

Notitie

Aan Gemeenteraad **Datum** 22 november 2022
Van College van B&W **Zaaknr.** Z22-085920

Betreft Ter bespreking: Uitgangspunten notitie beleidsplan armoedebeleid

Geachte raad,

Voor u ligt een notitie uitgangspunten armoedebeleid. Aan de hand van deze notitie willen graag met u het gesprek aan over de uitgangspunten van een nieuw op te stellen beleidsnota armoedebeleid.

Aanleiding

In het derde kwartaal van 2023 wordt u een nieuwe nota armoedebeleid aangeboden voor de periode 2024 tot en met 2028. De reden hiervoor is dat het huidige beleidsplan een actualisatie behoeft. In 2022 is een rekenkameronderzoek uitgevoerd waarvan u op 12 oktober 2022 de resultaten gepresenteerd heeft gekregen van de rekenkamercommissie en op 26 oktober 2022 heeft besproken tijdens een raadsdebat. Verder leiden de gestegen energieprijzen en de algemene inflatie tot het ontwerpen van nieuwe uitgangspunten en andere beleidsaccenten.

Met het (nieuwe) armoedebeleid beogen wij onder andere het gebruik van de regelingen te vergroten. Dan willen wij doen door:

- Regelingen waar mogelijk te vereenvoudigen
- taboes, zoals schaamte, te doorbreken
- de communicatie verder te verbeteren

Prioriteit gaat uit naar het verkleinen van gezondheidsverschillen en het vergoten van kansen voor kinderen door onder meer ouderschap te versterken. Het grote bereik van de energietoeslag biedt ons daarbij kansen om inwoners te bereiken die voorheen niet bekend waren met onze regelingen.

Het nieuwe beleidsplan zal ingaan per 1 januari 2024. De huidige problemen als gevolg van de gestegen kosten van het levensonderhoud vragen ook op kortere termijn actie. Daarom onderzoeken wij begin 2023, conform het op 9 november in de gemeenteraad breed aangenomen Amendement noodfonds opvang stijgende kosten en de Motie onderzoek steun middeninkomens, de mogelijkheden. Deze mogelijke aanvullende maatregelen stemmen wij af op de nog in te voeren Rijksmaatregelen.

Leeswijzer:

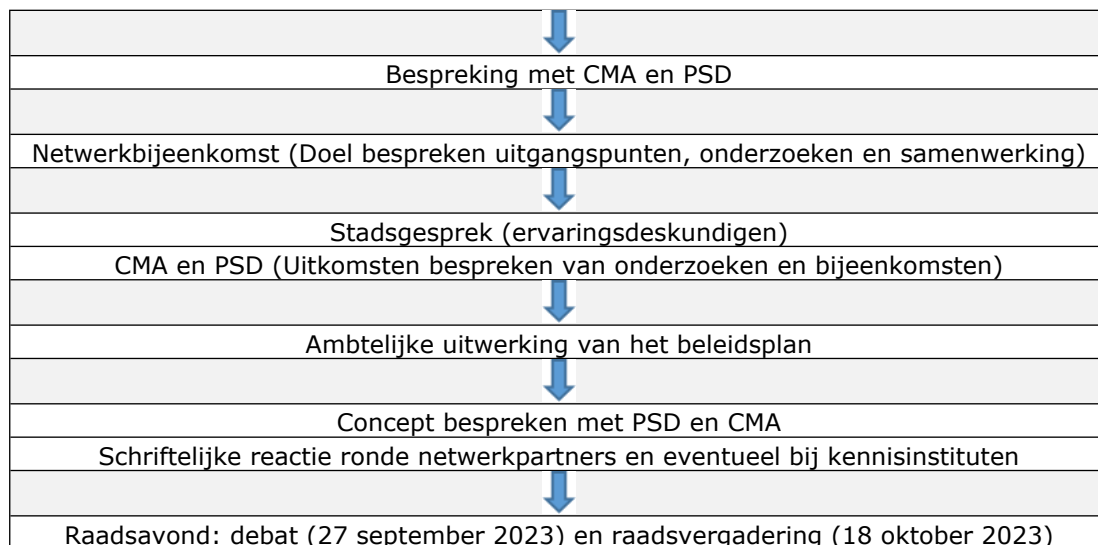
In eerste instantie bieden wij u inzicht in het proces hoe wij tot een nieuw beleidsplan zullen komen. Daarna geven wij aan wat wij onder armoedebeleid verstaan. Vervolgens volgen een concept visie en kaders voor het nieuwe beleidsplan. Met name over de visie en kaders gaan wij graag met u in gesprek. In de bijlage bieden wij inzicht in de omvang van de doelgroep, het type minimaregelingen en het aantal aanvragen en/of toekenningen.

