendheid van (de specifieke voorzieningen van) het minimabeleid?*

2.7.1 Uitwerking visie en doelstellingen minimabeleid

SMART uitwerking van visie en doelstellingen

173 In de relevante beleidsstukken benoemt de gemeente Leiden twee doelstellingen die ze wil bereiken met het minimabeleid. De eerste doelstelling is dat het minimabeleid leidt tot maatschappelijke participatie. De tweede doelstelling is dat het besteedbaar inkomen van de minima op peil blijft. Om deze twee doelstellingen te realiseren heeft Leiden in de relevante beleidstukken benoemd dat zij het bereik onder de doelgroep (aantal mensen bekend en aantal gebruikers) wil vergroten. Dit noemen we in deze paragraaf de derde doelstelling.

174 Alleen ten aanzien van het besteedbaar inkomen (doelstelling 2) heeft Leiden specifiek en meetbaar (SMART) uitgewerkt wanneer de doelstelling is gerealiseerd. Namelijk als het besteedbaar inkomen niet afneemt. Ten aanzien van participatie (doelstelling 1) en bereik (doelstelling 3) heeft Leiden wel grof omschreven wat het moet opleveren maar dit niet specifiek en meetbaar uitgewerkt. Over bereik staat bijvoorbeeld in de stukken dat Leiden als doel heeft om "zo veel mogelijk rechthebbenden bereiken"³⁰. Maar wat betekent dit? 50%, 70% of 10% meer dan het landelijk gemiddelde?

175 Om een indruk te geven van de wijze waarop Leiden de strategische doelstellingen participatie en besteedbaar inkomen op peil heeft uitgewerkt (in tactische doelstellingen die daar aan moeten bijdragen) hebben we in tabel 8

³⁰ Gemeente Leiden (2007) meerjarenplan minimabeleid 2007-2010

een overzicht opgenomen van letterlijke doelstellingen uit de beschikbare beleidsstukken, moties en andere relevante stukken over het minimabeleid uit de periode 2006-2009.

Doelstelling
Bereik
<ul style="list-style-type: none"> • nota minimabeleid 2007-2010: een klantvriendelijke, snelle en efficiënte uitvoering van de regelingen • nota minimabeleid 2007-2010: zoveel mogelijk rechthebbenden bereiken
inkomen op peil
<ul style="list-style-type: none"> • motie 10 begrotingsbehandeling 2004: maximaal inzetten om, ondanks de grootschalige bezuinigingen, de inkomenspositie van minima zo min mogelijk aan te tasten • meerjarenplan minimabeleid 2007-2010: negatieve inkomenseffecten van het beleid van de rijksoverheid voor minima weg nemen of verzachten • meerjarenplan minimabeleid 2007-2010: de bedoeling is dat wie optimaal gebruik maakt van het minimabeleid er in besteedbaar inkomen niet op achteruit gaat
<ul style="list-style-type: none"> • meerjarenplan minimabeleid 2007-2010: uitbreiden regelingen voor mensen jonger dan 65 jaar tot inkomen 120%: <ul style="list-style-type: none"> – omdat het college zich realiseert dat ook deze groep voor kosten kan komen te staan, die het reguliere inkomen te boven gaan – bestrijden armoedeval • minimabeleid 2006: voorkomen oudererval van groep ouderen die doordat ze met hun inkomen net iets boven de grens van het minimabeleid zitten, per saldo een veel lager besteedbaar inkomen hebben.
Maatschappelijke participatie
<ul style="list-style-type: none"> • meerjarenplan minimabeleid 2007-2010: voorkomen dat de burgers om financiële reden afzien van deelname aan maatschappelijke activiteiten, waardoor ze in een sociaal isolement zouden kunnen geraken • nota minimabeleid 2007-2010: ten slotte, activerend armoedebeleid voor de minima moet daarom in de eerste plaats gericht zijn op re-integratie en sociale activering.

Tabel 8: overzicht van de doelstellingen die Leiden heeft opgenomen in de verschillende relevante beleidsstukken

176 Naast de algemene doelstellingen die Leiden benoemt ten aanzien van het minimabeleid, zijn er in de stukken ook ten aanzien van de afzonderlijke voorzieningen doelstellingen uitgewerkt. Hierbij moet worden opgemerkt dat voor de afzonderlijke voorzieningen weliswaar geldt dat het doel vaak al besloten ligt in het type voorziening, maar dat de doelstellingen zelden SMART zijn uitgewerkt. De zwemregeling is een voorbeeld van een regeling waar het doel duidelijk in besloten ligt: zwemmen. Door het ontbreken van een SMART uitgewerkte doelstelling is het lastig om te beoordelen of, en zo ja, welk waardeoordeel moet worden toegekend aan het geringe aantal gebruikers. Bijlage C bevat een overzicht van alle voorzieningen met daarbij de doelstellingen voor zover die in de beschikbaar gestelde documenten staan uitgewerkt.

Samenhang met andere beleidsterreinen

177 Vanuit het beeld dat een laag inkomen vaak samen gaat met andere verschijnselen zoals werkloosheid of een slechte arbeidsmarktpositie ligt het voor de hand om de uitvoering van het minimabeleid te verknopen aan andere terreinen zoals het jeugdbeleid, schuldhulpverlening, de Wmo, onderwijsbeleid of re-integratie. Zowel in de beleidsstukken over het minimabeleid als in stukken die betrekking hebben op andere beleidsterreinen, worden de curatieve en activerende doelstellingen van het minimabeleid af en toe wel benoemd maar zelden uitgewerkt in activiteiten of voorzieningen.

