

Vergaderjaar 2002–2003

**28 785**

## **Armoedebestrijding: de financiële ondersteuning**

**Nr. 3**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 10 maart 2003

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft<sup>1</sup> over het rapport van de Algemene Rekenkamer «Armoedebestrijding: de financiële ondersteuning» (kamerstuk 28 785, nrs. 1–2) de navolgende vragen aan de Algemene Rekenkamer ter beantwoording voorgelegd. De vragen, alsmede de daarop op 10 maart 2003 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Atsma

De griffier voor deze lijst,  
Nava

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), fng ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (CU), de Vries (VVD), de Haan (CDA), Atsma (CDA), fng voorzitter, Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Hoogervorst (VVD), Nicolai (VVD), ten Hoopen (CDA), de Pater-van der Meer (CDA), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), de Nerée tot Babberich (CDA), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Nijs (VVD), Stuurman (PvdA), Rutte (VVD), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA) en Vacature (LPF).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Fierens (PvdA), van der Vlies (SGP), de Grave (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), van Gent (GL), Duyvendak (GL), de Ruiters (SP), Blok (VVD), Hofstra (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Ferrier (CDA), Van Geel (CDA), Vergeer-Mudde (SP), de Vries (CDA), Vacature (LPF), Mastwijk (CDA), Smeets (PvdA), van Heemst (PvdA), Aptroot (VVD), Smits (PvdA), van Beek (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA) en Vacature (LPF).

1

*Kan de Algemene Rekenkamer inschatten in hoeverre een verdere kwantificering van beleid zal leiden tot een toename van de administratieve lastendruk?*

Nee, want zo'n inschatting is afhankelijk van de gekozen oplossingen. De Algemene Rekenkamer is geen voorstander van verhoging van de lastendruk; zij pleit er ook niet voor om uitsluitend via registraties meer inzicht in de resultaten van het beleid te krijgen. De Algemene Rekenkamer acht voor deze materie afzonderlijke onderzoeken, waarbij op basis van empirische gegevens tot conclusies wordt gekomen, bij uitstek geschikt om informatie te leveren. Zij stelt zich voor dat hierbij gebruik wordt gemaakt van steekproeftechnieken. Afzonderlijke onderzoeken passen ook goed in het kader van een beleidsinspanning die een vooraf vastgestelde periode van jaren bestrijkt, zoals *De andere kant van Nederland* of, op dit moment, het *Nationaal actieplan ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting*.

Verder beveelt zij in *Armoedebestrijding, de financiële ondersteuning (Armoedebestrijding)* aan om het beleid op een beperktere set maatregelen te concentreren<sup>1</sup>.

2

*Is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat zij voldoende inzicht heeft verkregen in de maatregelen die niet door het Rijk maar door de gemeenten of door zelfstandige bestuursorganen zijn uitgevoerd? Wat zijn globaal de verschillen in kwaliteit van verantwoording.*

De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het rapport betreffen het totaalpakket van de 49 maatregelen. De focus van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer lag niet op de individuele maatregelen, maar op het totaalpakket voor financiële ondersteuning.

Voorzover het gemeenten betreft moet worden opgemerkt, dat de gemeenten de meeste maatregelen die zij uitvoeren financieren uit het gemeentefonds of uit andere eigen middelen. Ook de middelen die het Rijk voor bijvoorbeeld de WVG of de bijzondere bijstand aan de gemeenten ter beschikking stelt, lopen via het gemeentefonds. De middelen voor beide maatregelen worden hier via een zogenaamd geoordeeld budget aan toegevoegd.

Terugkijkend op vijf jaar *De andere kant van Nederland* moet worden geconcludeerd, dat er wel verschillende pogingen zijn gedaan om op basis van reconstructies, modellen en simulaties tot inzichten te komen, maar dat de verantwoordelijke ministeries – in de periode waarin de Algemene Rekenkamer haar onderzoek uitvoerde – over het algemeen beperkt gegevens uit de praktijk hadden. Dit gold ook voor de uitvoering van armoedebeleid door gemeenten. Hoewel verschillende onderzoeken duidelijk hebben gemaakt dat gemeenten bijzondere bijstand verstrekken, kwijtschelding voor vaste lasten verlenen en eigen aanvullende maatregelen hebben getroffen, ontbreekt nogal eens het inzicht in de resultaten, de kosten en het niet-gebruik.

Bij het verzamelen van informatie heeft de Algemene Rekenkamer zich primair gericht tot de ministeries die voor de verschillende maatregelen verantwoordelijk waren. De rapportages waarnaar zij in dit kader door de betrokken departementen voor beleidsgegevens werd verwezen liepen erg uiteen: het waren niet uitsluitend verantwoordingsdocumenten, maar ook evaluaties en monitors.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2002–2003, 28 785, nrs 1–2, blz. 39, 40.

