



## Startnotitie minimabeleid gemeente Den Helder

### 1. Inleiding

Minimabeleid staat al langere tijd op de politieke agenda, niet alleen op gemeentelijk niveau, maar ook landelijk. Aan de commissie Maatschappelijk Ontwikkeling en de gemeenteraad is toegezegd met een integrale nota minimabeleid te komen.

Vooruitlopend op een definitieve nota wordt deze startnotitie eerst voorgelegd aan de raad. De raad krijgt hierin kaderstellende vragen voorgelegd die zullen dienen als uitgangspunt voor het te formuleren gemeentelijk minimabeleid.

Als vervolg hierop zal dan een integrale nota geschreven worden waarin dieper ingegaan wordt op de individuele voorzieningen in het kader van het minimabeleid (eventuele uitbreiding van het huidige beleid of voorstellen om oud beleid in te zetten voor nieuw beleid).

Daarbij dient betrokken te worden de gemeentelijke doelstelling, zoals verwoord in de Programmabegroting 2008–2011, namelijk:

- Bevordering van de toegankelijkheid van voorzieningen;
- Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (voorkoming en doorbreking van een sociaal isolement).

Dat dient bereikt te worden door een hoge prioriteit te geven aan het tegengaan van het niet-gebruik van voorzieningen en het verbeteren van de toegankelijkheid van voorzieningen.

In deze startnotitie wordt niet ingegaan op de langdurigheidstoeslag omdat de uitgaven deel uitmaken van het inkomensdeel WWB en omdat er een wetwijziging (1 januari 2009) komt voor uitbreiding van de doelgroep zodat in de loop van dit jaar hierop in een apart advies op teruggekomen wordt.

### 2. Probleemstellingen

Aan de hand van de hier onderstaande beleidskeuzes of uitgangspunten kan de gemeenteraad het minimabeleid bepalen.

#### **Wat is armoede?**

Het begrip armoede kent diverse beschrijvingen en betekenissen. In de kern komen ze op hetzelfde neer. Wij hebben aansluiting gezocht bij het rapport 'Gemeentelijke minimabeleid' van het SGBO en Stimulansz, waarin twee definities zijn opgenomen, namelijk:

- a. Armoede is een complex verschijnsel met veelal samenhangende dimensies (inkomen, maatschappelijke participatie, opleidingsniveau, gezondheid, zelfredzaamheid, wonen en leefomgeving), waarin het toekomstperspectief een belangrijk onderscheidend kenmerk is, vooral in situaties waarin niet of nauwelijks uitzicht is op werk of verandering van leefsituatie. Armoede in deze brede betekenis is sociale uitsluiting.
- b. Armoede in enge zin wordt beschouwd als een tekort aan financiële middelen

**Wij stellen voor om voor het begrip armoede de brede definitie te hanteren, namelijk:**

➤ armoede is sociale uitsluiting
----------------------------------

### **3. Bijzondere bijstand: individueel, categoriaal en doelgroepenbeleid**

Bij de vaststelling van het minimabeleid dient rekening gehouden te worden binnen welke wettelijke kaders dit kan of moet worden uitgevoerd. Daarbij behoort algemeen, generiek inkomensbeleid tot de verantwoordelijkheid van het Rijk en is dit géén bevoegdheid van de gemeente. Gemeenten hebben dan ook géén bevoegdheden om op lokaal niveau een categoriaal beleid voor bijzondere inkomensaanvulling te voeren.

Bij de verstrekking van de bijzondere bijstand maken wij onderscheid in de volgende kernbegrippen:

#### ***Individuele bijzondere bijstand (maatwerk)***

Door bijzondere omstandigheden kan zich de situatie voordoen dat in het individuele geval de uitkeringsnorm niet volledig toereikend is om in bepaalde noodzakelijke kosten te voorzien. Voor zover de belanghebbende voor dergelijke noodzakelijke kosten geen beroep kan doen op een voorliggende voorziening en deze uitgaven naar het oordeel van B en W ook niet uit eigen middelen kan worden voldaan, kan daarvoor bijzondere bijstand worden verstrekt. Uitgaande van het maatwerkprincipe past het niet dat B en W bijzondere bijstand verleent aan personen bij wie niet is vastgesteld of de betreffende kosten in het voorliggende individuele geval ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn en of ze

daadwerkelijk gemaakt zijn. Er dient dus altijd een toetsing aan de omstandigheden van het individuele geval plaats te vinden.

