



Gemeente Jacobusrouwe

gemeente Tilburg



Beter presteren met bijzondere bijstand

Innovatief minimabeleid met behulp van marketingstrategieën

Datum

06 mei 2009

Opdrachtgever

Consortium van 13 gemeenten
en 3 ISD'n

Uitgebracht aan:

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid

Auteur

Atlas Advies

Versie

3.0

Pagina's

32

Evaluatierapport van het Innovatieprogramma Werk en Bijstand 2006 (IPW) 'beter presteren met bijzondere bijstand'

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	4
1.2 Doelstelling project	4
1.3 Beoogde resultaten	5
1.4 Deelnemende gemeenten/ intergemeentelijke sociale diensten.....	6
1.5 Opzet evaluatierapport	6
2. Opbouw van het project	6
2. Opbouw van het project	7
2.1 Eerste Nulmeting.....	7
2.2 Tweede Nulmeting	9
2.3 Bestandsvergelijking	10
2.4 Marketing/ communicatie met doelgroep	10
2.5 Evaluatie.....	11
3. Resultaten & Effecten	12
3.1 Behaalde resultaten	12
3.2 Effecten van het project.....	16
4. Conclusies & Aanbevelingen	19
4.1 Conclusies	19
4.2 Aanbevelingen.....	24

1. Inleiding

Met de komst van de WWB is de scheiding tussen inkomensbeleid door het Rijk en inkomensondersteuning door gemeenten strikter vastgelegd nu het gemeenten niet langer is toegestaan om categoriale inkomensondersteuning te verstrekken aan groepen burgers. Uitzondering hierop zijn mensen van 65 jaar en ouder, chronisch zieken en gehandicapten, collectieve aanvullende ziektekostenpremies en per 1 januari 2009 de langdurigheidstoeslag en ouders met schoolgaande kinderen. Inkomensondersteuning aan minima mag alleen als individueel maatwerk wordt verstrekt: er moet worden vastgesteld of de uitgaven noodzakelijk zijn en of ze daadwerkelijk gemaakt zijn. De gemeenten vinden het moeilijk om de totale doelgroep¹ voor het opgezette minimabeleid te traceren en te bereiken. Het aanreiken van mogelijkheden voor de doelgroep vergt namelijk een bijzondere aanpak. Het traceren en bereiken van de doelgroep maakt onderdeel uit van het project "beter presteren met bijzondere bijstand", dat is voortgevloeid uit het Innovatie Programma Werk en bijstand (IPW). In onderhavig rapport is de evaluatie van dit project uitgewerkt.

Dit inleidende hoofdstuk bevat de aanleiding en de doelstelling van het IPW-project, alsmede de beoogde resultaten en de gemeenten/ intergemeentelijke sociale diensten die hebben deelgenomen. In 1.5 is ten slotte de opzet van dit evaluatierapport beschreven.

1.1 Aanleiding project

Elke gemeente heeft in de jaren voor de start van het project op diverse manieren geprobeerd de doelgroep te benaderen. Folders, huisbezoek aan ouderen, billboards in de stad, speciale advertenties en/of inzetten van intermediairs zijn voorbeelden van instrumenten die zijn en worden ingezet. Ook is geprobeerd om de doelgroep binnen andere bestanden van ons sociale zekerheidsstelsel en de Belastingdienst op te sporen. Een op het oog effectieve manier om de grootte van de doelgroep te bepalen en hen daarna te benaderen, doch verschillende drempels doen zich voor bij deze "eenvoudige" bestandsvergelijking: voorbeelden zijn privacywetgeving en verschillende definities van inkomen en vermogen.

Naast het traceren en bereiken van de doelgroep vormt ook het streven om procedures rondom armoedebestrijding te vereenvoudigen een aanleiding voor dit project. Gemeenten proberen procedures te simplificeren en speciale regelingen voor specifieke doelgroepen (binnen de mogelijkheden van de WWB) te creëren om mensen er toe te brengen om over 'de drempel' te stappen om aanvullende financiële ondersteuning aan te vragen. Maar ondanks al deze maatregelen blijken bij aanvang van het project toch veel mensen verstoken te blijven van hulp die wel voor hen bedoeld is en in het verschiet ligt.

1.2 Doelstelling project

Het doel van dit project kan als volgt worden omschreven: het inzetten van succesvolle marketingmethoden om de doelgroep aan te zetten meer gebruik te maken van de mogelijkheden van gemeentelijk minimabeleid. Daartoe diende in eerste instantie de doelgroep beter getraceerd en effectiever bereikt te worden. Onder de doelgroep vallen alle bewoners van een gemeente die mogelijk recht hebben op bijzondere bijstand. Daarbij gaat het zowel om diegenen die afhankelijk zijn en/of blijven van een uitkering als wel om mensen die zelf financieel in hun bestaan kunnen en/of willen voorzien.

De samenwerkende partners vonden het bij aanvang wenselijk om de economische positie van bepaalde doelgroepen (alle minima, waaronder WWB'ers) nader te onderzoeken (zowel kwalitatief als kwantitatief). Op deze wijze ontstaat beter inzicht in de omvang van de doelgroep c.q. de problematiek en mogelijk enkele karakteristieken binnen de gehele minimapopulatie (subdoel).

¹ Onder de doelgroep wordt verstaan: inwoners met een inkomen dat ligt onder de grens die binnen de gemeente is vastgesteld voor de verschillende inkomensondersteuningsmaatregelen.

Vergroting van het aantal en de soort van verstrekkingen aan bijzondere bijstand staat voorop (toename van de effectiviteit), zo staat in de projectaanvraag beschreven. Het realiseren van dit doel dient gepaard te gaan met:

- nieuwe methoden om de doelgroep te traceren (bestandsvergelijking);
- nieuwe methoden om de doelgroep te bereiken (marketing);
- het vereenvoudigen van de procedure om tot uitkering over te gaan (procedures);
- het vinden van nieuwe mogelijkheden binnen de WWB c.q. het aangeven van knelpunten binnen de huidige wetgeving (processen);
- de verhouding tussen een uitgekeerde Euro en de daarmee verband houdende interne uitvoeringskosten dient te worden verbeterd (effectiviteit en efficiency);
- deelnemende gemeenten krijgen inzicht in de (succesvol) gebruikte methoden en aangeboden diensten van elkaar (benchmarking).

De centrale doelstelling binnen dit project kan als volgt worden omschreven:

'De doelgroep aanzetten meer gebruik te maken van de mogelijkheden van gemeentelijk minimabeleid, door het inzetten van succesvolle marketingmethoden.'

Tijdens de projectperiode – in mei 2007 - heeft het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) het rapport 'Geld op de plank' gepubliceerd. Hierin zijn vijf oorzaken beschreven die ten grondslag liggen aan het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen. Kijkend naar de bovengenoemde doelstellingen kan worden geconcludeerd dat dit project met name is gericht op twee van deze oorzaken, namelijk:

- Te geringe kennis van de regelingen;
- Gedachte geen recht te hebben op bepaalde regelingen.

In subparagraaf 4.2.3 zijn alle oorzaken als ook de relatie tussen het SCP-rapport en de bevindingen van het huidige project nader uitgewerkt.

1.3 Beoogde resultaten

Het project zal de gemeenten meer inzicht verstrekken in het huidige minimabeleid, als ook nieuwe methoden opleveren waarmee zij de doelgroep van het gemeentelijke (armoede)beleid beter kan bereiken en beter ten dienste kan staan, zo luidde de verwachting bij aanvang van het project. Nieuwe methoden liggen op het gebied van:

- bestandsvergelijking: "hoe kan ik eenvoudig bestanden van andere instanties gebruiken om de doelgroep in kaart te brengen?"
- marketing: "hoe kan ik de doelgroep in beweging brengen?"
- procedures: "hoe kan ik sneller en eenvoudiger een aanvraag afhandelen?"
- processen: "hoe kan ik meer mensen bereiken?" en "welke belemmeringen kom ik tegen en hoe kan ik die oplossen?"
- verwachtingen: "hoe maak ik de beloftes die ik doe aan de doelgroep waar?"
- effectiviteit en efficiency: "hoe kan ik met minder uitvoeringslasten mijn reikwijdte van het minimabeleid vergroten?"
- benchmarking: "hoe presteer ik ten opzichte van andere gemeenten in het land met hetzelfde probleem en wat kan ik van andere gemeenten leren?"

De beoogde resultaten, die hiervoor zijn beschreven, zullen als basis dienen voor de eindrapportage. Belangrijk gegeven is dat dit project een pilot betreft. Dat wil zeggen dat werkwijzen/ methodieken zijn uitgeprobeerd, maar wellicht niet altijd het gewenste resultaat als gevolg hebben gehad. In dit evaluatierapport vormen de succesfactoren en de knelpunten van deze pilot de rode draad.

1.4 Deelnemende gemeenten/ intergemeentelijke sociale diensten

De gemeenten Barendrecht (de trekker), Anna Paulowna, Den Helder, Hellendoorn, Hengelo, Maassluis, Rijssen-Holten, Rotterdam, Twenterand en Wieringen en de Intergemeentelijke Sociale Diensten Midden Langstraat en Rijnstreek hebben dit project gezamenlijk uitgevoerd (de 12 initiatiefnemers). In een later stadium zijn ook de gemeenten Zwolle, Amsterdam, Den Haag, Tilburg, Amersfoort en Goes betrokken geraakt bij het project en heeft de gemeente Den Helder zich terug getrokken. De gemeenten Anna Paulowna en Wieringen zijn tijdens het project deel uit gaan maken van de intergemeentelijke sociale dienst 'Kop van Noord-Holland'.

De gemeenten hebben voor dit project gebruik gemaakt van de financiële middelen die het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid ter stimulering beschikbaar heeft gesteld middels het Innovatieprogramma Werk en Bijstand 2006 (IPW). Het innovatieprogramma is onderverdeeld in een drietal thema's. In dit project heeft het thema 'armoedebeleid en schuldhulpverlening in combinatie met arbeidsmarktbeleid en reïntegratie' centraal gestaan. In het opstellen en de uitvoering van het project hebben de samenwerkende gemeenten/ ISD's zich laten ondersteunen door Conclusion Advies & Management en Atlas Advies.

1.5 Opzet evaluatierapport

In het subsidiekader van het Innovatieprogramma WWB staat beschreven dat de verantwoordingsinformatie een overzicht dient te geven van en inzicht te geven in de behaalde resultaten en effecten t.o.v. de in het plan van aanpak beschreven beoogde resultaten en effecten. Hierbij dient kwantitatief en kwalitatief beschreven te worden welke producten en activiteiten zijn ontwikkeld, uitgevoerd en/of gerealiseerd. Niet-deelnemende gemeenten moeten met het evaluatierapport voldoende informatie hebben om de resultaten van het project in de eigen gemeente te kunnen toepassen.

Dit rapport is gestructureerd aan de hand van de subsidieaanvraag en de bijbehorende subsidiebeschikking. De informatie is middels een tweetal nulmetings en een eindevaluatie bij de deelnemende gemeenten verkregen. In het hoofdstuk na deze inleiding is het project kort uitgewerkt. In hoofdstuk 3 zijn vervolgens de resultaten en de effecten in beeld gebracht. In het laatste hoofdstuk ten slotte zijn de conclusies en de aanbevelingen beschreven. Daarbij zal de vraag centraal staan in hoeverre het gebruik van voorzieningen door de doelgroep is toegenomen.

Belangrijk: het koppelen en vergelijken van verschillende bestanden is normaliter niet toegestaan. Door speciaal voor dit project een verklaring van geen bezwaar af te geven (CBP) en een tijdelijke ontheffing (Ministerie van Financiën) konden de beschreven projectactiviteiten daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het is – kijkend naar de huidige wetgeving - niet toegestaan deze methodieken en werkwijzen toe te passen.

2. Opbouw van het project

In dit hoofdstuk is op korte wijze het project beschreven. Waaruit bestond het project, welke acties zijn uitgevoerd en wat was de bedoeling van die acties? Per onderdeel zijn op bondige wijze de resultaten in beeld gebracht of er wordt verwezen naar hoofdstuk 3, waarin de projectresultaten zijn uitgewerkt.

