

Vergaderjaar 2002–2003

28 785

Armoedebestrijding: de financiële ondersteuning

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5				
1	Inleiding	9	4.4.3	Doelstellingen		28
1.1	Armoedebestrijding	9	4.4.4	Doelgroepen		29
1.2	Doel rapport	10	4.4.5	Onderlinge afstemming		30
1.3	Reikwijdte onderzoek	10	4.5	Maatwerk		31
1.4	Aanpak	11	4.6	Nieuw beleid		32
			4.7	Conclusie		33
			5	Beleidsresultaten		34
2	Beleidsuitgangspunten	12	5.1	Inleiding		34
2.1	Inleiding	12	5.2	Inkomen		34
2.2	Visie op armoede	12	5.3	Bijzondere bijstand		35
2.3	Doelstelling en uitgangspunten	13	5.4	Kinderen		36
2.4	Beleidsmaatregelen	14	5.5	Lokale lasten		36
2.4.1	Inleiding	14	5.6	Schuldhelpverlening		37
2.4.2	Arbeidsparticipatie	15	5.7	Woonlasten		37
2.4.3	Rondkomen	17	5.8	Ziekte of handicap		38
2.4.4	Uitvoering	17	5.9	Evaluaties		39
2.4.5	Sociale Conferenties en onderzoekprogramma's	18	5.10	Inzicht financieel belang		40
2.5	Nieuw beleid	18	5.11	Nieuw beleid		41
2.6	Conclusie	19	5.12	Conclusie		41
3	Beleidsontwikkeling	20	6	Slotbeschouwing		43
3.1	Inleiding	20	6.1	Conclusies		43
3.2	Sociale Conferenties	20	6.2	Slotconclusie		44
3.3	Onderzoekprogramma's	21	6.3	Aanbevelingen		45
3.4	Nieuw beleid	23				
3.5	Conclusies	24	7	Reactie en nawoord		47
4	Beleidsmaatregelen	25	7.1	Inleiding		47
4.1	Inleiding	25	7.2	Reactie minister SZW		47
4.2	Totstandkoming De andere kant van Nederland	25	7.3	Nawoord Algemene Rekenkamer		48
4.3	Maatregelen bevordering rondkomen	26				
4.4	Samenhang	27	Bijlage 1	De onderzochte maatregelen		51
4.4.1	Inleiding	27	Bijlage 2	Afkortingen		55
4.4.2	Keuze van maatregelen	28	Bijlage 3	Belangrijkste conclusies en aanbevelingen		56

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het armoedebestrijdingsbeleid zoals dat van 1995 tot 2000 onder de vlag van *De andere kant van Nederland* is uitgevoerd. De doelstelling van dit beleid was de risico's die tot armoede en sociale uitsluiting leiden tot een minimum terug te brengen. Naast het stimuleren van werk, dat het kabinet als belangrijkste middel zag om armoede te voorkomen en te bestrijden, moest financiële ondersteuning worden geboden.

De Algemene Rekenkamer concentreerde zich in haar onderzoek op de financiële ondersteuning (rondkomen). Daarvoor bleken er 79 maatregelen te zijn, waarvan zij 49 onderzocht. Deze 49 hadden in 2000 in totaal een financieel belang van naar schatting € 4,5 miljard. Het ging bijvoorbeeld om de huursubsidie, aanpassingen van de Ziekenfondswet, de kinderbijslag en enkele fiscale regelingen.

De Algemene Rekenkamer ging na of de doelen en uitgangspunten van dat deel van het beleid zijn gerealiseerd. Zij betrok daarbij ook de Sociale Conferenties en de onderzoekprogramma's, die een bijdrage moesten leveren aan de beleidsontwikkeling.

De Algemene Rekenkamer verricht regelmatig onderzoek naar maatregelen die de deelname aan werk stimuleren. Dit is de belangrijkste reden geweest om in het onderzoek naar *De andere kant van Nederland* niet de participatie maar de financiële ondersteuning centraal te stellen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het kabinet in 1995 de problemen rond armoede en sociale uitsluiting zeer serieus nam en met grote ambitie de aanzet gaf tot een beleid dat deze problemen moest bestrijden. Het kabinet typeerde armoede als een complex en veelzijdig verschijnsel met een multidimensionaal karakter. Met *De andere kant van Nederland* moest de maatschappij beter worden ingericht op het voorkomen van armoede en sociale uitsluiting. Dit moest worden bereikt met maatregelen, jaarlijkse Sociale Conferenties en de *Armoedemonitors* en de jaarrapporten *Arm Nederland*. Het moest gaan om een samenhangend pakket waarbij preventie en maatwerk de voorkeur hadden.

Belangrijke uitgangspunten, begrippen en doelstellingen van het beleid zijn echter nauwelijks geoperationaliseerd of uitgewerkt. Van een doorwerking van de armoedeproblematiek naar de beleidsuitgangspunten en -instrumenten is slechts in beperkte mate sprake. Analyses van samenhang of interactie van beleidsmaatregelen worden niet gemaakt. Evenmin werd via organisatorische inbedding gezorgd voor een doorvertaling van de beleidsuitgangspunten naar de selectie, uitvoering en monitoring van concrete maatregelen.

De gebrekkige operationalisatie van uitgangspunten en cruciale begrippen vormt volgens de Algemene Rekenkamer een risico voor de effectieve uitvoering en aansturing van het beleid. Door deze tekortkoming blijkt het ook niet mogelijk om vast te stellen of resultaten aan het doel beantwoorden en of het beleid bijsturing behoeft.

De Algemene Rekenkamer besteedde in dit onderzoek geen aandacht aan de (arbeids)participatie. Uit ander onderzoek komt evenwel naar voren dat deelname aan de arbeidsmarkt in de periode 1995–2000 is toegenomen, maar dat slechts in beperkte mate inzicht kan worden verkregen in de effecten van de beleidsinstrumenten op de werkgelegenheid.

De Sociale Conferenties moesten vorm geven aan een maatschappelijk debat om te komen tot een gedachtewisseling over nieuwe vormen van armoedebestrijding. De uitkomsten van de conferenties zouden tot

bijstelling van de regelgeving kunnen leiden en tot verbeteringen in de uitvoering. De eerste conferentie werd in 1996 gehouden, de vijfde en laatste in 2000.

Ook het systematisch volgen van de ontwikkelingen van armoede moest voor het kabinet input voor het beleid zijn. Voor dit doel werd de Armoedemonitor ontwikkeld, die vanaf 1997 jaarlijks verscheen, en de jaarrapporten *Arm Nederland* die vanaf 1996 tot en met 2000 voorafgaand aan de Sociale Conferenties werden gepubliceerd. Deze onderzoekprogramma's hadden nog een tweede doel, namelijk inzicht te verschaffen in de resultaten van het beleid. Genoemde rapporten beschreven de aard en omvang van en de ontwikkelingen op het terrein van armoede in Nederland en gingen in op de oorzaken. Het grootste deel van de maatregelen die de Algemene Rekenkamer onderzocht bleef in deze rapportages echter buiten beschouwing.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de uitkomsten van de Sociale Conferenties en de onderzoekprogramma's in de onderzochte periode niet zichtbaar hebben geleid tot aanpassingen van het beleid of de veronderstellingen die eraan ten grondslag lagen. Ze hebben bijvoorbeeld niet geleid tot een nadere uitwerking van begrippen of aanpassing van de visie op de oorzaken die aan armoede ten grondslag liggen.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt naar voren, dat via de totstandkoming van deze rapportages werd bepaald welke maatregelen al dan niet tot het armoedebestrijdingsbeleid moesten worden gerekend. Het aanleveren van materiaal voor de *De andere kant van Nederland* viel onder de verantwoordelijkheid van de betrokken departementen. Dat waren voor «rondkomen» negen departementen. Voor de opstelling van de voortgangsrapportages waren geen expliciete afspraken of richtlijnen voor de selectie van maatregelen of over de rapportagevorm.

De rapportages *De andere kant van Nederland* bevatten geen heldere overzichten van de concrete maatregelen die voor de armoedebestrijding werden ingezet. De Algemene Rekenkamer maakte zelf een dergelijk overzicht van de maatregelen gericht op financiële ondersteuning. Dit leverde 79 maatregelen op, waarvan er 49 zijn onderzocht.

De doelstellingen, beoogde effecten en doelgroepen van de maatregelen die op rondkomen waren gericht bleken in het algemeen wel een relatie te hebben met inkomensondersteuning en beperking van vaste lasten van lage inkomens, maar een structuur ontbrak. Zo kende iedere maatregel haar eigen doelgroep, had een deel van de maatregelen een eigen beleidsdoel en ontbrak in alle gevallen een definitie van armoede. Het clusteren van de maatregelen onder de twee speerpunten inkomensondersteuning en beperking vaste lasten is naar opvatting van de Algemene Rekenkamer op zichzelf onvoldoende om de door het kabinet beoogde samenhang in het beleid te realiseren. Evenmin kwam de geformuleerde voorkeur voor maatwerk in het beleid goed uit de verf. Bij slechts een klein aantal van de maatregelen was sprake van maatwerk, dat wil zeggen dat zij zijn afgestemd op de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre er over de 49 maatregelen beleidsinformatie beschikbaar was. Met een aantal van deze maatregelen was, onder meer via het regeerakkoord 1998, omvangrijke financiële intensiveringen gemoeid. De Algemene Rekenkamer moet echter constateren dat ondanks een grote hoeveelheid aan rapporten en monitors het zicht op de prestaties en effecten van deze (extra) inspan-

ningen voor arme huishoudens zeer beperkt is. Gegevens zijn onderling niet vergelijkbaar, de specifieke bijdragen aan arme huishoudens zijn zelden bekend en veel gegevens betreffen gemiddelden en hebben daarom slechts beperkte betekenis waar het om een specifieke groep gaat. De aanwezige informatie betreft vooral de generieke inkomensmaatregelen en maatregelen die ook aan huishoudens buiten de doelgroepen van *De andere kant van Nederland* ten goede kwamen. Het is volgens de Algemene Rekenkamer dan ook niet vast te stellen in hoeverre de financiële ondersteuningsmaatregelen hebben geleid tot een reductie van de risico's die tot armoede en sociale uitsluiting leiden. Zij komt tot de slotsom dat niet kan worden vastgesteld of de doelen en uitgangspunten van *De andere kant van Nederland* zijn gerealiseerd. In de veelheid van activiteiten die in het kader van het beleid zijn verricht mist zij vooral samenhang.

In het in juni 2001 verschenen *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP)* heeft het kabinet het armoedebestrijdingsbeleid voor de komende periode uiteengezet. In vergelijking tot de beleidsperiode die de Rekenkamer onderzocht, biedt het NAP door de consequentere structuur van streefdoelen, maatregelen en indicatoren, meer aangrijpingspunten voor de aansturing en monitoring van het beleid. Echter, ook bij het NAP ontbreken geoperationaliseerde uitgangspunten, risico's en begrippen en de doorwerking naar de beleidsinstrumenten. Het bevat een grote verscheidenheid aan maatregelen waarbij geen sprake is van een duidelijke inperking naar de meest kwetsbare doelgroepen.

Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet aan om zich bij de totstandkoming, uitvoering en informatievoorziening van beleid als het armoedebestrijdingsbeleid te concentreren op de belangrijkste maatregelen van het beleid. Armoedebestrijding vereist inspanningen van verschillende departementen en moet zichtbaar zijn gericht op het verbeteren van de positie van de meest kwetsbare groepen. Het kan zowel de samenhang als de effectiviteit van de inspanningen ten goede komen als deze meer gericht worden ingezet. Hierbij kan worden gekozen voor de maatregelen waarvan de grootste effecten worden verwacht, waarvoor de meeste middelen worden ingezet of die als schoolvoorbeeld van armoedebestrijding worden gezien, bijvoorbeeld de maatregelen waarbij sprake is van maatwerk.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid duidelijkheid te scheppen over welke maatregelen en initiatieven tot dit beleid (gaan) behoren. Deze maatregelen zullen nadrukkelijk vanuit de gekozen beleidsuitgangspunten moeten worden opgezet.

In het verlengde hiervan beveelt de Algemene Rekenkamer aan om de informatievoorziening over het beleidsterrein toe te spitsen op de beperktere set beleidsmaatregelen en de relevante elementen waarover informatie behoort te worden verzameld aan te geven. Daarbij kan gedacht worden aan elementen als de omvang van de doelgroep, van het (niet)gebruik, en de aard en omvang van prestaties en effecten. Het gaat erom dat de verzamelde gegevens onderling consistent en vergelijkbaar zijn zodat in samenhang een beeld kan worden verkregen van de resultaten van het beleid voor kwetsbare groepen.

Tenslotte vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor het volgende. Het feit dat het kabinet een armoedebestrijdingsbeleid als *De andere kant*

van Nederland kon voeren is – gelet op enkele economische indicatoren uit de periode 1995–2000 – mede te danken aan de gunstige economische conjunctuur. Het aantal banen nam toe, de verhouding tussen niet-werkenden en werkenden verbeterde zodat de lonen en uitkeringen middels de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid werden gekoppeld, het financieringstekort nam af en er kwamen voor de overheid meer middelen beschikbaar. De Algemene Rekenkamer vraagt de aandacht van het kabinet voor de robuustheid van beleid om de armoede te bestrijden in economisch minder gunstige tijden.

Reactie minister van SZW

Op 1 oktober 2002 heeft de Algemene Rekenkamer de minister van SZW om zijn reactie op het conceptrapport gevraagd. De overige betrokken ministers hebben het conceptrapport ter kennisneming gekregen voor het geval ook zij een reactie wilden geven.

De minister van SZW reageerde op 9 december 2002. De andere ministers hebben geen reactie gegeven.

De minister van SZW geeft in zijn reactie aan zich niet te herkennen in het beeld dat het rapport van het armoedebestrijdingsbeleid oproept. Hij stelt dat hij het gevoerde beleid in documenten heeft uiteengezet, hierover gemeen overleg heeft gevoerd met de Staten-Generaal en dat aan dat overleg de standaards voor het beleid worden ontleend. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten legt naar zijn opvatting beperkingen op aan de mate waarin de effecten van het beleid kunnen worden gemeten. Ook is de minister van oordeel dat het beleid tot positieve resultaten heeft geleid; in zijn reactie somt hij enkele van deze resultaten op.

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om de uitvoering van het beleid op de uitgezette koers te houden en de inspanningen voor specifieke doelgroepen zichtbaar te maken acht de minister politieke uitspraken.

Tenslotte onderschrijft de minister veel van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer; hij is voornemens deze bij de aanpassing van het NAP mee te nemen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat de reactie van de minister uitgaat van een beeld van het armoedebeleid dat verschilt van de door haar onderzochte maatregelen die onder de vlag van *De andere kant van Nederland* zijn uitgevoerd. Hoewel de Algemene Rekenkamer niets af wil doen aan de positieve resultaten, kan het onderzoek dat zij naar 49 concrete maatregelen heeft uitgevoerd niet tot een andere constatering leiden dan dat er sprake is van een gebrekkige operationalisatie van uitgangspunten, begrippen en doelstellingen en dat het niet mogelijk is vast te stellen of het beleid tot de verlangde resultaten heeft geleid. De Algemene Rekenkamer benadrukt dat zij voor haar werkzaamheden uitgaat van bestaand beleid. Dat beleid dient zij te controleren op rechtmatigheid en doelmatigheid. Volgens de Algemene Rekenkamer komen haar aanbevelingen om de uitvoering van het beleid op de uitgezette koers te houden en de inspanningen voor specifieke doelgroepen zichtbaar te maken de doelmatigheid van de uitvoering van bestaand beleid ten goede. Zij is het dan ook niet eens met de minister dat het politieke uitspraken betreft. Het achterwege laten van aanbevelingen die de doelmatigheid bevorderen, zou de Algemene Rekenkamer zelfs verweten kunnen worden.

1 INLEIDING

1.1 Armoedebestrijding

Eind 1995 stelde het kabinet vast dat er ook in Nederland sprake was van sociale uitsluiting en armoede. Het ging om stille armoede, verborgen door de welvaart, die volgens het kabinet niet als een onvermijdelijke ontwikkeling mocht worden aanvaard. Met *De andere kant van Nederland* presenteerde het een beleidsprogramma dat armoede en sociale uitsluiting moest bestrijden.

Het armoedebeleid voor de huishoudens met de laagste inkomens bestond in de jaren '80 uit de zogenoemde uitkeringen voor de meerjarige echte minima. Deze jaren stonden vooral in het teken van bezuinigingen. Begin jaren '90 verscheen de nota Bijstands- en minimabeleid waarin het toenmalige kabinet haar beleid uiteen zette¹. Aanleiding hiervoor was een rapport van de Raad van Kerken. Het kabinet sprak toen niet over «armoede» maar over «achterstand» en koos nadrukkelijk voor werk boven inkomen.

De andere kant van Nederland is een uitvloeisel van de VN-top van Kopenhagen in maart 1995 over sociale ontwikkeling. Met *De andere kant van Nederland* heeft het toenmalige kabinet destijds invulling willen geven aan twee belangrijke «commitments» uit de slotverklaring van deze top, namelijk de bestrijding van armoede en de bevordering van sociale integratie.

Het kabinet heeft binnen dit beleidsprogramma de bevordering van (arbeids)participatie de hoogste prioriteit gegeven: «Bestrijding en voorkoming van armoede is vooral gediend met verbeterde mogelijkheden om mensen in te zetten op de arbeidsmarkt. Het algemene werkgelegenheidsbeleid van het kabinet is dan ook de belangrijkste pijler van de armoedebestrijding». En voor mensen zonder perspectief op arbeid zouden «andere stimulansen worden gebruikt om de inkomenspositie te verbeteren en een verdere verslechtering van de kansen op werk te voorkomen».

Het beleid dat in het kader van *De andere kant van Nederland* is uitgevoerd heeft betrekking op de periode van eind 1995 tot en met 2000 en valt onder de verantwoordelijkheid van het eerste en tweede kabinet Kok. Voor het armoedebestrijdingsbeleid van *De andere kant van Nederland* heeft het kabinet onder meer met het regeerakkoord 1998 aanvullende financiële middelen ter beschikking gesteld. Omvangrijke intensiveringen voor «rondkomen» waren bedoeld voor de kinderbijslag (€ 45 miljoen), de bijzondere bijstand (€ 110 miljoen en later nog eens € 80 miljoen), fiscale maatregelen voor ouderen (€ 190 miljoen), de Wet Voorziening Gehandicapten (WVG) (€ 100 miljoen), de Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS) (€ 110 miljoen) en de huursubsidie (€ 65 miljoen).

Volgens een reconstructie² van de Algemene Rekenkamer is aan de maatregelen van *De andere kant van Nederland* die het rondkomen betreffen in 2000 naar schatting € 4,5 miljard uitgegeven. Deze schatting is met veel onzekerheden omgeven. De bedoelde maatregelen zijn niet allemaal uitsluitend of primair op armoedebestrijding gericht. Onder de maatregelen vallen bijvoorbeeld zowel huursubsidie als een regeling die eisen stelt aan de reclame-uitingen van kredietverleners.

In de beleidsperiode waarop *De andere kant van Nederland* betrekking had, is vooral het aantal huishoudens³ met een laag inkomen afgenomen.⁴ In 1995 waren er 953 000 huishoudens met een laag inkomen, en in

¹ Nota *Bijstands- en minimabeleid*, Tweede Kamer 1991–1992, 22 538, nr. 1.

² Een volledig overzicht van het financieel belang van maatregelen ontbrak.

³ De lage inkomensgrens is een «absolute» of «waardevaste» grens, omdat deze voor alle jaren en voor alle huishoudens een gelijk welvaartsniveau vertegenwoordigt. Uitgangspunt is het welvaartsniveau van een eenpersoonshuishouden op bijstandsniveau in 1979, dat jaarlijks en per type huishouden wordt gecorrigeerd (SCP: *Het meten van armoede*).

⁴ Sociaal en Cultureel Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek: *Armoedemonitor 2001*, Den Haag, 2001.

1999 850 000. Het aantal huishoudens met een minimuminkomen⁵ daalde in deze periode van 633 000 naar 630 000. Overigens nam het totale aantal huishoudens in Nederland in deze periode toe.