178 In preventieve zin is er wel grote samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen. Voor bijna alle hierboven genoemde beleidsterreinen geldt dat de uitvoering ervan een vorm van preventie is. Het wegnemen van schulden, het ondersteunen van kinderen zodat ze niet uitvallen op school of het bieden van mogelijkheden om te participeren in het kader van de Wmo zijn allemaal activiteiten die beschouwd kunnen worden als preventie voor armoede. Ook zet Leiden bijvoorbeeld actief in op het voorkomen van huisuitzettingen. Ook dit kan beschouwd worden als preventie voor verdere armoede.

2.7.2 Doeltreffendheid van het minimabeleid

179 Om de vraag te beantwoorden in hoeverre het Leidse minimabeleid doeltreffend is, moet worden nagegaan of 1) voldoende mensen bereikt worden en 2) of het minimabeleid bij de mensen die bereikt worden op de juiste manier uitwerkt (participatie en inkomen op peil).

Realisatie doelstelling bereik

180 Zoals weergegeven in paragraaf 2.5 is het besteed budget tussen 2006 en 2009 toegenomen met ongeveer 13%³¹. De toename is hoofdzakelijk toe te schrijven aan een toename van het gebruik. Met name het gebruik van de declaratieregeling en kwijtschelding is toegenomen.

181 In de afgelopen jaren heeft de ambtelijke organisaties diverse initiatieven ondernomen om de laagdrempeligheid te vergroten en het bereik en gebruik te maximaliseren.

³¹ Het totaal besteed budget nam toe met ongeveer 25%. Het verschil wordt veroorzaakt doordat Leiden sinds 2009 de langdurigheidstoelage betaalt uit het budget voor het minimabeleid.

Voorbeelden van acties die de gemeente in de jaren 2005-2009 heeft ondernomen om een zo groot mogelijk deel van de rechthebbenden te bereiken en de dienstverlening laagdrempeliger te maken:

- declaratieregeling en andere regelingen: aan de hand van de bestanden van de aanvullende verzekering en de WWB gaat de gemeente na van welke inwoners zij weet dat zij recht hebben op voorzieningen in het kader van het minimabeleid. Deze mensen krijgen sinds januari 2009 een brief met een integrale beschikking toegestuurd om in een keer gebruik te kunnen maken van alle voorzieningen waar ze recht op hebben;
- in september 2009 is in de Nieuwsbrief specifiek aandacht besteed aan het niet-gebruik van de declaratieregeling en de schoolbijdrage;
- de uitkering voor de regeling chronisch zieken of gehandicapten: de specifiek vastgelegde criteria om te bepalen of iemand chronisch ziek of gehandicapt is, worden in de uitvoering niet (strikt) gehanteerd. Er wordt wel bewijsmateriaal gevraagd, maar bijvoorbeeld een medicijnverpakking is hiervoor voldoende (pragmatisch). De uitkering wordt jaarlijks automatisch verstrekt aan mensen die dit eerder hebben aangevraagd, zonder te controleren of de uitkering inderdaad aan specifieke, noodzakelijke kosten wordt besteed;
- regeling schoolbijdrage: aan ouders van kinderen van 12 jaar (die van basisonderwijs naar middelbaar onderwijs gaan) wordt direct 150 euro overgemaakt (geen declaratie). Uitgangspunt is dat hier altijd veel kosten aan zijn verbonden;
- langdurigheidstoeslag: het bedrag wordt automatisch (ambtshalve) overgemaakt aan bij de gemeente bekende minima (1.200 van de 1526 gebruikers in 2009);. Wettelijk moet dit jaarlijks op individuele aanvraag. Bij een bezoek van staatssecretaris Bijleveld heeft Leiden mondeling de toezegging gekregen dat dit goed is;
- de woonlastenregeling wordt jaarlijks automatisch verstrekt aan mensen die dit eerder hebben aangevraagd. Eens per 3 à 5 jaar is er controle op de hoogte van het inkomen en de woonlasten;
- de declaratieregeling voorziet in een maximaal budget per persoon. In de praktijk wordt een gezinsbudget gehanteerd.

Naast deze maatregelen zijn er specifieke promotiecampagnes geweest, is er in de klantenkrant aandacht geschonken aan minimabeleid, zijn er advertenties geplaatst in stadskrant en zijn er formulieren op verschillende plekken in de stad beschikbaar. Ook is sinds kort een Formulierenbrigade actief en is er met de SVB afgesproken dat zij minimabeleid onder de aandacht brengen bij 65-plussers. Om een grotere groep rechthebbenden te bereiken is er uitwisseling van bestanden tussen WIZ en Team Belastingen.

182 Met het automatisch verstrekken van de langdurigheidstoeslag aan bekende rechthebbenden is Leiden landelijk een voorloper. Slechts 11% van de gemeenten doet dit³². Ook de brief met integrale beschikking waarmee rechthebbenden aanspraak kunnen maken op een aantal verschillende voorzieningen is een voorbeeld van een gebruik dat Leiden als enige of een van de weinige gemeenten hanteert.

Effectiviteit automatische beschikking

183 De brief met integrale beschikking kan beschouwd worden als een belangrijk middel om het gebruik te vergroten. In het totaal hebben ruim 3.700

32 FNV (2009) Uitkomsten Lokale Monitor Werk, Inkomen en Zorg

Leidse huishoudens een brief gekregen dat ze recht hebben op de declaratieregeling en ruim 1.000 dat ze recht hebben op een schoolbijdrage. Respectievelijk hebben 58% en 46% van deze groepen daadwerkelijk gebruik gemaakt van deze voorzieningen. Zij besteedden respectievelijk 60% en 38% van het aan hen toegekende declaratiebudget. Dit gebruik is lager dan door de ambtelijke organisatie verwacht werd.

184 Het gebruik onder ontvangers van deze brief is wel relatief hoog in vergelijking met de totale doelgroep. Voor zowel de declaratieregeling als de schoolbijdrage geldt dat 90% van de minima die in 2009 gebruik maakten van deze regelingen de brief met integrale beschikking hebben gekregen.

