

Armoede, participatie en beleid in Enschede

Conclusies en aanbevelingen betreffende het armoedebeleid van de gemeente Enschede

Rekenkamercommissie gemeente Enschede
24 april 2015

Armoede, participatie en beleid in Enschede

Een onderzoek van de Enschedese rekenkamer naar het armoedebeleid van de gemeente schetst het beeld van ernstige armoedeproblematiek. Een groot deel van de respondenten die gebruik maken van het gemeentelijk armoedebeleid participeert weinig in maatschappelijke organisaties en activiteiten, ondanks dat dit beleid juist is gericht op participatie en zelfredzaamheid. Het welbevinden is laag, de ervaren gezondheid slecht en een aanzienlijk deel kampt met chronische gezondheidsklachten en handicaps. De meeste gemeentelijke regelingen hebben een grote bekendheid en aanzienlijk bereik onder de ondervraagden. De individuele bijzondere bijstand blijft hierbij achter. In 2007 constateerde de rekenkamer ook al dat de bijzondere bijstand onvoldoende in de aandacht van de doelgroep stond¹. De huidige stringente handhaving, die de gemeente ook verplicht moet toepassen op mensen die *onbewust* onjuiste of onvolledige gegevens aanleveren, demotiveert en maakt door de forse boetes de financiële problemen groter.

Daarom adviseert de Enschedese rekenkamer onder meer om het bereik van de bijzondere bijstand te vergroten door meer bekendheid te geven aan bijvoorbeeld de website Geldkompas, Stichting Present, Meldpunt Huurschuld en Resto van Harte. Ook zouden hulpverleners gestimuleerd moeten worden om fraudesignalen vroegtijdig te melden, zodat onnodige problemen en kosten voorkomen kunnen worden.

Landelijk armoedebeleid

Algemeen, generiek inkomensbeleid is in Nederland voorbehouden aan het Rijk. Het Rijk gebruikt daarvoor verschillende instrumenten, zoals het belastingstelsel, toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, etc.) en het stelsel van sociale zekerheid. De *bijstand* is het laatste sociaal vangnet voor de kosten van levensonderhoud binnen dit stelsel van sociale zekerheid. Tot 2015 regelde de Wet Werk en Bijstand dit sociaal vangnet. Per 1 januari 2015 is deze vervangen door de Participatiewet, waarvan de uitvoering bij de gemeente ligt.

We onderscheiden *algemene* bijstand en *bijzondere* bijstand. De algemene bijstand gaat over bijstandsuitkeringen voor de kosten van levensonderhoud. De bijzondere bijstand is op te vatten als een extra vangnet binnen het sociaal stelsel. Kern van de bijzondere bijstand is het principe van *individueel maatwerk*. Hierop zijn enkele expliciet omschreven uitzonderingen mogelijk: de categoriale bijzondere bijstand, zoals een collectieve ziektekostenverzekering, regeling chronisch zieken en gehandicapten (t/m 2014), de langdurigheidstoeslag (vanaf 2015 niet meer categoriaal en individuele inkomensstoeslag geheten) en het kwijt schelden van de gemeentelijke belastingen. Om aanspraak te kunnen maken op categoriale regelingen is de inkomensgrens door het rijk beperkt tot maximaal 110% van de bijstandsnorm. Voor de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen is deze ruimte beperkt tot 100% van de bijstandsnorm. Een algemeen extraatje voor de minima, bijvoorbeeld in de vorm van de onlangs in Enschede uitgevoerde Koopkrachttegemoetkoming 2014 of een eindejaarsuitkering, is niet meer mogelijk.

Een deel van de armoedeproblematiek in Nederland heeft te maken met het feit dat niet iedereen gebruik maakt van de regelingen waar men recht op heeft. Daarom is belangrijk om na te gaan of minima gebruik maken van deze regelingen en of gemeentelijk beleid bijdraagt aan het verhogen van het gebruik. Het verhogen van het gebruik van regelingen brengt meestal extra (administratieve) kosten met zich mee, zeker als het gaat om een regeling met een aanvraagprocedure. Het automatisch toekennen van vergoedingen, bijvoorbeeld met behulp van het koppelen van bestanden van de gemeente, Belastingdienst, UWV en SVB zou hier uitkomst kunnen bieden. Voor de individuele bijzondere bijstand biedt dit geen uitkomst, omdat hier wettelijk een individuele afweging gemaakt moet worden. Overwegingen van rechtmatigheid (wat mag?) en doelmatigheid (hoe efficiënt is het?) bijten elkaar op dit punt.