### **Categoriale bijzondere bijstand**

Voor regelingen voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen geldt het maatwerk niet. Voor deze groepen mag de gemeente binnen de kaders van de WWB categoriaal beleid maken. Bij categoriale bijstand krijgen deze groepen een bedrag zonder dat gecontroleerd wordt waaraan het geld wordt uitgegeven. Categoriale bijzondere bijstand is niet mogelijk voor andere groepen personen. De collectieve zorgverzekering minima is eveneens een categoriale regeling. Er wordt geen bedrag verstrekt aan de cliënt, maar aan de zorgverzekeraar.

### **Doelgroepenbeleid volgens groepskenmerken<sup>1</sup>**

De uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten komen in veel gevallen ook rechtstreeks voort uit het feit dat de belanghebbende tot een bepaalde - op een minimuminkomen aangewezen - specifieke groep personen of huishouden behoort. In dit verband bijvoorbeeld ouders met minderjarige kinderen die binnen de verlening van de bijzondere bijstand als specifieke groep aangemerkt worden. Als de gemeente in haar beleidsregels de specifieke doelgroep én de in aanmerking te nemen kosten van deze doelgroep beschrijft, kan de gemeente hen met behulp van gegevens uit het uitkeringsbestand, dan wel bestandskoppeling actief benaderen, en op de hoogte stellen van de mogelijkheid om gebruik te maken van de individuele bijzondere bijstand voor bepaalde gemaakte of te maken noodzakelijke kosten.

De WWB schrijft niet voor hoe de gemeente, in geval van individuele bijzondere bijstandsverlening, moet vaststellen in hoeverre de kosten daadwerkelijk gemaakt zijn. De gemeente is vrij om hier op een eigen (niet-bureaucratische) wijze invulling aan te geven. Zij kan bijvoorbeeld kiezen voor steekproefsgewijze controle, controle boven een bepaald bedrag, en/of controle op basis van risicoprofielen. Ook kan de gemeente ervoor kiezen om de controle niet afzonderlijk uit te voeren, maar die te laten samenvallen met een ander contact met de belanghebbende, zoals bij een heronderzoek. Het is dus goed mogelijk om, gebruik makend van groepskenmerken, maatwerkondersteuning te bieden in de vorm van individuele bijzondere bijstand aan gezinnen met kinderen die dit nodig hebben, zonder te maken te krijgen met de genoemde ongewenste effecten voor het generieke inkomensbeleid van het rijk, maar wel tegelijkertijd de uitvoeringskosten beperkt te houden.

### **Wij stellen u voor om in te stemmen met de volgende uitgangspunten:**

- Het huidige minimabeleid kenmerkt zich door individueel maatwerk.
- Verstrekking van bijzondere bijstand op grond van individueel maatwerk en categoriale bijstand handhaven
- Waar mogelijk bijzondere bijstand volgens groepskenmerken bevorderen.

Worden deze uitgangspunten overgenomen / gehandhaafd dan voldoet de gemeente aan de uitvoering van de bijzondere bijstand binnen de wettelijke kaders die het Rijk heeft gesteld.

## **4. Welke inkomensgrens en eigen bijdrage worden gehanteerd?**

### **Minimuminkomen**

De inkomensgrens die gehanteerd wordt bedraagt 120% van de toepasselijke bijstandsnorm. Over het algemeen hanteren gemeenten een inkomensgrens tussen de 100 en 120%.

Met een eigen bijdrage wordt bedoeld:

- het toepassen van een drempelbedrag
- de berekening van een draagkracht

### **Drempelbedrag**

Het opnieuw invoeren van een drempelbedrag is, naar aanleiding van een beleidsvoorstel begin 2007, onderwerp van discussie geweest in de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling. De commissie MO sprak zich destijds duidelijk uit tegen het (opnieuw) invoeren van een drempelbedrag. Er zijn in deze

<sup>1</sup> Brief Ministerie SZW 6 oktober 2006 / Verzamelbrief november 2006

richting geen nieuwe voorstellen meer ontwikkeld onder meer omdat de bezuiniging van beperkte aard is en niet in verhouding staat tot het extra werk dat dit genereert.