Realisatie doelstelling participatie

185 Ten aanzien van participatie ligt de vraag naar doeltreffendheid ingewikkeld omdat Leiden niet (SMART) heeft uitgewerkt wat zij verstaat onder participatie of welk gedrag daar bij hoort. In de beleidsnota meerjarenplan minimabeleid 2007-2010 staat hierover dat activerend armoedebeleid voor de minima in de eerste plaats gericht moet zijn op re-integratie en sociale activering. Er zijn minima die in het kader van de declaratieregeling bonnetjes inleveren voor het lidmaatschap van een sportclub of het theater. Ook zijn er minima die gebruik maken van de mogelijkheid om een zwemabonnement af te sluiten of op vakantie te gaan. Al deze activiteiten duiden op participatie.

186 Echter, in aantallen maken maar weinig mensen gebruik van het zwemabonnement en de vakantieregeling. De declaratieregeling wordt wel veel gebruikt, maar voor een belangrijk deel voor de aanschaf van fietsen en computers. De vraag of het Leidse minimabeleid doeltreffend is in de bijdrage die zij levert aan participatie daarom niet goed te beoordelen.

Realisatie doelstelling 'inkomen op peil'

187 Ten aanzien van het besteedbaar inkomen heeft Leiden benoemd dat zij wil dat "...wie optimaal gebruik maakt van het minimabeleid er in besteedbaar inkomen niet op achteruit gaat". Of deze doelstelling is gerealiseerd kan beoordeeld worden door de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen te meten. De gemeente Leiden heeft na 2007 geen onderzoek meer laten uitvoeren naar de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen. In paragraaf 2.5 hebben we uitgewerkt dat het besteedbaar inkomen (voor de geanalyseerde huishoudens) in de periode 2006-2009 waarschijnlijk niet is afgenomen. De doelstelling ten aanzien van het besteedbaar inkomen is daarmee binnen bereik.

188 Bij de bovenstaande conclusie moet nog wel worden opgemerkt dat de minima in de praktijk lang niet alle voorzieningen gebruiken waar ze recht op hebben (zie paragraaf 2.6). Het is niet aan te geven hoe het niet-gebruik uitwerkt op het (papieren) beeld dat het besteedbaar inkomen van de Leidse minima dankzij het minimabeleid op peil bleef.

2.7.3 De doeltreffendheid en samenhang in beleid volgens betrokkenen

189 Om het beeld dat de cijfers en de beleidsstukken oproepen te toetsen en waar mogelijk verder in te kleuren hebben we twee groepsinterviews gehouden met respectievelijk beleidsmedewerkers van de gemeente Leiden die verantwoordelijk zijn voor verschillende beleidsterreinen en vertegenwoordigers van intermediaire organisaties zoals de sociaal raadslieden of de dak- en thuislozenopvang (zie bijlage 1 voor een opsomming van de respondenten).

190 Het gesprek met de beleidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor andere beleidsterreinen leidde tot de volgende beelden³³:

- het Leidse minimabeleid is doeltreffend: de besteedbare inkomens blijven op peil en regelingen als de declaratieregeling dragen bij aan participatie;
- de samenhang tussen de uitvoering van de WWB (voor een belangrijk deel van de doelgroep de inkomstenbron) en het minimabeleid kan beter;
 - het wordt bijvoorbeeld niet opgemerkt als iemand met een WWB-uitkering stopt met het betalen van de basis ziektekostenverzekering. Dit leidt niet tot roeyement uit basisverzekering (niet mogelijk), maar er wordt wel een schuld opgebouwd, met risico van bronheffing. Dit kan bijdragen aan het ontstaan van een problematische schuldsituatie;
 - bij uitvoering van de WWB is de nadruk op werk komen te liggen met als gevolg dat er minder aandacht dan voorheen is voor de vraag of iemand gebruik maakt van het minimabeleid;
- de samenhang tussen het minimabeleid en andere beleidsterreinen is in de praktijk groot maar beleidsmatig klein. Een belangrijk deel van de doelgroepen van bijvoorbeeld het onderwijs-, jeugd- of Wmo-beleid moet rondkomen van een laag inkomen. Impliciet wordt er bij de beleidsontwikkeling hier wel rekening mee gehouden, maar expliciet niet. Er worden vanuit de verschillende terrein geen initiatieven ondernomen om de doelstellingen van de 'andere' beleidsterreinen in samenhang te realiseren. Dit terwijl de problemen laag inkomen, slechte arbeidsmarktpositie, lage opleiding etcetera vaak op individueel niveau wel degelijk samenhangen. Als er wel samenhang in de beleidsontwikkeling is, dan berust die vaker op toevalligheid dan op een weloverwogen keuze.

191 Het gesprek met de vertegenwoordigers van intermediaire organisaties leidde tot de volgende beelden³⁴:

- er zijn in de uitvoering vermeende of onduidelijke verschillen in de manier waarop consultants bijzondere bijstand met aanvragen omgaan. De (ervaren) verschillen geven voor een aantal intermediaire organisaties

³³ In het groepsinterview zijn verschillende onderwerpen aan de orde geweest. Wij geven hier de gemene deler van de meningen van de betrokkenen weer. Dit betekent niet dat alle geïnterviewden er individueel over denken zoals hier is weergegeven.