Proces

Het proces om te komen tot een nieuw beleidsplan bestaat uit verschillende stappen. In onderstaand schema is dat weergegeven.

Bespreken uitgangspunten tijdens raadsdebat (14 december 2022)*

Uitvoering Inkomenseffectrapportage (externe partij)
Klanttevredenheidsonderzoek (externe partij)



*afhankelijk van besluit agendacommissie.

De uitkomsten van het rekenkameronderzoek zullen worden meegenomen in het beleidsplan. Daarnaast zullen wij een tweetal onderzoeken uitvoeren.

- Inkomenseffectrapportage
- Klanttevredenheidsonderzoek

In de bijlage lichten wij deze twee type onderzoeken toe. In een stadsgesprek met ervaringsdeskundigen uit verschillende doelgroepen van het minimabeleid zoals jongeren, inwoners met een beperking en in een netwerkbijeenkomst met netwerkpartners zullen wij de uitkomsten van de onderzoeken duiden en om input vragen voor het beleidsplan.

Wat is armoedebelaid?

Het nieuwe beleidsplan zal gaan over armoedebestrijding en onze regelingen om inwoners met een laag inkomen kansen te bieden om deel te kunnen nemen aan de samenleving. Zowel preventie als het bestrijden van de gevolgen van armoede zullen daar onderdeel van uitmaken. Voorlopig hanteren we de werktitel armoedebelaid.

Armoedeproblematiek is een zeer actueel onderwerp vanwege de inflatie die aangejaagd wordt door de sterk stijgende energieprijzen mede als gevolg van de oorlog in Oekraïne. In 2021 bedroeg de inflatie gemiddeld 2,7%, maar dit is gestegen naar 12,0% in augustus 2022 (CBS 2022b). Deze kostenstijging zorgt ervoor dat huishoudens met een laag of een middeninkomen steeds moeilijker rond kunnen komen (Nibud 2022).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)¹ spreekt van armoede wanneer mensen gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden. Het SCP gaat daarbij uit van een minimale levensstandaard (sociaal minimum).

Een tekort aan financiële middelen leidt tot armoede, maar armoede is meer dan een tekort aan financiële middelen. Door het tekort ontstaan op meerdere leefgebieden knelpunten. Armoede kan zorgen voor chronische stress en verminderde cognitieve functies². Hierdoor ontstaan een waaier aan problemen, waaronder beperkte maatschappelijke participatie, minder kansen op een goede opleiding en beperkte zelfredzaamheid. Kinderen die in armoede opgroeien kunnen hun leven lang last hebben van deze effecten.

¹ SCP: kennisnotitie armoederamingen september 2022

² www.nemokennislink.nl/publicaties/hoe-armoede-de-hersenontwikkeling-verstoort



Armoede kan ontstaan door scheiding, gestegen prijzen, lager inkomen, hoge kosten door gezondheidsproblemen etc. Daarnaast zien wij de afgelopen jaren dat het bestaansminimum steeds verder onder druk is komen te staan. Huishoudens met een laag inkomen (en middeninkomens) moeten steeds meer regelingen aanvragen om boven de armoedegrens uit te komen. Dit verhoudt zich slecht tot de, uit meerdere onderzoeken gebleken, verminderde cognitieve vermogens als gevolg van armoede. Van de groep die over het algemeen de minste administratieve vaardigheden heeft, verwachten we dat zij de meest ingewikkelde aanvraagprocessen doorlopen. Onder andere het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit om deze reden voor een realistische kijk op het doenvermogen³.

