



Rekenkamer Weert

Onderzoeksopzet armoedebeleid

Juni 2010

1. Achtergrond en aanleiding onderzoek

De economie is verkozen tot onderwerp nummer 1 in het kader van de Tweede Kamer verkiezingen. Dit is onder de huidige economische omstandigheden geen toeval. Burgers maken zich op dit moment druk om de effecten van de economische crisis op hun persoonlijke levensomstandigheden. Burgers die in armoede leven zijn kwetsbaar; vooral in deze economisch zware tijden. Maar armoede is meer dan alleen een financieel verhaal. Uit diverse onderzoeken blijkt een directe correlatie tussen armoede en depressie, opvoedingsproblemen en andere zaken die het toekomstperspectief van burgers en soms wel generaties, ernstig nadelig beïnvloeden.

In het onderzoek van Stichting de Pijler, 'Lokaal armoedebeleid in beweging - Inventarisatie armoedebeleid in Limburgse gemeenten', 2007 wordt vermeld dat de provincie Limburg op de vierde plaats staat op de armoederanglijst van gemeenten op basis van het aantal huishoudens met een laag inkomen (CBS-norm) of op het sociaal minimum (105% van de bijstandsnorm). Gemeente Weert stond in 2007 op deze ranglijst van 489 gemeenten op nummer 222.

Wat is armoede?

Volgens de literatuur kent Armoede een acute en een chronische verschijningsvorm. Acute armoede kan zich voordoen bij (ongeplande) veranderingen in de persoonlijke leefsituatie, zoals bij echtscheiding of grote wijzigingen in inkomen of uitkering. Chronische armoede doet zich voor wanneer iemand voortdurend te weinig inkomen en/of teveel aan schulden heeft. De definitie van armoede kan worden benaderd vanuit de enge of de ruime betekenis. Bij de enge betekenis van armoede gaat het vooral om de financieel/inkomenscomponent. Van Dale omschrijft armoede als 'de toestand waarin iemand verkeert, die bijna niets heeft om van te leven.' De Verenigde Naties omschrijft armoede als het niet kunnen voorzien in de primaire levensbehoeften. Om te bepalen of er sprake is van armoede wordt het inkomen van een bepaald huishouden vergeleken met een bepaalde armoedegrens. De wijze waarop de armoedegrens wordt berekend, kan volgens de literatuur in drie categorieën worden ingedeeld:

- (1) Absolute methoden voor bepaling armoedegrens: hierbij is het uitgangspunt dat een bepaald type huishouden en specifiek minimale basispakket aan levensbehoeften nodig heeft.
- (2) Relatieve methoden voor bepaling armoedegrens: hierbij wordt, in tegenstelling tot de absolute armoedegrensberekening, de relatieve welvaartspositie als uitgangspunt gehanteerd.
- (3) Subjectieve methoden voor bepaling armoedegrens: bij deze methode wordt gekeken wat men in de samenleving beschouwt als een minimaal inkomen of de meningen hierover onder de bevolking.

Uit analyse van het CBS (Soede, 2006; Soede & Vrooman 2007) blijkt dat aan alle drie de methoden om de armoedegrens vast te stellen voor- en nadelen kleven. Welke armoedegrens gehanteerd wordt is van invloed op de geconstateerde relatieve omvang van de armoede. De Sociaal Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek hanteren als standaard voor de beschrijving van armoede twee grenzen:

- (1). De lage-inkomengrens: deze grens geeft een voor inflatie gecorrigeerde tijdsbeeld van de koopkracht gebaseerd op het bijstandsniveau van 1979.
- (2). De beleidsmatige armoedegrens: bij deze grens wordt het sociaal minimum als uitgangspunt genomen, waarbij ook een koppeling met de loonontwikkeling wordt meegenomen.

De definitie van armoede kan ook vanuit een breder perspectief worden bekeken; namelijk vanuit het perspectief van sociale uitsluiting. In de Armoedemonitor 2007 worden de kenmerken van sociale uitsluiting uiteengezet zoals uitgebeeld in onderstaand tabel.

Tabel 1: kenmerken sociale uitsluiting

Kenmerken sociale uitsluiting		
Economisch-structurele uitsluiting (verdelingsdimensie)	Materiële deprivatie Onvoldoende geld voor basisbehoeften en materiële goederen: <i>lifestyle</i> deprivatie; problematische schulden; betalingsachterstanden (o.a. woonkosten).	Onvoldoende toegang tot (overheids)voorzieningen (<i>social rights</i>) Wachlijsten, financiële belemmeringen en andere drempels voor: gezondheidszorg, onderwijs (speciaal voor kinderen), huisvesting, juridische hulp, sociale voorzieningen, sociale zekerheid, schuldhulp
Sociaal-culturele uitsluiting (relationele dimensie)	Onvoldoende sociale participatie Tekort aan participatie in formele en informele sociale netwerken, inclusief vrijetijdsactiviteiten; onvoldoende sociale ondersteuning; sociaal isolement.	Onvoldoende normatieve integratie Afwijzen van algemeen geldende waarden en normen behorend bij sociaal burgerschap, o.a. tot uiting komend in misbruik van sociale zekerheid; delinquent gedrag; afwijkende opvattingen over rechten en plichten van mannen en vrouwen; geen betrokkenheid bij de buurt en de samenleving als geheel.

