

Rekenkamerrapport 10 september 2007
“Bijzondere bijstand;
wel beschikbaar, maar te weinig gebruikt.
Conclusies & Aanbevelingen
Rekenkamercommissie gemeente Enschede

Inleiding

De Nederlandse samenleving heeft een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen. Gemeenten hebben een bijzondere plaats in dit stelsel want zij vormen de meest nabije overheidslaag voor de burger. Deze nabijheid betekent dat gemeenten het best in staat zijn om oog te hebben voor de noden van haar eigen burgers. Zij kan het best beoordelen of er mensen ‘over de rand van de samenleving’ dreigen te vallen en kan er wat aan doen om ze binnenboord te houden. Onder de algemene noemer van het armoedebeleid probeert de gemeente de burger te helpen, zodat die zelfstandig maatschappelijk en sociaal kan blijven functioneren. Een van de middelen waarover de gemeente beschikt is de bijzondere bijstand; een pot met geld om in uitzonderlijke situaties mensen vooruit te helpen.

Armoedebeleid en bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand maakt deel uit van een pakket van maatregelen in het kader van armoedebestrijding, waartoe ook worden gerekend de langdurigheidtoeslag, de uitkeringen aan (zwaar) gehandicapten en de kwijtschelding van belastingen. Bijzondere bijstand is een open-eind regeling, want de *nood van de aanvrager* staat centraal en niet de *omvang van het budget*. Om de kosten toch een beetje in de hand te houden heeft de gemeente de mogelijkheid om een eigen invulling te geven aan een aantal criteria die worden gebruikt om individuele aanvragen te beoordelen. Zo kan de gemeente een eigen invulling geven aan –onder andere – het drempelbedrag, de hoogte van het vrij te laten vermogen, de draagkrachtberekening, etc. Op deze manier zoekt de gemeente het evenwicht tussen een streng of juist tegemoetkomend beleid ten aanzien van burgers die het moeilijk hebben. Maar het gaat niet alleen om evenwicht; door het opstellen van criteria is het mogelijk om de beoordeling van de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager te standaardiseren. Dat bevordert rechtzekerheid, rechtsgelijkheid en doelmatigheid van het beleid.

Niet-gebruik sociale voorzieningen

Het stelsel van sociale voorzieningen werkt prima, tenminste als burgers die recht hebben op bijzondere bijstand er ook écht gebruik van maken. Dat is lang niet altijd het geval. Onderzoek van StimulanSZ en SGBO (2006) toont aan dat minder dan 25% van de doelgroep waarop het armoedebeleid zich richt, daadwerkelijk gebruik maakt van de regelingen. Het Sociaal Cultureel PlanBureau (SCP) spreekt van ‘de onbereikte minima’. Eén van de redenen waarom burgers geen gebruik maken van bijzondere bijstand is dat zij denken er tóch niet voor in aanmerking te komen. Voorts onderzocht het SCP de administratieve lastendruk die ontstaat wanneer burgers te maken hebben met een samenloop van regelingen¹. Het blijkt dat vooral vrouwen, niet westerse allochtonen en 65-plussers daar last van hebben. De zwaarte van de administratieve lastendruk mag niet worden onderschat; indien de burger vindt dat de lasten zwaarder wegen dan de verwachte opbrengsten, ziet hij af van het indienen van een verzoek. Maar het kan ook zijn dat burgers domweg niet bekend zijn met de regelingen. Dit is verontrustend, want het gaat om een grote groep kwetsbare burgers. Dit alles was reden voor de Rekenkamer om te onderzoeken wat er terecht is gekomen van de doelstelling om de non-take-up terug te dringen. Concreet: *Wat heeft de gemeente Enschede heeft gedaan om de non-take-up van bijzondere bijstand terug te dringen. Daarnaast wil de Rekenkamer weten of dit beleid effectief is geweest en welke beleidswijzigingen daar in het bijzonder aan hebben bijgedragen?*

¹ Het SCP onderzocht de samenloop van AWBZ, WAO/WAZ, Wajong, WsW, Bijstand en Bijzondere Bijstand.

Niet-gebruik in Enschede

Het niet-gebruik van bijzondere bijstand, of in gemeentejargon de ‘*non-take-up*’, is zeker voor Enschede een relevant probleem, want 14,5% van de huishoudens leeft onder de armoedegrens. Enschede geeft zich rekenschap van dit hoge cijfer en nam *het terugdringen van het niet-gebruik van voorzieningen* expliciet op in haar productbegroting van 2005.