¹ Zie Rekenkamerrapport "Bijzondere bijstand; wel beschikbaar, maar te weinig gebruikt", 10 september 2007, www.rekenkamerenschede.nl.

De term *armoedeval* doelt op het mechanisme waarbij het netto besteedbaar inkomen terugloopt wanneer er sprake is van een bruto inkomensstijging. De armoedeval ontstaat doordat het recht op allerlei inkomensondersteunende regelingen, zoals huurtoeslag en zorgtoeslag, vervalt boven een bepaald bruto inkomen. Velen veronderstellen dat de armoedeval een belangrijke drempel is bij de uitstroom uit een uitkering naar werk. Het gebrek aan inkomensverbetering bij werkaanvaarding zou er voor zorgen dat uitkeringsgerechtigden geen prikkel ervaren om werk te zoeken. In uitgebreid onderzoek van SCP en CBS (2007) werd het effect van de armoedeval op het zoekgedrag van werklozen echter niet aangetroffen². Hoewel het bestaan van het verband niet onomstotelijk is vastgesteld, ligt in veel gemeenten het idee dat armoedebeleid de uitstroom in de weg staat toch ten grondslag aan het sociaal beleid. Zo ook in Enschede. Natuurlijk kunnen ook andere overwegingen ten grondslag liggen aan de keuze voor het uitgangspunt “werken moet lonen”.

Armoedebeleid in Enschede

Armoede in beeld

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat in de gemeente Enschede sprake is van een ernstige armoedeproblematiek. Onder de ondervraagden is de participatie in maatschappelijke organisaties en activiteiten laag en voor een grote groep volledig afwezig³. Het welbevinden is laag, de ervaren gezondheid slecht en een aanzienlijk deel van de ondervraagden kampt met chronische gezondheidsklachten en handicaps.

Een groot deel van de respondenten leeft een marginaal bestaan. Geld voor eerste levensbehoeften als voedsel, verwarming en medicijnen ontbreekt. Er is geen ruimte om financiële tegenslagen te incasseren, een aanzienlijke groep heeft grote betalingsachterstanden. Ook is sprake van een omvangrijke schuldenproblematiek, waar steeds vaker de Rijksoverheid en gemeente als eiser optreden.

*Ernstige armoedeproblematiek in Enschede:
weinig maatschappelijke participatie
welbevinden is laag
ervaren gezondheid slecht
veel chronische gezondheidsklachten en handicaps*

Doelen en instrumenten van Enschedees armoedebeleid

Met de vaststelling van de beleidsnotitie ‘Vertrouwen op solidariteit 2012-2014’ heeft de gemeenteraad in 2011 de kaders voor het gemeentelijk armoedebeleid vastgesteld. Met deze nota is gekozen voor een andere koers. Niet langer vormt inkomensondersteuning de spil in het armoedebeleid. Het beleidsaccent verschuift naar het vergroten van *participatie* aan de samenleving en *zelfredzaamheid* en de nadruk op adequate inkomensondersteuning, bij voorkeur *op maat*. Om aan deze participatiegedachte invulling te geven staan vijf pijlers centraal:

1. Armoedebestrijding is niet het monopolie van de gemeente Enschede
2. Individueel maatwerk bij tijdelijke inkomensondersteuning
3. Voorkom de armoedeval en werken moet lonen
4. Een individuele aanpak staat centraal, geen doelgroepenbeleid
5. Brede toegankelijkheid tot de schulddienstverlening, met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de burger

*Hoofddoelen Enschedees armoedebeleid:
participatie en zelfredzaamheid
inkomensondersteuning op maat*

² Andere factoren, zoals opleidingsniveau, leeftijd, gezondheid, sociaal netwerk en vooral de inschatting van de kans daadwerkelijk een baan te kunnen vinden bleken hierop van invloed.

