



Beleidsplan armoedebelaid 2016-2019

Gemeente Montferland

Beleidsplan armoedebeleid 2016-2019

Gemeente Montferland

Auteur

Gemeente Montferland, afdeling Sociale Zaken

Documentnaam

20150707_Beleidsplan armoedebeleid 2016-2019.docx

Datum

7 juli 2015

Inhoudsopgave

1. Wat is armoede?	4
1.1 De doelgroep in de gemeente Montferland	4
1.2 Maatschappelijke ontwikkelingen	6
1.3 Positionering	7
2. Waarom dit beleidsplan?.....	8
2.1 Transformatie in het sociaal domein.....	8
2.2 Veranderingen in het wettelijk kader.....	8
2.3 Afschaffing compensatie zorgkosten	9
2.4 Extra middelen van het Rijk.....	10
2.5 Kerntakendiscussie.....	10
2.6 Armoedenetwerk.....	10
2.7 Herijking.....	11
3. Hoe ziet het huidige beleid eruit?.....	12
3.1 Bijzondere bijstand.....	12
3.2 Individuele inkomenstoelage	12
3.3 Reductieregeling	13
3.4 Regeling maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen	13
3.5 Collectieve zorgverzekering voor minima (CZM)	13
3.6 Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	13
3.7 Subsidies	14
3.8 Evaluatie.....	14
4. Wat willen we bereiken?	15
4.1 Doel	15
4.2 Uitgangspunten	15
4.2.1 Activeren van de (arbeids)participatie van minima	15
4.2.2 Ondersteuning bij voorkeur in natura	15
4.2.3 Speciale aandacht voor kwetsbare groepen.....	16
4.2.4 Samenhang in de ondersteuning op maat	16
4.2.5 Eenvoud voor inwoners	17
4.2.6 Budgetneutrale uitvoering	17
5. Wat gaan we daarvoor doen?.....	18
5.1 Hoofdlijn 1: Gezondheid	18
5.1.1 Collectieve zorgverzekering	18
5.1.2 Compensatie Wtcg- en CER-gerechtigden	20
5.2 Hoofdlijn 2: Meedoen.....	20
5.2.1 Maatschappelijke participatiebijdrage.....	21
5.2.2 Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	22
5.2.3 Individuele inkomenstoelage	22
5.3 Vangnet: Individuele bijzondere bijstand	22
5.4 Inkomenseffecten van het nieuwe beleid	24

6. Hoe gaan we dat bereiken?.....	25
6.1 Besluitvorming.....	25
6.2 Implementatie	25
6.3 Aanpassen verordeningen en beleidsregels	26
7. Welke middelen zetten we in?	27
7.1 Bereik van minimaregelingen	27
7.2 Begroting	27
7.3 Risico's	29

1. Wat is armoede?

Leven van een minimuminkomen wordt vaak gelijk gesteld aan leven in armoede. Armoede is de situatie waarin iemand gedurende een langere periode niet de middelen heeft om alle dingen te doen die in de samenleving als minimaal noodzakelijk worden gezien. Mensen die in armoede leven hebben bijvoorbeeld niet voldoende geld om naast de kosten voor boodschappen en vaste lasten, deel te nemen aan sociale en maatschappelijke activiteiten. Armoede wordt vaak veroorzaakt door andere problemen, zoals werkloosheid, een slechte gezondheid of psychische problemen, waardoor iemand niet in staat is om te werken. Daarnaast kunnen veranderingen in iemands levenssituatie leiden tot financiële problemen.

Omgekeerd kan armoede ook problemen op andere leefgebieden veroorzaken. Zo lopen mensen die in armoede leven bijvoorbeeld meer risico op het opbouwen van schulden. Een ander risico is dat zij sociaal geïsoleerd raken, omdat zij niet voldoende draagkrachtig zijn om leuke dingen te doen door bijvoorbeeld lid te worden van een sportclub of mee te doen aan andere sociale activiteiten.

Doel van dit document

In dit document presenteert de gemeente Montferland haar armoedebeleid voor de jaren 2016 tot en met 2019. We beginnen met een beschrijving van wat armoede is en wat de omvang is van de doelgroep in de gemeente Montferland. Vervolgens besteden we aandacht aan de (maatschappelijke) ontwikkelingen die relevant zijn voor het armoedebeleid. Na een korte weergave van het huidige beleid, gaan we in op het doel en de uitgangspunten van dit beleidsplan. De uitgangspunten vertalen we in concrete minimaregelingen en lichten we uitgebreid toe. In de laatste twee hoofdstukken van dit beleidsplan worden de gevolgen voor de organisatie, financiën en risico's in kaart gebracht.

1.1 De doelgroep in de gemeente Montferland

Een indicator die door derden veel gebruikt wordt om te bepalen hoeveel huishoudens in een gemeente te maken hebben met armoede, is de inkomensgrens ten opzichte van het sociaal minimum. Het sociaal minimum is de bijstandsnorm die op een persoon van toepassing is. Voor een alleenstaande ouder is het sociaal minimum gelijk aan 70% van het wettelijk minimumloon (WML). Voor een echtpaar is dit 100% van het WML.

Landelijk heeft het CBS cijfers beschikbaar over het aantal inwoners met een laag inkomen en het aantal kinderen dat in een gezin met een laag inkomen opgroeit. Hoeveel huishoudens in Montferland leven van een minimuminkomen blijkt uit de minimascan van Stimulansz. De meest recente minimascan is in mei 2014 gepubliceerd en geeft een prognose van het aantal huishoudens met een minimuminkomen in heel 2014.

Tabel 1. Omvang en samenstelling doelgroep armoedebeleid (prognose)

Aantal huishoudens met een inkomen tot ...% van het sociaal minimum						
	101%	105%	110%	115%	120%	125%
Inkomen uit arbeid	140	160	190	220	240	300
Inkomen uit eigen onderneming	160	170	180	190	200	220
Uitkering werkloosheid	30	30	30	40	60	70
Uitkering ziekte/arbeidsongeschikt	30	80	100	140	170	190
Uitkering ouderdom/nabestaanden	290	440	630	840	1.080	1.320
Uitkering sociale voorzieningen	230	290	360	410	430	440
Overig overdrachtsinkomen	0	0	0	0	0	0
Totaal	880	1.170	1.490	1.840	2.180	2.540

Bron: minimascan Stimulansz, 2014.

In totaal zijn in 2014 in de gemeente Montferland 14.704 huishoudens geteld. Uit de cijfers blijkt dat 2.540 huishoudens in de gemeente Montferland moeten rondkomen van een inkomen tot 125% van het sociaal minimum. Dit komt overeen met 17,3% van het totaal aantal huishoudens. Ruim 1 op de 10 inwoners van onze gemeente leeft van een inkomen tot maximaal 110% van het sociaal minimum. Dit betreft niet alleen huishoudens met een uitkering, maar juist ook werkenden en zelfstandigen. Ook laten de cijfers zien dat veel ouderen in Montferland moeten rondkomen van een inkomen op of net boven het sociaal minimum.

Tabel 2. Aantal kinderen (< 18 jaar) in de doelgroep armoedebeleid

Aantal kinderen < 18 jr. in huishoudens met een inkomen tot ...% van het sociaal minimum						
	101%	105%	110%	115%	120%	125%
Montferland	350	460	570	680	680	780

Bron: minimascan Stimulansz, 2014.

De cijfers in tabel 2 geven inzicht in het aantal kinderen dat opgroeit in een huishouden met een inkomen tot maximaal 125% van het sociaal minimum. Ten opzichte van het totaal aantal kinderen in onze gemeente (ruim 9.700) groeit 8% van de kinderen op in een huishouden met een inkomen tot 125% van het sociaal minimum. Kinderen zijn een kwetsbare doelgroep in het armoedebeleid, omdat de kans bestaat op overerving van armoede door hun ouders.

Uit onderzoek van het CBS¹ blijkt dat kinderen die opgroeiden in een gezin dat rond moest komen van een uitkering, rond hun dertigste levensjaar gemiddeld lager opgeleid zijn dan hun leeftijdsgenoten. Bovendien moeten deze kinderen – ongeacht hun opleidingsniveau – bovengemiddeld vaak zelf ook van een uitkering rondkomen. Een aantal jaren geleden heeft het CBS² daarnaast aangetoond dat autochtonen van wie de ouders een gemiddeld of hoog inkomen hebben, significant minder kans hebben op een laag inkomen in vergelijking tot autochtonen van wie de ouders tot de lage inkomensklasse behoren. Voor niet-westerse allochtonen die opgroeiden in een gezin met een laag inkomen is de kans groter om zelf ook in armoede te leven dan voor autochtonen die opgroeiden in een huishouden met een laag inkomen. Deze onderzoeken tonen aan dat de invloed van de inkomenssituatie van ouders invloed heeft op hun kinderen. Tegelijkertijd spelen ook sociaal-maatschappelijke en culturele factoren een rol in de overerving van armoede.