³⁴ In het groepsinterview zijn verschillende onderwerpen aan de orde geweest. Wij geven hier de gemene deler van de meningen van de betrokkenen weer. Dit betekent niet dat alle geïnterviewden er individueel over denken zoals hier is weergegeven.

aanleiding om mee te gaan met cliënten bij een aanvraag omdat ze er van overtuigd zijn dat de kans dat de cliënt de kosten vergoed krijgt, dan aanzienlijk groter zijn. Voorbeelden die intermediaire organisaties gaven van onduidelijkheden zijn:

- verschillende beoordeling van noodzaak om huisraad zoals vloerbedekking, gordijnen of een nieuw matras aan te schaffen;
- de gemeente Leiden gaat er vanuit dat het aanbod dat de minima gebruik kunnen maken van een volledige vergoeding van de premie voor de aanvullende ziektekostenverzekering ertoe leidt dat zij in principe geen bijzondere ziektekosten meer maken waarvoor een beroep wordt gedaan op de bijzondere bijstand. Het gevolg van deze insteek is dat het voor minima die wel een beroep doen op de bijzondere bijstand voor bijzondere (niet-gedekte) ziektekosten moeilijk is om een vergoeding te krijgen;
- de informatievoorziening aan de minima over de beschikbare voorzieningen kan beter. Gemeentelijke initiatieven zoals de campagne 'Wat krijgen we nou?', een gemeentelijke flyer met alle voorzieningen of de voorheen gehouden jaarlijkse voorlichtingsbijeenkomst voor intermediairs zou de gemeente moeten herhalen. Tegelijkertijd merken veel vertegenwoordigers ook op dat hun cliënten vaak wel voor de voorzieningen in het kader van het minimabeleid in aanmerking komen, maar dat allerlei papieren informatie hen niet bereikt.
- de intermediaire organisaties voelen zich niet aangesproken door de gemeente als ketenpartner om gezamenlijk de minima te bereiken terwijl zij daar zeker toe bereid zijn.
- het minimabeleid is erg gericht op een soort 'gemiddelde klant'. Voorzieningen zoals een zwembadregeling sluiten niet aan op behoeften van bijzondere groepen zoals dak- en thuislozen of verslaafden. Voor hen zijn er ook nauwelijks andere voorzieningen die echt op hun situatie aansluiten. Ook voor mensen met bijvoorbeeld een eigen huis (en daarmee samenhangend 'dichtgemetseld vermogen') is de aansluiting van het aanbod op behoeften betrekkelijk.
- het Leidse minimabeleid heeft als doel om het inkomen op peil te houden en om bij te dragen aan participatie. Ook het op peil houden van het inkomen is een manier om participatie te stimuleren, immers participeren kost geld.

2.7 Doelmatigheid van de uitvoering

192 In deze paragraaf geven we antwoord op de volgende vragen:

- wat waren de uitvoeringskosten van het minimabeleid en van de verschillende regelingen tussen 2006-2009?
- hoe verhouden deze uitvoeringskosten zich tot het beschikbare en gebruikte budget voor regelingen?

2.7.1 De verhouding tussen uitvoeringskosten en gebruikte budget

193 In 2009 gaf Leiden ongeveer 5,7 miljoen euro uit aan de voorzieningen die Leiden verstrekt in het kader van het minimabeleid (zie voor nadere toelichting paragraaf 2.6). Tegen deze uitgaven stond een post van ongeveer 300.000 euro aan uitvoeringskosten.

Het grootste deel van het minimabeleid wordt uitgevoerd door de afdeling Backoffice Dienstverlening (tean WIZ), unit Ontvangst & Minimabeleid. Naast de directe uitvoering van het minimabeleid is deze unit bijvoorbeeld ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet kinderopvang en voor het ontvangst van klanten voor bijvoorbeeld uitkeringen en schuldhulpverlening etc. Kwijtschelding en een deel van de bijzondere bijstand worden uitgevoerd door andere afdelingen.

Schatting van de unitleider ontvangst en minimabeleid is dat 3 à 4 fte zich bezig houdt met de directe uitvoering van het minimabeleid. samen met de tijd die de unitleider zelf besteed aan ondersteuning en uitvoering gaan we uit van 4 fte. Om overige kosten als huisvesting en automatisering toe te rekenen aan het minimabeleid maken we gebruik van een overheadpercentage van 45% op de personeelslasten (afgestemd met de gemeente). Uitgaande van gemiddelde personeelskosten van 50.000 per persoon per jaar komen de uitvoeringskosten daarmee op ongeveer 290.000 euro.

Daarnaast wordt er jaarlijks een bedrag besteed aan 'promotiekosten' zoals folders, flyers en portokosten van de automatische beschikkingen. Dit is minimaal 20.000 euro. Het bedrag dat jaarlijks wordt uitgegeven voor dit soort kosten varieert. Voor de campagne in 2008 is er bijvoorbeeld € 50.000 uitgegeven ten laste van het verstrekkingenbudget.

Omdat er in de uitvoerende werkzaamheden geen onderscheid wordt gemaakt in activiteiten ten laste van de verschillende voorzieningen, kunnen we geen uitspraken doen over de doelmatigheid van de verschillende voorzieningen. Wel is duidelijk dat het verstrekken van voorzieningen waarvoor individuele toetsing nodig is, arbeidsintensiever is dan ambtshalve verstrekkingen.

194 De gemeente Leiden heeft in de afgelopen jaren verschillende initiatieven ondernomen om de verstrekking van voorzieningen laagdrempeliger en eenvoudiger te maken. Een aantal van deze initiatieven dragen ook bij aan een doelmatiger uitvoering. Voorbeelden hiervan zijn de ambtshalve jaarlijkse uitkering bij chronisch zieken of gehandicapten, de ambtshalve toekenning voor de declaratieregeling en de schoolbijdrage en de jaarlijkse uitkering van de langdurigheidstoelage zonder herhaalde individuele aanvraag. Leiden zoekt hiermee bewust de grenzen op van de wet.