³ Het onderzoek heeft niet aangetoond waarom de participatie in Enschede zo laag is.

De gemeente Enschede geeft invulling aan deze kaders door de inzet van de volgende voorzieningen:

1. *Bijzondere bijstand door maatwerk*

Het beleid in Enschede ging al voor de komst van de Participatiewet uit van een maatwerkgedachte. Categoriale bijzondere bijstand in de gemeente Enschede was tot 2015 beperkt tot de langdurigheidstoelage en collectieve ziektekostenverzekering. Verder overweegt het college een drempelwaarde van € 128 per jaar bij bijzondere bijstand, die moet aansporen om zelf eerst naar een oplossing te zoeken. Maatwerk zit ook in de manieren waarop de gemeente bijzondere bijstand verstrekt: renteloze lening, lening onder borg, 'om niet' en in natura.

2. *Individuele langdurigheidstoelage*

De langdurigheidstoelage wordt onder voorwaarden toegekend aan personen of gezinnen die vijf jaar achtereen op bijstandsniveau hebben geleefd. Met de invoering van de Participatiewet is de gemeente verplicht om deze toeslag individueel toe te kennen in plaats van categoriaal. Beleidsvrijheid voor de gemeente zit vooral in de hoogte van de toeslag en de periode.

3. *Intensieve samenwerking tussen gemeente en maatschappelijk middenveld*

Door het werken met vrijwilligers moet de hulp goedkoper en laagdrempelig zijn. Daarbij werkt de gemeente samen met Stichting Leergeld, Geldkompas, de Voedselbank, Present, Resto van Harte, Toppers op Zondag (weekendschool), de Kledingbank en het Fonds Bijzondere Noden en zorgverzekeraar Menzis.

4. *Stichting Leergeld als voorziening voor kinderen in kwetsbare gezinnen*

Anders dan bij de andere genoemde samenwerkingspartners ligt aan de subsidiëring van Stichting Leergeld een uitvoeringsovereenkomst ten grondslag, waarin afspraken zijn gemaakt over de inkomensnorm om in aanmerking te komen en de inhoud van de diensten die de stichting aanbiedt.

5. *Collectieve zorgverzekering voor minima*

Deze beleidskeus is sterk ingegeven door het idee dat zorggebruik een financieel risico vormt voor minima. Daarnaast liggen ook hier kostenoverwegingen aan ten grondslag. Verder is de gedachte dat de burger minder gegevens hoeft te overleggen aan de gemeente en de dienstverlening meer is afgestemd op de klant.

6. *Integrale schulddienstverlening met beroep op eigen verantwoordelijkheid*

De gedachte is dat gemeentelijk beleid zich niet alleen moet richten op het verhelpen van de schuldenproblematiek, maar ook op nazorg en preventie van problematische schulden. De door de Stadsbank Oost-Nederland schulddienstverlening is breed toegankelijk en doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Als de klant binnen een jaar door eigen toedoen het traject voortijdig staakt, krijgt hij geen tweede kans. De gedachte is dat de dienstverlening zich richt op het betalen van de vaste lasten zoals de huur, zorgverzekering en energierekening. Het idee van brede toegankelijkheid leidt tot het vertrekpunt dat geen enkele burger voorrang heeft. Dit sluit aan op het Enschedese beleidsprincipe van geen doelgroepenbeleid, maar kan bezien vanuit de effectiviteit en efficiëntie van de schulddienstverlening relevant zijn.

7. *Kwijtschelding gemeentelijke belasting bij voorkeur automatisch*

Inwoners met een inkomen onder 100% van de bijstandsnorm kunnen voor de leges van huwelijksvoltrekkingen, rioolheffing, afvalstoffenheffing en onroerende zaakbelasting kwijtschelding aanvragen. Het Gemeentelijk Belastingkantoor Twente kent de kwijtschelding toe. Onderdeel van het beleid is om zoveel mogelijk automatisch vast te stellen of iemand hiervoor in aanmerking komt.