2.1 Eerste Nulmeting

De eerste fase van het project bestond uit een benchmark tussen de gemeenten ten aanzien van het aanbod in de armoedebestrijding. Deze eerste nulmeting is eind 2006/ begin 2007 middels een vragenlijst afgenomen bij de gemeenten (op dat moment 12) Het zijn de gemeenten die in de eerste aanleg meededen aan het IPW project. De gemeenten Barendrecht (de trekker), Anna Paulowna, Den Helder, Hellendoorn, Hengelo, Maassluis, Rijssen-Holten, Rotterdam, Twenterand en Wieringen en de Intergemeentelijke Sociale Diensten Midden Langstraat en Rijnstreek.

Met deze benchmark is betreffende de deelnemende gemeente inzicht verkregen in de bijzondere bijstandsproducten die het meest en die het minst worden aangevraagd en in de doelgroepen die meer of minder gebruik maken van het recht op bijzondere bijstand. Doel van deze eerste nulmeting was dat gemeenten/ ISD's inzicht kregen in elkaars aanpak, en dat ervaringen werden uitgewisseld op het gebied van armoedebestrijding. Gezien de grote diversiteit die bestaat tussen de verschillende gemeenten was dit een belangrijk projectonderdeel.

Uit de benchmark bleek dat er meerdere redenen kunnen zijn voor het niet-gebruik van bepaalde bijzondere bijstandsproducten. Respondenten gaven in deze enquête aan dat de regeling onduidelijk kunnen zijn, de aanvraagprocedure omslachtig of dat de producten niet vraaggericht zijn.

De vijf bijzondere bijstandsproducten die het meest worden aangevraagd zijn:
1. Collectieve aanvullende ziektekostenverzekering
2. Eigen bijdrage huishoudelijke hulp
3. Duurzame gebruiksgoederen
4. Brillen
5. Tandartskosten

De vijf bijzondere bijstandsproducten die het minst vaak worden aangevraagd zijn:
1. Schoolkosten
2. Sociale alarmering
3. Begraveniskosten
4. Verhuiskosten
5. Voorzieningen in verband met een handicap

Tabel 1 & 2: meest en minst aangevraagde bijstandsproducten

De meeste gemeenten gaven aan zich op alle doelgroepen te richten (ouderen, alleenstaande ouders, ouders van schoolgaande kinderen, chronisch zieken en gehandicapten, zelfstandig ondernemers en mensen die een laag inkomen hebben uit andere bronnen dan een WWB uitkering, zoals de werkenden op en nabij het bijstandsniveau sociale minima). Er zijn een aantal gemeenten die aangaven zich daarbij specifiek te richten op de niet-werkenden. Uit de nulmeting werd duidelijk dat zelfstandig ondernemers en werkende sociale minima niet tot de doelgroep behoren waarop ze zich actief richten, terwijl ook in deze groepen mensen zitten die recht hebben op bijzondere bijstandsproducten. Dit is mogelijk aangezien gemeenten beleidsvrijheid hebben om prioriteit te geven aan bepaalde doelgroepen. De doelgroepen die vaak en minder vaak gebruik maken van het recht op bijzondere bijstand bij de deelnemende gemeenten worden hieronder weergegeven.

De doelgroepen die het meeste gebruik maken van bijzondere bijstand zijn:
1. Ouderen
2. Alleenstaande ouders
3. Ouders van schoolgaande kinderen

De doelgroepen die het minst vaak gebruik maken van bijzondere bijstand zijn:
1. Zelfstandig ondernemers
2. Werkende sociale minima

Tabel 3 & 4: meest en minst gebruikmakende doelgroepen

De bijzondere bijstandsproducten van de gemeenten bleken erg divers te zijn van opzet. In overleg met de gemeenten is toen een prioritaire lijst vastgesteld van producten en regelingen die met meest worden aangevraagd en het meest in lijn met de politieke prioriteiten is.

In de eerste plaats kwam naar voren dat veel gemeentelijke prioriteiten zich te richt op armoedebestrijding van huishoudens met kinderen. Hierom zijn de participatieregeling voor kinderen aangemerkt als te onderzoeken regeling. Verder hebben gemeenten de intentie om de bijzondere bijstandsproducten zoals brillen en tandartskosten mede onder te brengen bij de aanvullende zorgverzekering. Door deze regeling te onderzoeken worden een aantal bijzondere bijstandsproducten ook meegenomen. Tevens is ook de gemeentelijke regeling voor kwijtschelding lokale lasten toegevoegd². Deze regeling is ook bedoeld voor doelgroepen met een laag inkomen en is middelen getoetst. Deze regeling is niet gerelateerd aan WWB, maar aan de lokale belastingwetgeving. Er is ook geconstateerd dat deze regeling bij alle gemeenten wordt uitgevoerd, ook in het kader van de armoede bestrijding en een substantieel niet-gebruik kent³. Om deze redenen is gekozen om deze regeling ook te betrekken in de pilot. De onderzochte regelingen zijn:

1. Kwijtschelding lokale lasten
2. De collectieve zorgverzekering
3. De participatieregelingen voor kinderen
4. De duurzame gebruiksgoederen.

Hoe er door de gemeenten wordt gecommuniceerd op het gebied van de bijzondere bijstand is erg divers, zo bleek uit de benchmark. Het inzetten van de juiste communicatiemiddelen en – strategieën ten behoeve van een specifieke doelgroep heeft zijn invloed op het bereiken hiervan. Van de twaalf gemeenten/ ISD's werkten er twee met specialisten op het gebied van de bijzondere bijstand. Uit het onderzoek werd niet duidelijk of het werken met generalisten beter functioneert dan het werken met specialisten. Medewerkers gaven aan dat zij in de praktijk weinig tot niet toekomen aan het verlenen van bijzondere bijstand. Dit komt door te weinig personeel/ formatie/ uren en de complexiteit bij het vaststellen van de rechtmatigheid. Uit de tweede nulmeting bleek dat respondenten geen achterstanden meer hadden in het behandelen van de aanvragen bijzondere bijstand. Bij enkele gemeenten hebben organisatiewijzigingen en of formatie aanpassingen plaats gevonden om aanvraag pieken op te vangen.

Meer informatie over de eerste nulmeting is te vinden in het rapport 'Benchmark: beter presteren met bijzondere bijstand'.

² Deze regeling is ook onderzocht door het SCP-rapport "Geld op de plank", niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, mei 2007.

³ Zie noot 1, niet gebruik is: 45% bij een inkomenscriterium van 105% van de bijstandsnorm

2.2 Tweede Nulmeting

Voordat de bestandsvergelijking is uitgevoerd, heeft een tweede nulmeting (nulmeting) plaatsgevonden. Dit was een uitvloeisel van de bevindingen van College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Het CBP hecht namelijk aan actualiteit van gegevens. Derhalve is in overleg met het Ministerie van SZW besloten dat er een tweede nulmeting moest plaatsvinden. Door een nulmeting uit te voeren, kan het uiteindelijke resultaat beter inzichtelijk worden gemaakt en kan beter worden beoordeeld of is voldaan aan de proportionaliteitseis. Gemeenten en andere overheidsinstellingen mogen namelijk niet zomaar gegevens uitwisselen. Om die reden heeft het CBP getoetst in hoeverre de projectactiviteiten ten aanzien van privacygegevens passen binnen de juridische kaders. Dit College waakt over de handhaving van de privacywetgeving. De bestandskoppeling binnen dit IPW-project mocht alleen worden ingezet met als doel burgers te attenderen op bijzondere bijstandsproducten die een substantiële bijdrage leveren aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Om de bijdrage van dit IPW-project inzichtelijk te maken was een nulmeting en een eindevaluatie daarom noodzakelijk. Om die reden is eind 2008/ begin 2009 een tweede nulmeting tot uitvoering gebracht bij de (inmiddels) 16 deelnemende gemeenten/ ISD's.

De tweede nulmeting heeft voor elke gemeente/ ISD een minirapportage opgeleverd waarin de nulmeting op gemeentelijk niveau betreffende bijzondere bijstand is uitgewerkt. Daarnaast is een korte samenvatting gemaakt van de algemene bevindingen uit de nulmeting. Met de minirapportages en de korte samenvatting is een beeld gevormd van de gemeentelijke situatie voor de bestandskoppeling. Alle deelnemende gemeenten hebben op één of andere manier impliciet of expliciet⁴ de bestrijding van het niet-gebruik van de bijzondere bijstand in hun programma's staan, zo blijkt uit de nulmeting. Gemeenten hebben grote beleidsvrijheid voor het bestrijden van armoede, waardoor gemeenten moeilijk te vergelijken zijn. Het lijkt er op dat gemeenten met de meest concrete doelstellingen voor bestrijding van het niet-gebruik van bijzondere bijstand meer acties ondernemen om aan deze doelstellingen te voldoen. In de gevallen waarin ook de gemeenteraad zich expliciet uitspreekt over armoedebeleid, leidt dit vaak tot gerichte beleid- en communicatieacties. Het meedoen van gemeenten aan convenanten met het Rijk, zoals "Kinderen doen mee" is ook een extra 'trigger' om armoede te bestrijden bij gezinnen met kinderen.

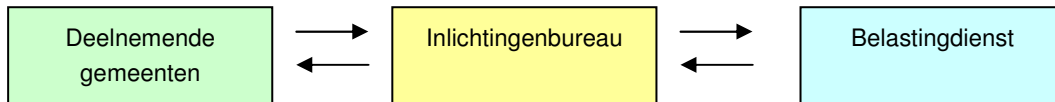
De verschillen bij gemeenten zijn groot als het gaat om de instrumenten voor bestrijding van armoede en het niet-gebruik van de minimaregelingen. In met name grotere gemeenten wordt expliciet gemeld dat het afleggen van huisbezoeken een instrument is voor armoedebestrijding. Ook in enkele kleinere gemeenten worden huisbezoeken en intermediaire organisaties ingezet als beleidsinstrument voor de bestrijding van armoede. Bijna alle gemeenten leggen folders bij het zorgloket en andere publieke instellingen om de doelgroep buiten de bekende WWB-klanten te benaderen. Digitale informatie op de website over het mogelijke recht op bijzondere bijstand en andere minimaregelingen, heeft vooral effect als mensen via andere directe informatiekanalen daarop geattendeerd worden, zo wordt door de respondenten aan gegeven.

In veel gemeenten is niet altijd bekend wat het toekenningspercentage is. Dit hangt af of het uit het systeem kan worden gehaald. Het toekenningspercentage is een indicator die kan samenhangen met de doelmatigheid van de communicatie over bijzondere bijstandsproducten en minimaregelingen. De hoogste waarden vindt men vooral bij de participatieregelingen voor kinderen en stadspasachtige regelingen. Deze regelingen zijn eenvoudig van opzet en hebben relatief weinig voorwaarden. Met name bij de deelnameregeling aan een collectieve zorgverzekering ligt het toekenningspercentage hoog. Enkele gemeenten, zowel de grote als kleinere hebben aangegeven het afhandelen van de aanvraagprocedures te willen vereenvoudigen. Een minder complexe aanvraagprocedure kan de klant stimuleren eerder een aanvraag in te dienen.

⁴ *Expliciet is de bestrijding van het niet-gebruik, impliciet is bijvoorbeeld, een ruimhartig armoedebeleid of algemener de bestrijding van armoede*

2.3 Bestandsvergelijking

Nadat de tweede nulmeting was uitgevoerd, heeft de bestandskoppeling plaatsgevonden. Bestanden vanuit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) zijn naast inkomensgegevens gelegd, die zijn aangeleverd door de Belastingdienst. Elke gemeente stelt daarbij een eigen inkomensgrens vast voor het recht op bijzondere bijstand (110%, 115% of 120% van het sociaal minimum inkomen). Stichting Inlichtingenbureau (IB) was de spil in de bestandskoppeling en was geautoriseerd om de gegevens van de deelnemende gemeenten voor dit project te verwerken. Eén en ander is hieronder grafisch weergegeven.



Figuur 1: de bij de bestandsvergelijking betrokken organisaties

Als eerste stap in deze bestandsvergelijking is door elke gemeente een recente uitdraai gemaakt van het totale GBA-bestand 18-plussers uitgesplitst naar leefvorm (alleenstaanden, alleenstaande ouders, gehuwd/samenwonend en restgroep). Deze gegevens zijn door de gemeente vastgelegd in een daarvoor gespecificeerd huishoudengegevensbestand en aangeleverd aan Stichting Inlichtingenbureau.