In de zomer van 2001 heeft het kabinet een nieuw beleidsprogramma gepresenteerd om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Dit programma dat loopt vanaf 2001 is vastgelegd in het *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (NAP)*⁶. Het NAP is op basis van Europese afspraken en in Europees kader tot stand gekomen.

1.2 Doel rapport

Dit rapport gaat over de financiële ondersteuning die het kabinet heeft gegeven in het kader van het armoedebestrijdingsbeleid dat van 1995 tot 2000 onder de vlag van *De andere kant van Nederland* is uitgevoerd. Met dit rapport wil de Algemene Rekenkamer een bijdrage leveren aan de verbetering van beleid dat is gericht op het aanpakken van maatschappelijke problemen, die raken aan verschillende beleidsterreinen. Een kenmerk van dergelijk beleid is dat wordt getracht om (bestaande) maatregelen van verschillende departementen – eventueel na aanpassing – onder te brengen binnen een overkoepelende beleidsvisie. Niet alleen het beleid van *De andere kant van Nederland*, maar ook het huidige armoedebestrijdingsbeleid is op deze wijze opgezet. Andere voorbeelden waarin de Algemene Rekenkamer rapporteerde over beleid, dat zich over meerdere departementen uitstrekt zijn het integratiebeleid etnische minderheden⁷, het grotestedenbeleid⁸, de stimulering van het midden- en kleinbedrijf en ondernemerschap⁹, de opvang van zwerfjongeren¹⁰ en de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit¹¹.

1.3 Reikwijdte onderzoek

De beleidsmaatregelen welke met *De andere kant van Nederland* zijn ontwikkeld en uitgevoerd zijn ondergebracht in een viertal speerpunten: (1) bevordering van participatie, (2) inkomensondersteuning, (3) beperking van vaste lasten en bevordering van rondkomen en (4) aandacht voor de uitvoering, waaronder het terugdringen van niet-gebruik van voorzieningen. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar een deel van dit beleid. Zij heeft gekeken naar de maatregelen die financiële ondersteuning moesten bieden. Dit zijn de maatregelen die het kabinet onder de speerpunten «inkomensondersteuning» en «beperking van vaste lasten en bevordering van rondkomen» heeft geschaard. In dit rapport zijn deze maatregelen samengevat onder de noemer «bevordering rondkomen».

De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoek naar het eerste speerpunt «bevordering van (arbeids)participatie» gedaan. Zij keek evenmin naar het vierde speerpunt, de uitvoering.

De Algemene Rekenkamer verricht regelmatig onderzoek naar maatregelen die de deelname aan werk stimuleren. Dit is de belangrijkste reden geweest om in het onderzoek naar *De andere kant van Nederland* niet de participatie maar de financiële ondersteuning centraal te stellen. Gelet op het belang van (arbeids)participatie schetst de Algemene Rekenkamer in dit rapport wel de belangrijkste uitkomsten op dit terrein. Deze zijn gebaseerd op onderzoeksresultaten, voornamelijk het interdepartementaal beleidsonderzoek *Toekomst van het arbeidsmarktbeleid (Aan de slag)*.¹² Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer de uitkomsten

⁵ Het beleidsmatig minimum of sociaal minimum is gebaseerd op de hoogte van de uitkeringen op grond van de ABW en de AOW. Bij aanpassing van de hoogte van deze uitkeringen verandert ook de hoogte van deze inkomensgrens. (*Het meten van armoede*).

⁶ *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*, Tweede Kamer, 2000–2001, 21 501-18, nr. 147.

⁷ *Integratiebeleid etnische minderheden*, Tweede Kamer 1998–1999, 26 426, nrs. 1–2.

⁸ *Grotestedenbeleid*, Tweede Kamer 2000–2001, 27 650, nrs. 1–2.

⁹ *Stimulering midden- en kleinbedrijf en ondernemerschap*, Tweede Kamer 2001–2002, 28 115, nrs. 1–2.

¹⁰ *Opvang zwerfjongeren*, Tweede Kamer 2001–2002, 28 265, nrs. 1–2.

¹¹ *Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit*, Tweede Kamer 2001–2002, 28 282, nrs. 1–2.

¹² *Aan de slag: eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2001.

van de Sociale Conferenties en de onderzoekprogramma's voor de *Armoedemonitor* en de jaarrapporten *Arm Nederland* in haar onderzoek betrokken.

1.4 Aanpak

De belangrijkste vraag van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is of het kabinet de doelen van *De andere kant van Nederland* heeft gerealiseerd, daar waar het de bevordering van het rondkomen betreft.

Omdat een volledig overzicht van alle maatregelen ontbrak heeft de Algemene Rekenkamer zelf een overzicht opgesteld. Dit leverde 79 maatregelen op.

Hiervan vielen 16 maatregelen af omdat de maatregel geen basis in regelgeving had, omdat hij nog niet van kracht was of omdat hij reeds vóór 1995 van kracht was. Van de resterende maatregelen bleken er 14 onderdeel van een andere maatregel of dezelfde maatregel onder een andere benaming.

Zodoende zijn uiteindelijk 49 maatregelen in de analyses betrokken. Per maatregel zijn gegevens verzameld over ondermeer het doel van de maatregel en de doelgroep, de relatie met het armoedebeleid en de resultaten van het beleid. Gegevens over de maatregelen zijn verkregen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Economische Zaken (EZ), Financiën, Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Verkeer en Waterstaat (V&W). Er zijn aanvullende gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke beleidsfunctionarissen van deze ministeries.

Daarnaast zijn dossiers over de totstandkoming van *De andere kant van Nederland* bestudeerd. De Algemene Rekenkamer heeft verder gesproken met enkele belangengroepen en met vertegenwoordigers van de Sociale conferentie. Ook bezocht zij enkele conferenties die in het teken van (lokaal) armoedebestrijdingsbeleid stonden, waaronder de Sociale Conferenties van 1999 en 2000.

2 BELEIDSUITGANGSPUNTEN

2.1 Inleiding

Om vast te kunnen stellen in hoeverre de doelen van *De andere kant van Nederland* zijn gerealiseerd wordt in dit hoofdstuk op deze doelen ingegaan. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de doelen van het beleid helder en toetsbaar dienen te zijn en dat beleidskeuzen duidelijk moeten zijn onderbouwd.

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat beleidsinformatie wordt verzameld opdat de resultaten van het beleid kunnen worden vastgesteld. Ook hiervoor is het nodig dat doelstellingen toetsbaar worden geformuleerd.

Eerst zal worden ingegaan op de visie die het kabinet op armoede heeft vastgelegd en vervolgens op de doelen en uitgangspunten van het beleid en de beleidsmaatregelen die het kabinet ter verwezenlijking daarvan in heeft willen zetten. Voor de (arbeids)participatie en de uitvoering van het beleid, de twee speerpunten die de Algemene Rekenkamer niet onderzocht, worden de uitkomsten geschetst op basis van aanwezige beleidsinformatie.

Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie.

Onder de titel *De andere kant van Nederland* heeft het kabinet in totaal vier rapportages aan de Tweede Kamer gestuurd. De eerste – de zogenoemde *Armoedenota* die eind 1995 verscheen – bevat de doelen van het beleid en concrete beleidsmaatregelen.¹³ Vervolgens zijn onder de titel *De andere kant van Nederland* nog de voortgangsnota (1997) en de voortgangsrapportages (1998 en 1999) verschenen.

Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op de *Armoedenota*. De *Armoedenota* is de belangrijkste basis voor het beeld dat het kabinet in de onderzochte periode van de armoedeproblematiek heeft geschetst en voor de uitgangspunten van het beleid. Deze zijn nadien niet noemenswaardig gewijzigd.

2.2 Visie op armoede

In de *Armoedenota* is armoede – overeenkomstig afspraken met de Europese Unie – gedefinieerd als een situatie waarin middelen (materieel, cultureel en sociaal) voor mensen zo beperkt zijn, dat zij zijn uitgesloten van deelname aan het minimaal aanvaardbare levenspatroon dat in de lidstaat gangbaar is. Hierin komt in de opvatting van het kabinet zowel de financiële als de sociale dimensie aan de orde. *De andere kant van Nederland* spreekt in dit verband van «stille armoede» of «armoede» respectievelijk «sociale uitsluiting».

In de *Armoedenota* is sociale uitsluiting omschreven als een vernauwing van de sociale leefwereld, een eenzijdig relatienetwerk, het voortdurend hanteren van zogenaamde overlevingsstrategieën en het ontbreken van toekomstperspectief.

Aan het begrip armoede is geen verdere uitwerking gegeven. Wel is in verband met de monitoring van het beleid geduid op een armoedegrens die was gerelateerd aan de beleidsmatig vastgestelde inkomensgrenzen (de bijstand).

¹³ *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*, Tweede Kamer 1995–1996, 24 515, nrs. 1–2.

In de *Armoedenota* is een veelheid aan oorzaken genoemd die aan armoede ten grondslag kunnen liggen. Armoede wordt getypeerd als een complex en veelzijdig probleem met een multidimensionaal karakter.

Factoren die volgens het kabinet een rol spelen zijn onder meer werkloosheid, langdurige afhankelijkheid van een uitkering, sterke toename van vaste lasten, ingewikkeldheid van regelingen en beperkte sociale vaardigheden van mensen. De kans op armoede houdt verband met de persoon zelf, met de gezinssituatie, de groep waartoe men behoort en de arbeidsmarkt.

Op deze wijze ontstaat een beeld van uiteenlopende risico's.

Na het verschijnen van de *Armoedenota* zijn er verschillende signalen afgegeven, zoals tijdens de Kamerbehandeling en de eerste Sociale conferentie, dat de maatschappelijke oorzaken van armoede onvoldoende belicht werden.¹⁴

De wijze waarop de oorzaken in de *Armoedenota* worden gepresenteerd benadrukt het veelzijdige karakter van het armoedeprobleem. De Algemene Rekenkamer waardeert de brede context waarbinnen het kabinet de verschillende elementen van de armoedeproblematiek heeft geschetst. Zij constateert echter tegelijkertijd dat de oorzaken betrekkelijk los van elkaar blijven staan; een verband hiertussen of een structurering ontbreekt.

2.3 Doelstelling en uitgangspunten

Met het beleid van *De andere kant van Nederland* heeft het kabinet ernaar gestreefd om na afloop van de beleidsperiode «... in het jaar 2000, tot de conclusie te kunnen komen dat de maatschappij beter is ingericht op het voorkomen van armoede en uitsluiting». Het kabinet gaf duidelijk blijk van haar ambitie om de positie van kwetsbare groepen te verbeteren. Zij gaf aan dat het hierbij ging om de inspanningen van vele betrokkenen; zowel die van de verschillende overheden als die van andere maatschappelijke actoren en burgers zelf.

Met de beleidsmaatregelen beoogde het kabinet «de risico's die tot armoede en sociale uitsluiting leiden tot een minimum terug te brengen». Hierbij is echter niet aangegeven, welke risiconiveaus aanvaardbaar werden geacht, of welke streefcijfers het kabinet op het oog heeft gehad. Hierdoor is niet helder wanneer de ambitie van het kabinet gerealiseerd is. Dit terwijl het kabinet in de *Armoedenota* bij de informatievoorziening aan heeft gegeven de doelstellingen van het armoedebeleid zodanig te willen formuleren dat de effecten van het beleid kunnen worden bepaald.

Vanwege het multidimensionale karakter van armoede werd een samenhangend beleid noodzakelijk geacht. In de aanbiedingsbrief bij de *Armoedenota* is *De andere kant van Nederland* als een samenhangend pakket maatregelen getypeerd. Samenhang moest één van de rode draden in het beleid zijn.

Het Ministerie van SZW heeft de Algemene Rekenkamer desgevraagd te kennen gegeven, dat samenhang op alle denkbare niveaus zichtbaar moest worden, zoals in de inkomenspolitiek, in de geformuleerde speerpunten, in de aansluiting tussen afzonderlijke maatregelen, in de complementaire rol van de gemeenten en in thema's.

Ook met deze uitleg blijft het begrip volgens de Algemene Rekenkamer weinig concreet.

In de afweging tussen de afzonderlijke maatregelen heeft preventie de voorkeur gehad boven bestrijding. «Waar mogelijk moeten door preventieve maatregelen de risico's op armoede en sociale uitsluiting worden verkleind; waar nodig dient hulp zowel maatschappelijk als financieel – te worden geboden». Verder gaf het kabinet in de *Armoedenota* een voorkeur aan maatwerk boven generiek beleid. Hoewel maatwerk voorop

¹⁴ Verslag nota-overleg over de nota «De andere kant van Nederland», Tweede Kamer 1995–1996, 24 515, nrs 3 en 26.

stond kon evenwel een «groepsbenadering (...) efficiënt zijn als daardoor meer mensen tegelijk kunnen worden bereikt. Generieke maatregelen zijn vooral in voorwaardenscheppende zin van belang, maar niet als oplossing».

Het Ministerie van SZW heeft tijdens het onderzoek aangegeven, dat maatwerk geen specifieke voorkeur had. Er moest volgens het ministerie worden gestreefd naar een evenwichtige verdeling tussen generieke, specifieke en lokaal uit te voeren maatregelen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de bovengenoemde uitgangspunten niet voldoende zijn gedefinieerd. De begrippen zijn niet nader uitgewerkt en er is niet aangegeven hoe ze in bij de beleidsuitvoering moesten worden gehanteerd.

De Algemene Rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen waaruit naar voren komt dat bepaalde uitgangspunten slechts op een deel van de speerpunten betrekking hebben. Er is evenmin een organisatorische inbedding getroffen om tijdens de ontwikkeling en uitvoering van het beleid aan de hand van de praktijk tot een nadere uitwerking te komen.

Omdat er vaak sprake is van een combinatie van problemen achtte het kabinet een brede aanpak nodig op verschillende terreinen, zoals welzijn, onderwijs, volksgezondheid, grote steden, jeugd en etnische minderheden. Op deze terreinen was echter al beleid, zodat de maatregelen die in het kader van het armoedebelief werden gepresenteerd moesten worden gezien als een *aanvulling* op het bestaande beleid.

De Algemene Rekenkamer vraagt zich af hoe dit begrip moet worden geïnterpreteerd en gehanteerd bij de verdere selectie en ontwikkeling van maatregelen.

Desgevraagd kon ook het Ministerie van SZW geen nadere verduidelijking van het begrip «aanvulling» geven.

Wat betreft de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling is aangesloten bij de bestaande situatie en bij de «trits» van generiek, specifiek en lokaal beleid. Hierbij is het Rijk verantwoordelijk voor de balans tussen deze drie onderdelen van het inkomensbeleid, die gezamenlijk de koopkrachtontwikkeling bepalen. Het Rijk is daarnaast verantwoordelijk voor de algemene beleidskaders en het generiek inkomensbeleid, waaronder de belastingen en het sociaal minimum. Daarnaast treft het Rijk voor bepaalde groepen, zoals ouderen, specifieke inkomensvoorzieningen. De gemeenten hebben bij veel van deze regelingen een uitvoerende rol en zorgen – zo geeft de Armoedenota tevens aan – «... op diverse terreinen voor maatwerk, toegesneden op individuele en lokale omstandigheden». Deze lokale regelingen moeten overigens worden uitgevoerd binnen de algemene beleidskaders van het Rijk.

2.4 Beleidsmaatregelen

2.4.1 Inleiding

De beleidsmaatregelen hadden betrekking op vier speerpunten (1) bevordering van participatie, (2) inkomensondersteuning, (3) beperking van vaste lasten en bevordering van rondkomen en (4) aandacht voor de uitvoering, waaronder het terugdringen van niet-gebruik van voorzieningen.

Naast deze maatregelen moesten de Sociale Conferenties en onderzoekprogramma's aan de verwezenlijking van de doelen bijdragen.

2.4.2 Arbeidsparticipatie

Het eerste en als prioritair aangemerkt speerpunt bij de beleidsmaatregelen betrof de bevordering van de participatie, vanuit de gedachte dat betaald werk de belangrijkste bron is van inkomen en deelname aan de maatschappij. Het doel was om in de betreffende kabinetsperiode 350 000 extra banen te scheppen. Vooral in het onderste segment van de arbeidsmarkt (laag opgeleiden en langdurig werkzoekenden) moest meer werk komen.

Maatregelen waren ondermeer: de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid, initiatieven rond een activerend arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid, reïntegratie van arbeidsongeschikten en kinderopvang. Ook werden enkele uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) gesubsidieerde werkgelegenheidsmaatregelen bij *De andere kant van Nederland* ondergebracht.

Voor mensen voor wie deelname aan de arbeidsmarkt een te grote stap was, zou vooralsnog via sociale activering worden getracht een verdere verslechtering van de kansen op werk te voorkomen. Hierbij was vooral het experimenteerartikel 144 van de Algemene Bijstandswet (ABW) van belang. Dit bood gemeenten de mogelijkheid uitkeringsgelden in te zetten voor sociale activering.

Het bevorderen van de participatie is in 2001 in opdracht van de minister van SZW onderzocht. Het rapport *Aan de slag* laat een gemengd beeld zien. Enerzijds zijn gunstige resultaten geboekt bij de deelname aan de arbeidsmarkt, anderzijds is het zicht op de daadwerkelijke effecten van de arbeidsmarktinstrumenten gering.

Ten opzichte van 1994 is, zo staat in *Aan de slag*, de werkgelegenheid in 2001 met 1,2 miljoen extra banen fors toegenomen. Van deze toename hebben ook de groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt geprofiteerd. Daarnaast profiteren deze groepen volgens het rapport ook van de door het kabinet getroffen specifieke regelingen zoals de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), de Instroom/Doorstroom banen en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). In deze regelingen waren in 2001 in totaal zo'n 180 000 mensen werkzaam. De afhankelijkheid van uitkeringen als de bijstand en de Werkloosheidswet (WW) is hiermee teruggelopen.

In het rapport *Aan de slag* is daarnaast onderzocht welke ervaringen en effecten aan deze en andere arbeidsmarktinstrumenten verbonden kunnen worden. Dat onderzoek richtte zich op de specifieke lastenverlichting (Specifieke Afdrachtskorting, of kortweg SPAK) en de reïntegratie van gesubsidieerde arbeid naar regulier werk, de effecten van scholing en bemiddeling.

In het rapport komt naar voren dat er slechts in beperkte mate uitspraken over de effecten van de verschillende beleidsmaatregelen kunnen worden gedaan. Desondanks is toch getracht tot conclusies te komen.

Het effect van de SPAK op de werkgelegenheid wordt beperkt geacht. Voor de reïntegratiemaatregelen concludeert het rapport dat weliswaar veel werklozen aan werk zijn geholpen, maar dat de doorstroming naar regulier werk gering is. Gemeenten hebben de gesubsidieerde arbeid bijvoorbeeld nodig om de publieke dienstverlening op peil te houden, waardoor dergelijke regelingen in de praktijk niet zijn gericht op doorstroom.

Verder blijkt uit het rapport dat de effecten van scholing beperkt zijn, zeker wanneer die los van een werksituatie staat. Een combinatie van actieve bemiddeling, controle en sancties blijkt wel effect te sorteren, maar de uitvoering is hier nog te weinig op ingericht.

Overigens blijkt ook uit het rapport dat het bevorderen van de participatie niet alleen centraal staat in het beleid ter bestrijding van armoede, maar ook in het sociale zekerheidsbeleid, het beleid gericht op onderwijs, welzijn, volksgezondheid, etnische minderheden, jeugd en grote steden.

Het laatste jaarrapport *Arm Nederland* besteedt eveneens aandacht aan de effecten van het arbeidsmarktbeleid. Het beleid resulteerde in een substantiële daling van langdurig werklozen en bijstandsontvangers. Volgens *Arm Nederland* heeft dit echter in slechts beperkte mate geleid tot een vermindering van armoede, omdat de meeste arbeidsmarkt-instrumenten zijn gericht op instroom in laagbetaald werk.

Ook de Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren in diverse onderzoeken aandacht gevraagd voor de verdere optimalisering van het arbeidsmarktbeleid. Zwaartepunt daarbij lag op de organisatie van de uitvoering. Zo heeft de Algemene Rekenkamer sinds 1995 bijvoorbeeld de efficiëntie van het toezicht op de arbeidsbureaus onderzocht en op de vraag hoe het toezicht op de gemeentelijke sociale zekerheidswetten is uitgevoerd.¹⁵ Ook is in onderzoeken de doelmatigheid en effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid bekeken.