1.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

In de samenleving is veel aandacht voor mensen die leven in armoede en het versterken van de aanpak van armoede en schulden. Het kabinet heeft sinds 2013 extra middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van deze beleidsprioriteit. Het overgrote deel van deze budgetten wordt aan gemeenten ter beschikking gesteld ter versterking van hun armoede- en schuldhulpverleningsbeleid.

Met ingang van 1 januari 2015 heeft het Rijk verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie aan gemeenten overgedragen. Daarnaast zijn enkele nieuwe wetten in werking getreden die de uitvoering van regelingen moeten vereenvoudigen, zoals de Wet maatregelen Wwb en de Wet hervorming kindregelingen³. In deze nieuwe wetten, is rekening gehouden met het tegengaan van negatieve effecten op het ontstaan en voortbestaan van armoede in de samenleving. Het centrale doel van de hervorming van de kindregelingen is het stelsel te vereenvoudigen, arbeidsparticipatie te verhogen en inkomensondersteuning te bieden waar die het hardst nodig is. Net als in de Participatiewet ligt de focus op het stimuleren van werk. Inkomensondersteuning wordt minder gekoppeld aan het ontvangen van een uitkering door de introductie van de alleenstaande ouderkop. Met deze hervorming wordt de financiële prikkel om te gaan werken versterkt en wordt de armoedeval voor alleenstaande ouders die vanuit een bijstandsuitkering gaan werken verkleind.

Sinds de aanvang van de economische crisis is de armoede in Nederland sterk toegenomen. Het aantal mensen met financiële problemen en schulden is sindsdien

¹ Sociaaleconomische trends 1^e kwartaal 2015, CBS.

² Sociaaleconomische trends 2^e kwartaal 2009, CBS.

³ Doel van de Wet hervorming kindregelingen is om de beschikbare middelen op een rechtvaardige en effectieve manier in te zetten voor inkomensondersteuning aan ouders en om arbeidsparticipatie van ouders te bevorderen. Het stelsel van 11 kindregelingen is gereduceerd met elk een eigen, logisch doel: de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag.

gestegen. Ook de omvang van de schulden neemt toe. In 2013 lag het aantal mensen dat in armoede leeft op het hoogste niveau sinds 2000. Op basis van landelijke prognoses van het SCP en CBS wordt verwacht dat het aantal mensen in een armoedesituatie in de jaren daarna gestaag afneemt. Tot en met 2015 wordt een daling van 4,85% van het aantal personen dat in armoede leeft verwacht.⁴

1.3 Positionering

Armoede speelt zich af in het brede sociaal domein en het armoedebeleid is gericht op de ondersteuning van mensen met een (langdurig) laag inkomen. De ondersteuning van minima vindt ook binnen andere beleidsterreinen plaats. Zo is het economisch beleid gericht op het vergroten van werkgelegenheid en daarmee indirect op de verbetering van de inkomenspositie van inwoners. In combinatie met het activerende bijstands- en re-integratiebeleid stimuleren we werk en willen we de armoedeval tegengaan. Tegelijkertijd worden de lasten van inwoners verlicht door aanvragen en procedures te vereenvoudigen. Het armoedebeleid vervangt de ondersteuning die binnen de andere beleidsterreinen (zoals Wmo en schuldhulpverlening) wordt geboden aan mensen met een laag inkomen niet, maar vormt hierop een aanvulling.

⁴ Armoedesignalement 2014, CBS en CPB.

2. Waarom dit beleidsplan?

Er zijn meerdere redenen om het minimabeleid van de gemeente Montferland op dit moment te herijken. Deze redenen worden hieronder nader toegelicht.

2.1 Transformatie in het sociaal domein

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ontwikkeling 2015 (Wmo 2015) en de nieuwe Jeugdwet van kracht. De inwerkingtreding van deze wetten ging gepaard met een overheveling van bevoegdheden en daarmee samenhangende budgetten van het Rijk naar gemeenten. Deze transitie in het sociaal domein stelt de gemeente Montferland in staat integraal beleid te gaan voeren op basis van haar nieuwe verantwoordelijkheden en reeds bestaande taken.

Om dit te realiseren is een hervorming van het ondersteuningsaanbod voor inwoners van de gemeente ingezet. De beleidsplannen, verordeningen en beleidsregels voor jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie geven hier invulling aan. Daarbij stelt de gemeente Montferland de burger, zijn behoeften, mogelijkheden en sociale omgeving centraal. Nu is het tijd om ook de regelingen voor minima te herzien en aan te sluiten op de ingezette transformatie in het sociaal domein. Om deze reden wordt het minimabeleid uit 2005 herijkt.

2.2 Veranderingen in het wettelijk kader

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Met de invoering van deze wet zijn de wettelijke kaders voor het armoedebeleid gewijzigd. De wijzigingen hebben tot doel om het verkrijgen van inkomen uit werk te stimuleren.

- De mogelijkheden om categoriale bijzondere bijstand te verstrekken zijn in de Participatiewet beperkt. Het Rijk wil dat gemeenten meer maatwerk gaan leveren bij de ondersteuning van mensen met een laag inkomen. Het verstrekken van categoriale bijzondere bijstand aan ouderen, chronisch zieken, gehandicapten en ouders met schoolgaande kinderen voor aannemelijke kosten die verband houden met kenmerken van de groep waar ze toe behoren is per 1 januari 2015 niet meer mogelijk.
- De mogelijkheden om categoriale bijzondere bijstand te verstrekken in de vorm van een collectieve zorgverzekering zijn verruimd. De wettelijke inkomensgrens van de collectieve zorgverzekering is vervallen (tot 1 januari 2015 lag deze grens op 110% van de bijstandsnorm). Gemeenten mogen de inkomensgrens van de collectieve zorgverzekering nu zelf bepalen. Zij krijgen daarmee de mogelijkheid om de collectieve zorgverzekering open te stellen

voor een bredere doelgroep, bijvoorbeeld voor werkenden die een laag (bestedbaar) inkomen hebben.

- De langdurigheidstoelage is vervallen en vervangen door de individuele inkomensvoet. Deze voetslag is bedoeld voor mensen die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen en geen zicht hebben op inkomensverbetering. Voor de individuele inkomensvoetslag geldt geen wettelijke inkomensgrens. Gemeenten kunnen die grens zelf bepalen. Bij verordening dient een gemeente vast te leggen wanneer er volgens haar sprake is van een langdurig en een laag inkomen. Daarnaast dient zij criteria op te stellen die zij gebruikt om te bepalen of iemand zicht heeft op inkomensverbetering en voldoende meewerkt aan zijn of haar re-integratie.

De veranderingen in het wettelijk kader vormen aanleiding om het huidige minimabeleid te herzien. Om te bewerkstelligen dat het beleid van de gemeente Montferland per 1 januari 2015 voldeed aan de nieuwe wettelijke kaders, zijn in het najaar van 2014 al noodzakelijke wijzigingen in de bestaande verordeningen van het minimabeleid doorgevoerd. De verordening langdurigheidstoelage is door de gemeenteraad ingetrokken. Ter vervanging daarvan zijn een verordening en beleidsregels voor het toekennen van de individuele inkomensvoetslag opgesteld en in werking getreden.

2.3 Afschaffing compensatie zorgkosten

Mensen met een chronische ziekte of handicap konden tot voor kort via twee landelijke regelingen in aanmerking komen voor de compensatie van hogere (zorg)kosten waarmee zij worden geconfronteerd. Deze doelgroep kon aanspraak maken op inkomensondersteuning op grond van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de Regeling Compensatie eigen risico zorgverzekeringwet (CER). Het Rijk heeft deze regelingen respectievelijk per 1 januari 2015 en 1 januari 2014 afgeschaft, omdat deze te ongericht zijn.