2.8 Rechtmatigheid van het minimabeleid

In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag of de regelingen en de uitvoering van deze regelingen in overeenstemming met landelijke wetgeving?³⁵

195 Omdat de gemeente bij de uitvoering van het minimabeleid gehouden is aan de voorschriften daarover in de WWB, is het van belang dat de uitvoering rechtmatig is. Zoals eerder toegelicht schrijft het kader voor dat het Rijk het sociaal minimum vaststelt en de gemeente de minima waar nodig compenseert voor bijzondere uitgaven door bijzondere omstandigheden. Daarnaast stimuleert de gemeente participatie door voorzieningen die zij in het kader van het minimabeleid verstrekt.

196 Bij de uitvoering van het minimabeleid zoekt de gemeente Leiden actief de grenzen van de wet op. Zij doet dit zowel bij de invulling van de beleidsdoelstelling 'besteedbaar inkomen op peil houden' als bij het realiseren van een zo laagdrempelig en doelmatig mogelijke uitvoering. Uit interne controle (verbijzonderde interne controle) nog externe controle (de accountant) is gebleken dat hiermee de afgelopen jaren onrechtmatigheden zijn begaan.

2.8.1 De grenzen van het op peil houden van het inkomen

197 In de praktijk biedt de kaderstelling van de WWB ruimte voor lokale invulling. Het is de gemeente bijvoorbeeld toegestaan om aan 65-plussers categoriale verstrekkingen te bieden als hierbij geen sprake is van ongerichte inkomenssuppletie. Het moet aannemelijk zijn dat de groep die de categoriale verstrekking krijgt de daarmee te dekken kosten maakt. Waarbij een telkens terugkerend punt van aandacht is of het echt aannemelijk is dat elke burger die tot de betreffende groep behoort ook daadwerkelijk gesteld is voor de kosten waarvoor je de verstrekking aanbiedt.

198 Om invulling te geven aan de doelstelling 'het besteedbaar inkomen op peil houden', bevat het Leidse minimabeleid verschillende categoriale voorzieningen en andere regelingen die vanwege mogelijke inkomensdalingen in het leven zijn geroepen. De keuze om in 2005 de tegemoetkoming voor de aanvullende ziektekostenverzekering per inwoner te verhogen van 9,75 naar 21,60 euro is ingegeven door de verwachte koopkrachtdaling voor de minima in 2006.

³⁵ We beantwoorden deze vraag op basis van informatie van ambtenaren van de gemeente Leiden en de Leidse beleidsstukken. We voeren geen analyse uit van de landelijke wetgeving.

2.8.2 De grenzen van een laagdrempelige en doelmatige uitvoering

199 In paragraaf 2.7 hebben we een aantal voorbeelden gegeven van manieren waarop de gemeente de uitvoering laagdrempeliger en doelmatiger heeft gemaakt. Zoals eerder opgemerkt leidt deze slag ook tot vragen ten aanzien van de rechtmatigheid. De keuze om bij chronisch zieken of gehandicapten in de uitvoering wel om bewijsmateriaal te vragen, maar daarbij een pragmatische insteek te kiezen (bijvoorbeeld een medicijnverpakking in plaats van een doktersverklaring) is een voorbeeld van de manier waarop Leiden de randen van de wet opzoekt.

A Uitwerking aanpak

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd

1 Bij aanvang van dit onderzoek ontbrak de noodzakelijke informatie om scherpe en relevante onderzoeksvragen te formuleren. Daarom is besloten dit onderzoek in twee fasen op te splitsen:

- fase 1: het verzamelen van feiteninformatie over het totaal aan regelingen en voorzieningen en welke doelen de gemeente Leiden daarmee wil bereiken. Op basis daarvan zijn de onderzoeksvragen voor fase 2 bepaald;
- fase 2: beantwoorden van de in fase 1 vastgestelde onderzoeksvragen en aan de hand hiervan bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Leidse minimabeleid.

Fase 1 verzamelen van feiteninformatie over het totaal aan voorzieningen

2 Het project is gestart met een gesprek met de subcommissie RKC, waarin de doelstelling en de precieze aanpak is vastgesteld. In dit gesprek is de informatie uit het vooronderzoek van de rekenkamercommissie verzameld. Op basis daarvan hebben we gesprekken gevoerd met:

- Piet Minderhoud, beleidsmedewerker afdeling Sociaal en Economisch Beleid verantwoordelijk voor Minimabeleid;
- Arnaud Blok, afdelingshoofd uitvoering team uitvoering Minimabeleid;
- Jan Jaap de Haan, Wethouder van Cultuur, Werk en Inkomen;
- Simon Honsbeek, procesdeskundige innen (belastingen).

3 Het verzamelde materiaal hebben we verwerkt in een tussenrapportage die de rekenkamercommissie heeft gebruikt om de onderzoeksvragen te formuleren

Fase 2: verzamelen informatie voor beantwoording van de onderzoeksvragen

4 Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we op verschillende manieren informatie verzameld:

- interviews houden met medewerkers van de gemeenten en vertegenwoordigers van intermediaire organisaties;
- stukken bestuderen die specifiek betrekking hebben op de gemeente Leiden (beleidsinformatie, beleidsnota's en andere stukken);
- stukken bestuderen die geen betrekking hebben op Leiden maar wel op armoedebeleid (onderzoeken uit andere gemeenten, onderzoeken met een landelijke dekking, kamerstukken etc.).

5 De interviews hebben we op twee manieren afgenomen. We hebben direct betrokkenen zoals het hoofd uitvoering minimavoorzieningen, de betrokken controller en de verantwoordelijk beleidsmedewerker meerdere keren individueel en gezamenlijk gesproken. Daarnaast hebben we twee groepsinterviews gehouden. In het ene groepsinterview hebben we met beleidsmedewerkers

gesproken die verantwoordelijk zijn voor aanpalende beleidsterreinen zoals jeugdbeleid of Wmo. In het andere groepsinterview hebben we gesproken met vertegenwoordigers van intermediaire organisaties wiens cliënten voor een groot deel in aanmerking komen voor het minimabeleid. Denk hierbij aan de sociaal raadslieden of de opvang voor dak- en thuislozen.