*Waarom heeft de Algemene Rekenkamer geen onderzoek gedaan naar de bestedingen en verantwoordingen op gemeentelijk niveau?*

De Algemene Rekenkamer heeft krachtens de Comptabiliteitswet 2001<sup>1</sup> geen bevoegdheid om onderzoek te doen bij gemeenten. Bij aanvang van het onderzoek was het wel de bedoeling om op vrijwillige basis aan gemeenten medewerking te vragen. Daar is in de uitvoering van het onderzoek van afgezien, omdat uit het onderzoek naar voren kwam dat doelstellingen en begrippen van *De andere kant van Nederland* onvoldoende waren uitgewerkt, de samenstelling van het beleid ondoorzichtig was en dat gemeenten zelf niet altijd zicht hebben op bijvoorbeeld de resultaten van hun beleid.

*Waarom heeft de Algemene Rekenkamer de rapporten over de harmonisatie van inkomensafhankelijke maatregelen niet betrokken in de beoordeling van de doeltreffendheid van het armoedebeleid?*

In het kader van de harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen zijn drie rapporten verschenen<sup>2</sup>. Hoewel de Algemene Rekenkamer over deze rapporten niet afzonderlijk heeft gerapporteerd, zijn de betreffende rapporten wel in het onderzoek meegenomen.

Het eerste rapport *Armoede en armoedeval* verscheen al in september 1997. Voor een evaluatie van de effecten van het beleid, was het op dat moment nog te vroeg.

Het tweede rapport *Inkomensafhankelijke regelingen; kan de uitvoering eenvoudiger?* is vooral technisch van aard.

De grote waarde van het derde rapport *De armoedeval, analyse en oplossingen* is dat het vooral het mechanisme van de armoedeval laat zien.

Zowel in tekst als in grafieken is sindsdien duidelijk hoe de armoedeval werkt. Deze uiteenzettingen zijn echter gebaseerd op fictieve cases. Het materiaal hiervoor is ontleend aan rapporten, die eveneens in het onderzoek zijn betrokken.

Overigens werden in de bovengenoemde drie rapporten ook maatregelen behandeld, die geen onderdeel van *De andere kant van Nederland* uitmaakten.

*Waarom heeft de Algemene Rekenkamer nauwelijks aandacht besteed aan de beoordeling van het bereik van de inkomensafhankelijke maatregelen, zoals dat ook tijdens de jaarlijkse begrotingsbehandeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (het schriftelijke deel) aan de orde is?*

Voor informatie over het bereik van inkomensafhankelijke regelingen heeft de Algemene Rekenkamer zich primair gericht tot de ministeries die voor de verschillende maatregelen verantwoordelijk waren. Dit sloot namelijk het beste aan bij het uitgangspunt van *De andere kant van Nederland*, dat de verantwoordelijkheid voor evaluaties uitsluitend bij de vakministeries lag<sup>3</sup>. De door de ministeries aan de Algemene Rekenkamer aangereikte evaluaties en rapporten zullen tevens de belangrijkste bronnen zijn geweest, die ten grondslag lagen aan de mededelingen die de minister in de begrotingsbehandeling heeft gedaan.

Voor enkele afzonderlijke maatregelen zijn de begrotingsbehandelingen overigens wel bekeken; hierover is echter niet afzonderlijk gerapporteerd.

Verder vielen de begrotingsbehandelingen 2002 en 2003 in ieder geval buiten het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, omdat de informatieverzameling van het onderzoek tot uiterlijk medio 2001 liep. De enige

<sup>1</sup> Op deze algemene regel is één uitzondering: artikel 92, CW2001, betreffende de controle van EU-subsidies.

<sup>2</sup> Dit zijn: Interdepartementale commissie Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen: *Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Den Haag 1997; Werkgroep Vervolgstudie Derksen: *Inkomensafhankelijke regelingen. Kan de uitvoering eenvoudiger?*, Den Haag 1999; Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke regelingen: *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Den Haag februari 2000.

<sup>3</sup> *Armoedebestrijding*, Tweede Kamer 2002–2003, 28 785, nrs 1–2, blz. 39.

uitzonderingen hierop zijn de laatste koopkrachtontwikkelingen uit de *Armoedemonitor 2001* en de ontwikkeling bij de bijzondere bijstand uit diezelfde publicatie, omdat het ministerie van SZW dit als een belangrijke ontwikkeling zag.