In het onderzoek *Belasting als beleidsinstrument* heeft de Algemene Rekenkamer de inzet van fiscale stimulerings- en fiscale ontmoedigingsregelingen beoordeeld. Van de SPAK bleek geen stimulerende werking uit te gaan op het in dienst nemen van laagbetaalden.

Het rapport *Reïntegratie arbeidsongeschikten* geeft aan dat de reïntegratie van arbeidsongeschikten een bijdrage kan leveren aan beperking van het aantal mensen dat een uitkering ontvangt op basis van de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO), mits de nieuwe uitvoeringsstructuur voor werk en inkomen hiervoor goed wordt toegerust.¹⁶

In het onderzoek *Grotestedenbeleid* ten slotte concludeert de Algemene Rekenkamer dat de doelen van het grotestedenbeleid op het vlak van de stadseconomie (waaronder arbeidsmarktbeleidsmaatregelen zoals de WIW en de sluitende aanpak) grotendeels bereikt lijken. De specifieke bijdrage van het grotesteden- en stadseconomiebeleid is echter niet vast te stellen.¹⁷

Tenslotte heeft de Algemene Rekenkamer verschillende malen gerapporteerd over tekortkomingen bij de uitvoering van projecten die met ESF-gelden zijn gefinancierd.¹⁸

Uit onderzoek dat in opdracht van SZW is uitgevoerd naar de «experimenten artikel 144 van de ABW» blijkt dat mensen baat hebben bij de bijstandsexperimenten sociale activering. Dit uit zich in een toename van sociale contacten en het gevoel minder eenzaam te zijn. Ruim twintig procent van de deelnemers is doorgestroomd naar een gesubsidieerde of reguliere baan of naar een vervolgtraject, vrijwilligerswerk of opleiding. Het ABW-artikel blijkt voor gemeenten een stimulans te zijn geweest om activiteiten op dit terrein te ontwikkelen.

In 1999 is het mogelijk gemaakt deelnemers aan vrijwilligersactiviteiten een premie te geven. Begin 2000 is, mede naar aanleiding van de bijstandsexperimenten, een Stimuleringsregeling Sociale Activering van kracht geworden.

¹⁵ *Uitvoering toezicht gemeentelijke sociale-zekerheidswetten*, Tweede Kamer 26 616, nrs. 1–2, juni 1999; *Toezicht op arbeidsvoorziening*, rapport aan de minister van SZW, 13 maart 2000; *Efficiëntie van arbeidsbureaus*, rapport aan de minister van SZW, 1 maart 2001

¹⁶ *Reïntegratie arbeidsongeschikten*, Tweede Kamer 2000–2001, 28 131, nrs. 1–2,

¹⁷ *Grotestedenbeleid*, Tweede Kamer 2000–2001, 27 650, nrs. 1–2.

¹⁸ *Bestrijding werkloosheid met Europese gelden*, Tweede Kamer 1997–1998, 25 965, nrs. 1–2. Een overzicht van alle ESF-publicaties van de Algemene Rekenkamer is opgenomen in: *Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ESF-gelden*, Tweede Kamer 2001–2002, 28 382, nrs. 1–2. De meeste van deze rapporten betreffen het (financieel) beheer.

2.4.3 Rondkomen

De concrete beleidsmaatregelen voor inkomensondersteuning en beperking van vaste lasten en bevordering van het rondkomen – het tweede en derde speerpunt van het beleid – hadden betrekking op de financiële ondersteuning van arme huishoudens.

De inkomensondersteuning had betrekking op de financiële middelen waarmee mensen in hun bestaan moesten kunnen voorzien. Binnen dit speerpunt is een evenwichtige inkomensontwikkeling als belangrijke doelstelling genoemd. Als instrumenten zijn hierbij onder meer het sociaal minimum en de koppelingswet, de belastingwetgeving, de ABW en de bijzondere bijstand van belang.

De beperking van vaste lasten en bevordering van het rondkomen heeft betrekking op de uitgavenkant van de portemonnee. Hierbij is het beleid bijvoorbeeld gericht op de beperking van woonlasten en lokale heffingen en op de aanpak van problematische schulden.

In dit rapport behandelt de Algemene Rekenkamer de maatregelen van deze twee speerpunten onder de noemer «bevordering rondkomen». Hoofdstuk 4 gaat nader op deze maatregelen in, hoofdstuk 5 op de resultaten ervan.

2.4.4 Uitvoering

Het vierde speerpunt had betrekking op de uitvoering van beleid, met name door de gemeenten. De uitvoering richtte zich op zaken als voorlichting en kennisuitwisseling om ervoor zorg te dragen dat mensen die dat nodig hadden, gebruik van een voorziening wisten te maken. In een later stadium is de harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen één van de onderwerpen geweest, bijvoorbeeld door afstemming van de bij verschillende maatregelen gebruikte inkomensbegrippen ten opzichte van elkaar.

Het Ministerie van SZW heeft een aantal onderzoeken uitgevoerd die een beeld geven van de uitvoering op lokaal niveau. Deze onderzoeken betreffen de gemeentelijke schuldhelpverlening, eindejaarsuitkeringen en specifieke gemeentelijke regelingen, zoals stadspassen en sportabonnementen.

Gemeenschappelijk in deze onderzoeken is in de eerste plaats dat de dataverzameling geschiedde door enquêtes en dat gegevens niet of nauwelijks zijn gecontroleerd. In de tweede plaats richten de onderzoeken zich sterk op de procesmatige kant van de uitvoering van de beleidscycli en niet op de resultaten van het beleid.

De uitkomsten geven inzicht in de manier waarop bijvoorbeeld gemeenten de uitvoering van maatregelen, die op de bevordering van rondkomen zijn gericht, hebben georganiseerd. Zo blijkt bijvoorbeeld dat eindejaarsuitkeringen in 1999 nog veelal tot bijstandsgerechtigden beperkt bleef, maar laat een vervolgonderzoek in 2000 aanzienlijke verbeteringen zien.¹⁹

Uit het onderzoek naar doeltreffendheid van de ABW blijkt dat veel gemeenten geen inzicht hebben in de effectiviteit van de ingezette middelen. Ze blijken niet in staat om kwantitatieve gegevens te leveren over de prestaties. Dit onderstreept volgens het rapport de onvolkomen werking van de beleidscyclus als stuurmechanisme van beleid. Vooral de laatste fasen van de beleidscyclus blijven achter.²⁰

¹⁹ *Wisselgeld 1, Een quick scan naar gemeentelijke eindejaarsuitkeringen aan minima*, Ministerie van SZW, januari 2000; *Wisselgeld 2, Een quick scan naar gemeentelijke eindejaarsuitkeringen aan minima*, Ministerie van SZW, februari 2001.

²⁰ *Doeltreffende uitvoering Abw 2000, armoedebestrijding en bijzondere bijstand*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 2001.

Ook de *Monitor gemeentelijk armoedebeleid (MGA)*, die SZW uitvoerde, is op de uitvoering gericht geweest. Deze monitor was bedoeld als hulpmiddel om te bezien hoe de macro-uitgaven voor gemeentelijk armoedebeleid zich ontwikkelen. Verder wilde SZW weten of de beschikbaar gestelde middelen en de verdeling daarvan adequaat waren. De eerste *MGA* verscheen in 1999 en betrof de jaren 1995–1997, de tweede had betrekking op de jaren 1995–1998.

De *MGA* is gebaseerd op enquêtegegevens, geleverd door een deel van de gemeenten in Nederland. Deze gegevens bestaan voornamelijk uit geaggregeerde gemeentelijke uitgaven aan armoedebeleid. Daarnaast zijn gegevens over de beleidsnota's van de gemeenten geleverd. Er wordt geen specifieke relatie met doelgroepen gelegd. Wegens non-respons zijn schattingen gedaan en aanvullende bronnen gebruikt. De gegevens zijn niet gecontroleerd.

Van de *MGA* is ook gebruik gemaakt voor de evaluatie van de ABW. Hierbij bleek dat de *MGA* geen geschikt instrument is voor bijsturing van het beleid. Er wordt gewerkt aan een nieuwe opzet.

2.4.5 Sociale Conferenties en onderzoeksprogramma's

Het kabinet wilde het maatschappelijk debat verbeteren via de zogenoemde «Sociale Conferenties». Deze moesten de diverse betrokken organisaties en belangengroepen samenbrengen om van gedachten te wisselen over nieuwe vormen van armoedebestrijding. Deze konden leiden tot bijstelling van de regelgeving en verbeteringen in de uitvoering.

Daarnaast wilde het kabinet «de ontwikkelingen in armoede systematischer volgen om te zien wat de beste vormen van bestrijding zijn en welke resultaten het beleid oplevert». De onderzoeksprogramma's die hierop werden opgezet resulteerden in de jaarlijkse *Armoedemonitors* en de jaarrapporten *Arm Nederland*.

In hoofdstuk 3 van dit rapport wordt nader ingegaan op de Sociale Conferenties en op de *Armoedemonitoren* en de jaarrapporten.

2.5 Nieuw Beleid

In juni 2001 is, in navolging van de afspraken op de EU-top in Lissabon van 2000, het *NAP* verschenen. In dit nationale actieplan ter bestrijding van armoede en de sociale uitsluiting staan elf aandachtsgebieden centraal, zoals inkomen, zorg en openbaar vervoer. De aandachtsgebieden, die in EU-kader tot stand zijn gekomen, zijn in de Nederlandse strategie binnen vier pijlers ondergebracht. Deze pijlers corresponderen grotendeels met de eerder geformuleerde speerpunten.

Evenals in *De andere kant van Nederland* wordt in het *NAP* armoede bezien als een complex verschijnsel met meerdere dimensies en is afgezien van een nadere definitie van het begrip armoede. Als overkoepelende doelstelling voor het armoedebeleid wordt gesproken over «het tegengaan van een langdurig gebrek aan toekomstperspectief van kwetsbare individuen, huishoudens en groepen». Deze overkoepelende doelstelling is weliswaar niet nader ingevuld, maar voor de onderscheiden pijlers en aandachtsgebieden zijn wel concrete streefdoelen en indicatoren geformuleerd, zoals bijvoorbeeld «vermindering van het aantal problematische schulden in 2005 met 10%».

Als uitgangspunten van het beleid wordt ook in het *NAP* gewezen op de voorkeur voor preventieve boven curatieve maatregelen en op het belang

van een integrale aanpak. Op welke wijze deze uitgangspunten hun doorwerking moeten hebben in het beleid, wordt evenwel niet duidelijk.

2.6 Conclusie

Met de verschijning van *De andere kant van Nederland* in 1995 gaf het kabinet naar de mening van de Algemene Rekenkamer met grote inzet gevolg aan de erkenning dat armoede ook in Nederland voorkwam. Via de gezamenlijke inspanningen van vele betrokkenen zouden de ambities op het gebied van armoedebestrijding gerealiseerd moeten worden. De Algemene Rekenkamer constateert echter dat de doelen en uitgangspunten van het armoedebestrijdingsbeleid in *De andere kant van Nederland* nauwelijks zijn geoperationaliseerd. Hetzelfde geldt voor de definitie van het begrip armoede. Mede door de onduidelijkheid van begrippen konden tijdens de uitvoering verschillende interpretaties van het relatieve belang van maatwerk ontstaan.

De *Armoedenota* benadert de armoedeproblematiek vanuit verschillende invalshoeken. Er worden veel oorzaken en verschijnselen genoemd die een rol spelen.

De doelen van het beleid zijn niet helder en toetsbaar, de beleidskeuzen niet duidelijk onderbouwd. In de opvatting van de Algemene Rekenkamer is de *Armoedenota* meer de neerslag van een verkenning van een beleidsprobleem dan de vastlegging van een logische geheel van veronderstellingen waarop de keuze van beleidsdoelen, beleidsinstrumenten, middelen en tijdstippen berust. Analyses van samenhang of interactie van beleidsmaatregelen worden niet gemaakt.

Samenvattend concludeert de Algemene Rekenkamer dat de beleidsdoelen en -uitgangspunten te weinig concreet zijn.

De gebrekkige operationalisatie van doelen, uitgangspunten en cruciale begrippen vormt volgens de Algemene Rekenkamer een risico voor de effectieve uitvoering en aansturing van het beleid. Door deze tekortkoming is het ook niet goed mogelijk om vast te stellen of resultaten aan het doel beantwoorden en of het beleid bijsturing behoeft.

De Algemene Rekenkamer stelt met het rapport *Aan de slag* vast dat de deelname aan de arbeidsmarkt de afgelopen periode fors is toegenomen. Hierbij spelen zowel de economische groei als de inzet van de gesubsidieerde arbeid een rol. Deze positieve ontwikkeling laat echter onverlet dat slechts in beperkte mate inzicht kan worden verkregen in de effecten van deze beleidsinstrumenten op de werkgelegenheid van de doelgroepen.

In het *NAP* heeft het kabinet het armoedebestrijdingsbeleid voor de huidige periode uiteengezet. In vergelijking tot de beleidsperiode die de Algemene Rekenkamer onderzocht, biedt het *NAP* door de consequentere structuur van streefdoelen, maatregelen en indicatoren, meer aangrijpingspunten voor de aansturing en monitoring van het beleid. Echter, ook in het *NAP* ontbreken geoperationaliseerde uitgangspunten, risico's en begrippen en de doorwerking naar de beleidsinstrumenten.

3 BELEIDSONTWIKKELING

3.1 Inleiding

Naast doelen en uitgangspunten voor het beleid vermeldt de *Armoedesignota* ook verschillende maatregelen. Voor een verdere ontwikkeling van het beleid moesten de Sociale Conferenties en de onderzoekprogramma's input leveren.

De Sociale Conferenties moesten vorm geven aan een maatschappelijk debat om te komen tot nieuwe vormen van armoedebestrijding. De uitkomsten van de conferenties zouden tot bijstelling van de regelgeving kunnen leiden en tot verbeteringen in de uitvoering.

Ook het systematisch volgen van de ontwikkelingen van armoede moest voor het kabinet input voor het beleid zijn. Voor dit doel werd de *Armoedemonitor* ontwikkeld, die vanaf 1997 jaarlijks verscheen, en de jaarrapporten *Arm Nederland* die vanaf 1996 tot en met 2000 voorafgaand aan de Sociale Conferenties werden gepubliceerd.

Deze beide onderzoekprogramma's hadden nog een tweede doel, namelijk inzicht te verschaffen in de resultaten van het beleid.

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de Sociale Conferenties en vervolgens op de *Armoedemonitors* en de jaarrapporten *Arm Nederland*. Daarna komen recente ontwikkelingen rond het maatschappelijk debat en monitoring aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

3.2 Sociale Conferenties

Er zijn vijf Sociale Conferenties georganiseerd, de eerste is in het najaar van 1996 gehouden, de laatste in het najaar van 2000.

Om de conferenties voor te bereiden hebben de ministeries van SZW en VWS begin 1996 een stuurgroep ingesteld.

De stuurgroep had een onafhankelijke voorzitter. De stuurgroepleden waren afkomstig van de ministeries van SZW, VWS en VROM, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de redactie van de jaarrapporten *Arm Nederland*. De feitelijke organisatie van de conferenties werd uitbesteed aan een bureau.

Met uitzondering van 1999 werden voor elk jaar thema's vastgesteld. Het moesten thema's zijn die volgens het merendeel van de betrokkenen ten eerste een grote rol speelden in de bestendinging dan wel vermindering van armoede en sociale uitsluiting en waaraan ten tweede in het beleid nog niet voldoende aandacht werd besteed. Thema's die steeds terugkwamen betroffen zowel participatie als inkomensondersteuning.

In de aanloop naar de tweede Sociale Conferentie publiceerde de stuurgroep in de bundel *Natte voeten in het poldermodel* een aantal verkenningen over armoede en armoedebestrijding.²¹ Deze bevatten suggesties voor nader onderzoek en voor beleid en uitvoering. Eén van de verkenningen betreft de oorzaken van armoede. Daaruit komt naar voren dat armoede vooral als sociaal probleem moet worden aangemerkt, waarbij een onderscheid gemaakt wordt naar structurele oorzaken en culturele factoren. De structurele oorzaken zijn verder onderscheiden naar economisch-technologische factoren, sociaal-demografische factoren, institutionele factoren en politieke factoren. De behoefte aan een analyse van de oorzaken van armoede was tijdens de eerste Sociale Conferentie naar voren gekomen.

²¹ *Natte voeten in het poldermodel, Verkenningen voor de Sociale Conferentie 1997.*

Andere onderwerpen uit de bundel *Natte voeten in het poldermodel* zijn met name rondkomen en participatie.

Over de Sociale Conferenties is gerapporteerd in de voortgangsrapportages van *De andere kant van Nederland*.

De stuurgroep heeft een extern onderzoeksbureau opdracht gegeven de Sociale Conferenties te evalueren.²² Hierbij zijn de bij de Sociale Conferentie betrokken partijen geïnterviewd. Het evaluatierapport is in 2000 verschenen, vóór de laatste conferentie.

Uit de evaluatie komt naar voren dat er zowel in de voorbereiding als tijdens de conferenties zelf is gestreefd naar deelname van mensen met een bijstandsuitkering, ouderen, gehandicapten, chronisch zieken en hun organisaties. Daarnaast heeft de stuurgroep het belangrijk gevonden dat bestuurders en landelijke beleidsmakers, uitvoerders van beleid en maatschappelijke organisaties, werkgevers- en werknemersorganisaties niet alleen tijdens de conferenties meespraken, maar ook in de voorbereiding een bijdrage leverden.

De Sociale Conferenties blijken een belangrijke aanzet te hebben gegeven tot een discussie over armoede en sociale uitsluiting. De betrokkenheid van partijen is toegenomen. Met de voor de evaluatie geïnterviewde betrokkenen concludeert de stuurgroep dat de conferenties hebben bijgedragen aan de bewustwording dat armoede en sociale uitsluiting in Nederland bestaan én aangepakt moeten worden.

Vooraf de eerste conferentie werd als uitdagend en veelbelovend ervaren. Ook de ambitie voor de tweede conferentie was hoog. Daarna is duidelijk sprake van een «afnemende opbrengst». De politieke belangstelling nam af en de deelnemers zagen hun inspanningen uit de voorbereiding niet terug. Belangrijke aspecten kwamen volgens hen niet aan de orde en nieuw beleid als gevolg van de conferenties bleef uit.

De evaluatie schetst ook per deelnemersgroep het perspectief op de Sociale Conferenties. Hieruit blijkt dat de vertegenwoordigers van de ministeries, samen met enkele wethouders en landelijke politici, een positievere inschatting van de opbrengsten en uitkomsten van de Sociale Conferenties hebben dan de andere groepen deelnemers.

Ook maakt de evaluatie duidelijk dat de doelstellingen van de stuurgroep te weinig waren uitgewerkt om toetsbaar te kunnen zijn.

3.3 Onderzoekprogramma's

Ook door de ontwikkelingen van armoede te volgen wilde het kabinet input voor het beleid krijgen. Hiervoor werden twee onderzoekprogramma's opgezet, namelijk de Armoedemonitor en de jaarrapporten *Arm Nederland*.

Over de inhoud van de *Armoedemonitor* en de jaarrapporten *Arm Nederland* is door de beide onafhankelijke redacties vooral in het begin overleg met het Ministerie van SZW gevoerd; dit betrof de opzet van de onderzoeksprogramma's. Ook heeft het ministerie via subsidie aan de onderzoeken en de samenstelling van de publicaties bijgedragen. Het jaarlijkse overleg heeft volgens mededeling aan de Algemene Rekenkamer overwegend op de voortgang van de publicaties betrekking gehad.

De *Armoedemonitor* – een samenwerkingsproject van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) – verschijnt sinds 1997. De *Armoedemonitor* beoogt een zo compleet en actueel mogelijk beeld van de armoede te schetsen. Ook is er een plek ingeruimd voor beleidsevaluatie, maar op voorhand was al

²² Bureau Vertige: *Evaluatie «Vijf Jaar Sociale Conferentie»*, oktober 2000. Een samenvatting van de evaluatie is opgenomen in *Voorbij vijf jaar armoededebat, Advies Stuurgroep Sociale Conferentie*, 6 november 2000.

aangegeven dat deze beperkt en niet al te specifiek zou zijn. De *Armoedemonitor* werd vooral geacht een instrument voor de beleidsontwikkeling te zijn.

