



## **Beter presteren met bijzondere bijstand**

### **Innovatief minimabeleid met behulp van marketingstrategieën**

---

**Datum**

Mei 2009

**Opdrachtgever**

16 gemeenten /ISD'n

**Uitgebracht aan:**

Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid

**Auteur**

Conclusion Advies en Management

**Versie**

Definitief

**Pagina's**

27

**Verantwoordingsrapportage van  
het Innovatieprogramma Werk en Bijstand 2006 (IPW)  
'beter presteren met bijzondere bijstand'**

## Inhoudsopgave

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.  | Inleiding en achtergrond IPW-project .....                | 4  |
| 2.  | Procesmatige verantwoording conform plan van aanpak ..... | 6  |
| 3.  | (Product)Resultaten subsidiebeschikking SZW .....         | 8  |
| 3.1 | Inleiding .....   | 8  |
| 3.2 | Resultaten deelprojecten .....                            | 8  |
| 4.  | Rechtmatigheidvoorwaarden CBP .....                       | 15 |
| 4.1 | Procedure bestandsvergelijking .....                      | 15 |
| 4.2 | Wettelijke grondslag voor de bestandsvergelijking .....   | 15 |
|     | Proportionaliteitseis .....                               | 16 |
|     | Subsidiariteitseis .....                                  | 17 |
| 4.3 | Kwaliteits- en procesmatige voorwaarden CBP .....         | 17 |
| 4.4 | Overige juridische kaders bestandsbewerking .....         | 18 |
| 5.  | Methodologische onderbouwing resultaatmeting pilot .....  | 20 |
| 5.1 | Eerste nulmeting, de Benchmark .....                      | 20 |
| 5.2 | Tweede nulmeting .....                                    | 20 |
| 5.3 | Evaluatie bestandskoppeling .....                         | 21 |
|     | Overzicht bijlagen .....                                  | 25 |

## 1. Inleiding en achtergrond IPW-project

Op 26 juli 2006 is voor het IPW-project "beter presteren met bijzondere bijstand", in het kader van het Innovatieprogramma Werk en Bijstand (IPW), een subsidieaanvraag ingediend bij het Ministerie van SZW door de gemeenten Barendrecht (trekker), Anna Paulowna, Den Helder, Hellendoorn, Hengelo, Maassluis, Rijssen-Holten, Rotterdam, Twenterand en Wieringen en de Intergemeentelijke Sociale Diensten Midden Langstraat en Rijnstreek.

In de loop van het traject zijn wijzigingen opgetreden in het aantal deelnemende gemeenten. De gemeente Anna Palowna en Wieringen zijn opgegaan in de ISD Kop van Noord Holland en de gemeente Den Helder heeft zich in de loop van het project afgemeld.

Voor het onderdeel bestandskoppeling zijn op verzoek van het ministerie van Financiën en in overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een achttal nieuwe gemeenten toegevoegd aan de pilot. Uiteindelijk hebben van de acht gemeenten de volgende gemeenten zich aangesloten bij dit onderdeel van de pilot, te weten Amsterdam, Den Haag, Tilburg, Amersfoort, Zwolle en Goes.

Doel van het pilot -project was: "het inzetten van succesvolle marketingmethoden om de doelgroep aan te zetten meer gebruik te maken van de mogelijkheden van gemeentelijke minimabeleid" De deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden wilden deze nog onbekende doelgroep in beeld brengen door een bestandsvergelijking tussen de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en de Belastingdienst uit te voeren en een vernieuwende aanpak te introduceren voor het bereiken van de doelgroep.

Bij de uitvoering van het project zijn de gemeenten ondersteund door Conclusion Advies en Management, Atlas Advies en de Combinatie van Factoren. Conclusion Advies en Management treedt hierbij op als projectleider.

De verantwoording van het project bestaat uit twee delen.

1. Het eerste deel is het onderhavige document van de procesmatige en financiële verantwoording van het project. Dit deel is opgeleverd door Conclusion Advies en Management.
2. Het tweede deel is de inhoudelijke evaluatie van de opbrengsten van de bestandsvergelijking en de vernieuwende marketingmethode. Dit deel wordt opgeleverd door Atlas Advies. Dit deel bevat tevens aanbevelingen voor gemeenten en het Rijk met betrekking tot mogelijke toekomstige bestandsvergelijkingen voor armoedebestrijding.