6

*Wat is het oordeel over de transparantie van het bereik van de inkomensafhankelijke maatregelen en over de mogelijke stapeling van maatregelen in individuele situatie de koopkracht effecten bij gebruik of juist het onterecht niet gebruik van maatregelen?*

Uit het onderzoek kwam naar voren dat het feitelijke bereik van inkomensafhankelijke regelingen veelal onduidelijk is. Er was in de periode waarover de Algemene Rekenkamer haar gegevens verzamelde nauwelijks informatie over de praktijk van individuele regelingen, laat staan over de samenloop daarvan. Weliswaar is in verschillende rapporten – bijvoorbeeld in *De armoedeval, analyse en oplossingen* – getracht de samenloop van maatregelen tot uitdrukking te brengen, maar het is de vraag in hoeverre de praktijk van huishoudens hiermee overeenstemt.

7

*Met welke registraties zou naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer een beter zicht verkregen kunnen worden op het inkomenseffect en het bereik en de stapeling van inkomensafhankelijke regelingen afgezet tegen het doelgroepen beleid?*

Voordat registraties een rol kunnen spelen zal er naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer eerst voor moeten worden gezorgd, dat doelstellingen in termen van concrete en beïnvloedbare prestaties en effecten worden geoperationaliseerd. Verder zullen, als het om een totaalpakket gaat, de resultaten van afzonderlijke maatregelen onder één noemer gebracht moeten worden.

Aan dat laatste was in *De andere kant van Nederland* voldaan door aan te geven dat voor de monitoring het beleidsmatig minimum als grens moest worden gehanteerd. In de praktijk bleek deze grens evenwel nauwelijks te zijn toegepast. Een volgende stap is om de gekozen grens of grenzen ook echt te gebruiken in alle evaluaties, monitors en metingen die worden verricht. Het is van belang dat de minister hierop toeziet vanuit zijn registrerende rol.

Er is geen algemene uitspraak mogelijk welke registraties dit inzicht kunnen opleveren. De Algemene Rekenkamer verwacht dat er in ieder geval ook via afzonderlijke (steekproefsgewijze) onderzoeken naar gestreefd moet worden om informatie over de praktijk te verzamelen. Hierbij speelt ook de overweging de administratieve lastendruk zoveel mogelijk te beperken.

Een monitor waarbij registraties ongetwijfeld een rol hebben gespeeld is *Om arm Amsterdam, Amsterdamse Armoedemonitor 2000*. Deze biedt niet alleen informatie over de opzet, maar ook over de werking van het lokale armoedebeleid. Uit deze monitor komt tevens naar voren dat op onderdelen gericht onderzoek is gedaan om tot een beeld over de praktijk te komen. Er is sprake van een combinatie van registraties en gericht empirisch onderzoek door middel van enquêtes onder belanghebbenden. De opzet van deze monitor dient hier nadrukkelijk als voorbeeld, want gelet op de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de lokale overheden in Nederland laat de aanpak – die uit de monitor van Amsterdam blijkt – zich lastig voorschrijven voor de lokale overheid als geheel.

8

*Hoe moet volstrekt individueel toegekende inkomensondersteuning verantwoord worden op effectiviteit van beleid om op rijksniveau de doeltreffendheid van beleid in beeld te brengen?*

Bij de beantwoording van deze vraag moet naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer in aanmerking genomen worden dat – zoals eerder bij vraag 2 opgemerkt – gemeenten de meeste maatregelen die zij uitvoeren financieren uit het gemeentefonds of uit andere eigen middelen financieren.

Verder acht de Algemene Rekenkamer de opvatting die zij hierboven bij vraag 7 gaf ook hier van toepassing.

9

*Heeft de Algemene Rekenkamer een opvatting over de wijze waarop de Kamer haar taak inzake de controle en toets op verantwoording van de regering inzake de armoedebestrijding heeft uitgevoerd?*

De Algemene Rekenkamer heeft dit niet in haar onderzoek betrokken en acht dit ook niet haar taak.

10

*Is de Algemene Rekenkamer van mening dat een overkoepelende beleidsvisie een noodzakelijke voorwaarde is voor een efficiënt en effectief armoede beleid? Is het duidelijk wie verantwoordelijk is voor het beleid met name in de verhouding met lagere overheden (blz. 10)?*

De Algemene Rekenkamer hecht eraan, dat het beleidsproces uit een aantal samenhangende, deels opeenvolgende onderdelen is opgebouwd. Het begint met een analyse van het probleem: wat is het probleem, welke mogelijkheden zijn er om dit probleem op te lossen, welke mogelijkheden worden gekozen en waarom, hoe realistisch zijn de oplossingen en wat zijn de resultaten ervan? Dragen deze bij aan de oplossing van het probleem en zo ja in welke mate, zijn er neveneffecten, behoeft het beleid bijsturing?