### **Draagkracht**

Als het inkomen meer bedraagt dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm is er sprake van draagkracht. Het gemeentelijke beleid is dat 35% van het meerkomen als draagkracht wordt aangemerkt (65% wordt buiten beschouwing gelaten). Bij de intrekking van de Verordening bijzondere bijstand 2004 en de vaststelling van de beleidsregels (november 2007) werd voorgesteld om de draagkracht van 35% te wijzigen in 100% als het inkomen meer bedraagt dan 120%. Bij de behandeling van de intrekking van voornoemde verordening in de raad is een motie aangenomen waarbij de draagkracht op het huidige niveau wordt gehandhaafd. In een notitie zou daar dan later op teruggekomen worden.

Het is van belang om deze discussie af te ronden onder meer in verband met de bezuiniging die door de raad is geaccordeerd voor de periode 2007–2011. Een draagkracht van 100% invoeren is een vrij rigoureuze maatregel. De bezuiniging wordt geraamd op ongeveer € 30.000,00 en het gaat om een beperkte groep (ongeveer 30 personen).

Onze voorkeur gaat er naar uit om voor wat betreft de draagkracht hetzelfde beleid te hanteren als bij de berekening van het vervoersbudget Wmo. Daarmee wordt voorkomen dat er voor twee verschillende wetten (WWB en Wmo én deels ook dezelfde doelgroep) verschillende draagkrachtberekeningen van toepassing zijn. Voor de burger is dit onduidelijk en het bevordert niet de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

### **Wij stellen voor om in te stemmen met de volgende uitgangspunten:**

- geen drempelbedrag of administratieve drempel invoeren omdat dit geen voordelen oplevert
- bij de berekening van de draagkracht bijzondere bijstand dezelfde methode hanteren als bij het Wmo, namelijk:
  - inkomen tot 120% van de bijstandsnorm volledige vergoeding
  - inkomen 120% tot 150% 50% draagkracht
  - inkomen > 150% 100% draagkracht

Ingangsdatum: nader te bepalen

### **5. Ligt de nadruk op materiële of immateriële ondersteuning?**

De meest kwetsbare burgers zijn personen met een cumulatie van armoederisico's, zoals een combinatie van slechte arbeidsmarktpositie, problematische schulden, laag opleidingsniveau, dakloosheid en gezondheidsproblemen. Uitsluitend financiële ondersteuning is voor de meest kwetsbare burgers niet genoeg. De beste remedie tegen armoede voor mensen die kunnen werken, is werk. Werk verschaft inkomen, maar biedt ook een sociaal netwerk, geeft zelfvertrouwen en toekomstperspectief. Dat komt ook overeen met het uitgangspunt van de WWB, namelijk: 'werk boven inkomen' en sluit aan bij de definitie onder 2 in deze startnotitie.

In het bestuursakkoord van het kabinet en de VNG 'Samen aan de slag' worden gemeenten gestimuleerd om minimabeleid zoveel als mogelijk in te vullen in de vorm van materiële voorzieningen gericht op participatie. Via een handreiking en "best practices" wordt beoogd te bereiken dat gemeenten op grotere schaal dan nu invulling geven aan lokaal minimabeleid. Deze handreiking is overigens nog niet verschenen.

Inkomensondersteuning dient zoveel als mogelijk aan te sluiten op het verkrijgen van betaald werk. Inkomensondersteunende maatregelen kunnen leiden tot de situatie waarbij iemand die gaat werken of meer gaat verdienen er per saldo niet of nauwelijks financieel op vooruit gaat omdat hij geen recht meer heeft op inkomensafhankelijke bijdragen. Bij inkomensafhankelijke regelingen zal per definitie altijd een armoedeval optreden. De armoedeval treedt op bij landelijke regelingen en bij gemeentelijke regelingen. Gemeenten hebben dus maar gedeeltelijk invloed op de armoedeval. Het gemeentelijk beleid dient erop gericht te zijn de armoedeval te voorkomen of te verzachten.