De tweede stap in de gegevensuitwisseling bestond uit het opvragen van inkomensinformatie bij de Belastingdienst. Het IB heeft deze uitvraag bij de Belastingdienst verzorgd. De Belastingdienst leverde per BSN de volgende gegevens terug:

- Hoogte verzamelinkomen;
- Indicatie inkomen box 2 en/ of box 3;
- Als geen verzamelinkomen bekend is, dan wordt het hoogst belastbare loon teruggegeven. In dergelijke gevallen kan geen indicatie box 2 of 3 worden aangeleverd.

De verstrekte informatie door de Belastingdienst is vervolgens door het IB gekoppeld aan de door de gemeente aangeleverde huishoudens. Per huishouden is een indicatie gegeven of het inkomen hoger of lager is dan het gehanteerde normbedrag (ja of nee). Tevens is een indicatie box 2 of 3 aangeleverd.

Dit bestand moest vervolgens worden bewerkt/ afgepeld door de gemeenten om zodoende de personen in beeld te krijgen die geen gebruik maken van bijzondere bijstand, maar daar mogelijk wel recht op hebben. Op welke wijze gemeenten het afpellen uiteindelijk hebben uitgevoerd en het resultaat daarvan is in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt.

2.4 Marketing/ communicatie met doelgroep

Uit de nulmeting werd duidelijk dat de gemeenten/ ISD's op verschillende manieren omgaan met het benaderen van de doelgroepen. Dit is afhankelijk van de visie, de vaardigheden, de bereidheid, de personele capaciteit en de financiële middelen. Om in beeld te krijgen hoe de deelnemende gemeenten/ ISD's de verschillende doelgroepen benaderen, om deze benadering te evalueren en om ervaringen uit te wisselen is naast de twee nulmetingen een presentatie en een workshop georganiseerd door het brand activation bureau 'De Combinatie van Factoren'. Daarnaast is door hetzelfde bureau een communicatietoolkit ontwikkeld met als thema 'een zetje helpt je verder' en is elke deelnemende gemeente/ ISD voorzien van een communicatieplan. De communicatietoolkit bestaat uit advertenties, posters, folders, flyers, mailingpakketten, banners, baliehangkaarten en banieren. In deze communicatieinstrumentaria zijn de verschillende producten van de bijzondere bijstand (18 in totaal) op een visuele manier belicht. De deelnemende gemeenten/ ISD's kunnen deze toolkit (of onderdelen daarvan) gebruiken om de bijzondere bijstandsproducten onder de aandacht te brengen. In het volgende hoofdstuk staat beschreven hoe de gemeenten/ ISD's de verschillende doelgroepen hebben benaderd na de bestandskoppeling.

2.5 Evaluatie

Het laatste onderdeel van het project 'Beter presteren met bijzondere bijstand' bestond uit een eindevaluatie. Via een schriftelijke vragenlijst (verstuurd naar alle betrokken gemeenten/ ISD's) en via een achttal interviews is de informatie verzameld. In de vragenlijst en het interviewschema zijn de verschillende projectonderdelen verwerkt. Centrale aspecten zijn de bestandsvergelijking, de samenwerking, de communicatie, het beleid en de uiteindelijke resultaten. Gekozen is vijf grote gemeenten te benaderen voor een interview, alsmede een drietal relatief kleine gemeenten. Doel van de interviews is om door te kunnen vragen (meer interactie) op de gegeven antwoorden en om zo nodig de vragenlijst (die nadien is verstuurd naar de overige gemeenten) op enkele punten te wijzigen. Dit rapport is het uiteindelijke resultaat van deze evaluatie.

3. Resultaten & Effecten

In dit hoofdstuk zal een overzicht van en een inzicht in de uiteindelijke projectresultaten worden gegeven. Hierbij is de centrale probleemstelling leidend. Effecten zijn in kaart gebracht door de projectresultaten te vergelijken met de nulmeting.

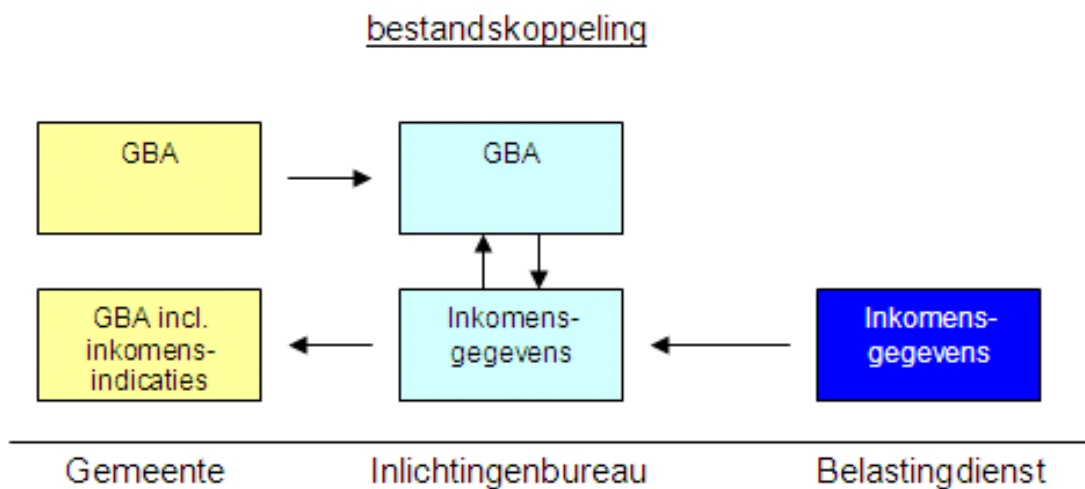
3.1 Behaalde resultaten

Doel van het project is de doelgroep aan te zetten meer gebruik te maken van de mogelijkheden van gemeentelijk minimabeleid, door het inzetten van succesvolle marketingmethoden. Daarbij zijn nieuwe methodieken ontwikkeld op diverse terreinen. In dit hoofdstuk is inzichtelijk gemaakt in hoeverre het beoogde doel daadwerkelijk is gerealiseerd.

De bestandsvergelijking

Tijdens de projectperiode zijn de bestanden (GBA) van 12 gemeenten/ ISD's gekoppeld aan inkomensgegevens vanuit de Belastingdienst. De overige 4 gemeenten/ ISD's bleken niet in staat te zijn op tijd een vraagbestand te versturen richting het Inlichtingenbureau, en volgden later. Eén van de oorzaken voor het niet tijdig versturen van gegevens is dat het voor gemeenten moeilijk is om huishoudens samen te stellen en juist te typeren. Meer over deze belemmering is beschreven in hoofdstuk 4.

De 12 overgebleven gemeenten/ ISD's kregen via het Inlichtingenbureau het eerder aangeleverde bestand terug, met daarbij indicaties ten aanzien van het inkomen. Hierbij werd rekening gehouden met de gehanteerde grens ten opzichte van het sociaal minimum (110%, 115% of 120%).



Figuur 2: Grafische weergave van de bestandskoppeling

Resultaat van deze bestandsvergelijking was dat bij alle gemeenten/ ISD's veel signalen binnen kwamen van huishoudens die een inkomen hadden onder de gehanteerde minimumgrens. Bij enkele gemeenten/ ISD's overtrof het totaal aantal signalen zelfs 10 tot 20 maal het bestand met daarin de reeds bekende huishoudens. Achteraf bleek dat in het gebruikte verzamelinkomen te veel aftrekposten zijn opgenomen die de inkomenspositie van burgers vanuit het perspectief van gemeenten te zeer vertroebelen. In bijlage 1 is het totaal aantal signalen per gemeente aangegeven evenals het aantal huishoudens met een laag inkomen, het aantal ontvangers van bijzondere bijstand en het aantal huishoudens dat bij aanvang van dit project reeds bekend was bij de betreffende gemeente.

De volgende stap in het proces bestond uit de bestandsverwerking, oftewel de vertaling van het 'ruwe' bestand naar een bruikbaar gemeentelijk bestand. Deze stap kon door een aantal gemeenten niet (direct) worden uitgevoerd. De oorzaak daarvan was met name een gebrek aan personele bezetting om dit projectonderdeel uit voeren en/of een gebrek aan financiële middelen om externen in te schakelen die het bestand voor de desbetreffende gemeente/ ISD afpelt. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreider ingegaan op deze knelpunten.

De gemeenten die wel aan de slag zijn gegaan (al dan niet met behulp van een extern bureau), hebben allereerst de reeds bekende/ gebruikmakende huishoudens uit het bestand gefilterd. Vervolgens zijn een aantal doelgroepen 'afgeschild' waarop (in eerste instantie) beleidsmatig gezien geen focus lag. De gemeenten/ ISD's zijn hier verschillend mee omgegaan.

Voorbeeld van groepen die uit het bestand zijn gefilterd zijn (dit is per gemeente verschillend):

- personen tot 27/ 28 jaar: omdat deze groep huishoudens veel studenten bevat, zo schatten de beleidsmedewerkers van de gemeenten/ ISD's in. Studenten krijgen in veel gevallen studiefinanciering of financiële tegemoetkomingen. Juist in dit kader geven respondenten van interviews en vragenlijsten aan dat het zinvol zou zijn bestanden van de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) te koppelen;
- personen van 65 jaar en ouder: omdat deze groep huishoudens onder andere op een collectieve manier wordt benaderd (via verzorgingshuizen bijvoorbeeld) en omdat deze groep in sommige gevallen – beleidsmatig gezien - geen prioriteit hebben;
- personen die op een nulinkomen uitkomen: hieronder vallen de huishoudens waarvan in 2006 geen inkomengegevens bekend zijn. Deze zijn om die reden uitgefiterd.
- zelfstandigen: de groep ondernemers met winst of verlies is wel bekend bij de Belastingdienst. In de berekeningen worden echter veel forfaitaire aftrekposten meegenomen, waardoor het vastgestelde inkomen niet bruikbaar is voor dit IPW-doel;
- huiseigenaren: sommige gemeenten/ ISD's geven aan dat huiseigenaren geen prioriteit hebben ten aanzien van de bijzondere bijstand;
- personen die box 2 en/ of box 3 hadden ingevuld bij het aangifteformulier: dit om dezelfde reden als hierboven. Enkele gemeenten/ ISD's geven aan dat huishoudens, waarbij box 2 en/ of box 3 is ingevuld, niet tot de focusgroepen behoren.

De laatste stap is dat gemeenten/ ISD's de actualiteit/ bruikbaarheid van het bestand meten door de gegevens te vergelijken met de gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Dit had als gevolg dat de volgende personen eveneens uit het bestand zijn gefilterd:

- inmiddels verhuisde/ overleden personen;
- personen waarvan de fiscale huishoudsamenstelling is veranderd.

In tabel 5 (volgende bladzijde) staat beschreven welke gemeenten/ ISD's na de bestandskoppeling de gegevens hebben bewerkt en die ook daadwerkelijk de (overgebleven) personen hebben benaderd. Tevens is in die tabel opgenomen het aantal personen/ huishoudens dat is benaderd (na filtering/ afpelling), het aantal personen dat heeft gereageerd en het aantal personen waarvan de aanvraag is gehonoreerd. In bijlage 2 is deze tabel opgenomen, inclusief percentages.