Als er meerdere instrumenten worden ingezet om een gezamenlijk doel te bereiken, zijn voor zo'n visie vragen aan de orde als: hoe sluiten die dan op elkaar aan, welke overlap zit erin, welke onderdelen van het probleem worden niet bereikt? Essentieel is dat die visie voldoende sturing moet geven aan de keuze van de afzonderlijke instrumenten (maatregelen) waarmee het doel wordt nagestreefd.

Centraal is naar de mening van de Algemene Rekenkamer dat de beleidsmaker zich bewust is van de stappen die hij zet. Als onder het bovenstaande een overkoepelende visie wordt verstaan, dan acht de Algemene Rekenkamer dit ook noodzakelijk voor het armoedebeleid. Ook dit beleid had immers een gezamenlijk doel.

In de eerste nota van november 1995 van *De andere kant van Nederland* is volgens de Algemene Rekenkamer uitdrukkelijk aangegeven dat van een overkoepelende visie sprake was. Al in de aanbiedingsbrief schreef de minister: «Hierbij doe ik u toekomen *De andere kant van Nederland*, een samenhangend pakket van maatregelen gericht op preventie en sociale uitsluiting»<sup>1</sup>. Ook de nota zelf laat er geen misverstanden over bestaan: «Met deze beleidsnota wordt een aanzet gegeven tot een samenhangend beleid gericht op preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting»<sup>2</sup>.

11

*Denkt de Algemene Rekenkamer dat het mogelijk is een gekwantificeerde/expliciete definitie van armoede te geven die recht doet aan het complexe*

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 1995–1996, 24 515, nr. 1.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, 1995–1996, 24 515, nr. 2, blz. 4.

*karakter van het probleem? In hoeverre laat dit ruimte voor individuele beoordeling en de behoefte aan maatwerk (blz. 12)?*

Conform VBTB zullen beleidsdoelstellingen moeten worden geoperationaaliseerd in termen van concrete en beïnvloedbare prestaties en effecten. Als het gaat om armoedebestrijding ligt het voor de hand om hiervoor één of meerdere inkomensgrenzen (bijvoorbeeld het beleidsmatig minimum en de lage inkomensgrens) als maatstaf te nemen. De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat het een politieke afweging is welke grens uiteindelijk wordt gekozen.

Het belang van een inkomensgrens is dat dit het mogelijk maakt om door alle maatregelen heen één of twee ijkpunten te hebben waartegen de resultaten kunnen worden afgezet. Deze grenzen doen daarentegen weinig recht aan de complexiteit. Door in het begin deze inkomensgrenzen als basis te nemen kan op basis van onderzoek een nadere definitie die daar wel recht aan doet worden gepreciseerd.

Voor een beleidsprogramma als *De andere kant van Nederland* was het voorstelbaar dat de ontwikkeling van een definitie die recht doet aan de complexiteit van het beleid één van de doelen van het beleidsprogramma was geweest.

In de armoedemonitors is het meten van armoede weliswaar een regelmatig terugkerend onderwerp geweest, maar deze heeft zich betrekkelijk los van de beleidsontwikkeling zelf afgespeeld.

12

*Waarom heeft de Algemene Rekenkamer geen aandacht besteed aan de armoedeval als het gaat om de effectiviteit van inkomensondersteunende maatregelen (blz. 13)?*

Er waren twee redenen om de armoedeval niet in het onderzoek te betrekken.

De eerste was dat de armoedeval op het moment dat de Algemene Rekenkamer haar onderzoek uitvoerde al erg in de belangstelling stond. Dit blijkt bijvoorbeeld uit begrotingsbehandelingen. Van verschillende kanten werden er voorstellen gedaan de armoedeval terug te dringen. Omdat het staand beleid van de Algemene Rekenkamer is om niet in beleidsvoorbereidingen te treden, is de armoedeval niet onderzocht.

De tweede reden was dat de toenmalige discussies over de armoedeval zich toespitsten op de belemmering die de terugval in inkomen met zich meebracht om toe te treden tot de arbeidsmarkt. De oplossingen die in deze discussies werden aangedragen waren erop gericht de arbeidsparticipatie te vergroten. De arbeidsparticipatie was wel onderdeel van *De andere kant van Nederland*, maar viel buiten het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

13

*Welk oordeel heeft de Algemene Rekenkamer over de sociale conferenties? In hoeverre hebben deze hun doel bereikt en waar lijken verbeteringen op hun plaats (blz. 20)?*

Voor het oordeel over de sociale conferenties heeft de Algemene Rekenkamer zich met name gebaseerd op de evaluatie die hierover werd verricht. De sociale conferenties hebben ertoe geleid dat armoede en armoedebestrijding breed werden besproken tussen diverse betrokken partijen. Ze maakten ook helder wat het betekent om arm te zijn. De vertaling van de uitkomsten van de conferenties naar concreet beleid bleef echter uit.