Gemeenten hebben de bevoegdheid gekregen om een nieuwe regeling ter compensatie van zorgkosten van chronisch zieken en gehandicapten te ontwikkelen. Het Rijk stelt hiervoor middelen beschikbaar via het Gemeentefonds. Door een bezuiniging ontvangen gemeenten circa een derde deel van het oorspronkelijk beschikbare budget. Voor de ondersteuning van de doelgroep chronisch zieken en gehandicapten zijn dus minder middelen beschikbaar dan voorheen. Het geldt dat de gemeente Montferland van het Rijk ontvangt is niet geoormerkt. Dit betekent dat de gemeente deze middelen ook mag besteden aan andere beleidsdoeleinden.

In maart 2014 heeft het TransitieBureau Wmo van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een handreiking gepubliceerd over gemeentelijk maatwerk aan personen met een chronische ziekte of een handicap. Als mogelijke opties voor de financiële

ondersteuning van burgers met een chronische ziekte of handicap via lokaal beleid worden individuele bijzondere bijstand, een collectieve (aanvullende) zorgverzekering, een financiële tegemoetkoming vanuit de Wmo 2015, een verlaging van de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen en een ondersteuningsfonds genoemd.

In paragraaf 5.1.2 van dit beleidsplan is een voorstel opgenomen voor de besteding van de overgehevelde Rijksmiddelen voor deze doelgroep vanaf 2016. In dit voorstel is aansluiting gezocht bij de handreiking voor gemeentelijk maatwerk van VWS en VNG.

2.4 Extra middelen van het Rijk

Om armoede- en schuldenproblematiek tegen te gaan stelt het Rijk via het Gemeentefonds structureel meer middelen beschikbaar. Vanaf 2015 krijgen alle gemeenten samen € 90 miljoen extra voor de intensivering van hun armoede- en schuldenbeleid. Staatssecretaris Klijnsma van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft wethouders en gemeenteraden gevraagd om de middelen zo gericht mogelijk in te zetten voor het doel waarvoor ze bestemd zijn. Daarbij ligt de focus van de staatssecretaris op kinderen uit gezinnen met een laag inkomen en de preventie van armoedeproblemen. Gemeenten zijn echter niet verplicht om de middelen voor deze doeleinden in te zetten.

2.5 Kerntakendiscussie

Door de financiële en economische crisis heeft het Rijk maatregelen genomen om de Rijksbegroting op orde te krijgen. Gemeenten zijn geconfronteerd met de negatieve gevolgen daarvan in de vorm van bezuinigingen en kortingen op rijksbudgetten. De raad van de gemeente Montferland heeft in 2014 besloten om een kerntakendiscussie te voeren met een financiële taakstelling van € 2,6 miljoen. Het doel hiervan was om de meerjarenbegroting 2015-2018 structureel en reëel sluitend te maken. Onderdeel van de uitkomsten van de kerntakendiscussie is een korting op het beschikbare budget voor het minimabeleid. In 2016 wordt € 25.000,- gekort, in 2017 is dit € 50.000,- en met ingang van 2018 bedraagt de korting structureel € 75.000,-.

2.6 Armoedenetwerk

Ter versterking van de armoedebestrijding in de gemeente Montferland is een netwerk van (vrijwillige) hulporganisaties actief. Dit netwerk bestaat uit een aantal welzijnsorganisaties, de Voedselbank, Kledingbank en diverse diaconieën. Het armoedenetwerk speelt een belangrijke rol in de begeleiding van burgers die in armoede leven en de relatie met professionele hulpverlening.

De gemeente voelt een nadrukkelijke verantwoordelijkheid in het ondersteunen van het werk dat deze hulporganisaties individueel en in samenhang leveren. Uit een onlangs gehouden evaluatie is gebleken dat de focus op de effectiviteit van het beleid en een regisserende rol van de gemeente in het armoedenetwerk volgens deze

hulporganisaties verbeterd kan worden. Er is meer behoefte aan coördinatie door de gemeente, het uitwisselen van informatie en gezamenlijk optreden van de vrijwillige hulporganisaties als aanvulling op professionele hulpverlening. In dit beleidsplan zijn deze verbeterpunten vertaald in een uitgangspunt voor het nieuwe beleid.

2.7 Herijking

Het armoedebeleid kan gezien worden als een vangnet, waarop inwoners die (tijdelijk) niet (volledig) zelfredzaam zijn een beroep kunnen doen. De gemeente Montferland wil het armoedebeleid vanuit het brede perspectief van de transformatie in het sociaal domein herzien en alle regelingen opnieuw tegen het licht houden. Daarbij willen we in de geest van de decentralisaties opnieuw bepalen welke instrumenten er voor wie worden ingezet. Bij het maken van deze keuzes overwegen we de mogelijkheden en beleidsvrijheid die de Participatiewet en overige bepalingen ten aanzien van een aantal regelingen bieden. Het armoedebeleid voor de gemeente Montferland voor de periode 2016-2019 is uitgewerkt in onderhavig beleidsplan.

3. Hoe ziet het huidige beleid eruit?

Het huidige minimabeleid van de gemeente Montferland bestaat uit verschillende regelingen. Deze regelingen en de doelgroep die voor deze regelingen in aanmerking komt, worden hieronder toegelicht.

3.1 Bijzondere bijstand

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet (vóór 1 januari 2015: Wet werk en bijstand). In de Participatiewet is de wettelijke grondslag opgenomen voor het verstrekken van bijzondere bijstand om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan. In de beleidsnotitie bijzondere bijstand 2005 staat de visie van de gemeente Montferland op het bijzondere bijstandsbeleid. Deze visie is vertaald naar beleidsregels. De beleidsregels bijzondere bijstand en het daarmee samenhangende besluit vergoedingen bijzondere bijstand zijn voor het laatst in 2013 herzien.

Onder bepaalde voorwaarden kunnen inwoners van de gemeente Montferland bijzondere bijstand aanvragen voor de volgende kosten:

- Medische kosten: bril, hoortoestel, tandartskosten, orthopedisch schoeisel, geneesmiddelen, fysiotherapie, etc.
- Reiskosten voor het bezoek aan een arts, therapeut of ziekenhuis.
- Overige kosten: huishoudelijke apparaten ('witgoedregeling'), kosten van bewindvoering, (bijzondere) reiskosten, meerkosten als gevolg van een chronische ziekte of handicap, gebruiksgoederen, verhuis- en inrichtingskosten, etc.
- Woonkostentoeslag bij een koop- of huurwoning.

Daarnaast kent het bijzondere bijstandsbeleid van de gemeente Montferland een categoriale regeling voor pensioengerechtigden die langdurig moeten rondkomen van een inkomen tot 110% van de voor hen geldende bijstandsnorm. Deze categoriale regeling is door de nieuwe wetgeving niet langer toegestaan en per 1 januari 2015 komen te vervallen.

3.2 Individuele inkomenstoeslag

Met ingang van 1 januari 2015 vervangt de individuele inkomenstoeslag de langdurigheidstoeslag. Ondanks dat aan de bijstand het uitgangspunt ten grondslag ligt dat het normbedrag toereikend is voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, kan de financiële positie van mensen die langdurig zijn aangewezen op een minimuminkomen onder druk komen te staan. In de Verordening individuele inkomenstoeslag 2015 heeft de gemeenteraad van de gemeente Montferland eind 2014 de voorwaarden vastgelegd voor het verlenen van individuele inkomenstoeslag. De individuele inkomenstoeslag is een inkomensondersteunende maatregel en niet

gerelateerd aan het maken van bepaalde kosten. De toeslag is bedoeld voor personen die langdurig een laag inkomen hebben en geen uitzicht hebben verbetering van dit inkomen.

3.3 Reductieregeling

De reductieregeling is een door de raad van de gemeente Montferland ingestelde regeling waaruit bijdragen kunnen worden toegekend ten behoeve van deelname aan het maatschappelijk verkeer. Alle volwassen inwoners van de gemeente Montferland met een inkomen tot 110% van de voor hen geldende bijstandsnorm en een vermogen tot de geldende vermogensnorm, komen in aanmerking voor de reductieregeling. De reductieregeling kan worden verstrekt voor de bekostiging van contributies, cursusgelden en abonnementen. De bijdrage van de reductieregeling is € 185,- per volwassen gezinslid per kalenderjaar. De reductieregeling wordt aangevraagd door het invullen van een daarvoor vastgesteld aanvraagformulier of wordt ambtshalve toegekend aan inwoners met een bijstandsuitkering.