	Gemeente/ ISD	Aantal lage inkomens (2007)	Aantal ontvangers bijzondere bijstand (2007)	Aantal reeds bekende huishoudens	Aantal signalen	Aantal huishoudens benaderd	Aantal aanvragen	Aantal toekenningen
1	Amersfoort	16.100	1.585	9.414	22.717	7.412	70	33
2	Amsterdam	141.300	37.035	70.000	203.202	30.000	-	-
3	Barendrecht	2.800	170	1.100	7.127	60	6	6
4	Den Haag	80.200	17.140	49.807	119.758	60.855	-	-
5	Goes	5.300	405	-	-	-	-	-
6	Hellendoorn	3.900	190	-	-	-	-	-
7	Hengelo	12.300	1.195	7.636	14.824	7.500	1.760 (+/-)	1.759
8	ISD Midden-Langstraat	12.400	1.385	-	-	-	-	-
9	ISD Noordkop	2.500	150	-	-	-	-	-
10	ISD Rijnstreek	5.200	255	255	5.719			
11	Maassluis	4.000	670	1.600	4.599	1.950	-	-
12	Rijssen-Holten	3.400	160	280	8.221	-	-	-
13	Rotterdam	113.300	28.080	40.344	122.429	-	-	-
14	Tilburg	30.700	6.534	10.950	49.021	1.645	760	760
15	Twenterand	3.600	115	550	7.395	-	-	-
16	Zwolle	16.100	685	4.492	22.816	-	-	-

Tabel 5: Meetgegevens na de bestandskoppeling

Uit deze tabel wordt duidelijk dat niet alle gemeenten/ ISD's het hele proces hebben doorlopen binnen de projectperiode. De gemeente die wel alle onderdelen hebben doorlopen (4 in totaal), hebben resultaat geboekt kijkend naar het aantal toekenningen. In het volgende hoofdstuk is de analyse van deze resultaten opgenomen. Uit deze analyse kan worden opgemaakt welke gemeenten/ ISD's resultaat hebben geboekt en wat daaraan vooraf is gegaan (succesfactoren). Ook zijn de knelpunten uitgewerkt en is beschreven waarom een aantal gemeenten/ ISD's niet alle projectactiviteiten hebben uitgevoerd.

Marketing/ communicatie met doelgroep

Door de bestandsvergelijking is inzicht verkregen in doelgroepen die voorheen niet bekend waren. De volgende stap is het in beweging brengen van die doelgroepen oftewel het benaderen van personen. In hoofdstuk 2 is reeds beschreven welke activiteiten zijn uitgevoerd binnen dit project ten aanzien van de communicatie met burgers/ marketing. Het resultaat daarvan is enerzijds uit tabel 5 (kwantitatief aspect) te herleiden en anderzijds uit de gesprekken die zijn gevoerd en de vragenlijsten die zijn gerespondeerd (kwalitatief aspect). Kwantitatief doordat in beeld is gebracht hoeveel personen/ huishoudens zijn benaderd en hebben gereageerd op de directe aanschrijving, de belactie of het persoonlijke huisbezoek. Hieruit blijkt dat dit project tot zover heeft bijgedragen aan 2.558 nieuwe toekenningen (bij 4 gemeenten) betreffende bijzondere bijstand. Dit aantal toekenningen is het directe resultaat van dit project, aangezien de mensen die zijn aangeschreven voor het project niet bekend waren bij de gemeenten/ ISD's. De verwachting is dat het aantal toekenningen als gevolg van dit IPW-project hoger uitvalt, aangezien een aantal gemeenten al wel de nieuw gevonden doelgroep heeft aangeschreven, maar nog geen inzicht heeft in het resultaat daarvan of omdat nog marketingacties moeten worden ondernomen.

Het resultaat van marketing blijft echter niet beperkt tot de aanvragen die tot nu toe binnen zijn. Het gegeven dat personen die mogelijk recht hebben op bijzondere bijstand op de hoogte zijn van de mogelijkheden ofwel dat de intermediairs weten wie voor wat in aanmerking kunnen komen, leidt naar alle waarschijnlijkheid ook in de toekomst tot meer aanvragen. Daarnaast hebben respondenten aangegeven dat de belacties en de huisbezoeken binnen de gemeentelijke organisatie tot enthousiasme hebben geleid. Dit blijkt onder andere uit het volgende citaat (volgende bladzijde):

‘De belactie heeft veel positieve reacties opgeleverd, ook intern hier in de gemeente. Medewerkers waren enthousiast en gemotiveerd om met een andere doelgroep aan de slag te gaan, dan dat ze normaal gewend waren. Een doelgroep die tot op heden bij ons niet bekend was.’

Het project heeft op het onderdeel ‘marketing/ communicatie met doelgroep’ naast het bovenstaande, ook de communicatietoolkit en de communicatieplannen als resultaat, die als communicatiemiddel dan wel als handvat kan worden gebruikt. De toolkit en het communicatieplan zijn in hoofdstuk 2 reeds beschreven. Uit de interviews en de vragenlijsten werd duidelijk dat de meningen verdeeld zijn ten aanzien van de toolkit ‘een zetje helpt je verder’. Veel gemeenten geven aan dat de toolkit mooi en goed oogt, maar slechts 3 van 16 gemeenten/ ISD’s hebben de toolkit (of onderdelen daarvan) daadwerkelijk gebruikt. Vijf gemeenten geven aan de voorkeur te geven aan de eigen campagne/ communicatiemiddelen, aangezien daar niet van afgeweken kan worden. Het betreft hier met name grote gemeenten. Daarnaast wordt door een drietal gemeenten de toolkit omschreven als te algemeen en te weinig innovatief. Van de 3 gemeenten/ ISD’s die de toolkit hebben gebruikt is niet bekend wat het specifieke resultaat en/ of effect is, aangezien niet duidelijk is geworden of mensen reageerde op de campagne ‘een zetje helpt je verder’ of via andere communicatiemethoden. Dit is niet duidelijk geworden omdat gemeenten de communicatieacties niet hebben gemeten of omdat aanvragers niet hebben aangegeven hoe zij te weten zijn gekomen dat zij mogelijk recht hebben op bijzondere bijstand.

Uit de opgestelde communicatieplannen werd duidelijk dat gemeenten/ ISD’s rekening moeten houden (in hoeverre dat nog niet gebeurt) met een aantal uitgangspunten, om de doelgroep op een zo goed mogelijke manier te benaderen. Deze uitgangspunten zijn als volgt:

- De doelgroep is breed en zeer divers;
- Ieder individu heeft andere noden;
- Eenvoudig beeld- en taalgebruik is een vereiste;
- Concept moet breed toepasbaar zijn;
- Mensen niet categoriseren;
- “Bijzondere bijstand” is geen duidelijke term en klinkt niet echt aantrekkelijk.

Benchmarking

Naast de bovenstaande resultaten heeft het project ook ‘winst’ geboekt ten aanzien van de samenwerking tussen en de kennisuitwisseling door gemeenten/ ISD’s. In hoofdstuk 2 is reeds beschreven dat - kijkend naar de diverse terreinen die gerelateerd zijn aan bijzondere bijstand - de onderlinge verschillen groot zijn. Het inzichtelijk maken van deze verschillen als ook het overzicht van de diverse doelgroepen en de meest en minst aangevraagde voorzieningen is één de resultaten van deze benchmark. Ondanks de genoemde verschillen hebben de gemeenten/ ISD’s te maken met veelal dezelfde ontwikkelingen en problematiek (qua procedures, wettelijke kaders, inzichtelijk krijgen van de doelgroep en het benaderen van de doelgroep). Tijdens de evaluatie werd duidelijk dat gemeenten/ ISD’s de centrale bijeenkomsten en de workshop als positief hebben ervaren, omdat men inzicht kreeg in elkaars werkwijzen/ methodes. Concreet werden bijvoorbeeld ervaringen uitgewisseld op het gebied van marketing/ communicatie met de (potentiële) klant. Ook tijdens de bestandskoppeling en de verwerking daarvan hebben gemeenten/ ISD’s van elkaar geleerd. Bijvoorbeeld hoe bestanden het best kunnen worden aangeleverd en welke werkwijze het best kan worden gehanteerd om het teruggekregen bestand af te pellen/ te filteren. Overigens werd tijdens een aantal interviews aangegeven dat gemeenten nog veel te weinig van elkaar leren. Dit blijkt ook uit het volgende citaat:

‘Er zijn maar weinig partnergemeenten geweest die echt van elkaar willen leren. Gemeenten vinden heel vaak het wiel opnieuw uit.’

3.2 Effecten van het project

In de vorige paragraaf zijn de resultaten gepresenteerd. In deze paragraaf wordt onder effecten verstaan: de vergelijking van de situatie voor de bestandskoppeling en daarna. Er wordt een nadere analyse en mogelijke verklaring gegeven van bepaalde verschillen. Het betreft in de meeste gevallen een kwalitatieve beleving van betrokken medewerkers die slechts in enkele gevallen met concrete cijfers kan worden onderbouwd. Deze paragraaf kan worden gezien als een aanvulling op de resultaten van paragraaf 3.1.

Bestandsvergelijking

De validiteit van bepaalde gegevens staat ter discussie, enkele gemeenten vragen zich af waarop de Kernkaart Werk en Bijstand is gebaseerd. Men herkent de cijfers niet die in de kernkaart zijn weergegeven. Bijvoorbeeld het aantal lage inkomens is een cijfer waar de nodige vraagtekens bij worden gesteld.

Uit de vergelijking tussen het aantal lage inkomens en het aantal reeds bekende huishoudens blijkt dat grote gemeenten een beter zicht hebben op hun doelgroepen dan de kleinere gemeenten. Uit vergelijking van het aantal lage inkomens met het aantal reeds bekende huishoudens per gemeente blijkt dat de 4 grootste gemeenten meer dan 35% van de doelgroep in beeld hebben terwijl dat bij de kleinste gemeenten minder dan 20% is. Ook in de interviews komt dit gegeven naar voren. De professionaliteit in het omgaan met grote bestanden en benadering van specifieke doelgroepen schijnt meer aanwezig te zijn bij de grotere gemeenten.

Bijna alle gemeenten geven aan dat het bijna ondoenlijk is om (eigen) bestanden goed up to date te houden. Er zijn zoveel wisselingen en veranderingen dat men twijfels heeft bij de actualiteit en volledigheid van de eigen bestanden die betrekking hebben op potentiële gebruikers van bijzondere bijstand.

Marketing

Een van de onderdelen van het project heeft betrekking op vernieuwde inzichten hoe de doelgroep te bereiken. Het blijkt dat veel gemeenten toch vaak gebruik maken van de bekende communicatiemogelijkheden. Persoonlijk aanschrijven en telefonisch benaderen scoren nog steeds hoog, maar er wordt bijvoorbeeld nog geen gebruik gemaakt van een call-center. Een belangrijk neveneffect dat door enkele gemeenten is genoemd heeft te maken met het enthousiasme van eigen medewerkers om een andere doelgroep te benaderen dan de gebruikelijke doelgroep van de sociale dienst. Het belangrijkste effect van het gebruik van vernieuwde inzichten zou moeten zijn dat het niet-gebruik van bijzondere bijstand verder omlaag gaat. Effect van dit project is dat er meer aanvragen zijn ingediend voor bijzondere bijstand want het gaat om een doelgroep die nog niet eerder in beeld was, maar het is moeilijk aan te geven in hoeverre dit te wijten is aan een bepaalde marketingmethode. Iedere gemeente heeft zijn eigen manier om de doelgroep te benaderen, dit varieert van huisbezoeken en belacties tot mailingen en gebruik van internetportals.

In de enquête is het gebruik van de volgende communicatie kanalen opgevraagd:

Internetpagina	=	100 %
Gemeentepagina in huis-aan-huis blad	=	92 %
(wijk) krant	=	33 %
Uitdelen van flyers	=	58 %
Informatiebijeenkomsten in de wijk	=	42 %
Via directe aanschrijving	=	92 %
Anders	=	67 %

Alle gemeenten maken gebruik van de eigen internetpagina (=100%) en 42% van de betrokken gemeenten organiseert informatiebijeenkomsten in de wijk.

Voorbeelden van andere benaderingen:

- Belactie;
- Huisbezoek;
- Subsidieprogramma op internet.

Procedures

Op basis van de ervaringen van gemeenten en opgedane informatie in dit project hebben een aantal gemeenten de keuze gemaakt om zoveel mogelijk gebruik te maken van vooringevulde formulieren waarop cliënten alleen nog maar hun goedkeuring hoeven te geven over de gegevens. De aanvraag komt daarmee vereenvoudigd tot stand. Hiermee wordt de procedure aanzienlijk verkort. Het niet-gebruik van de bijzondere bijstand zal hierdoor aanzienlijk kunnen afnemen.

Een ander effect dat zich voordoet is dat gemeenten moeten gaan nadenken over hun visie t.a.v. benadering van cliënten. Op het moment dat het uitgangspunt is dat de door de gemeente aangeleverde gegevens waarschijnlijk zullen kloppen, geven de gemeenten meer vertrouwen aan cliënten en hoeft er minder te worden gecontroleerd. Uit andere onderzoeken o.a. van het SCP blijkt dat als de regelingen minder middelengetoetst worden gemaakt dit leidt tot meer aanvragen.