Coalitieakkoord

In ons coalitieakkoord 2022-2026 "warm hart voor Amstelveen" staat het volgende over dit onderwerp aangegeven. *"Alles wat we doen op het gebied van werk, inkomen, schuldenproblematiek en armoedebelid draagt bij aan het tegengaan van kansenongelijkheid. We hebben oog voor inwoners met een smalle beurs en zorgen dat zij kunnen deelnemen aan sportieve, culturele en sociale activiteiten. Preventie en ondersteuning op het gebied van welzijn en zorg maakt meedoen voor meer mensen mogelijk".*

Nota sociaal domein

Het inhoudelijk fundament voor het huidige minimabeleid is de nota sociaal domein 2019. In de nota staat aangegeven dat wij inzetten op het zelfredzaam en financieel onafhankelijk maken van onze inwoners. Er zijn negen doelstellingen die samen de sociale agenda vormen. Doelstelling 4 heeft betrekking op het minimabeleid en die is als volgt uitgewerkt: Niet alle inwoners die in aanmerking komen voor minimaregelingen en bijzondere bijstand maken gebruik van de beschikbare regelingen. Het streven is om het bereik te vergroten, het gebruik te stimuleren en nieuwe doelgroepen te benaderen om meedoen in de samenleving te stimuleren.

Visie

Op basis van bovenstaande stellen we de volgende *voorlopige* visie voor. Samen met de gemeenteraad, ervaringsdeskundigen, netwerkpartners en op basis van nader onderzoek zal deze visie worden besproken en mogelijk worden bijgesteld.

Armoede heeft verschillende ontstaansredenen, maar heeft altijd hetzelfde effect: inwoners worden belemmerd om mee te doen aan de samenleving.

Bij oplossingen wordt rekening gehouden met de leefwereld van de inwoners en met de effecten die langdurige stress heeft op de cognitieve vermogens. We vinden het belangrijk dat alle kinderen in Amstelveen dezelfde kansen hebben en mee kunnen doen in de maatschappij. De regelingen zijn toegankelijk, eenvoudig en voorkomen sociale uitsluiting en dragen bij aan het veilig en gezond opgroeien van kinderen.

Kaders

Wij achten een aantal kaders van belang. Deze kaders bespreken wij graag met de gemeenteraad. Samen met ervaringsdeskundigen, netwerkpartners en op basis van nader onderzoek zullen deze kaders worden besproken en mogelijk worden bijgesteld en aangevuld.

Kader	Toelichting
Eenvoudig	Het minimabeleid kent momenteel vele verschillende regelingen. Zie ook de bijlage. Rekening houdend met de cognitieve functies en de gevolgen van stress willen wij er voor zorgen dat de aanvraagprocedures, de toegang en de wijze van verstrekken eenvoudiger worden. We verwachten hierdoor het bereik te vergroten. De aanbevelingen van de rekenkamer, het onderzoek van de Hogeschool van Amsterdam in het kader van de motie armoedepreventie en andere wetenschappelijke inzichten gebruiken wij hierbij. Eenvoudiger betekent ook een

³ <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2017/04/24/weten-is-nog-geen-doen>