3.4 Regeling maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen

De regeling ter bevordering van de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen, is vergelijkbaar met de reductieregeling voor volwassenen. Alle kinderen van 5 tot en met 17 jaar die onderwijs volgen, komen in aanmerking voor deze regeling. De regeling maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen wordt verstrekt voor de bekostiging van contributies, cursusgelden en abonnementen en bedraagt € 185,- per kalenderjaar. Er geldt een (gezins)inkomensgrens van 110% van de geldende bijstandsnorm. Naast het bevorderen van maatschappelijke participatie ondersteunt de regeling ook de educatieve ontwikkeling in de vorm van het verstrekken van educatieve tijdschriften, een computer en een tegemoetkoming in de schoolkosten.

3.5 Collectieve zorgverzekering voor minima (CZM)

De gemeente Montferland biedt samen met Menzis een collectieve zorgverzekering aan voor inwoners met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum. De dekking van deze verzekering is uitgebreid met extra vergoedingen voor bijvoorbeeld brillen, fysiotherapie en de tandarts. Menzis verstrekt een collectiviteitskorting en de gemeente betaalt eveneens een bijdrage. Afhankelijk van het gekozen verzekeringspakket, bedraagt de korting per verzekerde 6% tot 9%.

3.6 Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Inwoners van de gemeente Montferland met een inkomen tot 100% van de voor hen geldende bijstandsnorm, kunnen in aanmerking komen voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de aanslag gemeentelijke belastingen. Kwijtschelding kan via het daarvoor vastgestelde formulier alleen aangevraagd worden voor het vastrecht van de afvalstoffenheffing en de rioolbelasting.

3.7 Subsidies

Vanuit een maatschappelijk belang stimuleert de gemeente Montferland regionale organisaties die de oorzaken en/of gevolgen van het leven in een armoedesituatie bestrijden. Jaarlijks verstrekt de gemeente via haar subsidiebeleid financiële tegemoetkomingen aan deze organisaties. In 2014 hebben Stichting Leergeld de Liemers, Jeugdsportfonds Gelderland, Stichting Solidariteitsfonds Didam en Stichting Welcom een subsidie ontvangen vanuit het minimabeleid. In dit beleidsplan wordt voorgesteld deze stimuleringssubsidies aan organisaties die een bijdrage leveren aan (het voorkomen van) armoedeproblematiek te continueren. Hiervoor zijn in de begroting (paragraaf 7.2) middelen gereserveerd.

3.8 Evaluatie

Om te kunnen beoordelen of en in hoeverre de maatregelen die wij inzetten in het kader van armoedebestrijding bijdragen aan de doelstelling van het beleid wordt het beleid gemonitord. We gebruiken daarvoor zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie.

De verantwoording over de kwantitatieve effecten van de minimaregelingen vindt plaats via de planning en control cyclus (programmabegroting, kwartaalrapportages en jaarrekening). In de programmabegroting zijn indicatoren opgenomen over het aantal aanvragen bijzondere bijstand, het aantal aanvragen minimabeleid, het aantal aanvragen minimabeleid bedoeld voor kinderen en het aantal aanvragen schuldhulpverlening.

Kwalitatieve informatie over de effecten van de gemeentelijke minimaregelingen is vergaard in gesprekken met partners uit het armoedenetwerk, de Sociale Raad en medewerkers van de gemeente Montferland. Dit heeft geresulteerd in de volgende lessen voor het nieuwe armoedebeleid:

- Het beleid voor individuele bijzondere bijstand is te omvangrijk. Voor inwoners is het onduidelijk wanneer zij recht hebben op bijzondere bijstand. Tevens vergt de uitvoering veel capaciteit, onder andere door complexe draagkrachtberekeningen en de (vele) mogelijke uitzonderingen hierop.
- De effectiviteit van het beleid kan beter. De middelen moeten terechtkomen bij die inwoners die dat het hardst nodig hebben, bijvoorbeeld door het verstrekken van ondersteuning in natura.
- Er is beter overleg nodig met de (vrijwillige) hulporganisaties op het gebied van armoede binnen de gemeente Montferland.
- Het gebruik van de reductieregeling in de gemeente blijft achter in vergelijking met het gemiddelde landelijke gebruik van deze regeling. De toegang en het bereik van deze regeling moet worden heroverwogen.

4. Wat willen we bereiken?

4.1 Doel

De gemeente Montferland spant zich in om haar inwoners te laten deelnemen aan de samenleving. In de Montferlandse visie op de decentralisaties in het sociale domein, zijn inwoners in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het vinden van een oplossing voor hun problemen. Daarbij is ondersteuning van familieleden, vrienden of andere mensen in een sociaal netwerk altijd voorliggend. Indien inwoners er niet in slagen zelfredzaam te zijn, kunnen zij een beroep doen op ondersteuning van de gemeente. Onderdeel van deze ondersteuning is het armoedebeleid.

Het armoedebeleid heeft tot doel om inwoners die (tijdelijk) niet financieel zelfredzaam zijn (financieel) te ondersteunen, zodat zij in goede gezondheid kunnen deelnemen aan de samenleving.

De ondersteuning van inwoners die niet financieel zelfredzaam zijn is ook opgenomen in het re-integratie- en schuldhelpverleningsbeleid van de gemeente. Indien inwoners niet financieel zelfredzaam zijn kunnen zij – indien zij aan de voorwaarden voldoen – een beroep doen op deze regelingen.

4.2 Uitgangspunten

4.2.1 Activeren van de (arbeids)participatie van minima

Het armoedebeleid heeft als doel inwoners te activeren door hun armoedesituatie te doorbreken. De gemeente zet hiertoe (financiële) middelen in. Tegelijkertijd verwacht de gemeente dat inwoners die een beroep doen op de minimaregelingen, zich inzetten om hun inkomenssituatie te verbeteren. De ondersteuning van de gemeente is erop gericht dat de armoedesituatie van inwoners geen belemmering vormt om te werken of maatschappelijk te participeren. Tegelijkertijd wil de gemeente voorkomen dat de minimaregelingen de prikkel om te gaan of blijven werken in de weg staan. Dit vereist een goede balans tussen beide doelen.

4.2.2 Ondersteuning bij voorkeur in natura

De primaire doelgroep van het armoedebeleid bestaat uit kwetsbare inwoners die moeten leven van een inkomen om en nabij het sociaal minimum. De (financiële) middelen die de gemeente inzet hebben als doel de leefsituatie van deze mensen te verbeteren, zodanig dat zij in staat zijn te participeren in de samenleving. Om te waarborgen dat de middelen die de gemeente verstrekt de zelfredzaamheid en participatie van inwoners vergroten, verstrekt de gemeente een deel van haar ondersteuning in natura. Een voorbeeld hiervan is de collectieve zorgverzekering voor minima (CZM). Inwoners worden middels deze voorziening in staat gesteld zich

aanvullend te verzekeren tegen (hoge) zorgkosten en ontvangen van de gemeente een korting op de premiekosten.

4.2.3 Speciale aandacht voor kwetsbare groepen

Kwetsbare doelgroepen krijgen in het armoedebeleid van de gemeente extra aandacht. De gemeente zet gericht in op de maatschappelijke participatie van kinderen uit gezinnen met een minimuminkomen en de zelfredzaamheid van kwetsbare ouderen.

Kinderen

Voor kinderen uit gezinnen die moeten rondkomen van een minimuminkomen, is het vaak lastig om mee te doen met leeftijdsgenoten, omdat hun ouders onvoldoende middelen hebben om sociale activiteiten te bekostigen. In 2013 sprak kinderombudsman Marc Dullaart uit dat er meer aandacht moet komen om kinderen mee te laten doen. Kinderen mogen niet de dupe worden van de financiële problemen van hun ouders. De gemeente wil tevens de overerving van armoede van ouders op hun kinderen tegengaan, door te voorzien in de noodzakelijke behoeften voor kinderen. Daar wordt in dit beleidsplan invulling aan gegeven.

Kwetsbare ouderen

De armoede onder oudere inwoners (vanaf de pensioengerechtigde leeftijd) is de laatste jaren sterk toegenomen, onder andere door de korting op het pensioen. Daarnaast lijkt er vooral onder oudere mensen een grote groep kwetsbare ouderen te bestaan die in 'stille armoede' leeft, onder meer omdat zij zich schamen voor hun situatie. De inkomenssituatie van deze kwetsbare groep is zorgelijk, wat gevolgen heeft voor hun mogelijkheden tot participatie. De gemeente wil voorkomen dat deze mensen door een combinatie van financiële problemen en een teruglopende gezondheid in een sociaal isolement raken.