Processen

Met behulp van de signalen van het Inlichtingenbureau kunnen grote aantallen mogelijke aanvragers worden bereikt. Dit aanleveringsproces leidt ongetwijfeld tot meer aanvragen en toekenningen. Gemeenten moeten nog wel leren omgaan met dit soort processen zo wordt door medewerkers van de gemeenten niet altijd even snel gereageerd en wordt ook de respons niet gemeten of verwerkt in de bestanden. Personen worden steeds opnieuw benaderd, omdat de bestanden niet altijd worden aangepast.

Verwachtingen

Tijdens de interviews en telefonische reacties kwam aan de orde dat betrokken medewerkers geen idee hadden van de mogelijke respons en dat men over het algemeen redelijk positief was over de gevolgde manier van werken. Dit verwachtingspatroon heeft ook invloed op de motivatie en inzet van de betrokken medewerkers. Het verwachtingspatroon van de burgers ten aanzien van de gevolgde manier van werken is dat men mag verwachten in aanmerking te komen als men wordt benaderd door de gemeente omdat een hoeveelheid voorwerk reeds is gedaan. Gezien de extra toekenningen komen deze verwachtingen ook (gedeeltelijk) uit.

Effectiviteit en efficiency

De bestandsvergelijking vraagt vanwege de grote aantallen en afwegingen die moeten worden gemaakt veel tijd en extra energie van de betrokken gemeenten, de methode is dan ook niet erg efficiënt. De effectiviteit om een zo groot mogelijke doelgroep te bereiken is door de bestandskoppeling zeer groot. Uit de gegevens blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen het aantal signalen en het aantal benaderde huishoudens. Op dit punt kan er nog wel een belangrijke efficiëncyslag worden gemaakt. Door een voor een specifieke gemeente geëigende methodiek van afpellen van aangeleverde signalen te hanteren kan het aantal te benaderen huishoudens aanzienlijk worden ingeperkt. De gemeenten Tilburg en Barendrecht hebben bijvoorbeeld het aantal signalen met meer dan 97% teruggebracht tot redelijk te hanteren aantallen. Ook de verhouding tussen benaderde huishoudens en het uiteindelijke aantal ingediende aanvragen ligt in de gemeente Tilburg redelijk hoog. De gemeenten Hengelo en Tilburg hebben een effectieve afpelmethode gehanteerd hetgeen ook wel blijkt uit de verhouding tussen het aantal aanvragen en toekenningen waarbij ze 100% scoren.

Benchmarking

Zoals reeds aangegeven bestaat er weinig samenwerking tussen gemeenten en weinig uitwisseling van informatie en ervaringen. Veel gemeenten benadrukken de eigen unieke situatie van de gemeente. Zo worden huisbezoeken in bepaalde gemeenten als “not done” beschouwd omdat betrokken burgers hierdoor een bepaald stempel kunnen krijgen. Betrokken medewerkers kunnen moeilijk generaliseren omdat men weinig zicht heeft op de situatie in andere vergelijkbare gemeenten. Benchmarking vindt dan ook nog maar mondjesmaat plaats.

4. Conclusies & Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen uitgewerkt. Daarbij staat de vraag centraal hoe het niet-gebruik van bijzondere bijstand kan worden teruggedrongen alsmede de beoogde resultaten, zoals beschreven in het inleidende hoofdstuk van dit rapport. Daarbij is gekeken naar wat het realiseren van de projectdoelstelling vraagt van de gemeentelijke organisatie, wat het vraagt aan samenwerking binnen de gemeente en van de gemeente in de relatie met de burger cq. andere organisaties en wat het vraagt van het departement of van de samenwerking tussen departementen.

4.1 Conclusies

De meeste deelnemende gemeenten/ ISD's geven tijdens de interviews en in de vragenlijsten aan dat het niet-gebruik de laatste 3 jaar is afgenomen. Welke rol het IPW-project daarin exact heeft gespeeld, is moeilijk vast te stellen, aangezien veel onderdelen zijn geïntegreerd in de reguliere werkzaamheden. Ondanks dat gegeven zijn projectresultaten geboekt (zie hoofdstuk 3) en geeft het merendeel van de deelnemende gemeenten/ ISD's aan dat het koppelen van bestanden een effectieve methode is om niet bekende doelgroepen inzichtelijk te krijgen. Gezien de uitkomsten en de gegeven antwoorden kan – in het algemeen – worden geconcludeerd dat het IPW-project ‘Beter presteren met bijzondere bijstand’ nuttig en bruikbaar is geweest.

Hieronder zal per beoogd resultaat worden geanalyseerd en geconcludeerd in hoeverre resultaat is geboekt. Per onderdeel zijn de succesfactoren benoemd, alsook de knel-/ verbeterpunten.

4.1.1 Bestandsvergelijking

De vraag die centraal stond bij dit onderdeel was “hoe kan ik eenvoudig bestanden van andere instanties gebruiken om de doelgroep in kaart te brengen?”. Volgens de respondenten van de evaluatie kan de bestandsvergelijking een effectieve methode zijn om niet bekende doelgroepen in kaart te brengen, mits de juiste parameters worden gehanteerd. De bestandskoppeling in de huidige setting heeft een niet gewenst resultaat opgeleverd. Het teruggekregen bestand was namelijk te grofmazig en moest te rigoureuus worden afgepeld om een bestand over te houden wat enigszins bruikbaar was. Hieronder staat vermeld wat daarvan de oorzaak is en in paragraaf 4.2 staat beschreven hoe dit kan worden opgelost. Allereerst zijn de knelpunten rondom het aanleveren van gegevens door gemeenten/ ISD's uitgewerkt.

Het aanleveren van gegevens verliep moeizaam. Dit werd veroorzaakt door de verschillende huishoudtypes. Geen één gemeente/ ISD is in staat gebleken een juist vraagbestand te leveren, uitgesplitst naar de verschillende soorten huishoudens. Na intensieve inspanningen vanuit het Inlichtingenbureau kon voor vrijwel alle gemeenten een bruikbaar bestand worden gemaakt. Vier gemeenten/ ISD's bleken niet in staat tijds een bestand aan te leveren. Onverwachte wisselingen binnen een afdeling en onvoorziene onderbezettingen worden genoemd als reden voor dit gebrek aan tijd.

Uiteindelijk heeft de bestandsvergelijking binnen dit project 12 gemeenten/ ISD's een bestand opgeleverd met daarin signalen van huishoudens die mogelijk tot de doelgroep behoren. Wat opvalt is dat het aantal signalen bij de meeste gemeenten hoger is dan het aantal lage inkomens, terwijl de verwachting bestond dat dit min of meer gelijk zou zijn. De oorzaak van dit hoge aantal signalen is gerelateerd aan het verschillend gebruik van het begrip ‘inkomen’. De Belastingdienst hanteert namelijk de begrippen ‘belastbaar inkomen’ en ‘verzamelinkomen’ binnen de basisregistratie en dat sluit niet aan bij het ‘besteedbaar inkomen’ zoals dat wordt gebruikt door gemeenten/ ISD's om te bepalen of personen in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. In een later stadium hebben een aantal gemeenten, de Belastingdienst en het Inlichtingenbureau met elkaar om de tafel gezeten om een verbeterde bestandskoppeling te bespreken. Het resultaat daarvan is opgenomen in de aanbevelingen (paragraaf 4.2).

De 12 gemeenten/ ISD's waarvan de bestanden wel zijn gekoppeld, moesten vervolgens de bestanden gaan verwerken. Ook dit bleek een aspect waar de nodige haken en ogen aan verbonden zijn. Een aantal respondenten heeft aangegeven dat men een bruikbaar en makkelijk toepasbaar bestand had verwacht en niet een bestand waar door de gemeente zelf (of door een externe organisatie) nog veel tijd en energie ingestoken moest worden. Dit is één van de voornaamste redenen waardoor een vijftal gemeenten/ ISD's (voorlopig) niet verder zijn gegaan met het verdere verloop. Dit omdat men niet de tijd en/ of het budget had om deze verwerking uit te (laten) voeren.

De 7 overgebleven gemeenten/ ISD's hebben het terug ontvangen bestand wel bewerkt/ gecontroleerd. Allereerst zijn de reeds bekende huishoudens uit het bestand gefilterd. Deze groep kan namelijk op een andere manier worden benaderd, bijvoorbeeld via reguliere contacten. Vervolgens zijn een aantal groepen afgepeld, waarvan met de huidige gegevens moeilijk te achterhalen is of zij mogelijk recht hebben op bijzondere bijstand. In hoofdstuk 3 is beschreven dat verschillende groepen uit het bestand zijn gefilterd en dat gemeenten hier verschillend mee omgingen. De gebruikte filters zijn echter uit nood geboren, aangezien de bestandskoppeling een veel grotere doelgroep opleverde dan van tevoren verwacht. Ook zijn de gebruikte filters discutabel, omdat daardoor waarschijnlijk ook huishoudens zijn uitgefilterd die mogelijk wel recht hebben op bijzondere bijstand.

Nadat één of meer van de beschreven groepen zijn afgepeld, is het overgebleven bestand gecontroleerd op de actualiteit, aangezien de gebruikte gegevens afkomstig zijn uit 2006. Deze controle is aan de hand van de GBA uitgevoerd. Zodoende zijn inmiddels verhuisde of overleden personen uitgefilterd. Ook is in sommige gevallen door middel van een steekproef gecontroleerd of huishoudens daadwerkelijk recht hebben op bijzondere bijstand. Zodoende kon worden bekeken in hoeverre het uiteindelijk verkregen bestand bruikbaar was ten aanzien van het gestelde doel. Bij sommige gemeenten bestaat echter onduidelijkheid en onbekendheid over wat wel en wat niet mogelijk is aan gegevensvergelijking en -verwerking binnen de huidige regelgeving. Een voorbeeld daarvan is het gebruik van Suwinet-Inkijk voor het controleren van de kwaliteit van het geleverde bestand. Dat is binnen de huidige regelgeving niet mogelijk. Ook ten aanzien van deze onduidelijkheid is in de volgende paragraaf een aanbeveling opgenomen.

Geconcludeerd kan worden dat het 7 gemeenten/ ISD's is gelukt door middel van bestandsvergelijking een niet-bekende doelgroep in kaart te brengen. Hieraan zaten echter de nodige knelpunten, waardoor het gehele proces niet als eenvoudig kan worden omschreven. Hieronder zijn de genoemde knelpunten opgesomd.

Knelpunten bestandsvergelijking:

- Verschillende definities van het begrip 'inkomen' die onderling niet aansluiten op elkaar;
- Aanleveren van gegevens verliep moeizaam door verschillend gehanteerde huishoudtypes;
- Verwerking gegevens kostte bij veel gemeenten meer tijd en energie dan vooraf verwacht;
- De inkomensgegevens waren uit 2006, terwijl de situatie kan sommige huishoudens 2 jaar later echter anders kunnen zijn, waardoor men juist wel of juist niet meer in aanmerking komt voor bijzondere bijstand;
- Het is moeilijk te bepalen of de groep zelfstandigen (door veel forfaitaire aftrekposten) en de groep nulinkomens (omdat hiertoe veel huishouden behoren waarvan geen inkomensgegevens bekend zijn) mogelijk recht hebben op bijzondere bijstand;
- Onbekendheid over wat wettelijk wel en niet is toegestaan aangaande de bestandsvergelijking en -verwerking.

4.1.2 Marketing

De vraag die in de aanvraag aan dit item is gekoppeld, luidt als volgt: “hoe kan ik de doelgroep in beweging brengen?”. Kijkend naar de resultaten kan worden geconcludeerd dat het een aantal gemeenten/ ISD's is gelukt om de doelgroep in beweging te brengen. De voorlopige stand is dat in totaal 2.558 nieuwe aanvragen zijn toegekend als gevolg van dit project. Deze eerste resultaten geven vertrouwen voor eventuele toekomstige trajecten op grotere schaal (alle gemeenten bijvoorbeeld).