De jaarlijkse bundel *Arm Nederland* is een verzameling wetenschappelijke opstellen, bedoeld om inzicht te geven in aard, omvang, oorzaken en gevolgen van armoede.

Alle rapporten zijn verschenen onder verantwoordelijkheid van een wetenschappelijke redactie.

De redactie wilde, zo schrijft zij in het eerste jaarrapport, de belangrijkste aspecten van armoede analyseren en stilstaan bij de effecten van het beleid, «de bedoelde en onbedoelde, gewenste en ongewenste effecten van armoedebestrijding (in de brede zin des woords)». De jaarrapporten moesten bijdragen aan de oplossing van het armoedeprobleem. Ook waren ze bedoeld als basis voor het publieke debat tijdens de Sociale Conferenties.

Aan de *Armoedemonitor* ligt een model ten grondslag dat voor de oorzaken van armoede een onderscheid maakt naar oorzaken op macro- en mesoniveau en oorzaken op het niveau van het huishouden. Oorzaken op macro- en mesoniveau zijn: economische conjunctuur en situatie op de arbeidsmarkt, demografische ontwikkelingen, sociaal culturele ontwikkelingen, institutionele factoren en het (armoede)beleid zelf; oorzaken op het niveau van het huishouden zijn inkomensachteruitgang, buitengewone kosten, persoonlijke omstandigheden en groepskenmerken.

Het laatste jaarrapport gaat ook in op oorzaken die tot armoede leidden en noemt demografische ontwikkelingen, economische ontwikkelingen en het gevoerde overheidsbeleid. Aspecten bij dit laatste kunnen volgens de jaarrapporten opvattingen over nivellering zijn, ingrepen in de sociale zekerheid en effecten van het armoedebeleid zelf (de armoedeval).

Voor de jaarrapporten zijn vijf aandachtsgebieden benoemd, waaronder de rol van de overheid. Hieronder verstaat de redactie niet alleen het armoedebeleid, maar ook ander beleid dat invloed op armoede heeft, zoals de bezuinigingen op het terrein van de sociale zekerheid.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de algemene ontwikkeling van armoede waarin kwantitatieve gegevens over armoede en arme huishoudens zijn verstrekt wekerende elementen in de *Armoedemonitors* zijn. Daarnaast keren de thema's leefomstandigheden en de (inkomens-) effecten van het hebben van een baan regelmatig terug.

De *Armoedemonitors* bevatten veel kwantitatieve gegevens over de oorzaken en gevolgen van armoede. Veelal worden de gegevens uitgesplitst naar huishoudsamenstelling, bijvoorbeeld alleenstaanden, eenoudergezinnen en (echt)paren met en zonder kinderen. Ook worden allochtonen en ouderen apart vermeld.

De thema's van de jaarrapporten zijn het in kaart brengen van armoede (1996), risicogroepen: «de kwetsbaren» (1997), de gevolgen van armoede voor individu en samenleving (1998), de invloed van de overheid op armoede (1999) en de balans van het armoedebeleid (2000).

Samenvattingen van de jaarrapporten zijn opgenomen in de voortgangsrapportages van *De andere kant van Nederland*.

Elke *Armoedemonitor* bevatte een beschrijving van de algemene ontwikkeling. Enkele keren is geprobeerd om hierin het effect van maatregelen van het armoedebeleid te isoleren.

Van de 49 maatregelen die de Algemene Rekenkamer onderzocht worden er zeven in één of meerdere armoedemonitors behandeld en in de jaarrapporten negen. Voor het grootste deel zijn dit dezelfde maatregelen; de informatie uit de jaarrapporten is grotendeels op de *Armoedemonitors* gebaseerd.

De manier waarop deze maatregelen worden behandeld is nogal verschillend en leidt niet altijd tot inzicht in de effecten.

In de voortgangsrapportage 1997 van *De andere kant van Nederland* is aangekondigd dat de verschillende maatregelen afzonderlijk geëvalueerd zouden worden en dat de uitkomsten daarvan worden gemeld in de jaarrapporten *Arm Nederland*. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat dit voor de door haar onderzochte 49 maatregelen slechts zeer beperkt plaats heeft gevonden.

Er bestaan verschillende definities en maatstaven om de omvang van armoede vast te stellen. In de armoedemonitor en de jaarrapporten worden de lage inkomensgrens en de beleidsmatige inkomensgrens (het sociaal minimum ofwel de bijstand) vaak gebruikt, aangevuld met gegevens over de duur van het verblijf op of onder deze inkomensgrenzen. Door deze benadering richten metingen zich vooral op de inkomenskant van armoede. De uitgavenkant – waarop de meeste maatregelen in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer betrekking hebben – blijft hierdoor grotendeels buiten beschouwing.

De Algemene Rekenkamer constateert dat in de onderzochte periode aan de uitkomsten van de beide externe onderzoeksprogramma's geen duidelijke follow-up is gegeven, bijvoorbeeld in *De andere kant van Nederland*. Ze hebben bijvoorbeeld niet zichtbaar geleid tot een nadere uitwerking van begrippen of aanpassing van de visie op de oorzaken die aan armoede ten grondslag liggen of tot de vorming en aanscherping van het geheel van veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen.

3.4 Nieuw beleid

De evaluatie van de Sociale Conferenties is door de stuurgroep van de conferenties aangeboden aan het kabinet waaraan gekoppeld drie aanbevelingen.

Op grond van die aanbevelingen is ten eerste in het *NAP* opgenomen dat er in 2001 een onafhankelijke «denktank» in het leven zou worden geroepen. Deze denktank kan ideeën aanleveren voor onderzoek, experimenten en de vormgeving van het maatschappelijk debat over armoede en sociale uitsluiting. Medio 2002 is er nog geen nadere invulling gegeven aan de opdracht, samenstelling en werkwijze van de denktank. Vooralsnog is onduidelijk op welk moment dit wel zal gebeuren.

Ten tweede is het de bedoeling het overleg met diverse betrokkenen te intensiveren met het oog op optimale realisatie van de streefdoelen. Twee keer per jaar spreekt een kabinetsdelegatie (de ministers en/of staatssecretarissen van SZW, Grotestedenbeleid en Integratie (GSI) en VWS) met de Alliantie voor Sociale Rechtvaardigheid, de VNG en het Interprovinciaal Overleg over armoede en sociale uitsluiting. Insteek van de besprekingen is om op een meer inhoudelijke en directe wijze de dialoog tussen de rijksoverheid en de maatschappelijke actoren voort te zetten. In 2001 zijn er twee bijeenkomsten geweest, in 2002 – bij het schrijven van dit rapport – één.

De derde aanbeveling is het voortzetten van de informatievoorziening door middel van onderzoek. Hiervoor zal wel een andere aanpak gekozen worden. In 2000 verscheen het laatste jaarrapport *Arm Nederland*. De reeks zal niet worden voortgezet. De armoedemonitors zullen wel blijven verschijnen, zij het in een andere opzet dan tijdens de periode van *De andere kant van Nederland*. Medio 2002 worden hierover besprekingen gevoerd met het SCP en het CBS.

3.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer is positief over de aanpak om via een verbetering van de informatievoorziening en door brede gedachtewisselingen tussen maatschappelijke groepen meer zicht op het armoedeprobleem en de oorzaken daarvan te krijgen.

Zij concludeert op basis van de evaluatie van de Sociale Conferenties dat de verwachtingen in het begin hoog gespannen waren, maar dat het enthousiasme gaandeweg afnam. Met name de beleidsmakers hebben echter een positievere indruk van de conferenties overgehouden.

Met de jaarlijkse verschijning van de *Armoedemonitor* en de jaarrapporten *Arm Nederland* is beoogd de aard en omvang van en de ontwikkelingen in armoede systematisch te volgen om te zien wat de beste vormen van bestrijding zijn en welke resultaten het beleid oplevert. De *Armoedemonitors* verschenen vanaf 1997, de jaarrapporten werden in de jaren 1996 tot en met 2000 gepubliceerd.

De jaarrapporten beschrijven de aard en omvang van en de ontwikkelingen van armoede in Nederland en gaan in op de oorzaken. De wijze waarop deze onderwerpen worden behandeld loopt sterk uiteen.

Voor het vaststellen van de omvang van armoede is vooral uitgegaan van enkele inkomensmaatstaven waaronder de bijstand. Het grootste deel van de maatregelen dat de Algemene Rekenkamer onderzocht blijft in de *Armoedemonitors* en jaarrapporten buiten beschouwing.

Hoewel het kabinet heeft toegezegd dat de verschillende maatregelen afzonderlijk zouden worden geëvalueerd en dat de uitkomsten daarvan zouden worden vermeld in de *Armoedemonitor* en de jaarrapporten *Arm Nederland*, is op voorhand al aangegeven dat deze evaluatie beperkt en niet al te specifiek zou zijn. De evaluatieve bijdragen over de maatregelen die de Algemene Rekenkamer onderzocht zijn in de beide publicaties dan ook zeer beperkt gebleven.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de uitkomsten van de Sociale Conferenties en de onderzoekprogramma's in de onderzochte periode niet zichtbaar hebben geleid tot een nadere uitwerking van begrippen, tot bijstellingen van de veronderstellingen en uitgangspunten of regelgeving of tot nieuwe vormen van armoedebestrijding.

De drie aanbevelingen die de stuurgroep van de Sociale Conferenties in 2000 deed zijn overgenomen en deels vertaald in initiatieven. Intensivering van het overleg heeft tot op heden geleid tot drie besprekingen tussen een kabinetsdelegatie en de diverse betrokkenen. De beide andere aanbevelingen zijn tot nu toe weinig concreet ingevuld.

4 BELEIDSMAATREGELLEN

4.1 Inleiding

Met de beleidsmaatregelen beoogde het kabinet «de risico's die tot armoede en sociale uitsluiting leiden tot een minimum terug te brengen». Dit hoofdstuk gaat in op de beleidsmaatregelen die de bevordering van het rondkomen betreffen.

Beschreven zal worden in hoeverre de uitgangspunten zijn gerealiseerd die het kabinet voor de beleidsontwikkeling voor ogen stonden. Allereerst moest er sprake zijn van samenhang. Verder gaf het kabinet in de *Armoedenota* een voorkeur te kennen voor preventie boven bestrijding en voor maatwerk boven generiek beleid.

Allereerst wordt de totstandkoming van *De andere kant van Nederland* weergegeven. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt namelijk naar voren, dat via de totstandkoming van deze rapportages werd bepaald welke maatregelen al dan niet tot het armoedebestrijdingsbeleid moesten worden gerekend.

Hierna worden de maatregelen, die de Algemene Rekenkamer onderzocht, gepresenteerd. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre dat pakket maatregelen voldeed aan de eisen van samenhang en maatwerk. Na een schets van het nieuwe beleid sluit dit hoofdstuk af met conclusies.

4.2 Totstandkoming «De andere kant van Nederland»

Er is vanaf 1995 jaarlijks interdepartementaal overleg geweest over de totstandkoming van *De andere kant van Nederland*. Het Ministerie van SZW leverde hiervoor de voorzitter en de secretaris.

De onderwerpen van interdepartementaal overleg hebben meestal betrekking gehad op het uitvoeringsniveau en in mindere mate op het beleidsniveau. Discussies over de specifieke maatregelen voerden hierbij de boventoon.

Het aanleveren van materiaal voor de *De andere kant van Nederland* viel onder de verantwoordelijkheid van de betrokken departementen. Voor de maatregelen die op rondkomen betrekking hadden, waren dat negen departementen. Bij de opstelling van de voortgangsrapportages is er vrijheid gelaten: er zijn geen expliciete afspraken gemaakt of richtlijnen vastgesteld voor de selectie van maatregelen of over de vorm waarin zou worden gerapporteerd.

De Algemene Rekenkamer had verwacht dat er meer sturing zou zijn geweest op het al dan niet opnemen van maatregelen in het beleid. Een in 1995 door de minister van SZW ingestelde Werkgroep gemeentelijk minimabeleid had medio 1995 namelijk gewezen op het «oerwoud» aan regelingen waarmee iemand met een minimuminkomen wordt geconfronteerd.²³ De werkgroep stelde daarom een integrale sturing op de problematiek voor, waarbij het kabinet een cruciale rol moest vervullen. Er waren ook andere signalen. Een ambtelijk voorbereidingsoverleg van de ministerraad had in 1997 vraagtekens geplaatst bij de veelheid en verscheidenheid van maatregelen en bij de behandeling van *De andere kant van Nederland* had de Tweede Kamer aangedrongen op een geïntegreerd beleid.

Het Ministerie van SZW heeft voor de opstelling van de voortgangsrapportages aan de andere departementen gevraagd zoveel mogelijk nieuwe en concrete beleidsacties aan te dragen en in sommige gevallen

²³ *Rapport van de werkgroep Gemeentelijk minimabeleid*, Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, juli 1995.

werd verzocht om expliciet op de rol van het Rijk in te gaan. Vanuit het Ministerie van SZW is daarbij nadruk gelegd op het niet-gebruik van maatregelen en de consequenties voor de armoedeval. Ook heeft het ministerie bij een aantal gelegenheden het voortouw genomen om beleidsmaatregelen in *De andere kant van Nederland* op te nemen die niet op haar terrein lagen. Dit waren bijvoorbeeld de invoering van de alleenstaandentabel in de huursubsidie en de aanpassingen van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP). In de praktijk bleken eerdere uitgaven van *De andere kant van Nederland* bij de opstelling als checklist te fungeren, met name de actiepunten-overzichten.

De Algemene Rekenkamer mist in deze benadering een moment van beschouwing en vernieuwing, waarbij bewust overwogen wordt welke beleidsterreinen en vooral beleidsmaatregelen precies in het beleid betrokken worden om de effectiviteit te maximaliseren.

4.3 Maatregelen bevordering rondkomen

De achtereenvolgende uitgaven van *De andere kant van Nederland* bevatten geen systematische overzichten van de lopende maatregelen per speerpunt. Zo zijn maatregelen in het ene jaar wel en in het andere jaar niet in de voortgangsrapportage opgenomen, zoals bijvoorbeeld de WTS. Daarnaast zijn maatregelen door de jaren heen in de verschillende rapportages onder verschillende aanduidingen opgenomen en is niet altijd duidelijk of maatregelen daadwerkelijk zijn ingevoerd. Wel zijn overzichten gegeven van nieuwe actiepunten en de stand van zaken per speerpunt; ook deze zijn echter niet volledig.

De nota's en rapportages behandelen dezelfde speerpunten, maar gebruiken elk jaar net iets andere termen en een andere onderverdeling, waardoor het lastig is een onderlinge vergelijking te maken. Ook het Ministerie van SZW dat de redactie van *De andere kant van Nederland* voerde had geen volledig beeld. De Algemene Rekenkamer heeft daarom zelf een overzicht gemaakt van alle maatregelen uit *De andere kant van Nederland* die het rondkomen betroffen. Dit leverde 49 maatregelen op. De Algemene Rekenkamer heeft deze in zeven clusters onderverdeeld (zie tabel 1).

Tabel 1: indeling maatregelen bevordering rondkomen

Cluster	Aantal
Inkomen	7
Bijzondere bijstand	5
Kinderen	5
Lokale lasten	5
Schuldhelpverlening	4
Woonlasten	9
Ziekte of handicap	14
Totaal	49

De eerste categorie heeft – zoals de benaming al aangeeft – betrekking op de netto-inkomsten van huishoudens, de overige zes categorieën op uitgaven, veelal vaste lasten.

De maatregelen lopen in gewicht sterk uiteen. Zo is er de huursubsidie waarin jaarlijks meer dan € één miljard omgaat, maar ook zijn er maatregelen opgenomen als de aanscherping van de eisen die aan reclame-uitingen van kredietverstrekkers gesteld worden; deze maatregel brengt voor het Rijk geen uitgaven met zich mee.

In dit hoofdstuk gaat de Algemene Rekenkamer in op de wijze waarop het pakket aan maatregelen, die het rondkomen moesten bevorderen, is samengesteld. In het volgende hoofdstuk komen de resultaten aan de orde. In de analyses hieronder heeft zij daarom geen weging toegepast: alle maatregelen tellen even zwaar.

Tabel 2 geeft aan hoe de maatregelen over de negen betrokken departementen zijn verdeeld.

Tabel 2: aantallen maatregelen per departement

Ministerie	Aantal
Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	3
Economische zaken (EZ)	2
Financiën	9
Justitie	2
Onderwijs, cultuur en wetenschap (OCenW)	1
Sociale zaken en werkgelegenheid (SZW)	18
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu (VROM)	9
Volksgesondheid, welzijn en sport (VWS)	11
Verkeer en waterstaat (V&W)	1
Totaal	56*

* voor zes maatregelen waren twee of drie departementen verantwoordelijk

Het Ministerie van SZW is het meest verantwoordelijk voor maatregelen en speelt bovendien bij meerdere clusters een rol. De verantwoordelijkheid van de ministeries VROM en VWS is specialistischer van aard: ze zijn beperkt tot één of twee clusters. De maatregelen van het Ministerie van Financiën liggen vooral op fiscaal terrein.

De helft van de maatregelen is vóór 1998 van kracht geworden en een derde van de maatregelen in 1998. Het jaar 1998 is daarom het oogstjaar van het armoedebeleid genoemd.²⁴ De voortgangsnota 1997 bevat de meeste initiatieven voor concrete maatregelen.

Een aantal maatregelen maakte (in voorbereiding) al onderdeel uit van het bijstands- en minimabeleid uit de eerste helft van de jaren '90: de Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid (WKA), maatwerk via de bijzondere bijstand, de WSNP en de verruiming van kwijtscheldingsmogelijkheden voor gemeenten.

Een aantal van de 49 maatregelen die de Algemene Rekenkamer onderzocht is met terugwerkende kracht ingegaan. In 2001 zijn zes van de 49 maatregelen beëindigd.

4.4 Samenhang

4.4.1 Inleiding

Hoewel samenhang één van de rode draden van *De andere kant van Nederland* is, is dit begrip niet geoperationaliseerd. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer zelf een uitwerking gemaakt.

De Algemene Rekenkamer heeft samenhang opgevat als de tegenhanger

²⁴ Arm Nederland 2000.

van een «oerwoud» aan regelingen waarover de werkgroep Gemeentelijk minimabeleid in haar rapport spreekt. Bij samenhang is volgens de Algemene Rekenkamer sprake van een ordenend principe, mechanisme of filosofie waardoor onderdelen logisch en verklaarbaar in relatie tot elkaar staan, kortom van structuur.

Zij is nagegaan of er van een dergelijk principe sprake is bij de maatregelen voor de bevordering van rondkomen. Zij keek welke argumenten er waren om maatregelen in *De andere kant van Nederland* op te nemen, of de maatregelen een definitie van armoede bevatten, of doelstellingen een relatie met armoede hadden, of doelgroepen een relatie hadden met de doelgroepen uit *De andere kant van Nederland* en/of naar onderlinge afstemming van maatregelen is gestreefd.

4.4.2 Keuze van maatregelen

Het meest genoemde argument was dat de betreffende maatregel zich richtte op een doelgroep die past binnen het armoedebeleid (zoals ouderen, gehandicapten of gezinnen met schoolgaande kinderen). Ook gaven ministeries een aantal malen aan dat de maatregel een instrument was om een risico op armoede te verkleinen (bijvoorbeeld de WSNP). De meeste departementen gaven de Algemene Rekenkamer tijdens haar onderzoek aan zich niet volledig te herkennen in de maatregelenselectie in *De andere kant van Nederland*. De selectie werd onvolledig geacht of bevatte maatregelen die volgens het betreffende departement nauwelijks als armoedebestrijding konden worden aangemerkt.

Ook verbaasde het sommige ministeries dat bepaalde maatregelen juist niet in *De andere kant van Nederland* waren opgenomen. De Algemene Rekenkamer constateert voorts dat in rapporten over de armoedeval analyses worden uitgevoerd met enkele maatregelen waarvan ongeveer de helft geen deel uitmaakt van de selectie in *De andere kant van Nederland*.

4.4.3 Doelstellingen

Doelstellingen worden in de *Armoedenota*, de voortgangsnota en -rapportages van *De andere kant van Nederland* soms kwalitatief vermeld. Kwantitatieve doelen ontbreken echter bijna altijd.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan wat met de maatregelen is beoogd. Hiervoor heeft zij allereerst gekeken naar de doelstellingen en vervolgens naar de beoogde effecten.