Bron: Armoedemonitor 2007

In het kader van dit onderzoek hanteert de rekenkamer de definitie van armoede vanuit dit bredere perspectief.

Belangrijkste risicogroepen

In de Armoedemonitor 2007 worden vier risicogroepen benoemd: eenoudergezinnen, niet-westerse allochtonen, uitkeringsgerechtigde anders dan gepensioneerden en zelfstandigen.

Verantwoordelijkheid van gemeenten bij armoedebestrijding

Het algemene, generieke inkomensbeleid is het domein van de Rijksoverheid. Hiertegenover staat de verantwoordelijkheid van de gemeente om aanvullend aan het algemene rijksinkomensbeleid, individuele burgers specifieke financiële en sociale ondersteuning te bieden. Uit onderzoek van Stichting de Pijler (2007) blijkt dat het armoedebeleid van de gemeente Weert voor streeft naar re-integratie naar werk gericht op burgers met een inkomen tot 115% van het bijstandsinkomen. Volgens het ministerie van Sociale Zaken hebben gemeenten ook een regiefunctie als het gaat om de integraliteit van maatregelen om te komen tot een effectieve inzet van een cumulatie van maatregelen.

Waarom dit onderzoek?

De rekenkamer wil graag onderzoeken op welke wijze gemeente Weert invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid ten aanzien van armoedebestrijding. Insteek hierbij zijn de ervaringen van het armoedebeleid van inwoners die behoren tot de risicogroep.

Een illustratief onderzoek onder risicogroepen kan de raad inzicht geven over hoe het armoedebeleid op individueel niveau doorwerkt. Deze benadering treedt buiten de theoretische verhandelingen over armoedebeleid en geeft inzicht in de realiteit van individuele gevallen die met armoede te maken hebben¹.

2. Doelstelling, onderzoeksvragen, referentiekader en methoden

Het beoogde effect van het onderzoek is om op basis van casestudies aan de raad te illustreren wat de effecten zijn van het armoedebeleid van gemeente Weert. Het onderzoek gaat daarmee in op de doeltreffendheid van het armoedebeleid.

Onderzoeksvragen

Wat ervaren 'inwoners in armoede' van het armoedebeleid van de gemeente Weert?

Deelvragen

1. Hoe wordt armoede gedefinieerd door de gemeente Weert?
2. Wat is de doelgroep van het armoedebeleid en wat is de omvang van deze groep in de gemeente Weert?
3. Uit welke onderdelen en voorzieningen bestaat het armoedebeleid van de gemeente Weert?
4. Op welke wijze geeft de gemeente Weert invulling aan haar regiefunctie als het gaat om de integraliteit van maatregelen van verschillende organisaties?
5. Wat zijn de ervaringen van de doelgroep met het armoedebeleid?

Referentiekader

Omdat het gaat om illustratief onderzoek, wordt in plaats van een normenkader gebruikgemaakt van een referentiekader. Dit referentiekader bestaat o.a. uit drie thema's die samenvallen met de doelstellingen van het beleid.

- Bevorderen instroom;
- Bevorderen uitstroom;
- Bevorderen activering.

De data – verzameling zal worden gestructureerd langs deze drie thema's.

¹ Karlijn van der Graaf en Berry van Rijswijk, *Armoede heeft een gezicht gekregen*. De armoedesituatie in Limburg, februari 2006.

Onderzoeksmethoden

De rekenkamer werkt vanuit het perspectief leren en participeren. Hiervoor wil de rekenkamer innovatieve onderzoeksmethoden voor inzetten. In het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van:

- Interviews vanuit het beleid met o.a. ervaringsdeskundigen, hulpverleners, belangenorganisatie, ambtenaren, etc.;
- Interviews met doelgroep;
- Documentenstudie.

3. Aanpak en te verwachten resultaten

De rekenkamer zal het onderzoek begeleiden. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een extern bureau. Op basis van dit onderzoekplan zullen 3 bureaus worden uitgenodigd om te offrenen.

Selectiecriteria voor het selecteren van een bureau zijn:

- Kennis van en ervaring met het onderzoeksonderwerp;
- Competenties van het bureau/onderzoeken (schrijven, workshops, onderzoekstechnieken);
- Kennis van en ervaring met innovatieve onderzoeksmethoden;
- Referenties;
- Kennis van en ervaring met onderzoek binnen gemeentelijke setting.