De conferenties zijn inmiddels afgeschaft. Afgaande op de uitkomsten van de evaluatie van de Sociale conferenties lijkt het in ieder geval zaak ervoor

te zorgen dat de doelen in het vervolg voldoende realistisch zijn, zodat ambities ook kunnen worden waargemaakt.

14

*Waar schieten de armoedemonitors tekort bij het kwantitatief benoemen van het effect van specifiek armoedebeleid (blz. 24)?*

Het is de vraag of de armoedemonitors tekort zijn geschoten bij het kwantitatief benoemen van de effecten. Aan de armoedemonitors lag bij aanvang namelijk een duidelijk programma ten grondslag waarin al was aangegeven dat de evaluaties beperkt en niet al te specifiek zouden zijn. Waar het volgens de Algemene Rekenkamer aan schortte is dat er geen andere invulling is gegeven aan het voornemen om de resultaten van het beleid systematisch vast te stellen.

15

*Is het mogelijk de armoedemonitors uit te breiden, zodat een breder beeld ontstaat van diverse maatregelen in het armoedebeleid (blz. 24)?*

Het is de vraag of de effecten voldoende in kaart gebracht kunnen worden door een instrument als de armoedemonitor. Juist daar waar maatwerk een rol speelt ligt het meer voor de hand om gericht onderzoek te doen. Dit is destijds ook al aangegeven in het programma dat aan de armoedemonitors ten grondslag lag.

16

*Welke van de door de Algemene Rekenkamer onderzochte maatregelen, in *De andere kant van Nederland* zelf opgenomen, werken niet? Is er een verschil in de aard en kwaliteit van verantwoording tussen de maatregelen die in *De andere kant van Nederland* zijn opgenomen en de maatregelen die de Algemene Rekenkamer tot de armoedebestrijding rekent (blz. 24)?*

De Algemene Rekenkamer kon niet vaststellen welke maatregelen in het beleid niet werkten, omdat uitgangspunten onvoldoende helder waren en vooral empirisch materiaal dat een relatie legt met de maatregelen ontbrak. Overigens bevat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uitsluitend maatregelen die deel uitmaakten van *De andere kant van Nederland*.

17

*Welke definitie van maatwerk hanteert de Algemene Rekenkamer in het rapport? Is maatwerk een op de individuele behoefte toegesneden inkomensondersteuning? Is maatwerk een op een doelgroep met gemeenschappelijke kenmerken van inkomensstekort toegesneden inkomensondersteuning? Is maatwerk inkomenscompensatie voor een inkomensstekort vanwege hoge kosten die specifiek persoonsgebonden zijn binnen een doelgroep (bijvoorbeeld chronisch zieken) (blz. 31)?*

De Algemene Rekenkamer heeft het onderscheid tussen maatregelen aangebracht op basis van clustering van de maatregelen die zij in het onderzoek had betrokken. Hierbij definieert zij maatwerk als een op individuele behoefte en persoonlijke omstandigheden toegesneden en gewogen ondersteuning binnen de bandbreedte die het beleid/de regelgeving aangeeft.

Maatwerk hoeft niet per se op één doelgroep te zijn toegesneden. Bij veel van de door de Algemene Rekenkamer als maatwerk aangemerkte maatregelen waren het hebben van hoge vaste lasten of grote incidentele uitgaven de enige gemeenschappelijke kenmerken.



18

*Waarom kan geen inkomenseffect worden afgeleid van de ouderennorm in de bijstand? Het inkomensresultaat is toch bekend? Het aantal toekenningen is toch bekend? Waarom spreekt de Algemene Rekenkamer dan van macrogegevens waarin verschillen tussen gemeenten en doelgroepen relevant zijn? Welke gegevens zouden dan nog meer verstrekt moeten worden (blz. 34)?*

Het gemeenschappelijke effect van het totaal van de inkomensmaatregelen was opgenomen in de koopkrachtoverzichten die jaarlijks in de armoedemonitor werden opgenomen.

Binnen de in het onderzoek opgenomen maatregelen zijn er enkele met een bescheiden omvang, waardoor het effect niet in de koopkrachtoverzichten tot uitdrukking kwam. Eén van die maatregelen betreft de ouderen die een onvolledige AOW via de bijstand gecompenseerd krijgen. Het aantal verstrekkingen en het daarmee gemoeide bedrag was inderdaad bekend en gaf in dit geval een beeld van de resultaten.