6 De tabellen 7 en 8 bevatten een overzicht van de mensen die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken.

Naam	functie
Nynke Zwierstra	Beleidsmedewerker realisatie team stadsleven
Marianne Kooijmans	Teamleider WIZ
Ada Klein	Beleidsmedewerker schuldhulpverlening
Nanda van Beest	Beleidsmedewerker jeugdzorg
Jacqueline Pietersen	Raad en daadwinkel
Ike de Ruyter	Teamleider welzijn en zorg

Tabel 7 overzicht van de geïnterviewde mensen die werkzaam zijn bij de gemeente Leiden

Naam	Organisatie
Ad Janson	Stichting Radius
Eltjo Meijer	Cliëntenraad
Gijs van der Voet	Kwadraad
Riekje Elser	Kwadraad
Anja Joor	Stichting MEE
Mart Meeuwissen	Binnenvest
Jan Siebols	Stichting Urgente Noden

Tabel 8 overzicht van de geïnterviewde mensen die andere organisaties vertegenwoordigen dan de gemeente

Reikwijdte van het onderzoek

7 Bij de toets of een regeling valt binnen de reikwijdte van dit onderzoek is het criterium gehanteerd of de regeling of voorziening alleen of met name gericht is op mensen met een minimuminkomen (waarbij de inkomensgrens kan verschillen per regeling). Regelingen zoals kwijtschelding of bijzondere bijstand vallen door dit criterium in het onderzoek. De regelingen tezamen noemen we in dit onderzoek 'minimabeleid' (dit is hiermee een bredere definitie dan door sommigen in de gemeente Leiden wordt gehanteerd).

8 Het onderzoek is ingekaderd in tijd, plaats en doelgroep. Het onderzoek heeft betrekking op het beleid en de ontwikkeling hiervan tussen 2006 en juni 2009. Het onderzoek heeft betrekking op het Leidse minimabeleid. De doelgroep die hiervoor in aanmerking komt, is inwoners van 18 jaar en ouder, met uitzondering van studenten, die een netto maandinkomen hebben dat lager is dan

110% van de bijstandsnorm. Als in regelingen de definitie van de doelgroep ruimer of beperkter is, geven we dit aan.

B Tabellen

1 Budget en gebruik 2005-2009 (in 2005 exclusief kwijtschelding, langdurigheidstoelage alleen in 2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
budget kwijtschelding		€ 487.000	€ 825.000	€ 825.000	€ 907.000
budget bijz. bijst en minimabeleid	€ 3.970.511	€ 5.298.605	€ 5.562.000	€ 5.934.000	€ 6.287.592
Totaal budget	€ 3.970.511	€ 5.785.605	€ 6.387.000	€ 6.759.000	€ 7.194.592
uitgaven					
kwijtschelding		€ 272.000	€ 647.000	€ 829.000	€ 837.000
av-speciaal (Z&Z)	€ 832.969	€ 1.290.929	€ 1.426.667	€ 1.184.269	€ 1.343.016
chronisch ziek en 65-plus		€ 939.992	€ 968.097	€ 1.017.741	€ 1.051.700
bijzondere bijstand	€ 1.172.769	€ 1.352.886	€ 1.042.125	€ 1.104.433	€ 902.262
declaratieregeling	€ 132.456	€ 533.195	€ 746.411	€ 788.928	€ 862.454
langdurigheidstoelage					€ 601.317
woonlastenregeling	€ 232.277	€ 289.356	€ 376.475	€ 341.125	€ 449.201
eemalig 65-plus	€ 281.720	€ 382.178	€ 393.806	€ 361.744	€ 356.849
schoolbijdrage	€ 14.789	€ 50.337	€ 183.957	€ 152.481	€ 78.988
maaltijdvoorziening (Radius)	€ 47.637	€ 53.000	€ 62.000	€ 48.937	€ 51.383
vakantieregeling en zwembadpas.	€ 31.465	€ 47.334	€ 49.592	€ 49.678	€ 37.045
overig ³⁶	€ 871.875	€ 23.365	€ 51.041-	€ 23.591	€ 41.000-
totale uitgaven	€ 3.617.957	€ 5.234.572	€ 5.845.089	€ 5.901.927	€ 6.530.215
verschil	€ 352.554	€ 551.033	€ 541.911	€ 857.073	€ 664.377

³⁶ Overige uitgaven in 2005 waren hoog door de eenmalige € 250 regeling (643.000 euro), en het wegzetten van extra budget uit 2004 (217.000 euro). Het negatieve bedrag in 2007 werd veroorzaakt door terugontvangen bedragen voor medische adviezen (-76.000 euro). Het negatieve bedrag in 2009 werd veroorzaakt door vrijval van verplichting voor de eenmalige € 50 euro regeling uit 2008 (-85.000 euro).

2 Cumulatie besteedbaar inkomen per maand, voor de jaren 2006, 2007, 2008 en 2009 (behalve 2009 exclusief kwijtschelding, langdurigheidstoelage is voor alle jaren bedrag van 2009)

In 2006:

	Alleen- staande	Echtpaar AOW	Eenouder 2 kind	2 volw. 2 kind
INKOMEN				
Minimuminkomen	800	1210	1028	1142
Overige inkomsten landelijk	75	196	379	456
<i>Inkomsten minimabeleid</i>	66	138	126	168
TOTALE INKOMSTEN	941	1544	1533	1766
UITGAVEN				
Vaste lasten	448	558	553	665
Reserveringsuitgaven	150	214	238	298
Huishoudgeld	216	353	442	543
TOTALE UITGAVEN	814	1125	1233	1506
<i>vrij besteedbaar inkomen excl. Leids minimabeleid</i>	<i>61</i>	<i>281</i>	<i>174</i>	<i>92</i>
<i>vrij besteedbaar inkomen incl. Leids minimabeleid</i>	<i>127</i>	<i>419</i>	<i>300</i>	<i>260</i>