Zij heeft bij alle maatregelen één of meerdere doelstellingen aangetroffen. Deze hebben betrekking op:

- regelgeving, zoals vereenvoudiging, afstemming en rechtsbescherming;
- verhoging van het besteedbaar inkomen, zoals verbetering van de financiële situatie, gelijktrekking van de inkomenssituatie van verschillende groepen en terugdringing van negatieve inkomenseffecten;
- uitvoering, zoals vergroten van de beleidsvrijheid van gemeenten, verbeteren van de efficiëntie en terugdringing van niet-gebruik;
- specifieke doelstellingen, zoals betere woonruimteverdeling of het tegengaan van faillissementen.

Niet alle doelstellingen zijn expliciet vermeld. Een aantal maatregelen heeft meer dan één doelstelling en maatregelen kunnen ook meerdere op inkomensverhoging gerichte doelstellingen hebben. Minder dan de helft

van de maatregelen is direct op een verhoging van het besteedbaar inkomen gericht. Bij de andere maatregelen is in de doelstelling niet altijd een directe relatie met rondkomen aangetroffen. De invoering van de ketenkaart openbaar vervoer voor gehandicapten – hiermee moet het openbaar toegankelijker voor deze groep worden – betreft bijvoorbeeld vooral (opheffing van) de sociale uitsluiting.

Een aantal in financieel opzicht belangrijke maatregelen kent een «eigen» beleidsdoel, waarbij inkomenseffecten pas op de tweede plaats komen.

Het gaat vooral om huursubsidie en maatregelen in de zorg.

In één geval is er overigens sprake van een bezuinigingsmaatregel. Het gaat hier om het opnemen van duidelijkere omschrijvingen van aanspraken op hulpmiddelen in de Ziekenfondswet.

Eenzelfde beeld komt naar voren bij de beoogde effecten, die bij 38 maatregelen beschreven zijn (tabel 3).

Tabel 3: beoogde effecten

Beoogde effecten	Aantal maatregelen
Koopkrachtstijging	20
Preventie van armoede	5
Lager beroep op uitkeringen	2
Nivellering inkomens	2
Verbetering toegankelijkheid voorzieningen	10
Compensatie	6
Efficiëntere uitvoering regelgeving	3
Overig	4
Totaal	52*

* een aantal maatregelen kende meer dan één beoogd effect

Waar de beoogde effecten niet beschreven zijn, gaat het veelal om maatregelen van «institutionele» aard, dat wil zeggen dat zij niet direct gericht zijn op de burger, maar op de organisaties en instituties die de maatregelen uitvoerden. Het gaat bijvoorbeeld om een regeling die gericht is op medische zorgverleners, zodat ook illegalen de noodzakelijke medische zorg kunnen krijgen.

Hoewel armoede enkele malen als beoogd effect is genoemd blijkt geen enkele maatregel een definitie van armoede te bevatten. Wel kunnen aspecten van armoede of sociale uitsluiting worden afgeleid.

4.4.4 Doelgroepen

De doelgroepen die het kabinet in *De andere kant van Nederland* opnoemt zijn huishoudens met hoge woonlasten, langdurig werklozen, vrouwen, onder wie éénoudergezinnen, ouderen, etnische minderheden, en dak- en thuislozen, chronisch zieken en gehandicapten, gezinnen met kinderen en kleine zelfstandigen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat bij alle maatregelen een doelgroep is gedefinieerd. Elke maatregel kent zijn eigen doelgroep, die vaak wel kenmerken bevat van de in *De andere kant van Nederland* genoemde doelgroepen. De doelgroepen zijn echter zo verschillend gekozen of gedefinieerd dat een indeling op basis van *De andere kant van Nederland* niet mogelijk is.

Op grond van de benaming van doelgroepen is overigens niet vast te stellen dat het om dezelfde doelgroep gaat. De doelgroep chronisch zieken komt bijvoorbeeld weliswaar bij twee maatregelen voor, maar aan de hand van de voorwaarden die de beide maatregelen stellen blijkt het echter feitelijk om twee geheel verschillende doelgroepen te gaan. De doelgroep etnische minderheden is bij de maatregelen voor rondkomen in het geheel niet aangetroffen. Volgens het Ministerie van SZW was dit ook niet de bedoeling en moesten etnische minderheden vooral door participatie en door de uitvoering (voorlichting) worden bereikt. De Algemene Rekenkamer merkt op dat deze bedoelingen niet zijn vermeld in *De andere kant van Nederland*.

Informatie over de omvang van de te bereiken doelgroep was bij 12 maatregelen voorhanden. Hierbij ging het in zeven gevallen om concrete cijfers. Soms kon de omvang afgeleid worden van informatie bij andere maatregelen.

Bij 25 maatregelen waren in meer of mindere mate gegevens over het doelgroepbereik bekend. Slechts bij sommige maatregelen waren deze specifiek voor armoedebestrijding.

De relevantie van deze uitspraken is door het ontbreken van de doelgroepomvang niet altijd groot. Zo bleek volgens opgave van het Ministerie van SZW 100% van de dak- en thuislozen die al een bijstandsuitkering ontvingen met de betreffende maatregel te worden bereikt. Het totaal aantal daklozen was echter onbekend.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de gebrekkige afbakening van doelgroepen zich doorvertaalt in een gebrekkig zicht op de omvang.

De Algemene Rekenkamer pleit er niet voor om voor elke doelgroep afzonderlijke maatregelen in het leven te roepen. Het is evident en gewenst dat veel beleidsmaatregelen doelgroepoverstijgend zijn. Wel acht zij het van belang dat de inspanningen die voor de specifieke doelgroepen worden verricht zichtbaar worden gemaakt.

4.4.5 Onderlinge afstemming

In het onderzoek is de Algemene Rekenkamer nagegaan of er bij de totstandkoming van de door haar onderzochte maatregelen gelet was op afstemming van maatregelen ten opzichte van elkaar. Ook in dergelijke gevallen spreekt zij van samenhang. Van een dergelijke samenhang is sprake bij:

- het pakket rond lokale lasten vanwege de duidelijke relatie met de stijging van vaste lasten, waarbij in opzet ook aandacht was voor de samenloop van kwijtschelding en Zalmsnip;
- de ouderennorm in de bijstand voor ouderen met onvoldoende rechten voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) als complement van de fiscale ouderenmaatregelen;
- het streven gericht iets te doen voor arme ouders met kinderen door de bezuiniging op de generieke kinderbijslag te compenseren via de meer specifiek voor arme huishoudens bedoelde huursubsidie;
- de maatregelen voor schuldhulpverlening, waarbij in *De andere kant van Nederland* een breed spectrum aan zowel preventieve als curatieve instrumenten is gepresenteerd.

Naast het pakket maatregelen rond de lokale lasten heeft de Algemene Rekenkamer andere maatregelen aangetroffen die erop waren gericht om de effecten van eerdere beleidsmaatregelen, maatregelen op een ander terrein, of kostenstijgingen te repareren of te compenseren.

Voorbeelden daarvan zijn de compensatie van kortingen op andere overdrachten, zoals de gedeeltelijke reparatie van bezuinigingen op de kinderbijslag eerder in 1995 en compensatie van gestegen lokale lasten, premies en eigen bijdragen.

Van de 49 in het onderzoek betrokken maatregelen identificeert de Algemene Rekenkamer 17 maatregelen met een dergelijk reparerend of compenserend karakter.

Van de 49 maatregelen in het onderzoek zijn er 34 waarin inkomenseisen waren gesteld. Hier is de hoogte van het inkomen of het niet hebben van voldoende inkomen een bepalende factor om voor de maatregel in aanmerking te komen.

De hierbij gehanteerde inkomensgrenzen variëren. In een aantal gevallen speelt de bijstandnorm een rol; sommige clusters hebben eigen inkomensgrenzen. Voor de WTS ligt het inkomen rond het modaal, terwijl er voor andere maatregelen hogere of weer andere inkomensgrenzen gelden. Hierbij is naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer geen sprake van een samenhangend en dus gestructureerd beleid.

4.5 Maatwerk

Eén van de uitgangspunten van *De andere kant van Nederland* was dat maatwerk de voorkeur heeft boven andere typen maatregelen. Er is niet aangegeven waarin maatwerk en generieke maatregelen van elkaar verschillen. Ook de onderverdeling tussen generiek, specifiek en lokaal beleid biedt de Algemene Rekenkamer hiervoor weinig houvast.

Bij de uitvoering van het beleid, zeker daar waar het maatwerk betreft, kende het kabinet aan de gemeenten een bijzondere rol toe.

De Algemene Rekenkamer is daarom nagegaan hoe in opzet de taken en verantwoordelijkheden bij de afzonderlijke maatregelen verdeeld waren. Zij ziet een bepaalde mate van beleidsvrijheid als een eerste mogelijkheid voor uitvoerders als gemeenten om gericht beleid voor bepaalde groepen te voeren.

Bij 20 van de maatregelen had de uitvoerder een bepaalde beleidsvrijheid. De beleidsvrijheid kon bijvoorbeeld bestaan uit het vaststellen van de hoogte van de vergoeding (zoals bij de bijzondere bijstand) of de keus een eigen bijdrage te vragen, zoals bij de versoepeling van eigen bijdragen voor hulpmiddelen in de WVG.

Verder bleek dat 26 maatregelen door of mede door gemeenten zijn uitgevoerd.

Daarna heeft de Algemene Rekenkamer het volgende onderscheid in maatregelen aangebracht, waardoor maatwerk op individueel niveau zichtbaar werd. Zij deelde de maatregelen in de volgende categorieën in:

- maatregelen die niet gericht zijn op individuen (institutioneel);
- maatregelen die voor iedereen gelden die aan een bepaald kenmerk voldoet maar waarbij geen sprake is van een inkomensgrens (kenmerk);
- maatregelen die voor iedereen gelden die in ieder geval aan een bepaalde inkomensgrens voldoet (inkomen);
- maatregelen waarbij aan één of meerdere kenmerken (waaronder inkomensgrenzen) moet worden voldaan én waarbij de (hoogte van) de toekenning individueel wordt bepaald door persoonlijke omstandigheden (maatwerk).

Naarmate er minder eisen aan een maatregel worden gesteld zal deze maatregel algemener van karakter, ofwel generieker zijn. De resultaten staan in tabel 4.

Tabel 4: gerichtheid van de maatregel

Type maatregel	Institutio- neel	Kenmerk	Inkomen	Maatwerk	Totaal
Inkomen	.	2	3	2	7
Bijzondere bijstand	.	1	.	4	5
Kinderen	.	1	4	.	5
Lokale lasten	.	2	.	3	5
Schuldhelpverlening	3	.	.	1	4
Woonlasten	1	.	8	.	9
Ziekte of handicap	1	4	7	2	14
Totaal	5	10	22	12	49

De categorie Institutioneel kent maatregelen met een relatief klein financieel belang. Binnen elk van de andere categorieën komen zowel maatregelen met een groot financieel belang als met een klein financieel belang voor.

Maatregelen waarbij maatwerk is toegepast vormen een minderheid. Vooral bij maatregelen in het kader van de bijzondere bijstand is sprake van maatwerk. Daarentegen komt maatwerk bij maatregelen gericht op kinderen of met betrekking tot woonlasten niet voor. Om voor een maatregel in aanmerking te komen moet de begunstigde bij ruim de helft van de maatregelen zelf een aanvraag indienen. Dit is vooral het geval bij maatwerk en bij maatregelen waarbij in ieder geval een inkomensgrens geldt.

4.6 Nieuw beleid

In het *NAP* gaat een apart hoofdstuk in op de beleidsmaatregelen. Dat komt de overzichtelijkheid en transparantie van het beleid ten goede. Een analyse van de doelgroepen die het kabinet met het nieuwe armoedebeleid wil bedienen ontbreekt echter. Evenmin is sprake van een scherpe afbakening van de beleidsterreinen die tot het armoedebeleid worden gerekend.

Evenals bij *De andere kant van Nederland* komen verschillende maatregelen de samenleving als geheel ten goede en niet speciaal de kwetsbare groepen.

De gepresenteerde onderwerpen lopen sterk uiteen, van tariefstijgingen in het openbaar vervoer tot ICT in het onderwijs. Volgens het Ministerie van SZW is de breedte van het pakket maatregelen de wens van de Europese Commissie.

De selectie is niet dezelfde als uit *De andere kant van Nederland*: maatregelen als de kinderbijslag en de WVG nemen geen herkenbare plaats in, terwijl de Wet op de Studiefinanciering (WSF) haar intrede in het armoedebeleid doet.

Afgezien van de aandachtsgebieden, die de EU heeft aangewezen, ontbreekt een referentiekader voor de selectie van maatregelen. Naar een structurering aan de hand van bepaalde doelgroepen is niet gezocht; de diversiteit in doelgroepen is zo groot, dat iedere maatregel zijn eigen doelgroep heeft.

Het Ministerie van SZW geeft hierbij aan bewust niet voor een doelgroepbenadering te hebben gekozen maar een pragmatischer aanpak te hebben

gevolgd. Dit sector- en doelgroepoverstijgende beleid oogste waardering van de Europese Commissie.

4.7 Conclusie

Bij de opstelling van *De andere kant van Nederland* ontbraken expliciete afspraken of richtlijnen voor de selectie van maatregelen of over de vorm waarin zou worden gerapporteerd. De Algemene Rekenkamer vindt dat er meer sturing had moeten zijn bij de opname van de maatregelen in het beleid.

De andere kant van Nederland heeft niet geleid tot een helder overzicht van maatregelen.

Voor de maatregelen die het rondkomen moesten bevorderen maakte de Algemene Rekenkamer daarom zelf zo'n overzicht. Voor de maatregelen die zij nader in het onderzoek betrok waren negen departementen verantwoordelijk.

De doelstellingen, beoogde effecten en doelgroepen van de maatregelen die op rondkomen zijn gericht blijken in het algemeen wel een relatie te hebben met inkomensondersteuning en beperking van vaste lasten van lage inkomens, maar een structuur ontbreekt. Zo heeft iedere maatregel een eigen doelgroep, heeft een deel van de maatregelen een eigen beleidsdoel en ontbreekt in alle gevallen een definitie van armoede. Op enkele punten, zoals bij de lokale lasten is sprake van onderlinge samenhang in het beleid, maar de meeste maatregelen vertonen een dergelijke samenhang niet. Zo zijn ook inkomensgrenzen niet op elkaar afgestemd.

Volgens de Algemene Rekenkamer blijkt uit haar onderzoek dat het om samenhang te realiseren niet voldoende is om de maatregelen enkel te categoriseren onder de twee noemers «inkomensondersteuning» en «beperking vaste lasten en bevordering van rondkomen».

De Algemene Rekenkamer pleit er niet voor om voor elke doelgroep afzonderlijke maatregelen in het leven te roepen. Het is evident en gewenst dat veel beleidsmaatregelen doelgroepoverstijgend zijn. Wel acht zij het van belang dat de inspanningen die voor de specifieke doelgroepen worden verricht zichtbaar worden gemaakt.

Hoewel maatwerk belangrijk was, is niet duidelijk wat hier onder moest worden verstaan. Volgens de Algemene Rekenkamer kunnen van de 49 onderzochte maatregelen 12 maatregelen als maatwerk worden aange-merkt.

De gemeenten, die bij de uitvoering van *De andere kant van Nederland* een belangrijke rol hadden gekregen voerden 26 maatregelen uit.

Het *NAP* kent in vergelijking met *De andere kant van Nederland* een heldere structuur en opzet. Het verband – liever gezegd juist de afwezigheid daarvan – tussen elementen als maatregelen en doelgroepen roept evenwel nog steeds vragen op.

5 BELEIDSRESULTATEN

5.1 Inleiding

In *De andere kant van Nederland* heeft het kabinet meermalen aangegeven dat de maatregelen zullen worden geëvalueerd. Ook de Tweede Kamer had te kennen gegeven inzicht te willen hebben in de resultaten van het beleid. Het kabinet schreef in de *Armoedenota* de doelen van het armoedebeleid zo te willen formuleren dat de effecten van het beleid konden worden bepaald.

Voor het armoedebestrijdingsbeleid is naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer informatie relevant als bij de informatieverzameling expliciet met armoede wordt rekening gehouden, bijvoorbeeld door te kijken wat het effect is voor mensen met een laag inkomen of een minimuminkomen (bijstand).

Dit hoofdstuk gaat in op de resultaten van de achtereenvolgende maatregelenclusters, die de Algemene Rekenkamer heeft onderscheiden. Dit zijn inkomen, bijzondere bijstand, kinderen, lokale lasten, schuldhulpverlening, woonlasten en ziekte of handicap. De resultaten zijn voornamelijk op de rapporten van evaluaties, monitors en dergelijke gebaseerd. De Algemene Rekenkamer voerde ook een afzonderlijk onderzoek naar de huursubsidie uit. Zij heeft de resultaten begin 2001 aangeboden aan de minister van VROM.²⁵

Na de evaluaties komt in dit hoofdstuk de balans van *De andere kant van Nederland* aan de orde, gevolgd door inzicht in het financieel belang. Verder wordt kort op het nieuwe beleid ingegaan, dat vanaf 2001 van kracht is. Ook dit hoofdstuk sluit af met conclusies.

5.2 Inkomen

De maatregelen die de Algemene Rekenkamer in het onderzoek heeft betrokken en die betrekking hebben op het inkomen staan in de onderstaande tabel.

Tabel 5: maatregelen inkomen

Ouderenorm in de bijstand
Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (BBZ)
Bijstand aan daklozen zonder adres – daguitkering
Wet koppeling met afwijkingmogelijkheid (WKA)
Wet inkomensmaatregelen: aanpassing LB/IB
Ouderenaf trek alleenstaanden LB/IB
Verlaging eerste schijf LB/IB

Over dit cluster maatregelen komt op hoofdlijnen geregeld informatie beschikbaar via instanties als het CBS, de Belastingdienst etc. Het betreft onder andere de zogeheten inkomensplaatjes waarin de gecumuleerde koopkrachteffecten van aanpassingen in bijvoorbeeld de bijstand of de belastingen zichtbaar worden.

In de beschouwde periode is voor alle bevolkingsgroepen sprake geweest van koopkrachtstijging.²⁶ Ook arme huishoudens ondervonden een koopkrachtstijging van enige procenten. Bij deze stijging speelden vooral de fiscale maatregelen die voor ouderen zijn getroffen en de WKA een belangrijke rol.

²⁵ *Beleidsinformatie huursubsidie*, rapport aan de minister van VROM, 15 februari 2001.

²⁶ *Armoedemonitor 2001*.

Over maatregelen voor specifieke groepen als zelfstandigen en dak- en thuislozen is het inzicht beperkt.

Bij de bovenstaande gegevens plaatst de Algemene Rekenkamer de volgende kanttekeningen:

De informatie is gebaseerd op macrogegevens en abstraheert van verschillen tussen onder meer gemeenten en doelgroepen. De informatie sluit niet altijd aan bij de inkomenssituatie van individuen.

Het effect van de maatregelen van *De andere kant van Nederland* is bovendien moeilijk te isoleren van andere factoren die invloed hebben op de koopkracht van huishoudens.

Verder blijft één op de zes huishoudens in deze cijfers buiten beschouwing. Ook in de *Armoedenota* werd al op de beperkingen van koopkrachtcijfers gewezen.

De afzonderlijke effecten van de door de Algemene Rekenkamer binnen dit cluster onderzochte maatregelen kunnen dus niet uit deze informatie worden afgeleid.

5.3 Bijzondere bijstand

De regelingen die de Algemene Rekenkamer op dit terrein in haar onderzoek betrok waren:

Tabel 6: maatregelen bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand (o.m. overheveling toeslagen)
Bijzondere bijstand (verruiming)
Bijzondere bijstand (categoriale verstrekking)
Wet herziening debiteurenbeleid (WHD)
Vrijlatingsregeling groepen uitkeringsgerechtigden in de ABW

De uitgaven aan bijzondere bijstand zijn in de onderzochte periode fors toegenomen. Echter, over de effectiviteit van de maatregelen of de intensiveringen binnen de bijzondere bijstand, een instrument dat geldt als schoolvoorbeeld van armoedebestrijdingsbeleid en maatwerk, waren weinig exacte gegevens bekend. De middelen voor de bijzondere bijstand zijn geïntegreerd in het gemeentefonds en niet afzonderlijk geoormerkt; het gaat om een zogenoemd fictief budget. In de bestaande inkomensstatistieken en koopkrachtcijfers zijn de gevolgen van de bijzondere bijstand dan ook niet opgenomen.