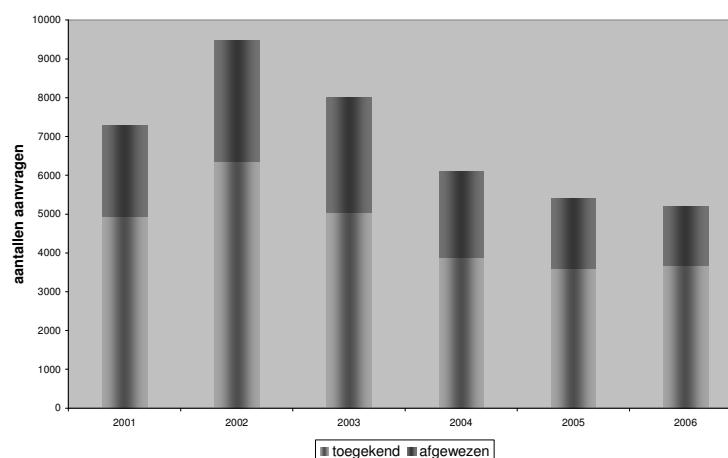
Gemeentelijk beleid inzake terugdringen niet-gebruik

De gemeente heeft een aantal doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het armoedebeleid in brede zin en het terugdringen van de non-take-up van bijzondere bijstand in het bijzonder. Van belang daarbij is of de doelen SMART zijn geformuleerd². De oogst is op het eerste oog gunstig; de gemeente wil inkomensondersteuning bieden aan mensen met een minimuminkomen en wil voorkomen dat ze door economisch en sociale achterstanden in een sociaal isolement raken. Als oplossing ziet de gemeente het bevorderen van maatschappelijke participatie, sociale activering en zelfstandigheid, het bestrijden van armoede en het terugdringen van non-take-up. De doelstellingen klinken goed en zijn voor een deel ook realistisch, maar helaas zijn ze niet meetbaar of tijdgebonden geformuleerd. Bovendien kijkt de gemeente vooral naar burgers met een uitkering, maar gaat daarbij voorbij aan mensen die wél onder de definitie van armoede vallen, maar toch geen bijstandsuitkering hebben.

Aanvragen Bijzondere Bijstand 2001 – 2006

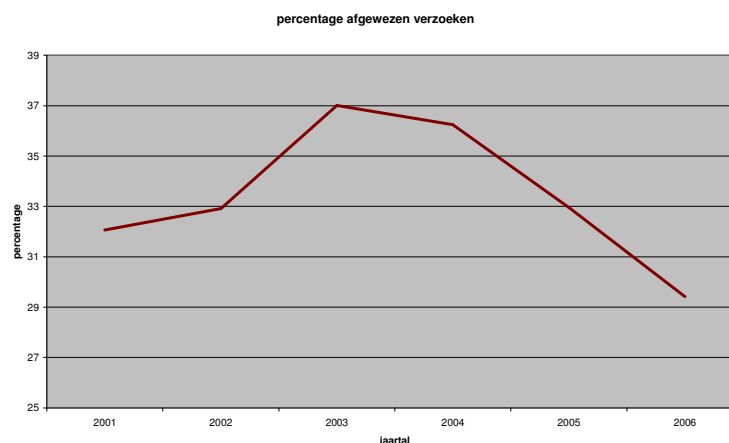
In 2001 waren er 7279 aanvragen voor bijzondere bijstand. In 2002 steeg het aantal tot een hoogtepunt met 9467 aanvragen, om in de daarop volgende jaren weer te dalen tot 5395 in 2005 en 5207 in 2006. Opmerkelijk is dat het totaal aantal aanvragen in 2004, 2005 en 2006 lager uitvalt dan het aantal toekenningen in 2002. De afname van het aantal aanvragen kan niet worden verklaard uit een soortgelijke vermindering van het aantal uitkeringsgerechtigden. Dit bleef relatief stabiel over de afgelopen periode. Er moet dus iets anders aan de hand zijn geweest. Het relatief hoge aantal aanvragen in de jaren 2002 en 2003 valt te verklaren uit het *project terugdringen niet-gebruik*. Doel van het project was om, door middel van de inzet van extra personeel, de mogelijkheden van bijzondere bijstand expliciet onder de aandacht te brengen van de doelgroep en hulp te verlenen bij de aanvraagprocedure. Dit project heeft slechts één jaar gedraaid, maar het was alleszins effectief, zelfs zodanig dat het aantal aanvragen met 30% toenam. Het na-ijlende effect van dit beleid was ook nog in 2003 merkbaar.