Binnen het kader van het gemeentelijke minimabeleid hebben de gemeenten de mogelijkheid om, eventueel gekoppeld aan activering, maatwerk te leveren. Dit vereist een sluitende keten van voorzieningen. De gemeente is als geen ander in staat de regie over de keten te voeren en om witte vlekken, overlappingsproblemen en aansluitingsproblemen te signaleren. Het is dus belangrijk dat het minimabeleid beleidsmatig en op uitvoerend niveau wordt afgestemd met andere taken van de gemeente. Beleidsterreinen waarmee afstemming kan plaats vinden:

- Wet maatschappelijke ondersteuning en gezondheidsbeleid
- voorkomen van voortijdige schooluitval
- re-integratie, sociale activering en vrijwilligerswerk
- inburgering
- maatschappelijke opvang en verslavingszorg
- jeugdbeleid
- kwijtscheldingsbeleid (onder andere samenwerking met waterschappen)

**Wij stellen voor om in te stemmen met de volgende uitgangspunten:**

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Materiële voorzieningen, voor zover mogelijk, samen laten gaan met participatie</li> <li>➤ Waar mogelijk gemeentelijke voorzieningen / beleidsterreinen op elkaar laten aansluiten</li> <li>➤ Bij het maken van beleid rekening houden met financiële gevolgen voor burger in relatie tot armoedeval (geldt voor alle gemeentelijke afdelingen)</li> </ul> |
|---|

**6. Zijn er doelgroepen of problemen waarvoor (extra) voorzieningen noodzakelijk zijn?**

Voor bepaalde doelgroepen kan het zinvol zijn om aparte maatregelen te nemen. Voor een aantal doelgroepen bestaan specifieke doeluitkeringen en wet- en regelgeving.

In het kader van het minimabeleid op gemeentelijk niveau zijn onderstaande voorzieningen al van toepassing en die zijn soms gekoppeld aan doelgroepen, zoals:

- individuele bijzondere bijstand
- chronisch zieken en gehandicapten (categoriale bijzondere bijstand / forfaitair bedrag)
- schuldhulpverlening via Bureau Schuldhulpverlening (voor alle inwoners van Den Helder)
- collectieve zorgverzekering minima (Univé Verzekeringen)
- kwijtscheldingsbeleid gemeentelijke heffingen (100% norm berekening)
- cultuurbijdrage (tot 1 januari 2009)
- langdurigheidstoelage (WWB)
- Jeugd Onderwijs en Cultuurfonds (OWS)
- Jeugdsportfonds (Stichting Sportservice Den Helder)
- peuterspeelzalen: geen eigen bijdrage tot 120% van de bijstandsnorm (OWS)

Het is belangrijk om goed zicht te hebben in de omvang en samenstelling van de doelgroep in de gemeente. Op basis daarvan kan immers worden geraamd wat het gebruik en de kosten zijn van een minimaregeling. Doelgroepen die extra aandacht nodig hebben zijn bijvoorbeeld:

- gezinnen met kinderen
- chronisch zieken, gehandicapten en ouderen
- ouderen met een onvolledig AOW-pensioen
- inwoners met schuldenproblematiek
- niet-westerse allochtonen

Om te bereiken dat meer kinderen uit arme gezinnen kunnen deelnemen aan sport, cultuur of andere activiteiten stelt het kabinet in 2008 en 2009 jaarlijks 40 miljoen euro beschikbaar aan de gemeenten.<sup>2</sup> Voor Den Helder betekent dit een bedrag van € 186.000,00 per jaar. De staatssecretaris SZW wil hiermee gemeenten zodanig stimuleren dat daarmee het aantal kinderen dat maatschappelijk niet meedoet om redenen van armoede, in deze kabinetsperiode met de helft afneemt. Met gemeenten die deze ambitie delen worden convenanten gesloten over de inzet van gemeenten en het kabinet. Gemeenten worden geadviseerd om de verstrekkingen in natura te geven om te voorkomen dat het geld niet ten goede komt aan het doel waarvoor het bestemd is. De bestemming van dit geld heeft geen relatie met de WWB of de bijzondere bijstand, maar is bedoeld voor jeugdbeleid. Wel gaat het om dezelfde doelgroep met een minimuminkomen (tot 120% van de bijstandsnorm)