4.2.4 Samenhang in de ondersteuning op maat

Dit beleidsplan voorziet in regelingen voor inwoners die in armoede leven. Het komt echter voor dat de financiële situatie van inwoners niet de enige oorzaak is van hun kwetsbare situatie. Door de inzet van sociale wijkteams, het lokale armoedenetwerk en de mogelijkheid om ondersteuning op maat te leveren, streeft de gemeente naar een integrale aanpak van de problemen waar inwoners mee te maken hebben.

Onderdeel van deze integrale aanpak is de preventie van armoede en schulden. Schulden ontstaan in alle inkomensgroepen, ook bij inwoners met een inkomen (ver) boven het sociaal minimum. Als gevolg hiervan kunnen problemen in de gezinssituatie zoals scheidingen en gedragsproblemen ontstaan. Het voorkomen van problemen is beter dan het achteraf verzachten van die problemen door de inzet van dure zorg of ondersteuning. Om armoede en schulden te voorkomen zetten we in op voorlichting van de doelgroep. We vragen ook andere organisaties een bijdrage te leveren aan de

preventie van armoedeproblemen. De gemeente kan hiertoe (incidenteel) stimuleringsubsidies verstrekken via het subsidiebeleid.

Tegelijkertijd wil de gemeente initiatieven uit de samenleving, zoals van (vrijwillige) hulporganisaties stimuleren en daarin een coördinerende rol vervullen. Door de overheveling van verantwoordelijkheden in het sociaal domein naar gemeenten is Montferland hiertoe, meer dan in voorgaande jaren, in staat. Het voorkomen van armoede en schulden is mede een taak van andere beleidsterreinen, zoals de re-integratie van bijstandsgerechtigden en de ondersteuning bij het behalen van een startkwalificatie voor schoolverlaters.

4.2.5 Eenvoud voor inwoners

Voor inwoners moet duidelijk zijn welke ondersteuning de gemeente biedt en onder welke voorwaarden zij daarvoor in aanmerking komen. In dit beleidsplan wordt voorgesteld om de ondersteuning van de gemeente langs twee hoofdlijnen in te richten: (1) gezondheid en (2) meedoen. Ter aanvulling daarop blijft voor individuele, bijzondere situaties een vangnet beschikbaar op basis waarvan maatwerk kan worden geboden. Tevens streeft de gemeente er naar het aanvragen van ondersteuning voor inwoners gemakkelijker te maken en beter af te stemmen op de doelgroep en hun mogelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn het uniformeren van de inkomensgrenzen voor de verschillende minimaregelingen, vereenvoudigen van aanvraagformulieren, beperken van de bewijslast en de mogelijkheid om aanvragen digitaal in te dienen.

4.2.6 Budgetneutrale uitvoering

De uitvoering van het armoedebeleid in de periode 2016-2019 vindt plaats binnen het daarvoor beschikbare budget. In hoofdstuk 7 van dit beleidsplan wordt een voorlopige begroting van de beschikbare middelen en de voorgenomen bestedingen gepresenteerd. Daarbij wordt rekening gehouden met de middelen die het Rijk structureel beschikbaar stelt voor de compensatie van de vervallen Wtcg- en CER-regeling en de bestrijding van armoede. Tevens is de korting op het armoedebeleid vanaf 2016 als gevolg van de kerntakendiscussie in deze begroting opgenomen.

5. Wat gaan we daarvoor doen?

Uitgaande van het doel van het armoedebeleid en de in het vorige hoofdstuk beschreven uitgangspunten, richt de gemeente het armoedebeleid in langs twee hoofdlijnen: gezondheid en meedoen. Voor individuele, bijzondere situaties is het bieden van ondersteuning op maat mogelijk. Er wordt een vangnet ingericht voor het verstrekken van individuele bijzondere bijstand.

5.1 Hoofdlijn 1: Gezondheid

De gemeente Montferland hecht veel waarde aan een goede gezondheid van haar inwoners. Onderzoek van de GGD⁵ toont aan dat gezondheid de sociale mobiliteit en daarmee de positie op de sociaaleconomische ladder van mensen beïnvloedt. Personen met een slechte gezondheid zouden minder snel op de maatschappelijke ladder stijgen. Andersom beïnvloedt de sociaaleconomische positie van mensen hun gezondheid. Soms is dit het directe effect van een bepaalde gezondheidstoestand. Veelal is geen sprake van een rechtstreeks effect, maar van een slechtere gezondheid door veranderingen in factoren, zoals leefwijze (roken, alcoholconsumptie), materiële omstandigheden (financiële omstandigheden, woonomstandigheden) en psychosociale factoren (psychosociale stress, sociale steun).

Door het stimuleren van een gezonde leefwijze en het verstrekken van (financiële) middelen voor de bekostiging van de gezondheidszorg, stimuleren wij de gezondheid van onze inwoners. Hiermee voorkomen we dat mensen terecht komen in een negatieve spiraal van schulden door hoge zorgkosten en verkleinen we de kans dat inwoners niet kunnen werken vanwege gezondheidsproblemen. Indirect trachten we hiermee het beroep op andere vormen van ondersteuning van de gemeente, zoals de algemene bijstand, individuele bijzondere bijstand en maatschappelijke ondersteuning, te beperken.

5.1.1 Collectieve zorgverzekering

De gemeente Montferland vindt het belangrijk dat inwoners met een laag inkomen toegang hebben tot betaalbare zorg, zodat ziekte of medische beperkingen (direct of indirect) geen belemmering vormen voor maatschappelijke participatie. Met ingang van 1 januari 2016 biedt de gemeente aan minima een aangepaste collectieve zorgverzekering aan via Menzis.

De collectieve zorgverzekering bestaat uit een basispakket en verschillende aanvullende (tand)verzekeringspakketten. Al naar gelang de dekking van het

⁵ GGD Haaglanden (2012), Armoede en gezondheid.

aanvullende pakket uitgebreider is, nemen de kosten van de premie toe. Een inwoner kan op basis van zijn of haar eigen zorggebruik de zorgverzekering samenstellen.

De voordelen van de collectieve zorgverzekering zijn:

- Inwoners die zich verzekeren krijgen korting op de premie van het basispakket en de aanvullende (tand)verzekeringspakketten. Deze korting bedraagt tussen de 6% en 9% per jaar.
- De verzekeraar mag verzekerden met hoge medische kosten, waaronder chronisch zieken, gehandicapten en ouderen, niet weigeren.
- De mogelijkheid bestaat de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen te verzekeren.
- Er is een mogelijkheid om het eigen risico op de zorgverzekering te verzekeren.
- Het meest uitgebreide aanvullende pakket bevat een uitgebreide dekking voor de meest voorkomende (circa 95%) zorgkosten van chronisch zieken en gehandicapten.
- De gemeente betaalt voor verzekerden met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum mee in de premie van de verzekering. Wij kiezen voor een hoge bijdrage in de premie zodat verzekerden zelf een kleiner deel van de premiekosten betalen.

De wettelijke inkomensgrens van de bestaande collectieve zorgverzekering voor minima (CZM) is 110% van de bijstandsnorm. Met de komst van de Participatiewet en de Wet maatregelen WWB per 1 januari 2015 is deze wettelijke grens komen te vervallen. Bij het samenstellen van de aangepaste collectieve zorgverzekering maken wij de collectieve zorgverzekering toegankelijk voor alle inwoners met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Door het ophogen van de inkomensgrens, willen we de armoedeval verkleinen.

Welke verzekeringspakketten worden aangeboden en wat de hoogte is van de gemeentelijke bijdrage in de premie, is afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandeling met de zorgverzekeraar. Deze gesprekken vinden plaats in het 3^e kwartaal van 2015.

Voor inwoners van de gemeente die zich niet verzekeren via de collectieve zorgverzekering, blijft individuele bijzondere bijstand voor medisch noodzakelijke kosten beschikbaar. Dat betekent dat inwoners die niet via de collectieve verzekering van Menzis verzekerd zijn, onder voorwaarden aanspraak kunnen maken op de vergoedingen die Menzis vanuit de aanvullende zorgverzekering biedt. Echter komen deze inwoners niet in aanmerking voor de andere voordelen van de collectieve zorgverzekering, zoals het verzekeren van het eigen risico en de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen. De hoogte van de individuele bijzondere bijstand wordt gelijkgesteld met de vergoedingen die vanuit de collectieve zorgverzekering worden verstrekt.