In 2007:

	Alleen- staande	Echtpaar AOW	Eenouder 2 kind	2 volw. 2 kind
INKOMEN				
Minimuminkomen	823	1248	1059	1176
Overige inkomsten landelijk	82	204	396	477
<i>Inkomsten minimabeleid</i>	67	140	127	170
TOTALE INKOMSTEN	972	1592	1582	1823
UITGAVEN				
Vaste lasten	468	603	583	720
Reserveringsuitgaven	139	204	232	294
Huishoudgeld	216	354	444	545
TOTALE UITGAVEN	823	1161	1259	1559
<i>vrij besteedbaar inkomen excl. Leids minimabeleid</i>	<i>82</i>	<i>291</i>	<i>196</i>	<i>94</i>
<i>vrij besteedbaar inkomen incl. Leids minimabeleid</i>	<i>149</i>	<i>431</i>	<i>323</i>	<i>264</i>

In 2008:

	Alleen- staande	Echtpaar AOW	Eenouder 2 kind	2 volw. 2 kind
INKOMEN				
Minimuminkomen	841	1280	1081	1201
Overige inkomsten landelijk	89	220	413	504
<i>Inkomsten minimabeleid</i>	68	142	128	172
TOTALE INKOMSTEN	998	1642	1622	1877
UITGAVEN				
Vaste lasten	457	588	577	710
Reserveringsuitgaven	156	230	252	323
Huishoudgeld	220	358	450	551
TOTALE UITGAVEN	833	1176	1279	1584
<i>vrij besteedbaar inkomen excl. Leids minimabeleid</i>	<i>97</i>	<i>324</i>	<i>215</i>	<i>121</i>
<i>vrij besteedbaar inkomen incl. Leids minimabeleid</i>	<i>165</i>	<i>466</i>	<i>343</i>	<i>293</i>

In 2009 (inclusief kwijtschelding):

	Alleen- staande	Echtpaar AOW	Eenouder 2 kind	2 volw. 2 kind
INKOMEN				
Minimuminkomen	854	1347	1097	1219
Overige inkomsten landelijk	103	198	448	518
<i>Inkomsten minimabeleid</i>	83	164	156	200
TOTALE INKOMSTEN	1040	1709	1701	1937
UITGAVEN				
Vaste lasten	487	628	596	742
Reserveringsuitgaven	150	223	242	312
Huishoudgeld	242	408	503	621
TOTALE UITGAVEN	879	1259	1341	1675
<i>vrij besteedbaar inkomen excl. Leids minimabeleid</i>	<i>78</i>	<i>286</i>	<i>204</i>	<i>62</i>
<i>vrij besteedbaar inkomen incl. Leids minimabeleid</i>	<i>161</i>	<i>450</i>	<i>360</i>	<i>263</i>

C Doelstellingen per voorziening

Naam regeling	gevonden uitwerking doelstelling
aanvullende collectieve ziektekostenverzekering: AV	notitie minimabeleid 2004: [AV is] 'een belangrijk middel waarmee Leiden de toegankelijkheid van de zorg voor minima in financiële zin kan garanderen'
eenmalige uitkering chronisch zieken, gehandicapten en 65-plus	<ul style="list-style-type: none"> • Extra middelen 2004, Minimabeleid: [vergoeding van] "verborgen kosten .. waar deze doelgroep veelal mee te maken heeft, zoals extra kosten energieverbruik, het bloemetje voor de mantelzorger, kledingslijtage, 'klusjes rondom huis'" • bedrag gebaseerd op schatting Patiëntenorganisaties: schatten is dat verborgen kosten ca. € 25 per maand bedragen, dus € 300 per jaar
vrij besteedbare uitkering 65-plus	notitie minimabeleid 2004: bevordering maatschappelijke participatie
woonlasten regeling	geen specifieke uitwerking van doelstellingen gevonden
individuele bijzondere bijstand	<i>landelijke regeling</i> <ul style="list-style-type: none"> • Witgoedregeling voor langdurige minima: Vóór 2004 bijzondere bijstand 'om niet' verstrekt voor duurzame gebruiksgoederen i.p.v. leenbijstand. In verband met de noodzakelijke bezuinigingen 'om niet' regeling komen te vervallen. • Huishoudens die een aantal jaren van een minimuminkomen leven hebben in de praktijk echter nauwelijks ruimte om een lening af te lossen. Vaak is er al sprake van schuldenproblematiek en komt de lening van SOZA daar nog eens bovenop. • Om deze reden om niet verstrekking duurzame gebruiksgoederen (huishoudelijke apparatuur) opnieuw ingevoerd
kwijtschelding	<i>landelijke regeling</i>
declaratieregeling	minimabeleid 2006: uitwerking waarom uitbreiding van mogelijk te declareren zaken wenselijk is
regeling schoolbijdrage	in 2004 opnieuw ingevoerd, omdat eenmalige uitkering verviel. geen concrete doelstelling benoemd
seizoenszwembadabonnement (gezin) tegen gereduceerd tarief	notitie minimabeleid 2004: maatschappelijke participatie
vakantieweken voor minima langdurigheidstoelage	notitie minimabeleid 2004: maatschappelijke participatie <i>landelijke regeling</i>
opstapregeling:	<ul style="list-style-type: none"> • aanbiedingsformulier DMT 15 april 2003: ouders/verzorgers stimuleren mee te doen aan het Op Stap project (voorkomen onderwijsachterstand jonge kinderen) • werd uitgevoerd zonder onderliggend besluit. "eerder besluitvorming 'summer'"
subsidie SUN (Stichting Urgente Noden):	Gemeente geeft 25.000 euro per jaar. Concrete doelstelling is verdrievoudiging van het geïnvesteerde bedrag in de vorm van noodhulp aan de Leidse burger
subsidie voedselbank:	geen uitwerking gevonden
korting op maaltijden via maaltijdvoorziening 'tafeltje dekje':	geen uitwerking gevonden