**Leeswijzer:**

- In hoofdstuk twee wordt de voortgang van het project beschreven conform de fasering uit het ingediende plan van aanpak.
- In hoofdstuk drie worden de productresultaten uit de subsidiebeschikking van het Ministerie van Sociale Zaken verantwoord. De subsidiebeschikking is gebaseerd op resultaatfinanciering. Dit betekent dat de gemeente die een subsidie ontvangt voor een innovatief project volledig verantwoordelijk is voor de voortgang en de resultaten van de afgesproken activiteiten.
- In hoofdstuk vier worden de rechtmatigheidsvoorwaarden beschreven die gesteld zijn door het College voor Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Eén van de belangrijkste onderdelen van het project is de bestandsvergelijking met de Belastingdienst. Het uitwisselen van gegevens met de Belastingdienst is echter alleen mogelijk op grond van strikte voorwaarden. In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze aan de voorwaarden voldaan is.
- In hoofdstuk vijf wordt de methodiek beschreven van de kwantitatieve resultaatmeting van de pilot. De resultaten worden gemeten door o.a. de bijstandsgegevens uit de nulmeting te vergelijken met de bijstandsgegevens van na de bestandskoppeling. Het doel is om op een zo kwantitatieve mogelijke wijze aan te tonen dat de bestandskoppeling substantieel bijdraagt aan bestrijding van niet-gebruik van bijzondere bijstand. De gehele inhoudelijke evaluatie met aanbevelingen is beschreven in het separaat uitgebracht evaluatiedocument.

## 2. Procesmatige verantwoording conform plan van aanpak

Het IPW-project bestaat uit drie onderdelen, te weten:

1. De Bestandsanalyse: een kort onderzoek bij elke deelnemende gemeente naar de uitvoering van het minimabeleid waardoor inzicht kan worden gegeven in de eigen en elkaars aanpak.
2. De bestandsvergelijking: een vergelijking van de bestanden van de GBA met de Belastingdienst, dat als doel had inzicht te geven in de omvang van de totale doelgroep.
3. Het inzetten van nieuwe marketingmethoden: een andere (doeltreffende) benadering van de doelgroep die moet leiden tot een stijging van de aanvragen voor voorzieningen.

In het plan van aanpak van de pilot (zie bijlagen) is de fasering van het project beschreven. Deze fasering gaf een logische volgorde aan van de onderzoekstappen bij aanvang van het pilotproject.

- De definitiefase:
- De voorbereidingsfase
- De realisatiefase:
- De implementatiefase
- De evaluatiefase

### Initiële planning gewijzigd

De voortgang van het pilotproject is niet geheel conform de eerste planning verlopen. De reden hiervoor is dat het tot stand komen van de bestandsvergelijking (onderdeel 2 van het project) lang op zich heeft laten wachten. Dit komt o.a. doordat het College voor Bescherming Persoonsgegevens (CBP) een verklaring van geen bezwaar moest afgeven voor de koppeling van de bestanden van de belastingdienst met die van de gemeentelijke basisadministratie. Deze verklaring is na acht maanden afgegeven<sup>1</sup>. In overleg met het Ministerie van SZW is besloten het communicatieonderdeel (onderdeel 3 van het project), te weten het ontwikkelen van nieuwe methoden om de doelgroep te bereiken, naar voren te halen en in deze periode te laten plaatsvinden.

Het uiteindelijk testen van de marketingmethoden op de praktijksituatie kon pas plaatsvinden nadat de bestandsvergelijking was uitgevoerd. Hierdoor is de periode voor het daadwerkelijk bereiken van de "onbekende" doelgroep en het toepassen van de innovatieve marketingmethoden op de nieuwe bestanden beperkt geweest, ook al heeft het Ministerie bij hoge uitzondering het IPW-project verlengd tot 31 januari 2009.

De bestandsvergelijking zelf heeft voor het grootste deel in oktober 2008 plaatsgevonden. De gemeenten moesten daarna nog zelf werkzaamheden uitvoeren om het bestand intern bruikbaar te maken voor de communicatieacties richting de burger.