De gemeente Montferland moet uiterlijk op 1 oktober 2015 een besluit hebben genomen over het klantenbestand, pakketkeuzes en de premiebijdrage in 2016.

5.1.2 Compensatie Wtcg- en CER-gerechtigden

Met ingang van 1 januari jl. en 1 januari 2014 zijn respectievelijk de Wet tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de compensatieregeling eigen risico (CER) vervallen. In plaats hiervan ontvangen gemeenten een budget voor gemeentelijk maatwerk. Daarnaast is de landelijke fiscale regeling voor aftrek van specifieke zorgkosten van kracht.

De doelgroep die tot respectievelijk 2014 en 2015 in aanmerking kwam voor de CER en de Wtcg bestaat uit mensen die vanwege een chronische ziekte, handicap of psychosociaal probleem te maken krijgen met hoge zorgkosten. De gemeente Montferland wil inwoners met een laag inkomen die tot deze doelgroep behoren compenseren voor hun zorgkosten. Daarvoor wordt de aansluiting gezocht bij de nieuwe collectieve zorgverzekering. Voormalig Wtcg- en CER-gerechtigden met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum komen in aanmerking voor de collectieve zorgverzekering, wat hen in staat stelt zich tegen een lager tarief aanvullend te verzekeren voor (hoge) zorgkosten. Tevens verstrekt de gemeente een bijdrage in de premie van deze verzekering. Hierdoor wordt het negatieve effect van het wegvallen van de Wtcg en de CER afgezwakt.

De gemeente Montferland bekostigt deze tegemoetkoming uit de middelen die zij hiervoor van het Rijk ontvangt. Tegelijkertijd leidt het toegankelijk maken van de collectieve zorgverzekering voor een grotere doelgroep niet direct tot hogere kosten voor de gemeente, omdat een groot deel van de uitvoering van de verzekering belegd is bij de verzekeraar. De gemeente beoordeelt (eenmaal per jaar) of de inwoner die zich via de collectieve zorgverzekering wil verzekeren hiervoor in aanmerking komt, rekening houdend met de voorwaarden die hiervoor gelden.

Voormalig Wtcg- en CER-gerechtigden met (hoge) zorgkosten en een inkomen boven 120% van het sociaal minimum kunnen aanspraak maken op twee fiscale regelingen van de belastingdienst. Bepaalde ziektekosten kunnen bij de aangifte inkomstenbelasting worden afgetrokken, waardoor minder belasting hoeft te worden betaald. Ook heeft deze doelgroep mogelijk recht op een fiscale tegemoetkoming voor specifieke zorgkosten.

5.2 Hoofdlijn 2: Meedoen

De gemeente Montferland zet zich in om te voorkomen dat inwoners door armoede sociaal uitgesloten worden. Om mee te kunnen doen aan de samenleving is het belangrijk dat inwoners zo veel mogelijk in een eigen inkomen kunnen voorzien, teneinde een zo hoog mogelijke (maatschappelijke) participatiegraad te bereiken. Met een inkomen op bijstandsniveau is de financiële ruimte om volwaardig deel te nemen

aan de samenleving echter beperkt. De ondersteuning van de gemeente heeft tot doel om inwoners zelfredzaam te laten zijn, zich te laten ontplooiën, passend werk te vinden en de aansluiting te maken (en te houden) met de samenleving.

Bestaande minimaregelingen die goed werken houden we in tact. Daarnaast willen we de ondersteuning aan de meest kwetsbare inwoners verbeteren. Dat doen we door meer aandacht te besteden aan preventie en onze ondersteuning vaker in natura te verstrekken. Hiermee zorgen we ervoor dat onze ondersteuning ook daadwerkelijk wordt gebruikt en bijdraagt aan de participatie in de samenleving. Kinderen van ouders met een inkomen op of net boven het sociaal minimum en kwetsbare ouderen, hebben daarbij onze speciale aandacht.

5.2.1 Maatschappelijke participatiebijdrage

De huidige reductieregeling en de regeling maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen worden vervangen door een maatschappelijke participatiebijdrage. Het doel van deze regeling is de maatschappelijke participatie van mensen met een laag inkomen te verhogen en het risico op sociale uitsluiting te verminderen.

De maatschappelijke participatiebijdrage is bedoeld voor huishoudens met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm en kan bij de gemeente worden aangevraagd voor de vergoeding van culturele, maatschappelijke en sportieve activiteiten. Voorbeelden zijn de contributie van een sportvereniging, een abonnement voor de bibliotheek, een theaterbezoek of het lidmaatschap van een muziekvereniging. De bijdrage wordt (indien mogelijk in natura of via een stadspas) verstrekt aan kinderen van 4 tot en met 17 jaar en volwassenen. In het najaar van 2015 wordt de uitvoering van deze regeling vastgelegd in een verordening en aan de gemeenteraad aangeboden ter besluitvorming.

De verstrekking van educatieve tijdschriften en een tegemoetkoming in de schoolkosten aan kinderen blijven gehandhaafd. Educatieve tijdschriften worden in natura verstrekt. De tegemoetkoming in de schoolkosten bedraagt € 75 per schooljaar per kind op de basisschool en € 150 per schooljaar per kind op de middelbare school. Deze voorzieningen worden met ingang van 1 januari 2016 verstrekt als individueel maatwerk via het bijzondere bijstandsbeleid.

In de huidige regeling maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen verstrekt de gemeente ook computers aan gezinnen met kinderen die het voortgezet onderwijs of een beroepsopleiding kunnen volgen. Deze voorziening is vanaf 1 januari 2016 opgenomen in de 'witgoedregeling' van de bijzondere bijstand. Het doel hiervan is dat ook volwassenen zonder (inwonende) kinderen aanspraak kunnen maken op een computer. De verordening die voorziet in deze verstrekkingen, wordt in het najaar van 2015 aangepast en ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad.

5.2.2 Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

De wettelijke regeling kwijtschelding gemeentelijke belastingen wordt gecontinueerd. De belastingen die in aanmerking komen voor kwijtschelding zijn het vastrecht afvalstoffenheffing en de rioolheffing. De uitvoering is regelluw, omdat we ervoor kiezen om aan inwoners met een bijstandsuitkering en inwoners met een WAO-, ANW- of AOW-uitkering die in het voorgaande jaar kwijtschelding hebben ontvangen, automatische kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen te verlenen.

De kwijtscheldingsnorm is en blijft 100% van het sociaal minimum. Een inwoner komt in aanmerking voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen indien het inkomen en vermogen niet boven de van toepassing zijnde normen uitkomen. Binnen de beperkte beleidsvrijheid van de wet, hebben we ervoor gekozen de netto kosten van kinderopvang in mindering te brengen op het inkomen en voor AOW-gerechtigden de norm vast te stellen op 100% van de toepasselijke AOW-bedragen.

5.2.3 Individuele inkomenstoelage

Met de komst van de Participatiewet is de langdurigheidstoelage vervangen door de individuele inkomenstoelage. Tevens is het verstrekken van deze toelage geen verplichting meer, maar een discretionaire bevoegdheid van het college van B&W. Vanwege deze wijziging heeft het college van de gemeente Montferland ervoor gekozen alleen individuele inkomenstoelage te verstrekken aan personen die voldoen aan de voorwaarden. Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in de Verordening individuele inkomenstoelage 2015.

De doelgroep die in aanmerking komt voor individuele inkomenstoelage bestaat uit inwoners die langdurig een laag inkomen (maximaal 105% van de toepasselijke bijstandsnorm) hebben en, gelet op de omstandigheden en inspanningen van deze inwoners, geen uitzicht hebben op inkomensverbetering. Ten opzichte van de langdurigheidstoelage is de hoogte van deze toelage ongewijzigd. Per kalenderjaar bedraagt de hoogte van de individuele inkomenstoelage € 350 voor een alleenstaande, € 450 voor een alleenstaande ouder en € 500 voor gehuwden en gezinnen.

5.3 Vangnet: Individuele bijzondere bijstand

Soms kunnen zich situaties voordoen waarin inwoners met een inkomen op of net boven het sociaal minimum voor onverwachte en noodzakelijke kosten komen te staan, die niet bekostigd kunnen worden uit het inkomen of vermogen. In deze gevallen biedt de individuele bijzondere bijstand uitkomst.