D Landelijke inkomensondersteunende voorzieningen

1 Via de belastingdienst kunnen minima gebruik maken van de volgende regelingen:

- **huurtoeslag:** de huurtoeslag heette voorheen huursubsidie en is een tegemoetkoming in de huurkosten van minima. De hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van de hoogte van de huur van het huis, het (gezamenlijk) inkomen en het (gezamenlijk) vermogen van de huurder(s);
- **zorgtoeslag:** sinds de invoering van de zorgverzekeringswet in 2006 komen mensen met lagere inkomens in aanmerking voor een bijdrage van de Belastingdienst. De toeslag is afhankelijk van het inkomen en bedraagt maximaal 1.465 euro per jaar voor echtparen/samenwonenden en 684 euro per jaar voor alleenstaanden;
- **kindgebonden budget:** vanaf 1 januari 2009 is dit de nieuwe benaming voor de kindertoeslag. Verschil met de kindertoeslag is dat er nu naar het aantal kinderen per gezin wordt gekeken. De toeslag is afhankelijk van het inkomen en bedraagt maximaal 1.011 euro per jaar voor gezinnen met één kind en 1.611 euro voor gezinnen met vier kinderen. Voor elk volgend kind ontvangt men 51 euro per jaar extra;
- **kinderopvangtoeslag:** kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten voor kinderopvang. Kinderopvangtoeslag bestaat in de meeste gevallen uit twee delen: een overheidsbijdrage en een werkgeversbijdrage. De overheidsbijdrage is afhankelijk van het inkomen. De werkgeversbijdrage wordt uitgekeerd als extra toeslag en is niet afhankelijk van de hoogte van het inkomen, maar van de kosten voor de kinderopvang.

2 Via de informatiebeheer groep krijgen ouders en kinderen een bijdrage voor hun studiekosten via de Tegemoetkoming Schoolkosten (WTOS) en de Studiefinanciering, afhankelijk van het inkomen en het vermogen van de ouders.

3 Daarnaast hebben minima nog recht op een aantal regelingen zoals kwijtschelding waterschapsbelasting en (belasting)kortingen zoals (algemene) heffingskorting alleenstaande ouderskorting, jonggehandicaptenkorting, ouderenkorting en ouderschapsverlofkorting.

E Toelichting voorbeeldbegrotingen Nibud

1 In paragraaf 2.4.2 gebruiken we voorbeeldbegrotingen van het Nibud om het besteedbaar inkomen uit te rekenen. Deze bijlage bevat de toelichting op de voorbeeldbegrotingen.

2 Als inkomen is in de voorbeeldbegroting uitgegaan van het bijstandsbedrag voor het type huishouden, inclusief de maximale toeslag voor alleenstaanden en alleenstaande ouders. De heffingskortingen die via de uitkerende instantie worden verwerkt zijn hierin opgenomen. De heffingskortingen die men zelf via een voorlopige teruggaaf bij de Belastingdienst moet aanvragen zijn apart opgenomen achter de post heffingskortingen. Het gaat hier om de (aanvullende) kinderkorting.

3 Wat betreft de uitgaven zijn in de voorbeeldbegroting eerst de basisbedragen voor de voor iedereen onvermijdbare uitgavenposten (bijvoorbeeld huur en voeding) ingevuld. Wat dan nog van het inkomen resteert, is als één bedrag opgenomen. Dit restbedrag is beschikbaar voor de posten die met een * zijn gemerkt. Het kan ook gebruikt worden om extra geld te besteden aan de posten waar wel al een bedrag staat ingevuld. Bij de uitgavenposten die met een * gemerkt zijn, staan geen bedragen omdat er geen minimumbedragen voor te geven zijn. Ook de met een * gemerkte posten zullen deels onvermijdbaar blijken en de keuze zal dan ook veelal beperkt zijn.

4 De vaste lasten zijn in deze voorbeelden relatief laag gehouden. Voor huur is de basishuur van de huurtoeslag aangehouden. Voor energiekosten zijn minimale bedragen opgenomen. Het bedrag tussen haakjes bij de heffingen is een indicatie van het bedrag dat gemiddeld nodig is als er helemaal geen kwijtschelding voor de heffingen geldt. De premie voor de zorgverzekering (basis en aanvullend) is bij de post verzekeringen opgenomen. Er zijn geen kosten opgenomen voor contributies, lidmaatschappen en een abonnement op een dagblad. Met ingang van 2006 zijn de uitgavenposten telefoon, kabelabonnement en internet samengevoegd in de voorbeeldbegrotingen. Voor elk huishouden is een bedrag opgenomen voor één goedkope mobiele telefoon, televisie via de kabel en een computer met internetverbinding (via de kabel).

5 Bij de reserveringsuitgaven staan de bedragen genoemd die een huishouden in principe zou moeten reserveren om deze onregelmatige uitgaven te kunnen betalen. Voor de post inventaris is uitgegaan van een situatie waarin een volledige inboedel aanwezig is, die geleidelijk aan wordt vervangen. In deze post is ook een klein bedrag opgenomen voor het onderhoud van een huurwoning.

6 Ook voor de huishoudelijke uitgaven zijn minimale bedragen opgenomen. In de post persoonlijke verzorging is voor personen vanaf 12 jaar een klein bedrag opgenomen voor de kapper. In verband met de identificatieplicht voor personen

vanaf 14 jaar zit in de post diversen een bedrag voor de kosten van een identiteitskaart. Ook voor de kosten van een betaalrekening is een klein maandbedrag opgenomen bij de post diversen.