19

*Op welke wijze kunnen of zouden de gemeenten zich naar de Rijksoverheid moeten verantwoorden over de besteding van de bijzondere bijstand om een juist beeld te kunnen krijgen over de effectiviteit van de armoede bestrijding (blz. 35)?*

Of periodiek aan de rijksoverheid over de bijzondere bijstand moet worden gerapporteerd is de vraag. Eerst zal de rijksoverheid zelf moeten nagaan met welk doel zij gegevens wil hebben, waarbij de kosten die dit alles met zich mee brengt in de afweging zal moeten worden betrokken. Hierbij zal tevens rekening moeten worden gehouden met de bestuurlijke verhoudingen.

Van de betrokken ministeries verwacht de Algemene Rekenkamer dat zij inzicht hebben in de resultaten van het beleid op basis van gegevens die aan de werkelijkheid zijn ontleend.

20

*Is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het nodig is dat, naast de aan de Kamer bekend gemaakte gegevens over het aantal huishoudens dat kwijtschelding krijgt en de gemiddelde hoogte van het kwijt te schelden bedrag waaronder het kwijtgescholden OZB-bedrag (gemiddeld), nog andere gegevens aan de kamer verstrekt zouden moeten worden (blz. 37)?*

Eerst zal moeten worden vastgesteld dat duidelijk wordt wat met het armoedebeleid wordt beoogd en welke rol de afzonderlijke maatregelen daarin spelen, ook de maatregelen die door de gemeenten worden uitgevoerd. Welke gegevens de Kamer hierover over gemeenten en waterschappen moet krijgen is afhankelijk van de gekozen bestuurlijke verhoudingen.

De Algemene Rekenkamer hecht er in ieder geval aan, dat de verantwoordelijke ministeries over informatie beschikken die is gebaseerd op de praktijk, zoals de werkelijk toegekende kwijtscheldingen. Zij acht het beleidsmatig relevant dat de ministeries vooral inzicht hebben in het niet-gebruik, alsmede inzicht in de motieven van niet-gebruik. Aantallen van gebruikers en niet-gebruikers zegt namelijk veel over de reikwijdte van deze maatregel.

21

*Is de vergroting van de uitgave aan huursubsidie veroorzaakt doordat een veel groter aantal mensen huursubsidie heeft aangevraagd en gekregen*



*(het verkleinen van het niet-gebruik) of omdat de huurverhoging steeds hogere huursubsidie met zich mee bracht (blz. 38)?*

Er is in de betreffende periode zowel sprake van een groeiend aantal huursubsidieontvangers als van een gemiddeld hoger uitgekeerd subsidiebedrag, mede doordat ook de huur jaarlijks is toegenomen.

22

*Welke gegevens zouden verstrekt moeten worden om voldoende inzicht te krijgen over de effectiviteit van de huursubsidie (blz. 38)?*

Er is veel relevant cijfermateriaal over de nieuwe huursubsidiewet beschikbaar. Zo zijn de aantallen gebruikers en de gemiddelde subsidiebijdrage voor huursubsidieontvangers binnen de verschillende doelgroepen (alleenstaanden, meerpersoonshuishoudens en ouderen) bekend. Daarnaast zijn er ook gegevens, zoals de gemiddelde huursubsidiebijdrage, specifiek over de minima binnen de huursubsidie. Over het niet-gebruik zijn schattingen beschikbaar. Deze lopen evenwel sterk uiteen.

In het kader van *De andere kant van Nederland* zijn daarnaast aanvullende maatregelen getroffen. Over deze ingrepen was weinig beleidsinformatie. Beleidsmatig interessante informatie in dit verband heeft met name betrekking op huishoudens die (terecht) geen huursubsidie ontvangen.

In een afzonderlijk onderzoek keek de Algemene Rekenkamer naar de kwaliteit van de beleidsinformatie van de huursubsidie<sup>1</sup>. Zij constateerde daarbij dat hoewel de beleidsinformatie de nodige aandacht krijgt, op onderdelen verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. In het bijzonder vroeg de Algemene Rekenkamer aandacht voor de operationalisatie van de doelen en prestaties en een heldere en eenduidige afbakening van de doelgroep. Zo ontbrak het ondermeer aan een concrete lange termijn visie over de vraag wanneer een woning voor een bepaalde inkomensgroep betaalbaar is. De onvoldoende operationalisatie van de doelstellingen bemoeilijkt de beoordeling van de beleidsinformatie. Bovendien is het bij de vaststelling van de effectiviteit van essentieel belang dat expliciete normen worden geformuleerd.