8. *Formulierenbrigade voor administratieve en sociaaljuridische ondersteuning*

Deze voorziening moet voorkomen dat mensen financieel in de knel raken omdat zij geen gebruik maken van regelingen en voorzieningen waar zij recht op hebben. Deze dienst, door beroepskrachten van de Stadsbank en in de toekomst vrijwilligers, helpt inwoners met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm met het invullen van formulieren, het bijhouden van de financiële administratie en beperkte juridische adviezen. Het vertrekpunt van de dienstverlening is wederom zelfredzaamheid: na eenmaal te zijn geholpen, moeten klanten in staat zijn om zelf de administratie bij te houden en formulieren in te vullen.

De genoemde regelingen en faciliteiten zijn niet alle vermeld in beleidsnotities. Ook is van de meeste regelingen en faciliteiten niet duidelijk hoe ze bijdragen aan de hoofdoelen van het

beleid (participatie en zelfredzaamheid en inkomensondersteuning op maat) of tot welk tussendoel ze leiden.

Enschedeese armoedebeleid niet gebaseerd op heldere beleidstheorie

Bereik en gebruik van de regelingen⁴

De meeste regelingen in het kader van het Enschedese armoedebeleid hebben naar schatting een aanzienlijk bereik (72% of hoger). De individuele bijzondere bijstand blijft hier met een geschat bereik van 49% bij achter. De bekendheid van de meeste generieke regelingen is redelijk tot zeer groot. Andere onderdelen, zoals enkele gesubsidieerde instellingen, zijn minder bekend. De bekendheid van de Voedselbank is zeer groot (96% kent deze), maar slechts 8% van de respondenten kent de stichting Present. Het *gebruik* van regelingen onder de respondenten ligt voor de regelingen waar een schatting voor beschikbaar is in dezelfde orde van grootte als het bereik ervan, met uitzondering van de langdurigheidstoeslag en Stichting Leergeld. In de uitvoering van de meer generieke regelingen zoals de langdurigheidstoeslag en kwijschelding van de gemeentelijke belastingen wordt zoveel mogelijk geprobeerd om te werken met automatische toekenning.

*Generieke armoederegelingen hebben grote bekendheid en aanzienlijk bereik.
Individuele bijzondere bijstand blijft achter.*

Uitvoeringskosten

Met het Enschedese armoedebeleid is bijna € 11 miljoen gemoeid. Ruim € 3 miljoen hiervan betreft uitvoeringskosten. Met een aandeel van 29% is dat een relatief hoog percentage. Dit valt te verklaren door de nadruk die in het beleid ligt op individueel maatwerk en rechtmatigheid. De rechtmatigheid voor iedere aanvraag afzonderlijk vaststellen, maakt de afwikkeling een kostbare zaak. Generiek, categoriaal beleid is doorgaans veel doelmatiger in termen van uitvoeringskosten dan individueel maatwerk.

Individueel maatwerk en rechtmatigheid leiden tot hoge uitvoeringskosten.

Handhaving

Met de invoering van de Wet aanscherping handhaving en het sanctiebeleid SZW-wetgeving ("de Fraudewet") is per 1 januari 2013 de beleidsvrijheid van gemeenten op het gebied van handhaving behoorlijk ingeperkt. Deze wetgeving regelt dat bij fraude de cliënt de onterecht verkregen uitkering volledig moet terugbetalen en daarnaast ook een boete krijgt opgelegd van minimaal 100%. Kernpunt van kritiek op de Fraudewet door de Raad van State en de Nationale Ombudsman is dat, naast misbruik, zich in de praktijk allerlei andere redenen voordoen waarom burgers niet aan de inlichtingenplicht (kunnen) voldoen.

Een strenger handhavingsbeleid ligt niet alleen besloten in wetgeving, maar wordt ook gestimuleerd in het kader van de meerjarige aanvullende uitkering. Enschede heeft een structureel tekort op de middelen die zij ontvangt voor de verstrekking van bijstandsuitkeringen (het zgn. BUIG-budget) en doet daarom een beroep op de regeling voor een meerjarige aanvullende uitkering (MAU) van het Rijk. In het kader van deze MAU zijn afspraken gemaakt met de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over maatregelen om dit tekort terug te dringen. Onderdeel van deze afspraken is een strenger handhavingsbeleid. Zodoende moet oneigenlijk gebruik voorkomen worden en het beroep op bijstand teruggedrongen.