	herijking van het beleid. Hoe voorkomen we armoedeval? Zijn de hoogte van de vergoedingen nog wel conform?
Menselijke maat	Onder de menselijke maat verstaan wij dat de uitvoeringsdienst altijd rekening dient te houden met mogelijke uitzonderingen en de persoonlijke context van onze inwoners. Inkomensgrenzen zijn niet in beton gegoten en maatwerk moet mogelijk zijn. Regels dienen de mens en niet andersom.
Vertrouwen	Met vertrouwen kijken we naar onze inwoners. Dat betekent dat niet alles meer moet worden aangetoond. We hebben ook vertrouwen in onze eigen uitvoering. Door de uitvoering meer discretionaire bevoegdheid te geven verwachten wij beter hulp te bieden. Door duidelijk te communiceren vergroten we tot slot het vertrouwen in de overheid en nemen we mogelijk ook schaamte weg om voorzieningen aan te vragen
Integraal, inclusie en toekomst perspectief	Inmiddels weten we uit diverse onderzoeken dat financiële zorgen kunnen bijdragen aan uitval op het werk of op school. Ook is er een relatie met gezondheidsproblemen. Volwassenen die schulden hebben of geldzorgen, hebben vaak te maken met chronisch stress, een ongezonde leefstijl en chronische ziekten. Ook psychosociale problemen en opvoedproblemen kunnen een gevolg zijn van armoede. De verschillende regelingen in ons minimabeleid moeten dan ook nauw verbonden zijn met andere gemeentelijke taakvelden in het brede sociale domein. Beleidsterreinen die van invloed zijn op de participatie en financiële situatie van onze inwoners zijn onder andere; jeugdhulp, Wmo, onderwijs, gezondheid, sport, cultuur, schuldhulpverlening, aanpak eenzaamheid en re-integratie. In praktische zin zouden regelingen dan ook bijvoorbeeld moeten bijdragen aan gezondheidsbevordering door het mogelijk te maken van sport of cultuurbeleving gebruik te kunnen maken. Hiermee wordt ook de kansengelijkheid vergroot. De regelingen moeten basale zorgen kunnen wegnemen. Denk daarbij aan bijvoorbeeld hulp bij het beheersen van de inkomsten en uitgeven, budgetcoaching, training en voorlichting zijn daarbij belangrijke elementen. Belangrijk omdat er dan ruimte kan ontstaan om aan toekomstperspectief te werken Een kind moet bijvoorbeeld naar een verjaarsfeestje kunnen en voldoende worden voorzien zodat het goed met school kan meedoen. Hierdoor wordt de kansengelijkheid vergroot. Niet alleen meedoen maar ook naar school kunnen gaan is van belang. In gezinnen met een laag inkomen is bijvoorbeeld niet altijd geld voor een fiets. Terwijl fietsen niet alleen gezond is, maar kinderen en ouders ook vrijheid en zelfstandigheid biedt. Staatssecretaris Heijnen heeft dit op 19 juli 2022 aangegeven en heeft ook aangegeven op korte termijn met een actieplan te komen. Wij volgende deze ontwikkelingen mede in het licht van de motie "ieder kind een fiets" van 16 februari 2022.
Effectief	De regelingen zijn rechtmatig en doelmatig voor inwoners en voor de gemeente

Rekenkameronderzoek

Op 12 oktober heeft de rekenkamer haar aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek naar het minimabeleid gepresenteerd. Op 26 oktober 2022 heeft u het rekenkameronderzoek vastgesteld. Uit het rekenkameronderzoek kwamen de volgende aanbevelingen:

1. Formuleer een brede integrale visie op armoede en minima;
2. Breng de raad in positie om kaders en doelen te stellen en bepaal gezamenlijk de indicatoren;
3. Vergroot het inzicht in de (potentiële) doelgroep van het minimabeleid, de effecten van de regelingen en de klanttevredenheid;
4. Zet ketenpartners in voor de vergroting van het bereik van de regelingen;
5. Besteed in het aanbod voldoende aandacht aan lage inkomens, middeninkomens en gezinnen met kinderen boven de 18 jaar;



6. Zorg voor duidelijke en volledige informatie over de minimaregelingen en informeer inwoners proactiever. Vereenvoudig daarnaast de aanvraagprocedure;
7. Betrek de gemeenteraad bij het inrichten van de informatievoorziening;
8. Ontwikkel een informatieprotocol voor de raad en investeer in kennissessies.

Aan de hand van deze uitgangspunten notitie en het te doorlopen proces van beleidsvorming verwachten wij voldoende recht te doen aan de aanbevelingen van de rekenkamer en uw aanvullende suggesties.

**BIJLAGE:****AANTALLEN Lage inkomens**

Duur inkomenspositie: Ten minste 1 jaar	Huishoudens		Personen		Kinderen	
Jaar: 2020*	x 1.000	%	x 1.000	%	x 1.000	%
Inkomen tot 101% sociaal minimum	2,1	5,5	3,4	3,9	0,6	3,5
Inkomen tot 110% sociaal minimum	3,1	8,1	5,0	5,8	1,0	5,5
Inkomen tot 120% sociaal minimum	4,0	10,3	6,3	7,4	1,2	6,6
Inkomen tot 130% sociaal minimum	4,9	12,6	7,7	9,0	1,4	7,9
Inkomen tot 140% sociaal minimum	5,7	14,7	9,0	10,6	1,6	8,9
Inkomen tot 150% sociaal minimum	6,6	16,8	10,4	12,2	1,8	9,9
Totaal aantal huishoudens Amstelveen	39,1	100,0	85,2	100,0	18,1	100,0

Bron CBS

- *Sociaal minimum*

Het sociaal minimum is het minimale bedrag dat, volgens de Rijksoverheid, iemand nodig heeft om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. De Rijksoverheid heeft hiervoor een normbedrag opgesteld, dat ze ieder half jaar aanpast. De inkomensgrenzen die wij hanteren zijn op basis van de sociaal minimum vastgesteld. In individuele gevallen wijken wij af van de inkomensgrenzen.