23

*Hoe zou naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer de Belastingdienst zich moeten verantwoorden over het bereik, en het effect van de belastingfaciliteiten voor zieken en gehandicapten? Welke gegevens zouden jaarlijks moeten worden verstrekt om een getrouw beeld te geven van deze beleidsinstrumenten (blz. 38–39)?*

De Algemene Rekenkamer is niet van mening dat relevante informatie uit het oogpunt van een beleidsprogramma zoals *De andere kant van Nederland* per definitie jaarlijks opgeleverd moet worden.

Ook is het de vraag of de Belastingdienst de aangewezen instantie is om inzicht te geven in de mate waarin het beleid een bijdrage levert aan de financiële positie van mensen met een ziekte of handicap. Naar de opvatting van de Algemene Rekenkamer zijn hierbij namelijk de volgende drie kanttekeningen bij te plaatsen:

De eerste betreft de in de belastingwetgeving gehanteerde definitie van zieken en chronisch zieken en gehandicapten. Deze is niet gebaseerd op fysieke of psychische beperkingen, maar op het feit of (enkele jaren achtereen) kosten voor ziekte of handicap worden opgevoerd.

De tweede kanttekening betreft de mate waarin gemaakte kosten voor het individu kunnen worden geëffectueerd. Deze is namelijk sterk afhankelijk van andere factoren die de uiteindelijke aanslag van een belastingplicht-

<sup>1</sup> Beleidsinformatie huursubsidie, rapport aan de minister VROM, Algemene Rekenkamer, februari 2001.

tige bepalen – en daarmee het terug te krijgen bedrag aan buitengewone lasten – zoals de hoogte van het inkomen.

Ten derde zullen uitgaven die kunnen worden opgevoerd eerst moeten worden gemaakt. Hier kan voor mensen met een gering inkomen de eerste beperking liggen. Of en in welke mate dit zich voor doet zal, evenals het niet-gebruik, niet uit de gegevens van de belastingdienst blijken.

De Algemene Rekenkamer vraagt zich dan ook af of inzicht in de effecten van de fiscale maatregelen niet beter verkregen kan worden door onderzoek te doen aan de kant van de doelgroep, namelijk bij de mensen met een ziekte of handicap. Welke kosten maken zij, welke kosten maken zij niet omdat zij daar geen geld voor hebben en welk deel kunnen zij vervolgens van de belasting terug krijgen?

Verder verdient het aanbeveling om ook andere maatregelen die een tegemoetkoming in kosten voor ziekte en handicap bieden hierbij te betrekken, zoals de Wet voorziening gehandicapten (WVG) en de bijzondere bijstand.

24

*Is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat over de WVG voldoende informatie verzameld is om een oordeel te geven over een juist verantwoording van de inzet van het beleid? Zo nee, welke verbeteringen zouden dan moeten plaatsvinden (blz. 39)?*

Over WVG is inderdaad veel relevante informatie. Hoewel de omvangrijke WVG evaluatie niet is verricht vanuit het oogpunt van armoedebestrijding geeft deze wel inzicht in een aantal hiervoor relevante gegevens<sup>1</sup>. Zo is bijvoorbeeld gekeken naar de financiële consequenties van het WVG-beleid voor betrokkenen (m.n. de eigen bijdragen). Ook is gekeken naar het bereik en de financiële situatie van de cliënten. Belangrijk is dat in de evaluatie gebruik is gemaakt van gegevens die afkomstig zijn van de cliënten zelf. Kanttekening daarbij is wel dat het aantal respondenten waarop wordt gesteund soms erg laag is. Verder is geprobeerd het niet-gebruik in kaart te brengen. Dit is echter om analytisch-technische redenen niet gelukt.

25

*Wordt de lokale lasten monitor, inclusief de gegevens omtrent kwijtschelding lokale lasten, beschouwd als een fijnmazige gegevens? Is een onderzoek als de lokale lasten monitor het soort van onderzoek dat de Algemene Rekenkamer bedoelt met een onderzoek naar specifieke maatregelen? Zo nee, wat kan dan als voorbeeld gelden (blz. 41)?*

De beleidsinformatie die de Algemene Rekenkamer in algemene zin in haar onderzoek relevant achtte (afgezien van de bestuurlijke verhoudingen) is gebaseerd op gegevens die iets zeggen over de werkelijkheid, over de mensen en groepen mensen die daadwerkelijk worden bereikt, over de mensen die geen gebruik van een regeling maken hoewel zij er wel voor in aanmerking komen, over de grenzen van het beleid: de mensen die in de praktijk net buiten de eisen vallen, over belemmeringen in de opzet of uitvoering van een regeling waardoor de resultaten minder zijn dan werd beoogd en over de werkelijke kosten van de uitvoering. De lokale lasten monitors, die de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek betrok, boden deze informatie niet.