Middels de bijstandskennmerkenstatistiek (BKS) van het CBS is wel bekend aan welke kostensoorten de bijzondere bijstand wordt uitgekeerd. Aan welke doelgroepen dit wordt uitgekeerd was tot eind 2001 niet bekend. Dit inzicht wordt door het koppelen van de BKS en het inkomenspanelonderzoek (IPO) in de *Armoedemonitor 2001* wel geboden. Het IPO is één van de databronnen van het CBS, die vanaf 1997 ook voor de Armoedemonitor worden gebruikt. Het IPO bestaat uit een steekproefonderzoek van circa 75 000 huishoudens onder alle huishoudens.

Door de koppeling van beide databestanden is het geboden inzicht in het gebruik van bijzondere bijstand door specifieke doelgroepen noodzakelijkerwijs een schatting.

Ook is er geen inzicht in het bereik en gebruik van mensen die wel bijzondere bijstand hebben maar geen bijstandsuitkering (in 1999 ruim 20% van het totale bedrag aan bijzondere bijstand). Tenslotte bieden de cijfers ook geen inzicht in de verschillen tussen gemeenten.

Bijzondere bijstand komt volgens de *Armoedemonitor 2001* vooral terecht bij niet-actieve huishoudens. Verhoudingsgewijs wordt bijzondere bijstand vaak verleend aan eenoudergezinnen met minderjarige kinderen. Het gemiddelde bedrag verschilt weinig per type huishouden. Het uiteindelijke effect van de toevoeging van bijzondere bijstand aan het inkomen is volgens de *Armoedemonitor 2001* dat het aantal huishoudens beneden de lage-inkomensgrens in 1999 daalt met 3%.

5.4 Kinderen

In haar onderzoek trof de Algemene Rekenkamer vijf maatregelen aan die specifiek waren gericht op kinderen. Het betrof de volgende maatregelen:

Tabel 7: maatregelen gericht op kinderen

Tijdelijke beschikking woonkostentoeslagen
Kinderbijslag
Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS)
Invoering kindertabel in de huursubsidie
Verhoging kindertabel in de huursubsidie

Bij de op kinderen gerichte maatregelen vormen mensen met een laag inkomen een deel van de doelgroep: de kinderbijslag geldt voor alle huishoudens met kinderen, ongeacht het inkomen. Bij de WTS ligt de inkomensgrens rond modaal.

Het budget voor de kinderbijslag is in het kader van *De andere kant van Nederland* met € 45 miljoen verhoogd. Dit leverde een huishouden volgens berekeningen van de Algemene Rekenkamer in 1998 iets meer dan € 4 per kind per maand op. In 2000 vond opnieuw een intensivering plaats, dit werd € 56 miljoen aan de kinderbijslag toegevoegd. De kinderbijslag is met betrekking tot de intensiveringen niet geëvalueerd. Ook voor de WTS is tijdens de onderzochte periode meer geld beschikbaar gekomen. De invoering daarbij van een glijdende schaal voor inkomens boven de toetsingsgrens leidde vooral tot een toename van het aantal gerechtigden rond het modale inkomen. Voor armoedebestrijding relevante gegevens over niet-gebruik van de WTS, evenals het gebruik van de regeling door verschillende inkomens- of doelgroepen zijn niet voor handen.

5.5 Lokale lasten

De lokale lasten maken deel uit van de vaste lasten van huishoudens. De lokale lasten die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek betrok staan in onderstaande tabel.

Tabel 8: maatregelen vanwege de lokale lasten

Verhoging kwijtscheldingspercentages
Verhoging kwijtscheldingsnorm Invorderingswet
Vrijlating eigen vermogen bij kwijtschelding Invorderingswet
Zalmsnip: aanpassing Gemeentewet
Aftoppingsvariant in nieuwe Financiële verhoudingswet

De belangrijkste maatregelen zijn de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid en de Zalmsnip.

Hoewel de *Monitor lokale lasten* die jaarlijks door het Ministerie van Financiën wordt uitgevoerd onderzoek aan het licht bracht dat de uitgaven

van gemeenten voor kwijtschelding in de onderzochte periode verdriedubbelden, bestaat er geen nader inzicht in de effecten hiervan voor huishoudens onder of op het beleidsmatig minimum. Het uiteindelijk kwijt te schelden bedrag is namelijk afhankelijk van verschillende, ook individuele, factoren. Ook ontbreken gegevens over het aantal huishoudens dat van kwijtschelding gebruik heeft gemaakt en over de specifieke groepen waarvoor het kwijtscheldingsbeleid wordt toegepast.

De Zalmsnip is bedoeld als structurele lastenverlichting voor alle huishoudens en wordt door gemeenten veelal uitgekeerd via kortingen van de onroerend zaakbelasting of van andere gemeentelijke heffingen. Omdat deze maatregel ook is bedoeld voor huishoudens die kwijtschelding van gemeentelijke belasting krijgen, is in de Gemeentewet een regeling opgenomen die gemeenten de mogelijkheid geeft de Zalmsnip ook aan deze huishoudens uit te keren. Of en in hoeverre in de praktijk van deze regeling gebruik wordt gemaakt is niet bekend.

5.6 Schuldhulpverlening

Bij de inventarisatie van maatregelen op het terrein van schuldhulpverlening trof de Algemene Rekenkamer diverse maatregelen aan.

Tabel 9: maatregelen schuldhulpverlening

Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP)
Tijdelijk vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars in WCK
Wijziging Wet op de kansspelen
Besluit kredietaanbiedingen in WCK

Voor schuldhulpverlening is de WSNP de belangrijkste maatregel, ofschoon de voorbereidingen voor deze wet reeds lang voor *De andere kant van Nederland* waren getroffen.

De wet is geëvalueerd, waarbij ook gekeken is welk percentage van de schuldenaren een laag inkomen had. Op grond van de evaluatie worden aanpassingen van de wet voorbereid.

De andere maatregelen in dit cluster hebben volgens de verantwoordelijke departementen (ministeries van Justitie en EZ) niet direct met armoedebestrijding te maken.

5.7 Woonlasten

De maatregelen die de Algemene Rekenkamer onderzocht op het terrein van de woonlasten zijn naast de nieuwe huursubsidiewet zelf vooral aanpassingen van de diverse parameters die de hoogte van de huursubsidie bepalen.

Tabel 10: maatregelen ter bestrijding woonlasten

Nieuwe huursubsidiewet
Indexering kwaliteitskortingsschijven
Aanpassing alleenstaandentabel
Eenmalige koopkrachtreparatie via IHS-cheque
Aanpassingsmogelijkheid normhuur aan nettobijstandsnorm
Uitzonderingsmaatregel huursubsidie
Vangnetconstructie in Huursubsidiewet
Ontdooiing en indexering maximale huurgrens
Wijziging Wet balansverkorting geld. steun volkshuisvesting

In het kader van *De andere kant van Nederland* zijn er verschillende maatregelen binnen de huursubsidie genomen. De huursubsidie is ook breed ingezet voor koopkrachtreparaties. Een specifiek probleem van koopkrachtreparatie via de huursubsidie is dat dit geen effect heeft voor huishoudens die ten onrechte geen huursubsidie genieten. Ook huishoudens met een laag of minimuminkomen die terecht geen huursubsidie ontvangen kunnen niet van deze maatregel profiteren. Beschikbare informatie over de huursubsidie heeft veelal betrekking op de uiteindelijke gemiddelde hoogte van het huursubsidiebedrag voor een bepaalde doelgroep binnen een bepaald jaar. Er zijn met andere woorden weinig gegevens over de effecten van de verschillende ingrepen uit hoofde van armoedebestrijding. De uitgaven voor de huursubsidie in de onderzochte periode zijn fors verhoogd, maar ook de huren namen toe. Voor de mensen met een laag inkomen die huursubsidie ontvangen was eind jaren '90 inmiddels sprake van een stabilisering van dat deel van het inkomen dat aan huur wordt besteed. Het totaal van de groep mensen met een laag inkomen was aan het eind van de onderzochte periode een relatief groter deel van hun inkomen aan huur kwijt.

5.8 Ziekte of handicap

In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer hadden 14 maatregelen betrekking op uitgaven die verband houden met (chronische) ziekte of invaliditeit.

Tabel 11: maatregelen wegens ziektekosten of handicap

Verruimingen forfait buitengewone lasten LB/IB
Jonggehandicaptenaftrek LB/IB
Compensaties eigen bijdrageregeling ZFW
Ziekenfonds 65-plus
Ziekenfonds zelfstandigen
Gebitsprothesen terug in ziekenfonds
Maatregelen hulpmiddelenpakket ZFW
Harmonisatie eigen bijdrage woningaanpassingen WVG
Versoepeling eigen bijdragen hulpmiddelen WVG
Ketenkaart openbaar vervoer gehandicapten WVG
Eigen bijdragen bewoners verzorgingstehuizen AWBZ
Verhoging inkomensgrenzen AWBZ
Vrijstelling kijk- en luistergeld bewoners verzorgingstehuizen
Illegalfonds

De maatregelen voor ziekte of handicap betroffen fiscale aftrekposten, aanpassingen van de Ziekenfondswet en van de WVG en aanpassingen van de eigen bijdragen van bewoners verzorgingshuizen. Over de fiscale aftrekmogelijkheden om tegemoet te komen aan de extra kosten van chronisch zieken en gehandicapten ontbreken de meest relevante gegevens. Onduidelijk is in hoeverre de doelgroep van chronisch zieken en gehandicapten daadwerkelijk van de maatregel heeft geprofiteerd. Rekening houdend met de voorwaarden en de vormgeving van de maatregel komt het beeld naar voren van een gering bereik en effect onder de huishoudens met lage inkomens. Ouderen konden al helemaal niet van deze maatregel profiteren, omdat zij slechts de ouderenaftrek mogen opvoeren.

Naar enkele maatregelen die ten aanzien van de ziekenfondswet zijn getroffen zijn weliswaar evaluaties verricht, maar over diverse relevante

aspecten ontbreken gegevens. Zo zijn er geen exacte inkomenseffecten over de maatregelen met betrekking tot ouderen en zelfstandigen bekend.

In 2000 is € 104 miljoen extra toegevoegd aan het fictieve budget van de WVG, omdat er steeds meer ouderen komen, die bovendien steeds ouder worden. De andere kant van Nederland spreekt in dit verband van «dubbele vergrijzing».

De WVG-maatregelen zijn geëvalueerd. Hieruit blijkt dat het aantal cliënten dat aangeeft eigen bijdragen of eigen betalingen te hebben gedaan van 1995 tot 1999 met de helft is gedaald. De gemiddelde hoogte van de eigen bijdragen is echter met bijna 85% gestegen, en de bijdragen besloegen zo'n 11% van het besteedbaar huishoudinkomen. Van de cliënten die een eigen bijdrage betaalden zegt 3% van de totale WVG-populatie hierdoor in financiële moeilijkheden te zijn gekomen. Opvallend is overigens de afname van het aandeel cliënten uit de laagste inkomensklasse.

Het illegalenfonds (€ 2,5 miljoen in 1999) is primair opgericht om de toegankelijkheid van gezondheidszorg voor vreemdelingen zonder wettig verblijf mogelijk te blijven maken.

Het eindoordeel over de ketenkaart is positief.

Van het nieuwe eigen bijdragesysteem voor bewoners van verzorgingstehuizen profiteren vooral, zo blijkt uit een vergelijking van de normbedragen door de Algemene Rekenkamer, de hogere inkomens. Over het illegalenfonds is nauwelijks bruikbare informatie.

5.9 Evaluaties

De Algemene Rekenkamer heeft zich voor dit hoofdstuk gebaseerd op gegevens die over de verschillende maatregelen beschikbaar waren. Zij bekeek zo'n 70 rapporten en monitors. De rapporten waarin deze gegevens waren vastgelegd waren erg verschillend qua doelstelling, afbakening, diepgang, aanpak, betrouwbaarheid, onderzochte periode en relatie met armoedebestrijding.

Door deze verschillen was het niet mogelijk om binnen en tussen de door de Algemene Rekenkamer onderscheiden clusters een beeld te geven van de prestaties en effecten op het niveau van mensen met een inkomen op het minimumniveau. In veel rapporten is de aanwezige informatie met name gegenereerd vanuit de doelstelling van de maatregelen en niet vanuit de doelen van *De andere kant van Nederland*. Informatie specifiek voor het bestrijden van armoede – bijvoorbeeld over het aantal huishoudens met bijstand binnen een bepaalde maatregel, of het effect voor die huishoudens – is daarbij nauwelijks voor handen.

Eerder in dit rapport (hoofdstuk 3) bleek al dat de evaluatieve bijdragen van de *Armoedemonitor* en de jaarrapporten *Arm Nederland* over de maatregelen die de Algemene Rekenkamer onderzocht beperkt was. Een op armoede gericht evaluatieprogramma was er niet. De verantwoordelijkheid voor evaluaties lag uitsluitend bij de vakministeries.

Voorzover er informatie over de effecten van het beleid aanwezig is, vormt de groep mensen met een minimum inkomen een deelverzameling. Het beschikbare kwantitatieve materiaal gaat dikwijls uit van gemiddelden. Er wordt niet aangegeven hoeveel huishoudens boven en onder dat gemiddelde zitten en hoe groot die afwijking is.

In 2001 zou, nadat de beleidsperiode *De andere kant van Nederland* was afgesloten, de balans worden opgemaakt. Dat is niet gebeurd; een laatste

rapportage waarin het beleid van vijf jaar *De andere kant van Nederland* werd geëvalueerd is niet verschenen.

Wel maakte de redactie van het laatste jaarrapport *Arm Nederland* een balans op die wat de financiële ondersteuning betreft gematigd positief uitviel. Het aantal huishoudens met een laag inkomen daalde en ook het aantal huishoudens met een langdurig laag inkomen nam af. Het aantal minima is echter min of meer constant gebleven en het gemiddeld inkomenstekort nam toe. Voor een beeld van de koopkrachtontwikkeling baseert het jaarrapport zich op gegevens van het Ministerie van SZW waaruit blijkt dat de koopkracht van de sociale minima over de periode 1995–1999 met 3% toenam ten opzichte van zo'n 4% voor werkenden (exclusief huursubsidie). De stijging voor AOW'ers was ongeveer twee keer zo hoog.

Voor het effect van maatregelen die op de uitgaven van arme huishoudens zijn gericht geeft de redactie aan dat voorzieningen zijn toegenomen, maar dat tegelijk rekening moet worden gehouden met andere ontwikkelingen, deels van de overheid zelf, die lastenverlichtingen weer tenietdoen. Het rapport geeft hiervan geen concreet beeld over de volle breedte van de maatregelen. Als voorbeeld wordt de huursubsidie genoemd. Overigens achtte de redactie het bij het verschijnen van het jaarrapport nog te vroeg om een eindoordeel te geven.

Wat volgens de Algemene Rekenkamer ontbreekt is een vergelijking tussen de resultaten uit de periode 1995–2000 voor verschillende maatregelen en voor het beleid als geheel en de beginsituatie, zodat de resultaten van het beleid kunnen worden afgezet tegen de doelstellingen. Voor het beleid van *De andere kant van Nederland* is dat ook in het NAP niet gebeurd.

De andere kant van Nederland voldoet, zo stelt de Algemene Rekenkamer vast, niet aan de eis van de Comptabiliteitswet om beleid eens in de vijf jaar te evalueren.

5.10 Inzicht financieel belang

Van de maatregelen uit *De andere kant van Nederland* die het rondkomen betroffen en die de Algemene Rekenkamer onderzocht hadden er zes geen direct financieel belang voor het individu. Dit waren maatregelen die regels stelden aan het maatschappelijk verkeer (verkeersregels), zoals eisen aan de reclame-uitingen van kredietverstrekkers.

Van de 43 andere maatregelen was van 10 maatregelen het volledige financiële belang (realisatie) bekend, van 11 maatregelen slechts een gedeelte en van 22 maatregelen niets.

Voor veel maatregelen gold dat er over het totaal en niet over de afzonderlijke maatregelen financiële verantwoording werd afgelegd. Bij de bijzondere bijstand en de WVG ging het om fictieve budgetten.

Over de (lokale) belastingafdrachten waren weinig realisatiecijfers beschikbaar.

In de voortgangsrapportages werden geen financiële overzichten opgenomen, afgezien van het overzicht van intensiveringen in de voortgangsrapportage van 1998. Het is niet de bedoeling geweest om tot een centrale financiële aansturing te komen. Financiële aspecten bleven de verantwoordelijkheid van de betrokken vakministers. Het waren deze bewindspersonen die hierover verantwoording moesten afleggen.

5.11 Nieuw beleid

In het *NAP* zijn de concrete maatregelen gegroepeerd rond speerpunten, waarbij ook kwantitatieve streefdoelen zijn geformuleerd. De concreetheid en meeteenheid (absoluut of relatief) van deze cijfers verschilt per speerpunt.

Per onderwerp worden de maatregelen besproken die ten behoeve van de doelrealisering worden ingezet.

De speerpunten en maatregelen in het *NAP* zijn voorzien van indicatoren. Voor een deel worden deze nog ontwikkeld. Voorzover een nulsituatie ontbreekt, zoals het aantal problematische schulden en het opgevangen aantal dak- en thuislozen, zullen ook hiervoor nog gegevens worden verzameld. In het *NAP* is geschreven dat gelet op het belang van een zorgvuldige wetenschappelijke en statistische onderbouwing van de indicatoren instanties met een duidelijk expertise op dit terrein, zoals het SCP, intensief betrokken zullen worden bij het uitwerken van indicatoren voor het volgende *NAP* in 2003.

Ook zal daarin verslag worden gedaan van de ervaringen die bij het vervullen van de streefdoelen zijn opgedaan. Tussentijds, bij indiening van de begroting 2003, zal worden aangegeven in hoeverre de genoemde streefdoelen zijn gehaald.

5.12 Conclusie

In het kader van het armoedebestrijdingsbeleid en van het regeerakkoord 1998 heeft het kabinet omvangrijke extra middelen vrijgemaakt voor *De andere kant van Nederland*. De budgetten van bijvoorbeeld de WVG, de bijzondere bijstand en de huursubsidie zijn aanzienlijk toegenomen. De vraag of de concrete beleidsmaatregelen de risico's die tot armoede en sociale uitsluiting leiden tot een minimum hebben teruggebracht is echter niet te beantwoorden.

Voor de meeste maatregelen die de Algemene Rekenkamer onderzocht was er wel enige beleidsinformatie beschikbaar. De informatie die er is betreft vooral de inkomensmaatregelen en de maatregelen die ook aan huishoudens buiten de doelgroepen van *De andere kant van Nederland* ten goede kwamen.

Voor de maatregelen rond de huursubsidie, de bijzondere bijstand en de WVG worden inmiddels, ofschoon er altijd nog verbeteringen mogelijk zijn, de uit armoedeperspectief relevante gegevens verzameld. Voor enkele maatregelen uit het cluster inkomen geldt dat ze tot uitdrukking komen in de zogeheten «inkomensplaatjes». Op grond van deze «plaatjes» kan ook voor de arme huishoudens worden gesproken van een koopkrachtstijging in de afgelopen beleidsperiode, vooral voor ouderen. Wordt echter gezocht naar meer fijnmazige gegevens, of naar de afzonderlijke effecten van de specifieke maatregelen in de clusters zoals lokale lasten, dan ontbreken deze doorgaans.

Andere beschikbare gegevens waren onderling niet vergelijkbaar. Een belangrijk probleem is ook dat arme huishoudens hierin zelden als afzonderlijke doelgroep voorkomen en de gegevens over het algemeen weinig informatie boden over de prestaties en effecten voor juist deze doelgroep. Verder waren voor maatregelen die op basis van individuele criteria worden toegekend alleen gemiddelden beschikbaar. Wel is bekend dat toekenningen per gemeente sterk verschillen.

Het inzicht in maatwerk is beperkt, niettegenstaande de prioriteit die het kabinet aan deze maatregelen gaf. Via de armoedemonitors wordt vooral

– onder de nodige voorbehouden – inzicht in de effecten van de generieke maatregelen geboden.