Afb. 1
Aanvragen en toekenningen
bijzondere bijstand in de
periode 2001 – 2006.
Bron: beleidsverslagen
gemeente Enschede



² SMART = *Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden*

Afb. 2
Percentage afwijzingen bijzondere
bijstand gedurende de periode 2001
– 2006.
Bron: beleidsverslagen gemeente
Enschede



Armoedebeleid en invoering Wwb

In 2004 zijn, tegelijk met de invoering van de Wwb, om budgettaire redenen een aantal projecten van het armoedebeleid geschrapt³ (samen goed voor € 630.164), waaronder het project terugdringen niet gebruik. Het laat zich aanzien dat de gemeente door het nieuwe regime dat samenhangt met de invoering van de Wwb en het schrappen van een aantal onderdelen van het armoedebeleid een signaal heeft afgegeven dat burgers ontmoedigt om gebruik te maken van voorzieningen.

Des te opmerkelijker is het dat in de productbegroting van 2005 het terugdringen van het niet-gebruik van voorzieningen weer terugkeert, evenwel, zonder dat daar beleidsinstrumenten en budget aan zijn gekoppeld.

Conclusie

De rekenkamercommissie concludeert dat de huidige uitvoeringspraktijk rond bijzondere bijstandsverlening op gespannen voet staat met de beleidsvoornemens zoals de gemeente die heeft neergelegd in de productbegroting van 2005. De gerechtvaardigde extra inspanning om de mogelijkheden van bijzondere bijstand onder de aandacht te brengen van de burgers heeft goed gewerkt in 2002 en 2003, maar dit beleid is vanwege budgettaire redenen niet gecontinueerd in latere jaren. Het gevolg is dat burgers die mogelijk wel recht hebben op bijzondere bijstand, zich niet wenden tot de gemeente voor ondersteuning.

Aanknopingspunten voor beleid

De vraag is natuurlijk wat de gemeente kan doen om de effectiviteit van het armoedebeleid te bevorderen en de non-take-up van bijzondere bijstand terug te dringen. De rekenkamercommissie doet op grond van haar bevindingen een aantal suggesties.

³ Met de invoering van de WWB werden de volgende voorzieningen beëindigd:

- Declaratiefonds/vakantiekampen minima;
- Consumentenwinkel;
- Vakantie-adviesbureau minima;
- Enschede-pas;
- Budgetten voor armoede op maat;
- Project terugdringen niet gebruik;
- Klussendienst ouderen en minima

Conclusie

Het beleid om armoede terug te dringen is wat zijn intenties betreft goed, maar wat zijn uitwerking betreft moeilijk te hanteren omdat het beleid niet SMART is geformuleerd.

De beleidsinstrumenten die het beleid moeten ondersteunen zijn onvoldoende

Uitvoerders van het armoedebeleid schieten tekort door te weinig kennis, te weinig focus en te weinig tijd.

Aanbeveling

- De Raad verzoekt het College het armoedebeleid nog eens te bestuderen en de doelstellingen daarvan SMART te formuleren. Daarbij moet vooral worden gelet op de aspecten *meetbaarheid* en *tijdsgebondenheid*.
- De Raad verzoekt het College een armoedemonitor in te stellen om de vinger aan de pols te houden van de armoedeproblematiek.

De Raad verzoekt het College om de keuze voor beleidsinstrumenten nader uit te werken en daarbij te rade te gaan bij gemeenten die op dit punt goed presteren. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan:

- Doelgroepgerichte maatregelen (speciale beleidsmaatregelen voor bijvoorbeeld analfabeten, jongeren, ouderen, groepen met taalachterstanden etc.)
- Kwaliteit verbeteren van het informatie- en voorlichtingsmateriaal, in het bijzonder door vereenvoudiging van het informatiemateriaal.
- Het voorlichtingsrepertoire afstemmen op de doelgroep.
- Het vereenvoudigen van de aanvraag procedure.

De Raad verzoekt het College te investeren in het verruimen van de mogelijkheden van beleiduitvoerders en intermediairen bij de uitvoering van het armoedebeleid, in het bijzonder ten aanzien van de bijzondere bijstand. Daarbij kan worden gedacht aan:

- Scholing van medewerkers als het gaat om wet- en regelgeving, sociale kaart, verwijsvaardigheden etc.
- Bevorderen van durende werkrelaties tussen cliënten en bijstandsconsulenten
- Opzetten van een aandachtsprogramma bijzondere bijstand, bijvoorbeeld door een voorzieningen-check uit te voeren om zo mensen op het spoor te komen die in aanmerking komen voor bijzondere bijstand.
- Verruimen van tijdsmogelijkheden van bijstandsconsulenten om de doelgroep te begeleiden bij het doen van een bijzondere bijstandsaanvraag.