Voor wat betreft chronisch zieken en gehandicapten zal er per 1 januari 2009 een wijziging plaats vinden in de Belastingwetgeving. Met de nieuwe regeling vervalt de huidige buitengewone uitgavenregeling. Er komt oa. een nieuwe forfaitaire (toeslagen) regeling gericht op de doelgroep die zal worden uitgevoerd door het Centraal Administratiekantoor (CAK). In hoeverre deze

<sup>2</sup> Brief Ministerie van SZW d.d. 10 december 2007 en ongedateerde brief W&B/B&K/08/7361

toeslagenregeling gevolgen heeft voor het forfaitaire bedrag dat de gemeente aan deze doelgroep verstrekt in het kader van bijzondere bijstand, kan nu nog niet overzien worden.<sup>3</sup>

### **Wij stellen voor om extra aandacht te richten op de volgende doelgroepen:**

- |                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| ➤ gezinnen met kinderen             | : extra middelen 2008 en 2009 (OWS/jeugdbeleid)  |
| ➤ chronisch zieken en gehandicapten | : wijziging regeling buitengewone uitgaven / toeslag CAK en eventuele gevolgen bijzondere bijstandbeleid |
| ➤ ouderen met onvolledige AOW       | : benaderen via bestandskoppeling  |
| ➤ schuldenproblematiek              | : schuldhulpverlening  |
| ➤ niet-westerse allochtonen         | : participatie, re-integratie en Wet inburgering   |

## **7. Financiële aspecten**

### ***Kosten***

Bijzondere bijstand is een open eindregeling. Aanvragen voor bijzondere bijstand dienen individueel te worden getoetst. Een aanvraag mag niet worden afgewezen op grond van het feit dat het budget ontoereikend is. Intensivering van (pro actief) beleid betekent dat meer burgers een beroep doen op de bijzondere bijstand en minimaregels. Hierdoor kan er een druk komen te liggen op het budget en de uitvoering. Uitgangspunt blijft een efficiënte bedrijfsvoering. De veelheid en diversiteit aan gemeentelijke en niet-gemeentelijke regelingen komt de doelmatigheid en het bereik van het gemeentelijke minimabeleid niet ten goede. Om overlappingsen te voorkomen kan ervoor gekozen worden om de diverse regelingen zoveel als mogelijk te integreren. Bij dreigende overschrijding van het budget zal het college bijtijds de raad daarover moeten informeren.

### ***Welke gelden zijn er beschikbaar?***

Het beschikbare budget is maatgevend voor keuzes die gemaakt kunnen worden. Daarnaast wil het college in het kader van de voorjaarsnota een discussie met de raad over de bovenwettelijke taken welke door de gemeente worden uitgevoerd.

Zoals hiervoor al opgemerkt is het budget vastgesteld en zijn er géén extra middelen beschikbaar voor nieuw beleid. Bij de budgetten die voor de meerjarenbegroting 2008-2011 door de raad zijn vastgesteld, is al rekening gehouden met de bezuinigingstaakstelling van € 350.000,00 (raadsbesluit 6 december 2006). De geraamde extra middelen in het kader van armoedebestrijding en schuldhulpverlening over de periode 2008-2011 zijn hier al in verdisconteerd. Tot 2010 zijn deze extra middelen door de raad ingezet voor de uitgaven die gemoeid zijn met de schuldhulpverlening nieuwe stijl. Voor voortzetting cultuurbijdrage vanaf 2009 is geen budget meer opgenomen in de begroting. Het is wettelijk niet toegestaan de huidige cultuurbijdrage onder de bijzondere bijstand te brengen.

Overzicht beschikbare budgetten minimabeleid 2008-2011:

2008	€ 2.290.000,00
2009	€ 2.128.000,00
2010	€ 2.128.000,00
2011	€ 2.171.000,00

Bij het uitvoering geven aan de doelstelling in de programmabegroting 2008-2011 (bevordering toegankelijkheid voorzieningen en tegengaan niet-gebruik voorzieningen) zal de raad mogelijk extra middelen beschikbaar moeten stellen als blijkt dat het budget niet toereikend is.