In haar onderzoek trof de Algemene Rekenkamer wel een aantal onderzoeken aan waarin, met wisselend succes, werd geprobeerd dit soort informatie te leveren. In het onderzoek van het SGBO naar de *Armoedeval bij gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen* bijvoorbeeld is –

---

<sup>1</sup> Een verstreckende wet 3: eindrapport, Ipsos facta en SGBO, maart 2001.

hoewel de omvang zeer beperkt was – geprobeerd te achterhalen welke doelgroep nu werkelijk gebruik maakt van een aantal gemeentelijke regelingen. Ook in de Amsterdamse armoedemonitor (2000) is getracht informatie te geven over het feitelijk gebruik en bereik van specifieke regelingen. De rapportage biedt een aantal goede aanknopingspunten voor beleidsmakers en uitvoerders om op het niveau van de specifieke regelingen het beleid bij te kunnen sturen. Tenslotte is ook bij de evaluaties van de WVG en WNSP- gebruik gemaakt van empirische gegevens.

26

*Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer het feit dat de Rijksoverheid in De andere kant van Nederland ervan uitging dat de gemeente het primaat heeft bij de armoedebestrijding en dat geen groot deel van de beschikbare budgetten door de gemeenten worden besteed (blz. 41)?*

In *De andere kant van Nederland* wordt het primaat van de armoedebestrijding niet ondubbelzinnig bij de gemeenten gelegd. Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen is in *De andere kant van Nederland* aangesloten bij de bestaande situatie en bij de «trits» van generiek, specifiek en lokaal beleid. Het Rijk is verantwoordelijk voor de balans tussen deze drie. Gemeenten hebben bij veel van de regelingen een uitvoerende rol en zorgen 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<sup>1</sup>. Voorts was de besteding van de budgetten van gemeenten geen onderwerp van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Overigens dient bij een oordeel hierover leidend te zijn de vraag wat de behaalde resultaten zijn en in hoeverre deze beantwoorden aan de doelstelling waarvoor de budgetten zijn toegekend. Onder- of overbesteding op zichzelf zegt dus nog weinig over de doeltreffendheid.

27

*Beaamt de Algemene Rekenkamer dat, wanneer zij aangeeft dat met de bedragen die de regering heeft geïnvesteerd in armoedebestrijding misschien meer gedaan had kunnen worden, ook niet uit te sluiten valt dat het geld wel goed besteed is geweest (blz. 44)?*

Ja, het probleem is echter dat dit niet kan worden vastgesteld, omdat doelstellingen en keuzes onvoldoende zijn geoperationaliseerd of onderbouwd.

28

*Hoe kan naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer een gemeente of andere uitvoeringsorganisatie zich verantwoorden over de doelmatigheid, de doeltreffendheid en effectiviteit van individueel maatwerk, bijvoorbeeld bij de zeer fijnmazige bijzondere bijstand (blz. 45)?*

De wijze waarop gemeenten en andere organisaties zich het beste kunnen verantwoorden is beantwoord bij de vragen 2, 7, 8, 19, 20, 24 en 25.

29

*In hoeverre bestaat er op lokaal niveau een goed beeld van armoede en worden er metingen gedaan naar de effecten van armoedebeleid (blz. 47)?*

De Algemene Rekenkamer heeft hier geen onderzoek naar gedaan. Het Ministerie van SZW heeft gedurende de door de Algemene Rekenkamer onderzochte periode de verschillende onderdelen van gemeentelijke beleidscycli aan een onderzoek onderworpen. Hoewel verschillende onderzoeken duidelijk hebben gemaakt dat gemeenten bijzondere bijstand

---

<sup>1</sup> Armoedebestrijding, Tweede Kamer 2002–2003, 28 785, nrs. 1–2, blz. 14.

verstrekken, kwijtschelding voor vaste lasten verlenen en eigen aanvullende maatregelen hebben getroffen, ontbrak het in de periode waarover de Algemene Rekenkamer haar gegevens verzamelde veelal het inzicht in de resultaten, de kosten en het niet-gebruik<sup>1</sup>. En bij de beoordeling van de verschillende onderzoeken is tevens een complicatie dat er geen door allen gehanteerde definitie bestaat (zie ook antwoord op vraag 7 en 11).

---

<sup>1</sup> *Doeltreffendheid uitvoering Abw 2000, Armoedebestrijding en bijzondere bijstand, SZW, 2001.*