In de hiernavolgende tekst is beschreven wat kan worden geleerd van die gemeenten/ ISD's die een goede respons hebben gehaald als gevolg van dit project. Ook is uitgewerkt waarom hebben enkele gemeenten/ ISD's relatief veel toegekende aanvragen en anderen minder of geheel niet. En in het laatste onderdeel van deze subparagraaf komt naar voren of gebruik is gemaakt van de – tijdens dit project ontwikkelde - communicatie-instrumenten.

Uit de evaluatie wordt duidelijk dat het verschil in aanvragen afhankelijk is van het gebruik van de middelentoets en daarmee samenhangend de mate van vertrouwen in de burger. Gemeenten die een middelentoets achterwege hebben gelaten en enkel door middel van een – door de burger getekende - eigen verklaring nagaan of een bepaald huishouden recht heeft op bijzondere bijstand, krijgen een groot aantal aanvragen binnen. Het lijkt dat het resultaat toeneemt als meer verantwoordelijkheid bij de potentiële aanvrager wordt neergelegd en de gemeente zelf minder controleert. Gemeenten die deze methode hanteren geven aan het risico op fraude voor lief te nemen, omdat de kosten die dat met zich meebrengt worden gecompenseerd door de besparing die het niet controleren oplevert.

Met de huidige gegevens is het niet mogelijk te achterhalen of meer aanvragen worden ingediend, omdat de procedure eenvoudiger is geworden (minder ‘rompslomp’) of omdat huishoudens die waarschijnlijk geen recht hebben op bijzondere bijstand toch een verzoek indienen, om reden dat gegevens niet worden gecontroleerd (fraudeurs). Aangezien alleen huishoudens zijn benaderd die – kijkend naar de bestandskoppeling – als rechthebbende op bijzondere bijstand kunnen worden beschouwd, lijkt het erop dat meer aanvragen zijn ingediend, doordat de procedure eenvoudiger is geworden. Maar omdat de bestandskoppeling niet geheel vlekkeloos is verlopen, kunnen geen ‘harde’ conclusies worden getrokken. Onderzoek naar het specifieke antwoord op deze vraag is dan ook een aanbeveling die in de volgende paragraaf is uitgewerkt.

De instrumenten die worden gebruikt door deze gemeenten zijn directe aanschrijving (brief), herinneringsmailing en belacties. De communicatietoolkit ‘een zetje helpt je verder’ wordt door slechts één gemeente gebruikt, die ook cijfers beschikbaar heeft ten aanzien van het aantal toezeggingen. Hieruit valt echter niet op te maken welke bijdrage de toolkit heeft geleverd. De overige gemeenten geven aan de toolkit niet gebruikt te hebben, omdat het niet overeenkomt met de eigen huisstijl/ communicatievisie, dat het weinig innovatief is of te algemeen.

Eén van de aanbevelingen binnen het – per gemeente/ ISD - aangeleverde communicatieplan is om mailings simpel en makkelijk begrijpbaar te houden (het zogenaamde KISS-principe). Door succesvolle gemeenten wordt dit aspect genoemd als zijnde een belangrijke succesfactor.

Geconcludeerd kan worden dat niet duidelijk is welke communicatiemethode het best kan worden gebruikt om de doelgroep in beweging te zetten. Het lijkt erop dat dit per gemeente verschilt. Wel kan worden gesteld dat vertrouwen in de burger een belangrijk aspect is om op te nemen in de marketing/ communicatie met de doelgroep.

4.1.3 Procedures

De belangrijkste vraag die hierbij beantwoord moet worden luidt: “hoe kan ik sneller en eenvoudiger een aanvraag afhandelen?”. De conclusie is dat de procedure met betrekking tot de bestandskoppeling nog aanzienlijk moet worden vereenvoudigd om een snel gebruik mogelijk te maken. Een andere conclusie is dat veel meer met standaardprocedures moet worden gewerkt om onderlinge vergelijkingen mogelijk te maken en om de gebruikte bestanden op een snelle manier te kunnen verwerken. Ook moeten gemeenten/ ISD's de afweging maken of een middelentoets wordt gebruikt om te bepalen of huishoudens in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten die geen middelentoets hebben ingezet, aanzienlijk sneller en eenvoudiger te werk zijn gegaan en dat het gebruik van bijzondere bijstand is toegenomen. Dit sluit nauw aan bij de conclusies in de subparagrafen 4.1.2 en 4.1.5.

4.1.4 Processen

De te beantwoorden kernvragen zijn: “hoe kan ik meer mensen bereiken?” en “welke belemmeringen kom ik tegen en hoe kan ik die oplossen?”. Algemene conclusie is dat met behulp van de koppeling van bestanden, specifieke doelgroepen efficiënt in beeld kunnen worden gebracht. Het bereik neemt door bestandskoppeling aanmerkelijk toe. De conclusies t.a.v. de belemmeringen zijn met name: De expertise m.b.t. ICT is niet bij iedere gemeente optimaal aanwezig. Een oplossing zou kunnen zijn om hiervoor ICT expertise centraal te organiseren. Een andere belemmering van algemene aard is dat bestanden snel veranderen en dat daarom steeds opnieuw koppelingen moeten worden gemaakt. De oplossing zou kunnen zijn om standaard een aantal keren per jaar een nieuwe koppeling te maken en te komen tot een standaard werkmethode met bijbehorende procesbeschrijving. Dit zal ook in de aanbevelingen nader worden uitgewerkt.

4.1.5 Verwachtingen

De vraag die centraal stond bij dit aspect was: “hoe maak ik de beloftes die ik doe aan de doelgroep waar?”. Dit aspect is onlosmakelijk verbonden met de vorige subparagraaf, waarin de marketing is uitgewerkt. Daarin stond dat de visie van de gemeente ten aanzien van vertrouwen dan wel ten aanzien van controleren een belangrijke factor is aangaande het toekenningspercentage. Dit hangt nauw samen met de verwachtingen die een gemeente schept op het moment dat de klant wordt benaderd. Hierbij zijn diegene die worden benaderd van belang als ook de procedure rondom de aanvraag. Door groepen uit te filteren waarbij het idee bestaat dat het veel huishoudens bevat die mogelijk geen recht hebben op bijzondere bijstand, wordt voorkomen dat de verkeerde verwachtingen worden gewekt. Om die reden hebben diverse gemeenten/ ISD's bijvoorbeeld personen tot 27/ 28, zelfstandigen en/ of nulinkomens uitgefilterd. Ook de procedure betreffende de aanvraag is van belang. Hierin zijn twee visies te onderscheiden, die uit de volgende voorbeelden te herleiden zijn:

1) ‘U heeft volgens onze gegevens mogelijk recht op bijzondere bijstand. Als u gebruik wilt maken van bijzondere bijstand moet u het volgende doen:

- Controleer of de bijgevoegde persoonlijke gegevens juist zijn;
- Als dit het geval is, verklaart u dat onder aan de pagina door middel van een handtekening;
- Geef op pagina 2 aan van welke noodzakelijke voorziening u gebruik wilt maken;
- Stuur vervolgens de aanvraag terug naar de gemeente;
- Binnen 3 weken hebt u de beschikking over de noodzakelijke voorziening(en).’

2) 'U heeft volgens onze gegevens mogelijk recht op bijzondere bijstand. Als u gebruik wilt maken van bijzondere bijstand, kunt u een afspraak maken met een consulent van de gemeente of u vult het bijgevoegde aanvraagformulier in en stuurt het op naar de gemeente. U krijgt binnen drie weken te horen of uw aanvraag wordt beschikt. Vergeet in ieder geval niet de volgende aspecten in te vullen op het formulier:

- Uw persoonlijke gegevens;
- De gegevens van uw partner, kinderen en/ of andere bewoners op uw adres;
- Uw inkomensgegevens;
- Uw vermogen;
- De huur- of inwoningskosten;
- De voorzieningen waar u zo mogelijk gebruik van wilt maken.'

Inhoudelijk gezien zijn de verwachtingen die worden gewekt bij deze voorbeelden gelijk (u hebt mogelijk recht op bijzondere bijstand). Echter tussen de aanvraagprocedure (de tijd en moeite die het kost) als tussen de verwachte slagingskans ('wordt mijn aanvraag daadwerkelijk toegekend?') zit duidelijk verschil. Bij het eerste voorbeeld wordt de verantwoordelijkheid bij de potentiële aanvrager gelegd, terwijl bij voorbeeld 2 de gemeente meer invloed behoudt op het eindresultaat. De resultaten van de – tot op heden - 4 gemeenten die het aantal toekenningen beschikbaar hebben gesteld, laten zien dat beleid om verantwoordelijkheid bij de potentiële aanvrager neer te leggen, een hoger aantal aanvragen en toekenningen als gevolg hebben. Het grote aantal aanvragen bij gemeenten die een dergelijk beleid hanteren, doet vermoeden dat aanvragers positieve verwachtingen hebben ten aanzien van de slagingskans. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is.

4.1.6 *Effectiviteit en efficiëntie*

De centrale vraag in dit gedeelte is "hoe kan ik met minder uitvoeringslasten mijn reikwijdte van het minimebeleid vergroten?" oftewel hoe kan ik op efficiënte wijze de effectiviteit laten toenemen? Conclusies moeten derhalve worden gemaakt over de efficiëntie en over de effectiviteit.

Uit dit project wordt duidelijk dat het koppelen van bestanden een effectieve methode is, aangezien doelgroepen in beeld worden gebracht en kunnen worden benaderd, die voorheen niet bekend waren bij de gemeenten/ ISD's. Door verschillend definitiegebruik omtrent inkomen en huishoudtype en doordat niet de meest recente gegevens zijn gebruikt (2006), zijn niet alle huishoudens die mogelijk recht hebben op bijzondere bijstand in kaart gebracht, desondanks zijn alle respondenten het er over eens dat het een effectieve methode is.

Efficiënt is het koppelen van bestanden in de huidige setting niet, zo blijkt uit de interviews en vragenlijsten. Gemeenten/ ISD's hebben moeite met en moeten veel tijd steken in het aanleveren en verwerken van gegevens. Het Inlichtingenbureau heeft veel werk moeten verrichten om de aangeleverde bestanden compatibel te krijgen en de Belastingdienst geeft aan dat de koppeling een te omvangrijk bestand van huishoudens met lage inkomens heeft opgeleverd, omdat het inkomensbegrip dat wordt gehanteerd binnen de Wet Werk en Bijstand (waar bijzondere bijstand onder valt) niet aansluit bij de begrippen zoals de Belastingdienst die hanteert binnen de basisregistratie. Ook wordt door één van de betrokkenen aangegeven dat gemeenten/ ISD's, de Belastingdienst (Toeslagen), UWV en VNG in het kader van de dienstverlening rondom bijzondere bijstand meer moeten samenwerken en dat niet alleen de focus moet liggen op de bestandskoppeling om het geheel efficiënter en effectiever te maken. Kortom, geconcludeerd kan worden dat qua efficiëntie de nodige slagen kunnen en moeten worden gemaakt.

4.1.7 *Benchmarking*

De bij dit onderwerp horende vraag luidt: “hoe presteer ik ten opzichte van andere gemeenten in het land met hetzelfde probleem en wat kan ik van andere gemeenten leren?”. Uit de benchmark die is gehouden en de verschillende bijeenkomsten en workshops die zijn georganiseerd, blijkt dat onderling grote verschillen bestaan tussen de deelnemende gemeenten/ ISD's. Zoals ook in hoofdstuk is verwoord hebben gemeenten grote beleidsvrijheid voor het bestrijden van armoede, waardoor ze moeilijk te vergelijken zijn met elkaar. Het lijkt er op dat gemeenten met de meest concrete doelstellingen voor bestrijding van het niet-gebruik van bijzondere bijstand meer acties ondernemen om aan deze doelstellingen te voldoen. In de conclusies die worden gemaakt ten aanzien van dit punt moet worden meegenomen dat gemeenten/ ISD's die meedoen aan een project als deze, tot op zekere hoogte actief gedrag vertonen en derhalve wellicht niet representatief zijn voor alle gemeenten binnen Nederland. Tijdens de interviews en in de vragenlijsten geven een aantal respondenten aan dat gemeente veel te vaak het wiel opnieuw proberen uit te vinden en dat maar weinig van elkaar wordt geleerd. De centrale bijeenkomsten werden bovendien als interessant en leerzaam ervaren. De opmerking dat het wenselijk zou zijn als meer bijeenkomsten hadden plaatsgevonden, werd vaak gemaakt.