Wat bij de handhaving in Enschede in het oog springt is dat niet de omvang van de fraude of (principiële) ernst van de overtreding het belangrijkste argument is om te handhaven, maar de mate waarin het haalbaar is om daadwerkelijk fraude te constateren. De hoge boetes als gevolg van de Fraudewet werken demotiverend, doordat het zicht op een toekomst zonder schulden nog verder weg komt te liggen. In de uitvoeringspraktijk is de ervaring dat een aanzienlijk deel van de overtredingen niet bewust en niet met opzet plaatsvinden. Om te

⁴ Het *bereik* van regelingen: de verhouding tussen het aantal mensen dat recht heeft op een regeling en het aantal mensen dat daadwerkelijk gebruik maakt van een regeling.
Het *gebruik* van regelingen: het aantal mensen dat daadwerkelijk gebruik maakt van een regeling.

voorkomen dat juist deze burgers de dupe worden van strengere regelgeving, legt de gemeente de nadruk op betere samenwerking met andere instanties. In de praktijk doen zich situaties voor dat de hulpverlener zich niet bewust is van het belang om fraudesignalen (tijdig) te melden of hier zelfs bewust van afziet om de relatie met de klant niet op het spel te zetten door fraude te melden. Dit is problematisch omdat juist vroege signalering onnodige problemen en kosten kan voorkomen.

Wettelijk opgelegde stringente handhaving leidt tot demotivatie en verergeren armoedeproblematiek

Alles overziend heeft de gemeente maar beperkte beleidsruimte op het gebied van armoedebeleid. De gemeente zit klem tussen enerzijds de omvangrijke armoede- en schuldenproblematiek en anderzijds haar beperkte financiële ruimte, de prikkel om de toegang tot voorzieningen te beperken en een steeds knellender landelijk opgelegd stelsel van sociale wetgeving.

Conclusies

- Landelijke context -

1. Landelijk veranderde probleemperceptie: van maatschappelijk naar individueel

In politieke stellingname en in beleidstheorieën vindt landelijk een verschuiving plaats van armoede als maatschappelijk probleem naar armoede als individueel probleem. Oorzaken, gevolgen en oplossingsrichtingen binnen het armoedebat worden geïndividualiseerd. De burger is zelf verantwoordelijk of moet zelf verantwoordelijkheid gaan nemen, de burger moet zelfredzaam worden. Vanuit dit perspectief dient beleid gericht te zijn op maatwerk, toegesneden op de individuele burger.

2. Armoedebeleid hanteert landelijk criminologische terminologie

Naast individualisering wordt landelijk in het armoedebeleid steeds vaker een criminologische terminologie gehanteerd. Dit zien we terug in zowel de wetgeving als in gemeentelijk beleid. Een herhaald beroep op schulddienstverlening heet recidive. Een schending van de informatieplicht zonder kwade opzet heet fraude. De strikte toepassing van de Fraudewet ontnemt mensen het perspectief op een leven zonder schulden.

3. Landelijk stringent sociaal beleid en handhavingswetgeving hebben ongewenste armoede-versterkende neveneffecten

Ten eerste is het Nederlandse sociale stelsel uiterst complex en ondoorzichtig en voortdurend in verandering. Voor een groot deel van de doelgroep is het niet meer te behappen, waardoor de kans op fouten bij aanvragen toeneemt, wat weer kan leiden tot hoge boetes en terugvorderingen. Ten tweede is er steeds vaker sprake van blokkades en drempels in de toegang tot het sociaal vangnet voor groepen burgers, die zich in de marge van de samenleving bevinden en daardoor verder marginaliseren. Ten slotte confronteert de wettelijk opgelegde stringente handhaving een aanzienlijke groep (ongeveer 10%) uitkeringsgerechtigden met aanzienlijke vorderingen en boetes. Herhaaldelijk leiden deze tot ernstige financiële problemen. In een breder perspectief komt de doelmatigheid van het handhavingbeleid onder druk te staan door het landelijk stringent sociaal beleid en wettelijk opgelegde handhaving.