Met de komst van de Participatiewet beschouwen wij het verstrekken van individuele bijzondere bijstand meer dan voorheen als een vangnet. In de uitzonderlijke situaties waarin de noodzakelijk te maken kosten niet bekostigd kunnen worden uit inkomen of vermogen en er geen voorliggende voorziening beschikbaar is, kunnen deze kosten door bijzondere bijstand opgevangen worden. Deze beoordeling vraagt om maatwerk.

Om te bepalen of een inwoner in aanmerking komt voor individuele bijzondere bijstand, wordt per individuele situatie beoordeeld of er sprake is van bijzondere en noodzakelijke kosten. Vervolgens wordt op basis van de financiële draagkracht van een inwoner bepaald of hij of zij recht heeft op bijzondere bijstand. De draagkracht wordt berekend aan de hand van de inkomensgrens die aangeeft vanaf welk inkomen de draagkracht berekend wordt en het draagkrachtpercentage. De inkomensgrens voor het berekenen van de financiële draagkracht is in Montferland vastgesteld op 115% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm. Voorgesteld wordt om deze inkomensgrens met ingang van 1 januari 2016 te verhogen naar 120% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm.

In de beleidsregels bijzondere bijstand 2013 zijn de huidige vergoedingen in het kader van bijzondere bijstand vastgelegd. De bestaande normbedragen en vergoedingen worden herijkt. Iedere regeling wordt afzonderlijk bekeken vanuit het oogpunt van noodzakelijkheid (is er een voorliggende voorziening beschikbaar?) en doelmatigheid (draagt de bijzondere bijstand bij aan de ondersteuning van de meest kwetsbare inwoners?). In het najaar van 2015 worden nieuwe beleidsregels opgesteld.

Vooruitlopend op de afspraken die we met de zorgverzekeraar maken over de nieuwe collectieve zorgverzekering, gaan we de individuele bijzondere bijstand voor medische kosten aanpassen. De collectieve zorgverzekering is een voorliggende voorziening op de individuele bijzondere bijstand voor medische kosten. Dit betekent dat er in beginsel geen individuele bijzondere bijstand meer wordt verstrekt voor medische kosten die door de collectieve zorgverzekering worden gedekt. Er wordt vanaf 2016 alleen nog bijzondere bijstand verstrekt voor noodzakelijke medische kosten die buiten de dekking van de collectieve zorgverzekering vallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor kosten van zeer specifieke geneesmiddelen of medische behandelingen van zeldzame ziekten en aandoeningen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de mensen die niet via de collectieve zorgverzekering zijn verzekerd. Voor deze doelgroep blijft individuele bijzondere bijstand voor medische kosten beschikbaar. De hoogte van de individuele bijzondere bijstand wordt gelijkgesteld met de vergoedingen die vanuit de collectieve zorgverzekering worden verstrekt.

De gemeente is voornemens ook een aantal andere voorzieningen vanuit de bijzondere bijstand te herijken. De hoogte van de bijzondere bijstand voor woninginrichting wordt aangepast vanuit de gedachte dat een deel van de inboedel tweedehands kan worden aangeschaft. Tegelijkertijd wordt de administratieve last voor inwoners verlicht, omdat de gemeente de verantwoording over de besteding van deze kosten wil terugbrengen. Tevens wordt de samenhang met andere voorzieningen kritisch bekeken. Datgene wat bijvoorbeeld vanuit de Wmo voor vergoeding in aanmerking komt, maakt vanaf 1 januari 2016 geen onderdeel meer uit van het bijzondere bijstandsbeleid. Voorop staat dat het voor inwoners duidelijk moet zijn voor welke vergoeding zij zich waar kunnen melden.

5.4 Inkomenseffecten van het nieuwe beleid

Bij maximaal gebruik van de beleidsmaatregelen uit het nieuwe armoedebeleid, gaan minima in onze gemeente er op vooruit in vergelijking tot het huidige beleid. Het voornaamste positieve effect op het inkomen van minima wordt veroorzaakt door de invoering van een gemeentelijke bijdrage in de premiekosten van de collectieve zorgverzekering. De exacte hoogte van dit effect is nog niet bekend, omdat er nog afspraken met Menzis en andere partners moeten worden gemaakt.

Tegelijkertijd is de doelgroep die gebruik kan maken van de minimaregelingen uitgebreid door de inkomensgrenzen voor de collectieve zorgverzekering, de maatschappelijke participatiebijdrage en de draagkrachtberekening voor de bijzondere bijstand te verhogen tot 120% van het sociaal minimum. Hierdoor kunnen meer inwoners gebruik maken van de (tijdelijke) ondersteuning van de gemeente.

6. Hoe gaan we dat bereiken?

6.1 Besluitvorming

De uitgangspunten en contouren van dit beleidsplan zijn op 25 juni jl. in de Sociale Raad Montferland gepresenteerd en akkoord bevonden. De Sociale Raad heeft op 30 juni jl. haar formele advies toegestuurd. Een deel van het advies van de Sociale Raad is in dit beleidsplan verwerkt, andere onderdelen uit het advies worden in de ontwikkeling en implementatie van het armoedebeleid meegenomen.

Het tijdpad voor de besluitvorming over onderhavig beleidsplan ziet er als volgt uit:

Tabel 3. Overzicht data besluitvorming beleidsplan armoedebeleid

Besluitvormingsorgaan	Datum
College B&W	14-07-2015
Commissie M&O	31-08-2015
Gemeenteraad	24-09-2015

De besluitvorming door de gemeenteraad op 24 september 2015 is belangrijk en kan niet worden uitgesteld. Immers, uiterlijk op 1 oktober 2015 moeten de keuzes van de gemeente Montferland over de nieuwe collectieve zorgverzekering bij Menzis bekend zijn. Alleen dan kan een tijdige implementatie plaatsvinden, zodat inwoners van de gemeenten vanaf 1 januari 2016 gebruik kunnen maken van deze nieuwe verzekering.

6.2 Implementatie

Na vaststelling van dit beleidsplan dient het nieuwe armoedebeleid verder uitgewerkt en geïmplementeerd te worden. De nieuwe beleidsmaatregelen worden in de loop van 2015 verder ontwikkeld, onder andere door afspraken te maken met partners. Het gaat om:

- De collectieve zorgverzekering;
- De uitvoering van de maatschappelijke participatiebijdrage;
- De beleidsregels voor individuele bijzondere bijstand;
- De ontwikkeling van een (lokaal en regionaal) armoedenetwerk.

Voor de ontwikkeling en implementatie van deze beleidsmaatregelen is tot en met 31 december 2015 extra beleidscapaciteit ingehuurd. De omvang van de werkzaamheden wordt geraamd op ongeveer 0,5 fte in 2015. De verwachting is dat de reguliere werkzaamheden met betrekking tot de uitvoering van het armoedebeleid na de implementatie van de nieuwe beleidsmaatregelen binnen de bestaande capaciteit voor beleid en uitvoering kunnen worden opgevangen.

6.3 Aanpassen verordeningen en beleidsregels

De komst van het nieuwe armoedebeleid en daarmee samenhangende wijzigingen in bestaande minimaregelingen leiden ertoe dat de volgende verordeningen en beleidsregels aangepast moeten worden:

- De verordening reductieregeling 2012 wordt gewijzigd, omdat deze regeling wordt vervangen door de maatschappelijke participatiebijdrage. In de nieuwe verordening wordt de wijze van verstrekken van deze bijdrage uitgewerkt. De inkomensgrens voor de maatschappelijke participatiebijdrage wordt ten opzichte van de reductieregeling verhoogd naar 120% van het sociaal minimum.
- De verordening bevordering van maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen 2012 moet worden ingetrokken. De financiële bijdrage ten gunste van de maatschappelijke participatie van kinderen wordt ondergebracht in de maatschappelijke participatiebijdrage. Het verstrekken van educatieve tijdschriften, een tegemoetkoming in de schoolkosten en computers ten behoeve van de educatieve ontwikkeling maken met ingang van 1 januari 2016 onderdeel uit van de beleidsregels individuele bijzondere bijstand.
- De beleidsregels bijzondere bijstand dienen gewijzigd te worden, onder andere omdat de collectieve zorgverzekering als een voorliggende voorziening voor bijzondere bijstand voor medische kosten gaat gelden. Deze beleidsregels worden – na besluitvorming door de gemeenteraad over onderhavig beleidsplan – in het najaar van 2015 door het college vastgesteld.
- Tot de inwerkingtreding van de nieuwe collectieve zorgverzekering, wordt er een tijdelijke compensatieregeling voor chronisch zieken en gehandicapten gehanteerd voor 2015. De voorwaarden van deze regeling worden uitgewerkt in een collegevoorstel. Dit voorstel is kortgeleden in de Sociale Raad besproken en wordt binnenkort aan het college aangeboden.