4.1.8 *Algemene conclusies*

In dit laatste gedeelte van paragraaf 4.1 zijn de algemene conclusies opgesomd, zoals die zijn te herleiden uit de subparagrafen 4.1.1 tot en 4.1.7.

Opsomming van de eerder beschreven conclusies:

- Het vergelijken van bestanden is een effectieve methode om niet bestaande doelgroepen in kaart te brengen. Vooralsnog is bekend dat als resultaat van dit project door 6 gemeenten gezamenlijk 109.422 huishoudens zijn benaderd, die voorheen niet in beeld waren;
- Het vergelijken van bestanden is in de huidige setting geen efficiënte methode: de betrokken partijen hebben veel tijd, energie en geld moeten investeren om uiteindelijk resultaat te krijgen;
- Knelpunten tijdens dit project naar voren kwamen zijn: verschillend definitiegebruik, aanleveren en verwerken van gegevens, actualiteit van de gegevens, onduidelijkheid omtrent wat wettelijk mag en moeilijk te gebruiken gegevens van enkele doelgroepen (zelfstandigen en nulinkomens);
- De mate van vertrouwen in de burger en de hoeveelheid controle lijken bepalende factoren voor het aantal aanvragen en het toekenningspercentage;
- Eén succesvolle communicatiemethode is niet gevonden. Het lijkt erop dat meerdere methoden succes kunnen opleveren;
- Verwachtingen kunnen worden waargemaakt door meer verantwoordelijkheid bij de potentiële aanvrager neer te leggen;
- Gemeenten/ ISD's gaan zeer verschillend om armoedebestrijding. Toch zou men veel meer van elkaar kunnen leren, zo is een veelgemaakte opmerking.

4.2 **Aanbevelingen**

In dit gedeelte worden de aanbevelingen beschreven die voortvloeien uit de hiervoor beschreven conclusies en uit de enquête en de interviews. Hierbij zullen de aanbevelingen worden onderverdeeld ten opzichte van diegene voor wie ze zijn bedoeld.

4.2.1 Aanbevelingen voor het departement/ de departementen

De wettelijke grondslag

De wettelijke grondslag voor bestandsvergelijkingen met het doel armoede en sociale uitsluiting te bestrijden kan worden verstevigd door gemeenten een wettelijke bevoegdheid te geven en derden de bevoegdheid te geven deze gegevens te verstrekken. Uitgezocht moet worden in welke wet deze taak het beste kan worden opgenomen. Het is aan te bevelen de gegevenswerking van (belasting)gegevens door gemeenten toe te staan bij proactief bestrijden en voorkomen van armoede en sociale uitsluiting. Door bestandskoppeling voor dit doel wettelijk toe te staan, moet het niet alleen mogelijk zijn de hiervoor genoemde bestanden te koppelen, maar ook bestanden van andere afdelingen binnen een gemeente/ ISD (interne bestandsvergelijking). Gegevensverstrekking ten behoeve van proactieve armoedebestrijding is niet opgenomen in de gewijzigde Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR). Aanbevolen wordt proactieve dienstverlening voor bestrijding armoede en sociale uitsluiting *wel* op te nemen in het Uitvoeringsbesluit AWR.

Inkomensbegrip en huishoudtype

Het is aan te bevelen uniformering aan te brengen in het inkomenbegrip en het huishoudbegrip in de Wet Werk en Bijstand (WWB), kijkend naar onder andere de Belastingwet. Door bij elke regeling dezelfde definitie van inkomen te gebruiken, kunnen bestanden veel gemakkelijker worden vergeleken en gekoppeld, zo is de verwachting van de respondenten. Ditzelfde geldt voor het gebruik van het huishoudtype. Met de huidige wetgeving is het gebruik van identieke definities niet mogelijk. Een oplossing is om meer gegevens uit de belastingaangifte te koppelen om de bruikbaarheid van het bestand te verhogen.

- Tijdens de afsluitende/ evaluerende bijeenkomst zijn een aantal aanbevelingen gedaan om de inkomensgegevens bruikbaar te maken voor de gemeenten:
- Het is van belang om partnergegevens (fiscale partner) te gebruiken.
- Het is van belang om bepaalde gegevens uit te kunnen sluiten (bijvoorbeeld nulinkomens) en leeftijdscriteria te hanteren in verband met doelgroepen er uit te filteren (bijvoorbeeld niet onder de 28 jaar i.v.m. studiefinanciering).
- Het is van belang om te corrigeren voor aftrekposten met name onder 65 plussers!!!
- Middels een vinkje aangeven of iemand wel of niet belastingaangifte heeft gedaan;

In plaats van het verzamel-/ belastbaar inkomen de volgende onderdelen van een belastingaangifte gebruiken (de nummering komt overeen met de nummering in de aangifte van 2007):

- 11m: winst uit onderneming (ja/ nee indicatie);
- 12a: loon;
- 13a pensioen;
- 14a loon buitenland;
- 15a pensioen buitenland;
- 17a overige inkomens⁵;
- 23 alimentatie;
- 29 groot aandeelhouder (ja/ nee indicatie);
- 30 vermogen (ja/ nee indicatie).

⁵ geeft aan of iemand overige inkomsten heeft. Het geeft nog niet aan welk inkomen hij heeft. Indien deze aangevinkt is, wordt teruggevallen op het verzamelinkomen / belastbaar loon

- Zowel gemeenten als IB als belastingdienst hebben grote moeite de technische en de inhoudelijke kant van de bestandsuitwisseling goed vorm te geven. De uitgewisselde gegevensset is als gevolg daarvan verre van optimaal geweest. Er is dus behoefte aan centrale kennis op een specifieke plaats binnen een organisatie die dergelijke bestandskoppelingen als intermediair faciliterend uitvoert.

Bestandskoppelingstechnieken

Het is raadzaam om alternatieve bestandskoppelingstechnieken te onderzoeken om mensen met een inkomen onder de gemeentelijke inkomensgrens te traceren. Een aanbeveling die een aantal keer is genoemd door de respondenten is het huur- of zorgtoeslagbestand van de Belastingdienst, in plaats van het inkomensbestand. Het bestand met mensen die maximale huur- en zorgtoeslag ontvangen zijn allen mensen met een laag inkomen en de gegevens zijn actueler, zo in de inschatting van meerdere respondenten.

Toeslaggegevens voldoen bovendien beter aan de eis van proportionaliteit omdat deze inkomens tot maximaal 140 procent w.s.m. lopen. Ze zijn bovendien veelal al op huishoudniveau. Bij huurtoeslag moet wel worden nagedacht over de groep minima, die geen huurtoeslag krijgt (bijv. vanwege koopwoning, kamerhuur, woningdelen of lage huur). Deze benaderingswijze heeft ook mogelijke beperkingen, zoals de grootte van het bestand en de mogelijkheid dat er nog mensen zijn die, ten onrechte, nog geen gebruik maken van deze regelingen maar daar wel recht op hebben, maar dat zal tijdens een eventueel onderzoek duidelijk worden gemaakt. Eventueel kan het bestand aangevuld worden met mensen zonder belastingaangifte(plicht). Andere aanbevelingen op dit gebied zijn het koppelen van bestanden met:

- de IB Groep: daar is veel informatie bekend aangaande de financiële situatie van studenten;
- de Sociale Verzekeringsbank (SVB): mensen die uitsluitend AOW ontvangen, behoren ook tot de doelgroep en hebben waarschijnlijk ook recht op bijzondere bijstand;
- de Kamer van Koophandel: beschikt over de nodige informatie ten aanzien van zelfstandigen;
- het UWV en het UWWERKbedrijf: daar is naar verwachting veel actuele informatie bekend over mensen met een WW-, Wajong- of WSW-uitkering;
- Schuldsaneringstrajecten: personen die in een schuldsaneringstraject volgen kunnen weliswaar een inkomen hebben boven de gestelde norm, maar door de sanering zitten deze personen gedurende 3 jaar op een inkomen dat gelijk staat aan 90% van het bijstandsinkomen.

Indien gemeenten de bovengenoemde bestanden willen vergelijken via een bestandskoppeling zal dit te allen tijde een wettelijke bepaling als grondslag moeten hebben. Dus naast het stimuleren (middels pilots bijvoorbeeld) van dergelijke bestandskoppelingen moet de bijbehorende wetgeving worden aangepast om het koppelen van bestanden door gemeenten/ ISD's toe te staan. Het is overigens niet raadzaam om gedurende een pilot nieuwe gemeenten toe te voegen aan een al lopend project. Nieuwe gemeenten hebben andere verwachtingen van een project dan de gemeenten die vanaf de start gezamenlijk zijn ingestapt.

4.2.2 Aanbevelingen voor gemeenten/ ISD's

Met betrekking tot bestandskoppeling:

- Er moet rekening mee worden gehouden dat in het kader van de privacywetgeving het CBP een verklaring van geen bezwaar moet afgeven. Voor de behandelperiode van de ingediende aanvraag moet daarom een ruime periode worden aangehouden.
- Bij projecten met bestandsvergelijkingen is het raadzaam *voor* de start van een bestandvergelijking inzicht en overeenstemming te hebben over te hanteren begrippen en de definiëring daarvan.
- Bij volgende bestandskoppelingen in onderling overleg (met de gemeenten/ ISD's) treden om zodoende de juiste huishoudtypes aangeleverd te krijgen. Eventueel zou hiervoor een handreiking moeten worden gemaakt.

Met betrekking tot de gemeentelijke kaders:

Gemeenten wordt aangeraden een GBA-verordening op te stellen, waarin staat beschreven op welke wijze systematisch gegevens kunnen worden verstrekt aan binnengemeentelijke afnemers, zoals de afdeling sociale zaken. De VNG kan hieraan bijdragen door bijvoorbeeld een voorbeeldverordening aan te bieden. In het geval gemeenten bepaalde taken heeft ondergebracht bij een ISD, moet het voor deze organisatie ook mogelijk zijn als interne afnemer te fungeren, bijvoorbeeld bij afname van het GBA-bestand. Dit bevordert eveneens de pro-activiteit. Ook deze mogelijkheid moet worden opgesteld, bijvoorbeeld middels een GBA-verordening.

Met betrekking tot de inhoudelijke en personeel inzet van deelnemende gemeenten:

- Gemeenten moeten eigen onderzoekskundigheid beschikbaar en inzetbaar hebben (eigen personeel, extern inhuren of in projectplan meenemen).
- Vooraf moeten deelnemende gemeenten zich committeren aan hun toezegging voor personele inzet zorg te dragen. Er dient een inschatting gemaakt te worden wat de capaciteitsinzet is van de deelnemende gemeenten en de noodzakelijke deskundigheid (met betrekking tot het bewerken van de bestanden).

Met betrekking tot het beleid:

- Meer verantwoordelijkheid bij burger: het is aan te bevelen voor gemeenten om een visie te ontwikkelen waarin vertrouwen in de burger centraal staat. Daardoor kan ook meer verantwoordelijkheid worden neergelegd bij die burger (lees: potentiële aanvrager). De verwachting is dat hierdoor meer aanvragen worden ingediend inzake bijzondere bijstand. De kans bestaat dat het aantal onterechte aanvragen en beschikkingen hierdoor ook toeneemt, maar dit kan worden gecompenseerd met de personele kosten die worden bespaard door minder tijd te investeren in controle.
- Intern bestanden gebruiken: het is gemeenten/ ISD's aan te bevelen om – zover dat nog niet gebeurt - intern bestanden te gebruiken. Een mogelijk interessant voorbeeld is het bestand met daarin de huishoudens die een vrijstelling hebben voor gemeentelijke belastingen. Deze mensen kunnen worden geattendeerd op de mogelijkheden rondom bijzondere bijstand.
- Resultaat communicatieacties monitoren: deze aanbeveling betreft het bijhouden van respons op bepaalde communicatieacties. Veel gemeenten geven aan dat (tot op heden) niet te monitoren, waardoor ook niet mogelijk is om in kaart te brengen welke acties effectief zijn en welke niet. Dit kan als input dienen voor toekomstige communicatieacties of voor nieuw beleid.