- Enschede -

4. Ernstige armoedeproblematiek

In de gemeente Enschede is sprake van ernstige armoedeproblematiek. Het beeld is dat de problematiek in Enschede ernstiger is dan in referentiegroepen. De participatie in maatschappelijke organisaties en activiteiten is laag en voor een grote groep volledig afwezig. Het welbevinden is laag, de ervaren gezondheid slecht en een aanzienlijk deel van de respondenten kampt met chronische gezondheidsklachten en handicaps. Een groot deel van de ondervraagden leeft een marginaal bestaan: geld voor eerste levensbehoeften als voedsel, verwarming en medicijnen ontbreekt. Er is geen ruimte om financiële tegenslagen te incasseren en er bestaat omvangrijke schuldenproblematiek.

5. Ontbrekende probleemanalyse en beleidstheorie leidt tot financieel en praktisch haalbare keuzes en beperkt de mogelijkheden tot beleidsevaluatie

Het Enschedese armoedebeleid is niet gebaseerd op een grondige analyse van de armoedeproblematiek. De onderliggende oorzaken lijken in het beleid naar de achtergrond te zijn verdwenen. Ondanks een gebrek aan probleemanalyse is het doel wel helder geformuleerd: het armoedebeleid beoogt de participatie en zelfredzaamheid van de burger te bevorderen. Tegelijkertijd vormt inkomensondersteuning een hoofddoel. Het is niet duidelijk op welke wijze deze beide hoofddoelen aan een oplossing van de armoedeproblematiek moeten bijdragen. Waar het beleid bovendien aan voorbij gaat, is dat deze doelen op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Maatwerk is een van de pijlers en tegelijkertijd bevat het beleid ook enkele generieke maatregelen, zoals de langdurigheidstoeslag, de collectieve ziektekostenverzekering en de kwijtschelding van belastingen. De beleidstheorie bevat geen aanwijzingen hoe deze zich tot elkaar verhouden. Hetzelfde geldt voor doelgroepenbeleid (subsidie Stichting Leergeld, die is gericht op doelgroep kinderen),

waarvoor in het armoedebeleid geen ruimte is. Het armoedebeleid lijkt bij gebrek aan analyse en beleidstheorie vooral gestuurd door randvoorwaarden: financiële en praktische.

Een gevolg van het ontbreken van een probleemanalyse en beleidstheorie is bovendien dat het beleid nauwelijks te evalueren is. In de beleidsdocumenten en gemeenterekeningen wordt de doelmatigheid en doeltreffendheid vooral afgemeten aan gebruik en kosten van de regelingen en voorzieningen, die geen indicatie geven van de effecten op zelfredzaamheid en participatie.

6. Veel aandacht voor uitvoering, maar geen implementatiestrategie

Het armoedebeleid richt zich sterk op de uitvoeringspraktijk. Het streven naar een goede verhouding in de uitvoering tussen de beroepskrachten van de gemeente en vrijwilligers van bijvoorbeeld Voedselbank of andere uitvoerende instanties brengt dit goed tot uitdrukking. De gemeente wil een groter beroep doen op de maatschappelijke betrokkenheid van burgers en meer speelruimte bieden voor de medewerkers van de gemeente, lezen we in verschillende beleidsdocumenten. Alleen is niet duidelijk hoe dit moet worden geïmplementeerd. Met name voor de aansturing van vrijwilligers en beroepskrachten reikt het beleid weinig handvatten aan. Het vertrouwen in de uitvoerende partijen is groot, maar het ontbreekt aan aandacht voor mogelijkheden tot controleren en bijsturen.