Het inzicht in de financiële realisatie was beperkt. Samenvattend concludeert de Algemene Rekenkamer vooral een gebrek aan samenhang binnen de grote hoeveelheid rapporten en monitors en een gebrek aan gerichtheid van evaluaties op arme huishoudens.

Voor de nieuwe beleidsperiode is gekozen voor een nieuwe opzet van monitoring aan de hand van indicatoren en streefdoelen. De ontwikkeling van de indicatoren is in volle gang. Het belang van het verzamelen van informatie over de resultaten wordt duidelijk onderkend.

6 SLOTBESCHOUWING

6.1 Conclusies

De Algemene Rekenkamer deed onderzoek naar het armoedebestrijdingsbeleid dat het kabinet met *De andere kant van Nederland* (1995) heeft ingezet en ontwikkeld. Zij ging na of de doelen en uitgangspunten van dat beleid zijn gerealiseerd, vooral daar waar het de bevordering van het rondkomen betreft.

In 1995 erkende het kabinet dat er ook in Nederland sprake was van armoede. Het kabinet vond het belangrijk hier iets aan te doen en presenteerde met de *Armoedenota* een beleidsprogramma om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Hiermee werd duidelijke blijk gegeven van de ambitie om de positie van de meest kwetsbare groepen in de samenleving te verbeteren. Er moesten maatregelen genomen worden op de terreinen van de arbeidsparticipatie, het kunnen rondkomen van mensen en de uitvoering. Hiervoor werden extra middelen ingezet. De verdere ontwikkeling kon alleen slagen als de mensen die het aanging erbij zouden worden betrokken en er informatie over het verschijnsel armoede zou komen. Het kabinet kenschetste armoede als een complex en veelzijdig probleem met een multidimensionaal karakter. De *Armoedenota* noemt uiteenlopende verschijnselen en oorzaken. De Algemene Rekenkamer waardeert de ambitieuze inzet van het kabinet en de brede context waarbinnen de verschillende elementen van de armoedeproblematiek werden beschreven.

De Algemene Rekenkamer komt echter tot de conclusie dat niet kan worden vastgesteld of de doelen en uitgangspunten van het armoedebestrijdingsbeleid zijn verwezenlijkt. Er was geen sprake van heldere en toetsbare doelstellingen en van duidelijk onderbouwde beleidskeuzes. Het ontbrak aan richting en samenhang in het beleid, doelgroepen waren onvoldoende afgebakend, er was een beperkte organisatorische inbedding en slechts weinig relevante informatie over de resultaten van het beleid. De *Armoedenota* omvatte naar mening van de Algemene Rekenkamer eerder een verkenning van het beleidsprobleem dan de vastlegging van een geheel, waarin de veronderstellingen, doelen, uitgangspunten en instrumenten van het beleid op logische wijze werden gepresenteerd.

De andere kant van Nederland bood met de Sociale Conferenties en de onderzoeksprogramma's naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer voldoende aanknopingspunten om tot een nadere uitwerking van het beleid te komen. Zij is positief over de aanpak om via een verbetering van de informatievoorziening en door brede gedachtewisselingen tussen maatschappelijke groepen meer zicht op het armoedeprobleem en de oorzaken daarvan te krijgen. De beide instrumenten waren er immers op gericht inzicht te verkrijgen in het verschijnsel armoede, de oorzaken daarvan en moesten leiden tot nieuw beleid. De uitkomsten van de conferenties en van de armoedemonitors en de jaarrapporten zijn echter onvoldoende benut: ze hebben in de onderzochte periode in ieder geval niet tot zichtbare aanpassingen geleid.

De betrokken departementen waren bij de totstandkoming van *De andere kant van Nederland* vrij om de naar hun idee relevante maatregelen voor het armoedebestrijdingsbeleid aan te dragen. Een referentie- of toetsingskader hiervoor ontbrak, evenals een voorziening waarmee kon

worden nagegaan in hoeverre de doelen en uitgangspunten van de *Armoedenota* werden gerealiseerd.

Tot op het eind van het onderzoek bleken departementen zich niet in de keus van bepaalde maatregelen te herkennen. Voor rondkomen is zo een pakket ontstaan dat is opgebouwd uit een veelheid en verscheidenheid van maatregelen afkomstig van verschillende beleidsterreinen en departementen. De Algemene Rekenkamer mist hierbij een heldere onderbouwing om tot juist dit pakket aan maatregelen te komen. Het hadden evengoed andere maatregelen kunnen zijn, zoals sommige departementen ook opmerkten.

De Algemene Rekenkamer constateert dat het zicht op de resultaten en de effecten van de beleidsmaatregelen zeer beperkt is. Op basis van beschikbare koopkrachtplaatjes stelt zij vast dat in de beschouwde periode voor alle bevolkingsgroepen sprake is geweest van koopkrachtstijging die samenhang met enkele generieke inkomensmaatregelen.²⁷ Ook arme huishoudens, met name huishoudens van ouderen, ondervonden een koopkrachtstijging van enige procenten. De resultaten en effecten van meer specifieke beleidsmaatregelen in de verschillende door de Algemene Rekenkamer onderzochte clusters, zoals de kwijtscheldingsmaatregelen of de Wet tegemoetkoming studiekosten, worden hierin echter niet meegenomen. Voor zover wel informatie beschikbaar was, betrof het veelal macro-gegevens die met de nodige vooronderstellingen tot stand zijn gekomen en die nauwelijks waren toegesneden op arme huishoudens of de in *De andere kant van Nederland* genoemde doelgroepen. De Algemene Rekenkamer miste hierbij empirische gegevens. Het bijstandsniveau dat het kabinet voor de monitoring van het beleid als maatstaf had aangemerkt werd zelden gebruikt. Ook over de maatregelen die de Algemene Rekenkamer als maatwerk kenschetste was slechts beperkte informatie, niettegenstaande het feit dat maatwerk in *De andere kant van Nederland* zo belangrijk werd geacht en veel van deze maatregelen ook in de discussie over de armoedeval zo'n prominente rol innemen.

Positief acht de Algemene Rekenkamer de inspanningen die voor de bijzondere bijstand zijn verricht.

Het *NAP* is overzichtelijker dan *De andere kant van Nederland* en er is getracht om doelstellingen te kwantificeren en meetbaar te maken.

6.2 Slotconclusie

De Algemene Rekenkamer constateert dat het kabinet in 1995 de problemen rond armoede en sociale uitsluiting zeer serieus nam en met grote ambitie de aanzet gaf tot een beleid dat de problemen moest bestrijden. De bewogenheid en betrokkenheid waarmee het kabinet en andere actoren het beleid in 1995 hebben opgezet verdient lof. De Algemene Rekenkamer vraagt zich evenwel af of de verwachtingen in het begin niet te hoog waren, waardoor alle betrokkenen zich hebben laten leiden door een aanpak die te omvangrijk, te complex was en daardoor lastig te beheersen.

De beleidsontwikkeling ging gepaard met omvangrijke investeringen. Zonder twijfel zullen middelen die voor arme huishoudens waren bestemd daar zijn terechtgekomen, maar door het ontbreken van voldoende relevante gegevens hierover kan niet worden vastgesteld of met deze bijdragen misschien meer gedaan had kunnen worden. Terugkijkend zijn belangrijke elementen van de beleidsvoorbereiding en -vorming en van het beleid aanwezig. Het ontbrak echter aan een

²⁷ *Armoedemonitor 2001*.

referentiekader waarbinnen de nodige structuur en verbanden konden worden gelegd en waaruit lering kon worden getrokken. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het vooral ontbrak aan samenhang.

6.3 Aanbevelingen

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer komt naar voren dat het lastig is om een beleid dat zo breed en divers is opgezet als het armoedebestrijdingsbeleid in de periode 1995–2000 goed aan te sturen en te monitoren.

De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet aan om zich bij de totstandkoming, uitvoering en informatievoorziening van dergelijk beleid te concentreren op de belangrijkste maatregelen van het beleid. Armoedebestrijding vereist inspanningen van verschillende departementen en mede-overheden en moet zichtbaar op het verbeteren van de positie van de meest kwetsbare groepen zijn gericht. Het kan zowel de samenhang als de effectiviteit van de inspanningen ten goede komen als deze meer gericht worden ingezet. Hiervoor kan worden gekozen voor de maatregelen waarvan de grootste effecten worden verwacht, waarvoor de meeste middelen worden ingezet of die als schoolvoorbeeld van armoedebestrijding worden gezien, bijvoorbeeld de maatregelen waarbij sprake is van maatwerk.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid duidelijkheid te scheppen over welke maatregelen en initiatieven tot dit beleid (gaan) behoren. Een dergelijk referentiekader moet niet zodanig zijn dat de creativiteit van de deelnemende partijen in het aandragen van oplossingen wordt belemmerd. Wel dienen er organisatorische voorzieningen te zijn om de uitvoering van ontplooide initiatieven en maatregelen op de uitgezette koers te houden.

Deze maatregelen zullen nadrukkelijk vanuit de gekozen beleidsuitgangspunten moeten worden opgezet. Het kabinet koos in 1995 voor een ambitieuze, veelomvattende aanpak, terwijl er tegelijkertijd nog grote onzekerheden waren over de aard van het probleem en de juiste beleidsaanpak. De Algemene Rekenkamer adviseert in dergelijke gevallen duidelijk te maken waar de prioriteiten, grenzen en onzekerheden liggen en hoe gaandeweg tot een bijstelling van het beleid en de uitgangspunten wordt gekomen. Deze aanpak kan worden gebruikt voor het beleid als geheel of voor onderdelen (speerpunten) daarvan.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er bij het armoedebestrijdingsbeleid geen sprake was van een gestructureerd doelgroepenbeleid. De Algemene Rekenkamer pleit er niet voor om voor elke doelgroep afzonderlijke maatregelen in het leven te roepen. Het is evident en gewenst dat veel beleidsmaatregelen doelgroepoverstijgend zijn. Wel acht zij het van belang dat de inspanningen die voor de specifieke doelgroepen worden verricht zichtbaar worden gemaakt. Dit geldt in het bijzonder voor maatregelen die niet alleen voor arme huishoudens gelden. Ook deze maatregelen kunnen hun bijdrage leveren aan het armoedebestrijdingsbeleid. Deze bijdrage dient echter te kunnen worden vastgesteld zodat de inzet van deze maatregelen kan worden afgezet tegen meer specifiek op de doelgroep gerichte maatregelen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de informatievoorziening over het beleidsterrein toe te spitsen op een beperktere set beleidsmaatregelen, en de relevante elementen waarover informatie behoort te worden verzameld expliciet aan te geven. Daarbij kan gedacht worden aan

elementen als de omvang van de doelgroep, van het (niet)gebruik, en de aard en omvang van prestaties en effecten.

Het gaat erom dat de verzamelde gegevens onderling consistent en vergelijkbaar zijn zodat in samenhang een beeld kan worden verkregen van de resultaten van het beleid voor – in het geval van armoedebestrijding – kwetsbare groepen. Dit is vooral van belang als maatregelen een eigen beleidsdoel kennen, of betrekking hebben op meer groepen dan arme huishoudens alleen.

De Algemene Rekenkamer tekent hierbij aan dat daar waar het gaat om kwetsbare groepen het niet volstaat om te werken met gemiddelden. Daar waar gemiddelden op zich een bevredigend resultaat weerspiegelen biedt dat nog geen garantie dat ook de meest kwetsbare individuen dat niveau halen.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kwam naar voren dat een deel van de maatregelen een reparatie en compensatie was van effecten van andere of eerdere overheidsmaatregelen. De Algemene Rekenkamer geeft het kabinet in overweging hiervoor binnen het armoedebestrijdingsbeleid een afzonderlijk aandachtspunt van te maken. Periodiek zou systematisch geïnventariseerd kunnen worden welke overheidsmaatregelen negatieve en positieve effecten voor huishoudens met een laag of minimuminkomen hebben. Tevens kan worden nagegaan in hoeverre een reparatie of compensatie wenselijk en mogelijk is. De inkomensbijlagen in de Sociale nota kunnen hierbij als opstap dienen. De monitoring op dit deel van het beleid kan dan worden gericht op de aard en hoogte van de effecten en van de reparatie of compensatie.

Tenslotte vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor het volgende. Het feit dat het kabinet een armoedebestrijdingsbeleid als *De andere kant van Nederland* kon voeren is – gelet op enkele economische indicatoren uit de periode 1995–2000 – mede te danken aan de gunstige economische conjunctuur. Het aantal banen nam toe, de verhouding tussen niet-werkenden en werkenden verbeterde zodat de lonen en uitkeringen middels de Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid werden gekoppeld, het financieringsstekort nam af en er kwamen voor de overheid meer middelen beschikbaar. De Algemene Rekenkamer vraagt de aandacht van het kabinet voor de robuustheid van beleid om de armoede te bestrijden in economisch minder gunstige tijden.

7 REACTIE EN NAWOORD

7.1 Inleiding

Op 1 oktober 2002 heeft de Algemene Rekenkamer een reactie gevraagd aan de minister van SZW op het conceptrapport. Het conceptrapport is tegelijkertijd ter kennisneming aan de andere betrokken bewindspersonen gestuurd voor het geval ook zij een reactie wilden geven. De overige betrokken bewindspersonen zijn de ministers van BZK, EZ, Financiën, Justitie, OCenW, V&W, VWS en VROM.

De minister van SZW reageerde op 9 december 2002. De overige ministers hebben geen reactie gegeven.

7.2 Reactie minister SZW

In zijn reactie geeft de minister een samenvatting van de conclusies die de Algemene Rekenkamer op basis van haar onderzoek heeft getrokken. Op grond hiervan «zou het beeld kunnen ontstaan dat het beleid, gemeten aan maatstaven van doeltreffendheid, maar nauwelijks aan de maat is». De minister deelt mee zich niet in dit beeld te herkennen. De regering heeft, zo gaat hij verder, het gevoerde beleid in uiteenlopende documenten uiteengezet, alsmede «wat de inzichten waren en hoe die inzichten zich ontwikkelden. Over de mate waarin die inzichten voldoende zijn of aanleiding geven tot nadere maatregelen» voert de minister gemeen overleg met de Staten-Generaal. Hieraan ontleent hij, zoals de minister schrijft, de standaards waaraan het beleid moet voldoen. De minister vraagt zich af tot welk detailniveau de rijksoverheid het armoedebeleid vormgeeft. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten legt naar zijn mening beperkingen op aan de mate waarin de effecten van het beleid op individueel niveau gemeten kunnen worden. Een beter inzicht in de effecten verhoudt zich zijns inziens slecht tot het voornemen van het kabinet de administratieve lasten terug te dringen.

Verder geeft de minister aan, dat het beleid tot positieve resultaten heeft geleid. De conclusie van de Algemene Rekenkamer dat niet kan worden vastgesteld dat de doelen en uitgangspunten van het beleid zijn gerealiseerd, deelt de minister niet. Hij wijst hiervoor op de afname van het aantal huishoudens op minimumniveau, de ontwikkeling van koopkracht van de lagere inkomens, de afname van het aandeel vaste lasten in uitgaven van lagere inkomenshuishoudens en de afname van het aandeel lagere huishoudens dat aangeeft niet rond te kunnen komen. De minister ontleent deze gegevens ondermeer aan het Armoedebericht 2002, dat CBS en SCP eind november 2002 publiceerden.

Ook wijst de minister erop dat de groei van de werkgelegenheid en het arbeidsmarktbeleid substantieel werk heeft geboden. Dat de «doorwerking» van de maatregelen voor alle huishoudens niet exact is vast te stellen doet volgens de minister daaraan geen afbreuk. Hij schetst hierbij de spanning tussen enerzijds een verdere verfijning – «die in omstandigheden wenselijk kan zijn» – en anderzijds onderzoekstechnische beperkingen, regeldruk en administratieve lasten.

De minister vraagt zich daarnaast af of de beperking die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek heeft aangebracht voldoende recht doet aan het brede scala van genomen maatregelen.

Tenslotte geeft de minister aan dat uit evaluatie blijkt dat de Sociale Conferenties een belangrijke impuls hebben gegeven aan het lokale armoedebeleid en het versterken van netwerken van organisaties van

uitkeringsgerechtigden en lokale bestuurders. Ook op dit punt deelt hij de conclusie van de Algemene Rekenkamer niet.

Hoewel, zo antwoordt de minister, hij de conclusies op belangrijke punten niet deelt, beschouwt hij een aantal aanbevelingen als nuttige bijdragen aan de totstandkoming van het *NAP* dat medio 2003 klaar moet zijn. De in het *NAP* 2001 ingezette lijn moet in het *NAP* 2003 verder zijn uitgewerkt. De aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer deed, om de uitvoering op de uitgezette koers te houden en om inspanningen voor specifieke doelgroepen zichtbaar te maken merkt de minister overigens als politiek aan. Hij tekent hierbij aan dat het juist de lijn van het huidige kabinet is om «de enorme informatiestroom van mede-overheden te reduceren tot kerngegevens».

Op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om het beleid te concentreren op de belangrijkste maatregelen, om duidelijkheid te scheppen over de samenstelling van het pakket maatregelen, om organisatorische voorzieningen te treffen, om inspanningen voor specifieke doelgroepen zichtbaar te maken, om expliciet aan te geven waarover informatie verzameld moet worden en om periodiek systematisch te inventariseren welke effecten overheidsmaatregelen voor huishoudens met een laag of minimuminkomen hebben gaat de minister kort in.

7.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer constateert dat de reactie van de minister uitgaat van een beeld van het armoedebeleid dat verschilt van de beleidsmaatregelen die onder de vlag van «De andere kant van Nederland» zijn uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer heeft haar onderzoek gericht op deze beleidsmaatregelen en heeft daarom een analyse uitgevoerd van 49 concrete maatregelen die het rondkomen moesten bevorderen.

De minister is er op basis van een aantal (recent vastgestelde) ontwikkelingen van overtuigd dat het gevoerde beleid tot positieve resultaten heeft geleid. De Rekenkamer wil de positieve resultaten die de ontwikkelingen te zien geven geenszins weerspreken. Het punt dat de Algemene Rekenkamer hier nogmaals wil benadrukken is dat de analyse van de concrete maatregelen, zoals deze door de Algemene Rekenkamer is gedaan, niet tot een andere constatering kan leiden dan dat er sprake is van een gebrekkige operationalisatie van uitgangspunten, begrippen en doelstellingen en dat het niet mogelijk is vast te stellen of het beleid tot de verlangde resultaten heeft geleid. Zo kan niet worden vastgesteld in welke mate de door de minister geschetste ontwikkelingen zijn toe te schrijven aan het beleid of aan de gunstige economische conjunctuur. De Algemene Rekenkamer wijst er daarom op dat om goed inzicht te krijgen in de doelbereiking en doeltreffendheid van de door haar onderzochte maatregelen beleidsinformatie nodig is die iets zegt over de werking van die maatregelen.

Gegevens hierover kunnen nauwelijks worden verzameld als de doelstellingen onvoldoende zijn geoperationaliseerd. Op basis van informatie kan de besluitvorming plaatsvinden over de eventuele bijsturing van het armoedebeleid.

In meer algemene zin plaatst de Algemene Rekenkamer een kritische kanttekening bij de beschouwingen van de minister over de wijze waarop de doelbereiking en de doeltreffendheid van beleid kan worden vastgesteld, de regeldruk die daarmee gepaard gaat en de verantwoordelijkheidsverdeling met lagere overheden. De minister stelt dat hij het

gevoerde beleid in documenten heeft uiteengezet, hierover gemeen overleg heeft gevoerd met de Staten-Generaal en dat aan dat overleg de standaards voor het beleid worden ontleend. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer biedt deze procedure geen garantie voor het in alle gevallen kunnen vaststellen dat het beleid doelmatig en doeltreffend is (geweest). Daarom zal de Algemene Rekenkamer er op blijven aandringen dat (voorgenomen) beleidsmaatregelen altijd zo worden geformuleerd dat de doelstellingen operationeel zijn, zodat naderhand de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid kunnen worden nagegaan. Naar haar mening kan een dergelijke beleidsformulering leiden tot beleidsinformatie die met een geringe regeldruk het de Algemene Rekenkamer mogelijk maakt haar controlerende taak ook ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid uit te voeren. Ook ziet de Algemene Rekenkamer niet in dat decentralisatie van beleid zou moeten leiden tot globalere uitspraken over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van beleid dan overeenkomt met de doelstelling van de verschillende beleidsmaatregelen.