Type regelingen

Regelingen	Norm
Bijzondere bijstand	
Bijzondere bijstand (Participatiewet)	Norm 110%: huishoudens met arbeidsperspectief Norm 130%: huishoudens zonder arbeidsperspectief
Individuele inkomensvoet	110% + laag vermogen
Woonkostentoeslag	Norm 100% bijstandsnorm
Gemeentelijke regelingen	
Collectieve ziektekostenverzekering AV Gemeente Standaard	110% sociaal minimum (SM)
AV Gemeente TOP	130% van het netto wettelijk minimumloon
Maatwerkvoorziening	130% van het netto wettelijk minimumloon. Dat is maximaal € 2.027,25 per maand (2022). Deze norm geldt voor iedereen. Vermogen speelt geen rol.
Regeling duurzame gebruiksgoederen (vanaf pensioengerechtigde leeftijd)	130% sm + laag vermogen
Gratis openbaar vervoer 65+	130% sm
Zwemregeling volwassenen (pilot)	130% sm
Regelingen voor kinderen	
Sport en culturele activiteiten	130% sm + laag vermogen
Internetvergoeding	130% sm + laag vermogen
Schoolkosten	130% sm + laag vermogen
Zwemdiploma A t/m C	130% sm + laag vermogen
Computerregeling vanaf 4 jaar op de basisschool	130% sm + laag vermogen
Computerregeling tot 18 jaar op de middelbare school	130% sm + laag vermogen
Vergoeding vaktraining/huiswerkbegeleiding middelbare school	130% sm + laag vermogen
Amstelveenpas	
Amstelveenpas	110% sm (alleenstaanden met arbeidsperspectief)



	130% sm voor inwoners met kinderen, gehandicapten,
	pensioengerechtigden + laag vermogen
	Studerende ouders
Kinderopvang	
Kinderopvang / SMI	Bij recht op toeslag kinderopvang belastingdienst en sociaal medische gronden.

- Financiële gevolgen beleidsplan

De financiële gevolgen van de huidige actualiteiten zoals, energiekosten en inflatie zonder aanpassingen van het huidige beleid worden verwerkt bij Perspectiefnota 2024 (**autonome ontwikkelingen**); welke in mei/juni 2023 wordt behandeld in de Raad.

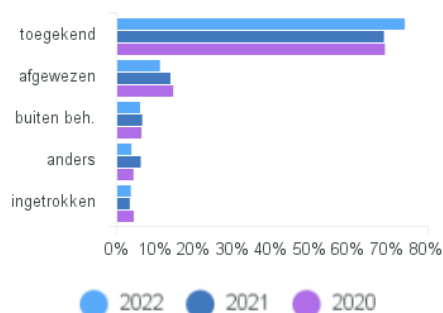
Bij de begroting voor 2023 is voor het jaar 2023 €50.000 extra toegevoegd aan het minimabeleid en voor 2024 tot en met 2026 is €150.000 extra toegevoegd. Mocht uit het beleidsproces blijken dat de doelgroep moet worden verruimd of dat regelingen worden uitgebreid, dan kan dat financiële en personele gevolgen hebben die wellicht niet kunnen worden gedekt uit de beschikbare middelen.

Het college legt het beleidsinhoudelijk voorstel voor aan de raad. Deels kan dit uit reeds beschikbare middelen binnen de begroting worden gerealiseerd. Deels kan het gaan om nieuwe ambities waarvoor nog geen geld is. Voor dit laatste deel wordt een voorbehoud gemaakt in afwachting van nadere besluitvorming over de financiële dekking via de eerst komende Perspectiefnota na vaststelling beleidsplan.

Verder zal worden gezien in hoeverre het komende traject van brede, integrale afweging via de Perspectiefnota 2024 (april-juli 2023) al kan, c.q. moet worden benut om voor kaderstellende keuzes met betrekking tot (extra middelen voor) het minimabeleid in te brengen. Voor het jaar 2022 is structureel €2.621.600 begroot voor het minimabeleid. In de tweede tijdvak rapportage is incidenteel €500.000 bijgeraamd voor het lopende begrotingsjaar in verband met de huidige actualiteiten.