7. Focus op rechtmatigheid leidt tot minder doelmatigheid

In de uitvoeringspraktijk voert rechtmatigheid de boventoon over doelmatigheid: in de uitvoeringspraktijk worden individuele aanvragen individueel op rechtmatigheid getoetst. Hoewel dit de doeltreffendheid kan vergroten, brengt het hoge uitvoeringskosten met zich mee. Dat is terug te zien in de verhouding van de uitvoeringskosten ten opzichte van de verstrekkingen. Deze liggen op ongeveer een derde en dat is relatief hoog. Dat maakt de uitvoering van deze maatregelen kostbaar, arbeidsintensief en tijdrovend. De klachten van inwoners over de lange tijd die de gemeente nodig heeft om aanvragen af te handelen passen in dit beeld.

8. Het bereik van generieke maatregelen is groot, maar zelfredzaamheid en participatie lijken beperkt

Het bereik van de regelingen is een indicator voor de doeltreffendheid van het armoedebeleid. Het bereik van de meer generieke regelingen is groot: 75% tot meer dan 90% van de doelgroep maakt ook gebruik van deze regelingen. Het bereik van de individuele bijzondere bijstand blijft hierbij achter: deze ligt op 50%. Het gemeentelijke armoedebeleid treft zijn doelgroep, maar de inzet is te laag om een substantieel verschil te maken.

Aanbevelingen

1. Armoedeproblematiek in beeld brengen

Analyseer de Enschedese armoedeproblematiek zodat duidelijk wordt wat de aard, de omvang en de oorzaken zijn.

Bijvoorbeeld: is de slechte gezondheid van Enschedese minima een oorzaak van het probleem, of juist het gevolg? Wat is de oorzaak van de beperkte participatie? Hoe verhoudt het welbevinden van de doelgroep zich ten opzichte van andere Enschedeërs?

2. Beleidstheorie opstellen

Leg een relatie tussen (de oorzaken van) het probleem, de instrumenten die je inzet en de maatschappelijke effecten die zij teweeg moeten brengen.

Bijvoorbeeld: maak expliciet op welke manier participatie helpt om het armoedeprobleem aan te pakken.

3. Armoedeval niet centraal stellen

Stel in het Enschedese armoedebelief niet de armoedeval centraal. Er is geen onomstotelijk bewijs gevonden dat dit fenomeen mensen belemmert in hun terugkeer op de arbeidsmarkt. Los daarvan kunnen er redenen zijn om in het beleid het uitgangspunt "werk moet lonen" te hanteren.

4. Beleid periodiek evalueren

Beoordeel periodiek of de beleidsinstrumenten nog steeds bijdragen aan de probleemaanpak. Bijvoorbeeld: draagt het Formulierenadviespunt (voorheen Formulierenbrigade) bij aan de zelfredzaamheid of maakt het inwoners juist afhankelijker?

5. Implementatiestrategie uitwerken

Stuur beroepskrachten en vrijwilligers van uitvoerende instanties aan door beleidsprincipes te vertalen in een uitvoeringshandleiding.

6. Hulpverleners stimuleren om fraude vroegtijdig te signaleren

Om te voorkomen dat mensen onbewust de dupe worden van strenge handhavingsregelgeving, legt de gemeente de nadruk op betere samenwerking met andere instanties. Hulpverleners zijn zich echter vaak niet bewust van het belang om fraudesignalen (tijdig) te melden of zien er bewust van af om de relatie met de klant niet op het spel te zetten. Terwijl vroegtijdige signalering van fraude juist onnodige problemen en kosten kan voorkomen.

7. Bereik bijzondere bijstand vergroten

Zorg dat Enschedese minima de beleidsinstrumenten kennen, zodat deze kunnen bijdragen aan het terugdringen van de armoedeproblematiek.

Bijvoorbeeld: Geef meer bekendheid aan de website Geldkompas, Stichting Present, Meldpunt huurschuld en Resto van Harte.

8. Op gerichte punten doelgroepenbeleid overwegen

Beleed gericht op een specifieke doelgroep kan de effectiviteit of efficiëntie van je beleid in sommige gevallen bevorderen. Zo werkt de gemeente momenteel met de Stichting Leergeld, die zich specifiek richt op de participatie van kinderen.

Bijvoorbeeld: In de schulddienstverlening is wellicht efficiëntiewinst te behalen door bepaalde groepen voorrang te geven op andere.