De rekenkamer volgt een aanpak die bestaat uit 7 stappen om de doelstelling van het onderzoek te realiseren. Deze stappen zijn:

1. Voorbereiding;
2. Opstellen van referentiekader;
3. Dataverzameling;
4. Technische reactie van college van B&W
5. Opstellen conclusies en aanbevelingen
6. Bestuurlijke reactie van college van B&W
7. Oplevering van het eindrapport

Voorbereiding

Het **doel** van deze stap is om het onderzoek op een professionele wijze voor te bereiden. De **activiteiten** die in dit kader uitgevoerd worden zijn:

- het opstellen van de onderzoeks aanpak;
- het opstellen van de detailplanning;
- het verzamelen van de benodigde informatie (dossiers, werkprocessen, etc);
- selectie van de onderzoeker(s).

Het concrete **resultaat** is een professioneel voorbereid onderzoek, dat in de startblokken staat om uitgevoerd te gaan worden.

Opstellen van referentiekader

Het **doel** van deze stap is om het referentiekader te bepalen en te beschrijven. Hiermee wordt als het ware de bril bepaald waarmee de dataverzameling wordt gestructureerd. Het beleid van de gemeente Weert zal onderdeel uitmaken van dit referentiekader.

De **activiteit** die in het kader van stap 2 moet worden uitgevoerd is uitwerking van dit referentiekader op een zodanige wijze dat het referentiekader een structuur biedt bij

het verzamelen en analyseren van de data. Het **resultaat** is een verantwoord referentiekader.

Dataverzameling

Het **doel** van deze stap is om de gegevens voor de onderzoeksvragen te inventariseren.

Het **resultaat** zijn de geïnventariseerde feiten in relatie tot het referentiekader.

Technische reactie van college van B&W

Aan het college van B&W zal de dataverzameling bekend worden gemaakt in een korte rapportage. Het college wordt gevraagd om binnen een periode van 3 weken te reageren ten aanzien van de juistheid en volledigheid van de dataverzameling. Het **resultaat** van deze technische reactie is een dataverzameling die juist en volledig is.

Opstellen conclusies en aanbevelingen

Op basis van de confrontatie tussen dataverzameling en referentiekader worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het **resultaat** is conclusies en aanbevelingen.

Bestuurlijke reactie van college van B&W

Het college wordt gevraagd om binnen een periode van 3 weken te reageren op het rapport incl. de conclusies en aanbevelingen. Deze bestuurlijke reactie wordt aan het rapport toegevoegd.

Oplevering van het eindrapport

Het opgeleverde rapport wordt door de rekenkamer aangeboden aan de raad.

4. Planning en organisatie

De volgende globale planning dient als uitgangspunt:

Planning	Omschrijving
2^{de} kwartaal 2010	Onderzoeksoptzet is vastgesteld Onderzoeksbureau is geselecteerd Onderzoeksvoorstel is gereed
3^{de} kwartaal 2010	Dataverzameling/rapport van bevindingen is gereed
3^e kwartaal	Concept conclusies en aanbevelingen
3^e kwartaal 2010	Technische reactie college gereed
3^{de} kwartaal 2010	Uitwerking conclusies en aanbevelingen
4^e kwartaal 2009	Bestuurlijke reactie college gereed
4^{de} kwartaal 2010	Eindrapport is gereed

Literatuurlijst

De volgende bronnen zijn geraadpleegd bij het opstellen van dit document:

Sociaal en Cultureel Planbureau, *De onbereikte minima, niet gebruik van inkomensafhankelijke regelingen, eerste resultaten*, Den Haag, april 2006.

Corinne van Galen en René van Griensven, *Inventarisatie armoedebeleid G27*, SGP, Den Haag, september 2006.

Taskforce Armoede, *Rapport van de Taskforce Armoede Gemeente 's-Hertogenbosch*, 's-Hertogenbosch, oktober 2006.

Karlijn van der Graaf en Berry van Rijswijk, *Armoede heeft een gezicht gekregen. De armoedesituatie in Limburg*, februari 2006.

Stichting de Pijler, *Naar een nieuw lokaal armoedebeleid*, mei 2006.

Gemeente Tilburg, *De cirkel doorbreken. Bevindingen van de TaskForce Armoede*, september 2006.

Arjan Soede, *Naar een nieuwe armoedegrens? Basisbestedingen als maatstaf voor een tekortschietend inkomen*, augustus 2006.

Stichting de Pijler, *'Lokaal armoedebeleid in beweging - Inventarisatie armoedebeleid in Limburgse gemeenten'*, 2007.

¹ Stimulansz, *Gemeentelijk armoedebeleid*, 2008.