Het college vraagt het mandaat van de gemeenteraad om onderhavig beleidsplan in de tweede helft van 2015 nader uit te werken. Voorgesteld wordt dat het college – met goedkeuring van de gemeenteraad – besluit over de ontwikkeling en implementatie van dit armoedebeleid. De nieuwe beleidsregels bijzondere bijstand worden besproken met de Sociale Raad en vervolgens door het college vastgesteld. De nieuwe en aangepaste verordeningen worden in het najaar van 2015 ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

7. Welke middelen zetten we in?

7.1 Bereik van miniregelingen

Met behulp van benchmarkgegevens uit 2011, cijfermateriaal van het CBS en de resultaten van het gemeentelijk miniregeling over 2014 is in navolgende tabel het bereik per miniregeling berekend en afgezet tegen het landelijk gemiddelde. Met het bereik wordt aangegeven hoeveel procent van het totaal aantal huishoudens in Montferland, dat gezien hun inkomenssituatie recht had op een miniregeling in 2014 daadwerkelijk gebruik maakte van deze betreffende regeling.

Tabel 4. Bereik miniregelingen Montferland (2014) en landelijke benchmark (2011)

Regeling/voorziening	Bereik in 2014	Landelijk gemiddelde benchmark 2011
Collectieve zorgverzekering	13%	38%
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	81%	74%
Langdurigheidstoelage (heden: IIT)	19%	35%
Reductieregeling	38%	57%
Bijzondere bijstand	24%	27%

Het bereik van de langdurigheidstoelage en de collectieve zorgverzekering liggen in Montferland in vergelijking met het landelijk benchmarkgemiddelde relatief laag. Een verklaring voor het lage bereik van de collectieve zorgverzekering is dat de gemeente Montferland geen bijdrage verstrekt in de premie van de verzekering, terwijl dit bij veel andere gemeenten wel onderdeel is van het beleid. Het is op dit moment voor inwoners van onze gemeente minder aantrekkelijk om de collectieve zorgverzekering af te sluiten.

Onze ambitie is om het bereik en gebruik van de collectieve zorgverzekering en de maatschappelijke participatiebijdrage de komende jaren te verhogen, zodat zoveel mogelijk inwoners die recht hebben op deze regelingen ook daadwerkelijk gebruik maken van het aanbod. In het bereiken van deze ambitie speelt de ontwikkeling van het armoedenetwerk een belangrijke rol. Tevens gaan we als gemeente meer en gericht communiceren over het armoedebeleid aan de doelgroep.

7.2 Begroting

De hieronder gepresenteerde begroting voor het armoedebeleid vanaf 2016 is een voorlopige begroting. Na het maken van afspraken met Menzis over de nieuwe collectieve zorgverzekering en met andere partners over de ontwikkeling van de miniregelingen, volgt in het najaar van 2015 een definitieve begroting. Op basis van dit definitieve inzicht kan (indien van toepassing) een begrotingswijziging voor 2016 en verder ter goedkeuring worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Tabel 5. Voorlopige begroting armoedebeleid 2016-2019

<i>Bedragen x 1.000</i>	2016	2017	2018	2019
Kosten				
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	€ 160	€ 160	€ 160	€ 160
Individuele bijzondere bijstand	€ 408	€ 393	€ 379	€ 365
Maatschappelijke participatiebijdrage (inclusief implementatiekosten in 2016)	€ 393	€ 372	€ 381	€ 390
Collectieve aanvullende zorgverzekering	€ 337	€ 415	€ 490	€ 566
Incidentele subsidies	€ 40	€ 30	€ 20	€ 20
Uitvoeringskosten schuldhulpverlening (uitvoering door Stadsbank Oost-Nederland)	€ 306	€ 306	€ 306	€ 306
Totale kosten	€ 1.644	€ 1.676	€ 1.736	€ 1.807
Beschikbare middelen				
Middelen armoedebeleid (incl. extra Rijksmiddelen voor armoedebestrijding)	€ 869	€ 869	€ 869	€ 869
Middelen schuldhulpverlening	€ 265	€ 265	€ 265	€ 265
Rijksmiddelen compensatie Wtcg/CER	€ 638	€ 638	€ 638	€ 638
Budgetkorting kerntakendiscussie	- € 25	- € 50	- € 75	- € 75
Totale beschikbare middelen	€ 1.747	€ 1.722	€ 1.697	€ 1.697
Saldo	+ € 103	+ € 46	- € 39	- € 110

Toelichting bij de begroting:

- De begroting voldoet – over een periode van vier jaar – aan het criterium van een budgetneutrale uitvoering.
- De bekostiging van de individuele inkomenstoeslag vindt plaats vanuit het budget voor individuele bijzondere bijstand en is om deze reden niet separaat in bovenstaande begroting opgenomen.
- De Rijksmiddelen voor de compensatie van Wtcg- en CER-gerechtigden worden aan de gemeente verstrekt via de integratie-uitkering sociaal domein van het Gemeentefonds. Op het budget voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (ook onderdeel van integratie-uitkering sociaal domein) is een budgetkorting tussen 24% en 25% van toepassing voor de gemeente Montferland. Door de politiek moet nog een keuze gemaakt worden of deze budgetkorting ook wordt doorgevoerd op de rijksmiddelen ter compensatie

voor Wtcg- en CER-gerechtigden. Vooral nog is in deze begroting uitgegaan dat het volledige bedrag dat de gemeente ontvangt voor de compensatie van Wtcg- en CER-gerechtigden, aan deze beleidsmaatregel besteed kan worden.

- De uitvoeringskosten voor schuldhulpverlening zijn exclusief de kosten voor het instrument Schuldhulpmaatje.
- Als gevolg van de intensivering van het armoedenetwerk en de communicatie over de nieuwe minimaregelingen is in deze begroting rekening gehouden met een stijging van het gebruik van de maatschappelijke participatiebijdrage met één procentpunt per jaar. Voor de collectieve zorgverzekering is rekening gehouden met een stapsgewijze toename van het bereik naar 30% in 2019 (bereik 2014: 13%).
- De middelen voor incidentele subsidies komen ten gunste aan organisaties die een bijdrage leveren aan de preventie en aanpak van armoedeproblematiek. Deze middelen worden via het gemeentelijk subsidiebeleid verstrekt.

7.3 Risico's

In de hierboven gepresenteerde begroting is gerekend met enkele aannames over de omvang van de doelgroep en het gebruik van de minimaregelingen. Er wordt aangenomen dat het gebruik van de collectieve zorgverzekering en de maatschappelijke participatiebijdrage de komende jaren stijgt. Het gebruik van de bijzondere bijstand neemt naar verwachting af door de uitbreiding van de collectieve zorgverzekering. Tegelijkertijd nemen de kosten van individuele bijzondere bijstand ten opzichte van de huidige uitgaven toe door de inkomensgrens voor het berekenen van de financiële draagkracht te verhogen. Het bereik van de overige regelingen blijft naar verwachting vrijwel gelijk. Een risico is dat het daadwerkelijk gebruik van de minimaregelingen hoger ligt dan geraamd en de kosten van het beleid hoger uitvallen dan begroot. De minimaregelingen zijn in principe open einde regelingen. Het college dient aan iedere inwoner die een minimaregeling aanvraagt en die voldoet aan de voorwaarden de betreffende regeling te verstrekken. Het college kan de verstrekking van de regelingen niet per direct stoppen bij een dreigende budgetoverschrijding. Bij een hoger gebruik dan geraamd kan er dus een tekort ontstaan op de beschikbare middelen.

Om het risico op budgetoverschrijding te beperken worden het gebruik en de kosten van de minimaregelingen gemonitord. Hierover wordt gerapporteerd door de afdeling Sociale Zaken. Indien uit de tussentijdse rapportages blijkt dat er een risico op budgetoverschrijding bestaat, wordt bekeken of er binnen het totale budget voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening nog ruimte bestaat om de hogere kosten op te vangen. Wanneer dit niet mogelijk is zal het college aan de raad een voorstel voor een alternatieve dekking van de kosten ter besluitvorming voorleggen.