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om de uitvoering van het beleid op de uitgezette koers te houden en de inspanningen voor specifieke doelgroepen zichtbaar te maken acht de minister politieke uitspraken. De Algemene Rekenkamer gaat voor haar werkzaamheden uit van bestaand beleid. Dat beleid dient zij te controleren op rechtmatigheid en doelmatigheid. Volgens de Algemene Rekenkamer komen haar aanbevelingen om de uitvoering van het beleid op de uitgezette koers te houden en de inspanningen voor specifieke doelgroepen zichtbaar te maken de doelmatigheid van de uitvoering van bestaand beleid ten goede. Zij is het dan ook niet eens met de minister dat het politieke uitspraken betreft. Het achterwege laten van aanbevelingen die de doelmatigheid bevorderen, zou de Algemene Rekenkamer zelfs verweten kunnen worden.

Over de opvatting van de minister dat een beter inzicht in effecten zich slecht verhoudt tot het kabinetsvoornemen de administratieve lasten – op met name gemeenten – terug te dringen, merkt de Algemene Rekenkamer op dat ook zij een voorstander van dit voornemen is. Zij wil de indruk wegnemen dat zij zou pleiten voor een verzwaring van de gegevensverzameling per individuele maatregel. De conclusies en aanbevelingen in het rapport geven daartoe ook geen enkele aanleiding. De Algemene Rekenkamer beveelt juist aan het beleid te concentreren op de belangrijkste maatregelen. Het onderzochte armoedebeleid kenmerkt zich namelijk door een veelheid en verscheidenheid van maatregelen afkomstig van verschillende beleidsterreinen en departementen, waarbij meerdere departementen vraagtekens zetten bij de keuze voor opname van bepaalde maatregelen in het armoedebeleid en zich tegelijkertijd afvragen waarom andere – in hun ogen relevantere maatregelen – niet zijn opgenomen. Concentratie op een beperkte set van kernmaatregelen betekent niet alleen een beperktere informatielast voor derden en ministeries, ook is daardoor beter de regie te houden én kan beter worden (bij)gestuurd.

Voorts verwacht de Algemene Rekenkamer dat een toespitsing op een beperkte set maatregelen de samenhang in en de effectiviteit van de beleidsmaatregelen voor de arme huishoudens ten goede zal komen. De reactie van de minister dat dit in het *NAP* al is vormgegeven deelt de Algemene Rekenkamer ten dele. Het huidige *NAP* biedt naar haar mening nog te weinig zicht op een gestructureerd armoedebeleid.

In het verlengde van het bovenstaande tekent de Algemene Rekenkamer aan er een voorstander van te zijn dat de relatie tussen de opbrengst van een gegevensverzameling en de kosten daarvan in beschouwing worden genomen. Maar graag ziet zij dat dergelijke overwegingen expliciet worden gemaakt. Van tevoren zou duidelijk moeten worden aangegeven over welke elementen informatie behoort te worden verzameld. Voor de in het onderzoek betrokken maatregelen heeft zij dergelijke overwegingen nauwelijks aangetroffen.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de minister veel van de aanbevelingen onderschrijft en voornemens is deze bij de aanpassing van het *NAP* mee te nemen.

Samenvattend stelt de Algemene Rekenkamer, dat het van belang is om de uitvoering van beleid op de uitgezette koers te houden. Hiermee bedoelt zij – geheel in lijn met het gedachtegoed van VBTB – dat de doelstellingen van het beleid helder moeten zijn aangegeven, dat vastgesteld moet worden in hoeverre deze worden gerealiseerd en dat zonodig moet worden bijgestuurd. Dit betekent niet dat (nieuwe) maatschappelijke ontwikkelingen niet tot bijstelling van de oorspronkelijke oogmerken kunnen leiden. Deze keuze is overigens – zoals hierboven al is opgemerkt – niet aan de Algemene Rekenkamer, maar onderhevig aan politieke besluitvorming. Overeenkomstig VBTB zullen ook eventuele nieuwe oogmerken in duidelijke en meetbare termen moeten zijn geformuleerd.

DE ONDERZOCHE MAATREGELLEN

In het onderstaande overzicht is per cluster aangegeven wat de maatregelen behelzen.

Cluster Inkomen

Oudernorm in de bijstandswet (ABW)	Gelijkrekken van inkomenssituatie van ouderen met bijstandsuitkering en een onvolledige AOW t.o.v. ouderen met een volledige AOW-uitkering.
Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (ABW, Bbz)	Zelfstandigen met financiële problemen door bijstandsverlening tijdelijk tegemoet te komen.
Bijstand aan daklozen zonder adres – daguitkering (ABW)	Daklozen zonder adres (zwerfers) de mogelijkheid bieden om hun recht op bijstand te effectueren.
Wet koppeling met afwijkingsmogelijkheid (WKA)	Volledige koppeling van minimumloon, sociale uitkeringen en AOW-pensioenen aan gemiddelde loonontwikkeling van contractlonen.
Wet inkomensmaatregelen 1998	Verschillende aanpassingen binnen enkele sociale verzekerings- en belastingwetten gericht op koopkracht-reparatie.
Ouderenafrek alleenstaanden (LB/IB)	Gerichte inkomensondersteuning alleenstaande ouderen.
Verlaging eerste schijf (LB/IB)	Lastenverlichting via invoering nieuwe eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting.

Cluster Bijzondere Bijstand

Wijziging in toeslagen en beleidsvrijheid voor gemeenten (ABW)	Overheveling van bepaalde kostensoorten uit algemene bijstand naar bijzondere bijstand en vergroting van de beleidsvrijheid voor gemeenten.
Verruiming budget	Verruiming budget bijzondere bijstand.
Categoriale verstrekking	Bieden van de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden bijzondere bijstand te geven aan specifieke groepen.
Wet herziening debiteurenbeleid (Whd)	Versoepeling van terugvorderingsbepalingen.
Vrijlatingsregeling groepen uitkeringsgerechtigden (ABW)	Bieden van mogelijkheid tot behoud van kleine bijverdiensten door oudere werklozen van 57,5 jaar en ouder en alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar.

Cluster Kinderen

Tijdelijke beschikking woonkostentoeslagen (ABW)	Ophoging van de woonkostentoeslag in verband met de invoering van de kindertabel in de huursubsidie.
Verhoging kinderbijslag (AKW)	Verhoging kinderbijslag.
Verhoging budget Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS)	Verhoging budget WTS, die voorziet in een bijdrage in de studiekosten voor kinderen van ouders met een inkomen onder een bepaalde inkomensgrens.
Invoering kindertabel in de huursubsidie (IHS)	Invoering kindertoeslag in de individuele huursubsidie ter compensatie van effecten van maatregelen in de kinderbijslag.
Verhoging van bedragen in de kindertabel in de huursubsidie (IHS)	Verhoging van bedragen in de kindertabel in de huursubsidie

Cluster Lokale Lasten

Verhoging kwijtscheldingspercentages (Invorderingswet)	Verruiming van de kwijtscheldingsnorm voor belastingen van gemeenten en waterschappen. De norm is verruimd, van 90% naar 95% per 1995.
Verhoging kwijtscheldingsnorm (Invorderingswet)	Maatregel is bedoeld ter verruiming van de kwijtscheldingsnorm voor belastingen van gemeenten en waterschappen. De norm is verruimd van 95% naar 100% per 1997.
Vrijlating eigen vermogen bij kwijtschelding (Invorderingswet)	Buiten beschouwing laten van enkele vermogensbestanddelen voor de draagkrachtmeting ten behoeve van de bepaling van het recht op kwijtschelding.
Zalmsnip (Gemeentewet)	Lokale lastenverlichting van € 45 voor gezinshuishoudens.
Aftoppingsvariant onroerende zaakbelasting (OZB, Gemeentewet)	Mogelijkheid voor gemeenten tot een tijdelijke vermindering van de te heffen onroerende zaakbelasting

Cluster Schuldhulpverlening

Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP)	Mogelijkheid voor de rechter tot het treffen van een (wettelijke) schuldsaneringsregeling voor schuldenaren van wie de gemeente heeft beoordeeld dat niet tot een minnelijke schuldenregeling kan worden gekomen.
Tijdelijk vrijstellingsbesluit schuldbemiddelaars (WCK)	Er wordt voorzien in een voorlopige vrijstelling voor private partijen op het verbod op schuldhulpbemiddeling.
Wijziging Wet op de kansspelen Betreft een aantal	maatregelen met betrekking tot kansspelautomaten ter voorkoming en bestrijding van problematisch speelgedrag en gokverslaving.
Wijziging besluit kredietaanbiedingen (WCK)	De wijziging heeft als doel dat bepalingen uit het besluit, dat is gericht op goede voorlichting aan kredietnemers, uniform worden geïnterpreteerd en toegepast.

Cluster Woonlasten

Invoering nieuwe huursubsidiewet (HSW)	De nieuwe Huursubsidiewet vervangt de Wet Individuele Huursubsidie en behelst de nieuwe vaststelling van de parameters in de huursubsidie (zoals normhuren, kwaliteitskorting en aftoppingsgrenzen)
Indexering kwaliteitskortingschijven (HSW)	Aanpassing aan de inflatie van de huurniveaus waarboven de kwaliteitskorting begint.
Aanpassing alleenstaudentabel (HSW)	Verlaging van de normhuur, het bedrag dat huurders zelf worden geacht te betalen, rondom het minimumloon.
Eenmalige koopkrachtreparatie via IHS-cheque (IHS)	Huursubsidie-ontvangers met kinderen krijgen een bedrag uitgekeerd ter compensatie van getroffen maatregelen in de kinderbijslag.
Aanpassingsmogelijkheid normhuur aan nettobijstandsnorm (HSW)	Koppeling van indexering van de normhuur aan het stijgingspercentage van het netto bijstandsinkomen.
Uitzonderingsmaatregel huursubsidie (HSW)	Vermindering van de kwaliteitskorting op de huursubsidie voor ouderen, alleenstaanden en gehandicapten die een aangepaste woning betrekken.
Vangnetconstructie in Huursubsidiewet (HSW)	Voorziening is erop gericht om plotselinge inkomensdalingen (deels) te kunnen compenseren met een hogere huursubsidie.
Ontdooiing en indexering maximale huurgrens (HSW)	Aanpassing van het bedrag van de maximale huurgrens aan de inflatie.
Wijziging Wet balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting	Mogelijkheid voor sociale verhuurders tot ontheffing van de norm van minimale huurstijging van 3,5% per jaar.

Cluster Ziekte of handicap

Verruimingen forfait buitengewone lasten (LB/IB)	Verruiming van het bedrag en van de aftrekmogelijkheden van buitengewone lasten voor chronisch zieken.
Jonggehandicaptenaftrek (WAJONG, LB/IB)	Invoering van een aftrekpost in de inkomstenbelasting voor jonggehandicapten die een WAJONG-uitkering genieten.
Compensaties eigen bijdrage-regeling (Zfw)	Aanpassing van de bedragen voor eigen bijdragen voor particulier- en ziekenfondsverzekerden en compensatie voor deze aanpassingen.
Ziekenfonds 65-plus (Zfw)	Waarborging dat ieder die ziekenfondsverzekerd is bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd daarna ziekenfondsverzekerd blijft.
Ziekenfonds zelfstandigen (Zfw)	Een uitbreiding van de kring der Zfw-verzekerden met de groep zelfstandigen die gelet op hun inkomen in aanmerking komen voor een Zfw verzekering.
Gebitsprothesen terug in ziekenfonds (Zfw)	Opname van gebitsprothesen in het ziekenfonds.
Aanpassingen hulpmiddelenpakket (Regeling hulpmiddelen, Zfw)	Behelst een aantal aanpassingen in de Regeling hulpmiddelen 1996 zoals een duidelijker omschrijving van aanspraken op hulpmiddelen.
Harmonisatie eigen bijdrage woningaanpassingen (WVG)	Verlaging en harmonisatie eigen bijdrage voor woningaanpassingen voor gehandicapten.
Bijstelling van de Regeling inzake eigen betalingen en eigen bijdragen (WVG)	De aanpassingen hebben o.a betrekking op de draagkrachtberekening voor eigen bijdragen en op de normering van deze bijdragen.
Bovenregionale vervoersvoorziening gehandicapten (WVG)	Het Rijk heeft met een vervoerder een contract gesloten voor het bovenregionaal vervoer van gehandicapten.
Aanpassing eigen bijdragen bewoners verzorgingstehuizen (AWBZ)	Nieuw eigen-bijdragesysteem voor bewoners van verzorgingstehuizen.
Verhoging inkomensgrenzen (AWBZ)	Verbreiding van de inkomensklassen waarnaar de eigen bijdragen voor AWBZ-instellingen worden berekend.
Vrijstelling kijk- en luistergeld bewoners verzorgingstehuizen	Bewoners van verzorgingstehuizen worden vrijgesteld van het betalen van kijk- en luistergeld.
Instelling illegalenfonds (in kader van Koppelingswet).	Betreft de mogelijkheid tot het doen van uitkeringen aan zorgverleners in verband met aan illegalen verleende medische noodzakelijke zorg.

BIJLAGE 2**AFKORTINGEN**

ABW	Algemene Bijstandswet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BBZ	Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen
BKS	Bijstandskennmerkenstatistiek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
ESF	Europees Sociaal Fonds
EZ	Economische Zaken
GSI	Grotestedenbeleid en Integratie
IB	Wet op de Inkomstenbelasting
IHS	Individuele huursubsidie
IPO	Inkomstenpanelonderzoek
LB	Wet op de Loonbelasting
MGA	Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid
NAP	Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting
OCenW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SPAK	Specifieke Afdrachtkorting
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
V&W	Verkeer en Waterstaat
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheid
WCK	Wet op het Consumentenkrediet
WHD	Wet Herziening Debiteurenbeleid
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WKA	Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid
WSF	Wet op de Studiefinanciering
WSNP	Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WTS	Wet tegemoetkoming studiekosten
WVG	Wet voorziening gehandicapten
WW	Werkloosheidswet
ZFW	Ziekenfondswet

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
<p>Algemeen Waardering voor de inzet en ambitie voor het beleid; er is veel geld beschikbaar gesteld De resultaten van het beleid kunnen echter niet worden vastgesteld</p>	<p>Concentratie op de belangrijkste maatregelen, een helder referentiekader en een gerichte informatieverzameling</p>	<p>De minister herkent zich niet in het beeld dat het rapport oproept</p>	<p>De reactie van de minister gaat uit van een beeld dat verschilt van de maatregelen die onder de vlag van «De andere kant van Nederland» zijn uitgevoerd en die de Algemene Rekenkamer onderzocht</p>
<p>Beleidsontwikkeling De aanpak was te omvangrijk, te complex en daardoor lastig te beheersen Het beleid miste richting en samenhang</p>	<p>Concentratie op de belangrijkste maatregelen bij de totstandkoming, uitvoering en informatievoorziening van het beleid</p>	<p>In opeenvolgende documenten is het beleid uiteengezet, zijn inzichten aangegeven en hoe die zich ontwikkelden De minister concentreert zich op de meest kwetsbare groepen</p>	<p>De geschetste werkwijze bood geen garantie om te kunnen vaststellen of het beleid doelmatig en doeltreffend geweest is Uit het onderzoek kwam naar voren dat zelfs de betrokken departementen niet eenduidig waren over het beleid en de invulling daarvan</p>
<p>Het ontbrak aan een referentiekader Het ontbrak aan heldere en toetsbare doelstellingen; beleidskeuzes waren onvoldoende onderbouwd</p>	<p>Ontwerp een referentiekader zodat bij het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid duidelijk wordt welke maatregelen en initiatieven tot het beleid (gaan) behoren</p>	<p>In het <i>NAP 2001</i> zijn reeds vorderingen gemaakt de verschillende aspecten in een consequente structuur van streefdoelen, maatregelen en indicatoren vorm te geven. Dit zal in het <i>NAP 2003</i> worden vervolmaakt</p>	<p>Het huidige <i>NAP</i> biedt nog te weinig zicht op een gestructureerd beleid</p>
<p>De organisatorische inbedding was te beperkt</p>	<p>Er moeten organisatorische voorzieningen zijn om de uitvoering op koers te houden</p>	<p>Op rijksniveau draagt SZW zorg voor een coördinerende rol. In het <i>NAP</i> hebben de betrokken departementen streefdoelen geformuleerd, terwijl een interdepartementale werkgroep onder coördinatie van SZW de realisatie bijhoudt</p>	<p>Concentratie op een beperkte set maatregelen komt ook de regie ten goede</p>
<p>Het ontbrak aan een referentiekader</p>	<p>Overweeg om binnen het armoedebestrijdingsbeleid systematisch te inventariseren welke overheidsmaatregelen positieve of negatieve effecten voor huishoudens met een laag of minimuminkomen met zich mee zullen brengen en monitor deze effecten</p>	<p>Dit wordt in de tweejarige cyclus van het <i>NAP</i> inmiddels gedaan voor een beperkte set van de meest relevante overheidsmaatregelen</p>	

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord
<p>Informatievoorziening Er was te weinig relevante informatie over de resultaten</p>	<p>Spits de informatievoorziening toe op een beperkte set van maatregelen en geef duidelijk aan waarover informatie moet worden verzameld</p>	<p>Het beleid heeft tot positieve resultaten geleid Een verdere detaillering van gegevensverzameling moet worden afgewogen ten opzichte van onderzoektechnische beperkingen, regeldruk en administratieve lasten Het verdient inderdaad aanbeveling te focussen op de effecten van een beperkte set maatregelen</p>	<p>De Algemene Rekenkamer wil de positieve resultaten niet weerspreken, maar deze nemen de conclusies van haar onderzoek niet weg De Algemene Rekenkamer blijft ervoor pleiten dat om inzicht te verkrijgen in de doelmatigheid en de mate waarin de doelen bereikt zijn er beleidsinformatie nodig is Beleidsmaatregelen moeten zo worden geformuleerd dat doelstellingen operationeel zijn, zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid kan worden vastgesteld – een dergelijke beleidsformulering kan leiden tot beleidsinformatie die met een geringe druk mogelijk maakt voor de Algemene Rekenkamer om haar controletaak te verrichten</p>
<p>Doelgroepen zijn onvoldoende afgebakend</p>	<p>Maak daar waar doelgroepen voor het beleid zijn benoemd duidelijk welke inspanningen voor deze doelgroepen worden geleverd</p>	<p>De minister wil niet voor elke doelgroep afzonderlijke maatregelen in het leven roepen. Bij maatregelen voor specifieke doelgroepen zullen inspanningen zichtbaar worden gemaakt, in alle andere gevallen zullen kosten en baten moeten worden afgewogen</p>	
<p>De aanwezige informatie was dikwijls niet toegesneden op arme huishoudens Er waren weinig empirische gegevens Waardering voor de inspanningen om informatie over de bijzondere bijstand te verzamelen</p>	<p>Zorg er bij de informatieverzameling voor dat de gegevens over de verschillende maatregelen onderling consistent en vergelijkbaar zijn, zodat in samenhang een beeld van de resultaten van het beleid kan worden verkregen</p>	<p>Het kabinet streeft naar een vermindering van regeldruk, rapportageverplichtingen en administratieve lasten bij mede-overheden</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is een voorstander van dit voornemen, maar is van mening – zoals boven al aangegeven – dat beleid zo kan worden geformuleerd dat informatie hierover met een geringe druk kan worden verzameld</p>
<p>Nieuw beleid Het <i>NAP</i> is overzichtelijker dan voorgaande beleidsdocumenten en er is naar gestreefd om doelstellingen te kwantificeren en meetbaar te maken.</p>		<p>De minister beschouwt een aantal aanbevelingen als nuttige bijdragen voor de totstandkoming van het <i>NAP</i> 2003</p>	
<p>Politieke weging</p>		<p>De minister merkt de aanbevelingen over het op koers houden en het zichtbaarst maken van inspanningen voor specifieke doelgroepen als politiek aan</p>	<p>De Algemene Rekenkamer gaat uit van bestaand beleid Het kan haar worden verweten als zij deze aanbevelingen niet zou doen als de doelmatigheid hiermee gediend is Op koers houden betekent voor de Algemene Rekenkamer dat doelstellingen helder moeten zijn, dat vastgesteld moet worden in hoeverre deze zijn gerealiseerd en dat zonodig moet worden bijgestuurd</p>