- Aantal nieuwe aanvragen per jaar exclusief KOT, energietoeslag en TONK

aantal nieuwe aanvragen	2022*	2021	2020
Bijzondere bijstand	1.604	1.772	2.028
Gemeentelijke regelingen	823	912	782
Regeling voor kinderen	426	599	570
Amstelveenpas	458	495	621
Kinderopvang / SMI	61	76	72
Totaal	3.372	3.854	4.073



*Cijfers zijn tot en met oktober 2022.

- Ombudsman



De Ombudsman concludeert in haar rapport "sociale minima in de knel"⁴ van 17 oktober 2022 dat het sociaal minimum niet toereikend is. *"Alhoewel het minimumloon in 2023 met 10% omhoog gaat en het kabinet in 2022 €1300 energietoeslag uitkeert, lost dit de problemen maar beperkt op. Mensen op het sociaal minimum kunnen vaak geen enkele buffer opbouwen, terwijl dit hard nodig is door de stijgende kosten"*. Verder concludeert de Ombudsman onder andere dat gemeenten aan de volgende onderwerpen kan werken:

- Mensen zijn niet op de hoogte van de mogelijkheden of ze stranden in ingewikkelde aanvraagprocedures. -> *eenvoudige aanvraagprocedures en duidelijk informatie zijn van belang.*
- Ook schamen ze zich om een beroep te doen op de overheid of zijn bang om de aanvraag verkeerd in te vullen. -> *dit vraagt om het doorbreken van het taboe en er voor zorgen dat het vertrouwen in de overheid wordt hersteld.*
- Sociale minima ervaren weinig toekomstperspectief en zien weinig mogelijkheden om hun situatie te verbeteren. -> *Armoede is niet alleen financieel. Het armoedebeleid moet inclusie mogelijk maken.*

- *Inkomenseffectrapportage*

Een inkomenseffectrapportage maakt inzichtelijk wat de effecten zijn van gemeentelijke maatregelen op het huishoudbudget van verschillende groepen inwoners. Dat kan bijvoorbeeld gaan om alleenstaanden, gezinnen met kinderen, alleenstaande ouders, AOW'ers etc... Daarnaast kan ook specifiek gekeken worden naar huishoudens met extra zorgkosten of bijvoorbeeld zelfstandigen.

Omdat voor verschillende huishoudens verschillende begrotingen gemaakt worden, wordt duidelijk dat een bepaalde minimaregeling voor verschillende typen huishoudens verschillende effecten kan hebben. Een specifieke korting op de contributie van een sport- of hobbyclub, zal bijvoorbeeld een groter effect hebben op de financiële situatie van een huishouden met kinderen, dan op die van een alleenstaande. Deze rapportage kan pas in maart 2023 goed worden opgesteld. Dan zijn alle effecten van de Rijksmaatregelen om de koopkracht te herstellen goed doorgevoerd.

- *Klanttevredenheidsonderzoek*

Het klanttevredenheidsonderzoek zal zich richten op het gebruik dan wel niet gebruik van de regelingen en op de wijze van uitvoering. De komende tijd wordt het klanttevredenheidsonderzoek verder vormgegeven. Specifieke wensen rondom dit onderzoek kunnen worden aangegeven tijdens het raadsdebat. De uitkomsten van beide onderzoeken zullen worden meegenomen in de gesprekken met de inwoners, netwerkpartners en de PSD en CMA. De uitkomsten worden met de gemeenteraad gedeeld.

- *Stadsgesprek*

In een stadsgesprek bespreken we de uitkomsten van de diverse onderzoeken en onderzoeken wij ook het bereik. Onder andere de inwoners die bij ons naar aanleiding van de energietoeslag bekend zijn geworden zullen wij uitnodigen. Ook de inbreng van jongeren wordt daarbij gevraagd.

- *Netwerkbijeenkomst*

In een netwerkbijeenkomst bespreken wij ook het nieuwe beleid. Scholen, huisartsen, Participe, vluchtelingenwerk, Humanitas, Jeugdhulpverleners, Mee, Amstelveen voor Elkaar etc.. zullen een uitnodiging ontvangen.

⁴ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/rapporten/2022167>