### **Relatie met strategische visie**

Het inzetten van de extra middelen voor participatie van arme kinderen is nieuw beleid.<sup>4</sup> Deze gelden kunnen worden toegerekend aan het gemeentelijk jeugdbeleid. De afdeling OWS zal voorstellen doen om deze gelden voor de desbetreffende doelgroep te (gaan) bestemmen op het gebied van sport en cultuur. Het voornemen is om bij de uitvoering van de voorstellen de gemeente een regisserende rol te laten vervullen en contractafspraken te maken met in principe twee partijen. Eventuele extra kosten die dat in de uitvoering met zich mee kan brengen, kunnen uit de desbetreffende gelden worden voldaan. Met andere woorden voor de gemeente is er dan geen sprake van personele consequenties.

<sup>3</sup> Persbericht Ministerie van VWS 29 april 2008

<sup>4</sup> Brief Ministerie SZW participatie van arme kinderen (april 2008)

## **8. Communicatie**

Wij willen, conform programmabegroting, hoge prioriteit geven aan het tegengaan van het niet-gebruik van voorzieningen en het verbeteren van de toegankelijkheid van voorzieningen. Communicatie is een middel om onder andere het niet-gebruik van voorzieningen tegen te gaan. De toegankelijkheid kan bevorderd worden door vereenvoudiging van formulieren en procedures. Met goede voorlichting kan ook voorkomen worden dat onwetendheid of eigen aannames fraude veroorzaken (preventie). Met de ontwikkeling van (nieuw) beleid zal gestreefd moeten worden naar een verdere uitbouw van de communicatie, bijvoorbeeld door middel van een communicatieplan waardoor communicatie en voorlichting een stevigere plaats in het beleid van de afdeling krijgt.

## **9. Planning**

<b>2008</b>	<b>2<sup>o</sup> kwartaal</b>	<b>3<sup>o</sup> kwartaal</b>	<b>4<sup>o</sup> kwartaal</b>
Startnotitie College / cie. MO	X		
Uitwerking College / raad	X		
		X	
Uitvoering			X

## **10. Samengevat**

Het college vraagt de raad in te stemmen met de onderstaande beleidskaders of uitgangspunten en voortgang:

1. Vaststellen van de startnotitie minimabeleid
2. Definitie armoede: armoede is sociale uitsluiting
3. De gemeente voert de bijzondere bijstand uit binnen de wettelijke kaders als:
  - het huidige minimabeleid zich kenmerkt door individueel maatwerk;
  - de verstrekking van bijzondere bijstand op grond van individueel maatwerk en categoriale bijstand plaats vindt;
  - de verstrekking van bijzondere bijstand volgens groepskenmerken wordt bevorderd.
4. Inkomen en draagkracht:
  - geen drempelbedrag of administratieve drempel invoeren omdat dit geen voordelen oplevert;
  - de draagkrachtberekening op dezelfde wijze toepassen als bij het vervoersbudget Wmo.
5. Materiële of immateriële ondersteuning?
  - materiële voorzieningen voor zover mogelijk samen laten gaan met participatie;
  - waar mogelijk gemeentelijke voorzieningen / beleidsterreinen op elkaar laten aansluiten;
  - bij het maken van beleid rekening houden met financiële gevolgen voor burger in relatie tot armoedeval (geldt voor alle gemeentelijke afdelingen).
6. Doelgroepen: extra aandacht voor:
  - gezinnen met kinderen
  - chronisch zieken en gehandicapten
  - AOW-ers met onvolledig pensioen
  - schuldenproblematiek
  - niet-westerse allochtonen
7. Voortzetting van het huidige minimabeleid kan binnen de bestaande budgetten. Het beschikbare budget is maatgevend voor de keuzes die gemaakt kunnen worden. Daarnaast wil het college in het kader van de voorjaarsnota een discussie met de raad over de bovenwettelijke taken welke door de gemeente worden uitgevoerd
8. Communicatie: communicatieplan opstellen voor tegengaan niet-gebruik voorzieningen
9. Planning 2008

Na vaststelling van de startnotitie zullen de uitgangspunten uitgewerkt worden in een integrale nota minimabeleid.

Den Helder, mei 2008