Met betrekking tot samenwerking:

- Kennis uitwisselen met andere gemeenten/ ISD's of organisaties: om te voorkomen dat het wiel opnieuw wordt uitgevonden zouden gemeenten nog meer met elkaar kunnen samenwerken of kennis kunnen uitwisselen. Dit kan op diverse terreinen: beleidsvorming, concretisering van beleid, praktische problemen ten aanzien van bestandsaanlevering of –verwerking, het benaderen van potentiële cliënten enzovoorts. Ook is het aan te bevelen dat gemeenten de samenwerking met VNG, UWV of de Belastingdienst (Toeslagen) optimaliseren om de dienstverlening rondom bijzondere bijstand te verbeteren.

- Nauw contact onderhouden met werkgevers: een laatste aanbeveling voor gemeenten gaat over de samenwerking met grote werkgevers. Dit kunnen bijvoorbeeld SW-bedrijven zijn, als ook andere organisaties. Gemeenten kunnen werkgevers inzetten als zogenaamde intermediairs, aangezien zij vaak veel signalen opvangen aangaande de financiële situatie van werknemers. Deze werkgevers kunnen personen die mogelijk in aanmerking komen voor bijzondere bijstand, attenderen op de mogelijkheden die binnen de gemeente/ ISD aanwezig zijn.

4.2.3 Relatie met SCP-onderzoek naar niet-gebruik inkomensvoorzieningen

Als laatste punt is hierbij de relatie met het SCP-rapport "Geld op de Plank" beschreven, welke in mei 2007 is gepubliceerd. Dit rapport is op bepaalde punten relevant voor het IPW-project. Het SCP-onderzoek is voornamelijk gericht op het onderzoeken van de omvang van het niet-gebruik, de achtergronden en oorzaken van het niet-gebruik en de verdeling op persoonskenmerken zoals leeftijd, opleiding en etnische achtergrond. Het IPW-project is echter gericht op het traceren van de individuele niet-gebruiker met het doel deze daadwerkelijk in te lichten over de mogelijkheden van de minimumregelingen.

De onderzochte regelingen in het SCP-onderzoek zijn geselecteerd op enkele criteria die niet-gebruik in de hand kunnen werken zoals complexiteit van de regeling en de middelentoets. Ook moet de regeling een significant maatschappelijk bereik hebben. De door het SCP onderzochte regelingen zijn:

1. huursubsidie/ toeslag
2. de regeling kwijtschelding lokale heffingen
3. de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).
4. de algemene bijstand als aanvulling op loon / pensioen of uitkering
5. de langdurigheidstoelage.

Overlap en relevantie van het SCP rapport voor het IPW project

De kwijtscheldingsregeling is de enige regeling die ook onderzocht is in het IPW-project.

De overige regelingen uit de SCP-rapport zijn slechts enigszins te vergelijken met de regelingen uit het IPW-project. De SCP-regelingen zijn allemaal middelen getoetst net als de meeste minimaregelingen. Echter gemeenten kiezen er steeds minder voor een uitgebreide middelentoets uit te voeren.

Indicaties en oorzaken van niet-gebruik

Het SCP rapport geeft een indicatie van het percentage van het niet-gebruik. Tevens geeft het rapport aan welke persoonlijke eigenschappen niet-gebruik kunnen bevorderen en welke oorzaken het niet-gebruik in de hand werken. Uiteraard zijn de gegeven percentages indicaties.

Regeling	% Niet-gebruik SCP	Oorzaken bij niet-gebruikers
huursubsidie/ toeslag	27%	Kennis gering 14% Denkt geen recht te hebben
de regeling kwijtschelding lokale heffingen	45%	Denkt geen recht te hebben (33%)
de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).	37%	Kennis gering 48% Denkt geen recht te hebben (69%)
de algemene bijstand als aanvulling op loon / pensioen of uitkering	68%	
de langdurigheidstoelage.	54%	Kennis gering 86% (indicatief)

Kenmerken van een regeling die volgens het SCP-rapport bijdragen aan niet-gebruik:

- Aanwezigheid van een middelentoets;
- Een aanvullend karakter;
- Een grote dichtheid van regels;
- Gecompliceerde regels;
- Vage toekenningscriteria;
- Gerichtheid op gestigmatiseerde groepen;
- Toekenning van kleine bedragen;
- Initiatief volledig bij de cliënt;
- Het voorzien in de vergoeding van incidentele uitgaven;
- Het voorzien in de vergoeding van een grote variëteit aan uitgaven;
- Een instabiel recht gevend.

Veel van de regelingen van de Bijzondere Bijstand die in het IPW-project zijn opgenomen blijken aan een of meerdere van bovenstaande kenmerken te voldoen. Er mag dan ook een redelijke mate van niet-gebruik worden verondersteld die met behulp van gerichte benadering kan worden verminderd.

In het rapport 'Geld op de plank' worden vijf oorzaken genoemd die ten grondslag liggen aan niet-gebruik bij inkomensvoorzieningen. Deze oorzaken zijn:

- Te geringe kennis van de regelingen;
- Gedachte geen recht te hebben op bepaalde regelingen;
- Subjectieve behoefte aan de regeling: door eigen financiële situatie relatief positief te beoordelen, denkt men een bepaalde regeling niet of slechts voor korte tijd nodig te hebben;
- Hoge verwachte transactiekosten, zoals de tijd en moeite die men erin moet steken;
- De verwachte sociale en psychische gevolgen van het indienen van een aanvraag.

Zoals reeds in de inleiding is uitgewerkt, zijn tijdens dit IPW-project de eerste 2 oorzaken onder de loep genomen.

Cumulatie niet-gebruik

Een andere relevante conclusie is dat de cumulatie van niet-gebruik. Er lijkt geen harde kern van niet-gebruikers te bestaan. Het lijkt er op dat het niet-gebruik zich steeds bij een andere groep voordoet. Indien men niet-gebruik maakt van de ene regeling, dan maakt men wel vaak een van de andere regelingen. De geringe aangetroffen cumulatie van het niet-gebruik impliceert dat beleidsmaatregelen die gericht zijn op terugdringing van het niet-gebruik van de ene regeling weinig effect hebben op het niet-gebruik van een andere regeling (pag. 13 SCP-rapport). Deze uitkomst ligt in lijn met de onderzoeksopzet van het "IPW-project. Hierbij wordt met directe communicatie naar de specifieke doelgroepen toe, het niet-gebruik het meest effectief bestreden.

Reden voor niet-gebruik

De geïnterviewde niet-aanvragers geven aan geringe kennis te hebben van de voorzieningen. Er is ook gevraagd of men dacht dat ze er recht op hadden. Veel mensen dachten zeker geen recht op de voorzieningen te hebben. Deze percentages zijn in de tabel opgenomen. Ook is de subjectieve behoefte van belang. Als mensen denken dat zij de regeling niet of slecht korte periode nodig te hebben gaat de vraag spelen of te ontvangen bedrag de moeite waard is. Niet-aanvragers geven ook aan gemakkelijker rond te komen dan wel-aanvragers. De verwachte transactiekosten spelen een rol bij het al dan niet aanvragen van een voorziening. Ten slotte spelen de sociale en psychische gevolgen een vrij beperkte rol. De reden dat men er op aan gekeken kan worden als men een voorziening aanvraagt blijkt geen reden om van de aanvraag af te zien.

Verdeling van niet gebruik over maatschappelijke groepen.

De meest relevante kenmerken van de niet-gebruikers zijn dat het vaak mensen jonger dan 35 jaar betreft. Voor het IPW-project kan het nuttig zijn omdat gemeenten zelf aangeven de jongeren zoals studenten apart te willen benaderen of juist nog geen prioriteit geven vanwege het verwachte perspectief op werk.

Bijlage 1: Reeds bekende gegevens en aantal signalen per gemeente/ ISD

	Gemeente/ ISD	Aantal lage inkomens (2007) *	Aantal ontvangers bijzondere bijstand (2007) *	Aantal reeds bekende huishoudens	Aantal signalen voortkomend uit de bestandskoppeling			
					100%	110%	115%	120%
1	Amersfoort	16.100	1.585	9.414	18.276	20.568	21.671	22.717
2	Amsterdam	141.300	37.035	70.000	186.901	203.202	210.377	217.449
3	Barendrecht	2.800	170	1.100	5.956	6.577	6.857	7.127
4	Den Haag	80.200	17.140	49.807	101.272	111.044	115.460	119.758
5	Goes	5.300	405	-	-	-	-	-
6	Hellendoorn	3.900	190	-	-	-	-	-
7	Hengelo	12.300	1.195	7.636	11.545	13.238	14.023	14.824
8	ISD Midden-Langstraat	12.400	1.385	-	-	-	-	-
9	ISD Noordkop	2.500	150	-	-	-	-	-
10	ISD Rijnstreek	5.200	255	255	4.879	5.445	5.719	5.958
11	Maassluis	4.000	670	1.600	3.560	4.105	4.348	4.599
12	Rijssen-Holten	3.400	160	280	6.712	7.734	8.221	8.683
13	Rotterdam	113.300	28.080	40.344	104.487	114.108	118.287	122.429
14	Tilburg	30.700	6.534	10.950	41.184	45.411	47.270	49.021
15	Twenterand	3.600	115	550 (+/-)	5.869	6.947	7.395	7.870
16	Zwolle	16.100	685	4.492 ⁶	20.044	21.942	22.816	23.754

* Bron: Kernkaart Werk en Bijstand (gemeenteloket.szw.nl)

Het aantal lage inkomens – zoals staat vermeld in de 'Kernkaart Werk en Bijstand' - bevat 30% van het totaal aantal huishoudens met een inkomen. Het gaat in feite om de 40% inkomens met de laagste inkomens minus de 10% allerlaagste inkomens. Deze restgroep van 10% wordt buiten beschouwing gelaten omdat het grotendeels onvolledige jaarinkomens betreft. Het begrip 'lage inkomens' is hier dus relatief (laag ten opzichte van middel en hoog) en niet normatief gebruikt en komt derhalve niet overeen met aantal lage inkomens zoals dat wordt berekend door SCP/ CBS.

⁶ Onbekend aantal huishoudens kan mogelijk geen aanspraak maken op bijzondere bijstandsvoorzieningen

Bijlage 2: Reeds bestaande gegevens en resultaten van de bestandsvergelijking en marketingacties.

	Gemeente/ ISD	1. Aantal lage inkomens (2007)	2. Aantal ontvangers bijzondere bijstand (2007)	kolom 2/ kolom 1	3. Aantal reeds bekende huishoudens	kolom 3/ kolom 1	4. Aantal signalen	5. Aantal huishoudens benaderd	kolom 5/ kolom 4	6. Aantal aanvragen	7. Aantal toekenningen	kolom 7/ kolom 5
1	Amersfoort	16.100	1.585	10%	9.414	58%	22.717	7.412	33%	70	33	0,45%
2	Amsterdam	141.300	37.035	26%	70.000	50%	203.202	30.000	15%	-	-	
3	Barendrecht	2.800	170	6%	1.100	39%	7.127	60	1%	6	6	10,00%
4	Den Haag	80.200	17.140	21%	49.807	62%	119.758	60.855	51%	-	-	
5	Goes	5.300	405	8%	-		-	-		-	-	
6	Hellendoorn	3.900	190	5%	-		-	-		-	-	
7	Hengelo	12.300	1.195	10%	7.636	62%	14.824	7.500	51%	1.760 (+/-)	1.759	23,45%
8	ISD Midden-Langstraat	12.400	1.385	11%	-		-	-		-	-	
9	ISD Noordkop	2.500	150	6%	-		-	-		-	-	
10	ISD Rijnstreek	5.200	255	5%	255	5%	5.719					
11	Maassluis	4.000	670	17%	1.600	40%	4.599	1.950	42%	-	-	
12	Rijssen-Holten	3.400	160	5%	280	8%	8.221	-		-	-	
13	Rotterdam	113.300	28.080	25%	40.344	36%	122.429	-		-	-	
14	Tilburg	30.700	6.534	21%	10.950	36%	49.021	1.645	3%	760	760	46,20%
15	Twenterand	3.600	115	3%	550	15%	7.395	-		-	-	
16	Zwolle	16.100	685	4%	4.492	28%	22.816	-		-	-	