Deze werkzaamheden waren o.a. het filteren<sup>2</sup> van het bestand en het actualiseren van de bestandsgegevens van het GBA. Pas daarna konden de gemeenten de gegevens bewerken voor de eigen communicatieacties. Deze bewerkingsprocessen zijn uitgetest in een eerste proefpilot bij de gemeente Rotterdam.

De verlenging van het project door het Ministerie van SZW is gepaard gegaan met nieuwe monitoringactiviteiten in het kader van het zorgvuldig uitvoeren van de bestandsvergelijking. De reden voor de nieuwe monitoringactiviteiten was dat het CBP eisen stelt aan de actualiteit van de te koppelen gegevens. In overleg met het Ministerie van SZW is gekozen voor het actualiseren van de eerste nulmeting en het versterken van de monitoring op het gehele project.

---

<sup>1</sup> Datum aanvraag ingediend: 20 augustus 2007; antwoord CBP 8 april 2008.

<sup>2</sup> Hierbij werden teruggeleverde gegevens van de Belastingdienst gefilterd met de al bij de gemeenten bekende doelgroepen.

### **Verschillende snelheden**

In de realisatiefase en de implementatiefase was het project afhankelijk van de uitgevoerde acties door de individuele gemeenten. De gemeenten hadden zelf de verantwoordelijkheid om de bestanden te bewerken en de marketingmethoden uit te testen.

De snelheid en intensiteit waarmee de ontwikkelde marketingtechnieken werden geïmplementeerd verschilt per gemeente. Zo gaven de grotere gemeenten de voorkeur aan hun eigen communicatiemiddelen en huisstijl en zijn sommige kleinere gemeenten gedurende de pilotperiode nog niet toe gekomen aan het verwerken van de output van de bestandsvergelijking en het daadwerkelijk benaderen van de doelgroep. Laatstgenoemde gemeenten gaven in de tweede nulmeting en de evaluatie aan dat zij de intentie hebben delen van de ontwikkelde communicatie toolkit "Een Zetje helpt u verder" te gebruiken nadat de interne besluitvorming over de uit te voeren communicatieacties hiervoor rond is. Uit de evaluatie blijkt dat drie van de oorspronkelijke tien deelnemende gemeenten daadwerkelijke delen van de communicatietoolkit gebruikt hebben.

### **De pilot-gemeenten en gemeenten die aanschuiven voor de bestandsvergelijking**

In het plan van aanpak is uitgegaan van de tien gemeenten die zich in 2006 hebben aangemeld voor het project. Op verzoek van het Ministerie van Financiën zijn in overleg met het Ministerie van SZW een achttal gemeenten toegevoegd aan de pilot, en wel voor onderdeel bestandsvergelijking. Uiteindelijk hebben van deze acht gemeenten de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Tilburg, Amersfoort, Zwolle en Goes besloten aan dit onderdeel van de pilot mee te doen. Ondanks dat zij formeel niet in eerste aanleg aan de pilot meedoen hebben deze gemeenten wel een belangrijke bijdrage geleverd aan de eindresultaten van de pilot, onderdeel bestandsvergelijking. Zij hebben via de overleggen, de tweede nulmeting en de evaluatie een substantiële bijdrage geleverd aan de onderzoeksresultaten. Deze gemeenten hebben bijvoorbeeld niet meegedaan aan de andere onderdelen van dit IPW-project, zoals het marketingonderdeel, het ontwikkelen van de marketingmethoden en -middelen "Een Zetje helpt u verder".

### **Termijn beëindiging pilot**

Het is niet mogelijk alle beoogde resultaten volledig te betrekken in de verantwoordingsrapportage. De reden hiervoor is het ontbreken van de resultaten van die gemeenten die om technische redenen nog niet mee hebben gedaan aan de eerste bestandsvergelijking of die (nog) niet zijn toegekomen aan het intern bewerken van de teruggekoppelde gegevens.

### 3. (Product)Resultaten subsidiebeschikking SZW

#### 3.1 Inleiding

De door gemeente Barendrecht c.s. op 26 juli 2006 bij het ministerie van SZW ingediende subsidieaanvraag voor het IPW-project "Beter presteren met bijzondere bijstand" is bij brief van 22 november 2006 gehonoreerd. In de subsidiebeschikking heeft het Ministerie van SZW de volgende procesmatige voorwaarden gesteld:

1. "Het project heeft een looptijd van 2 juni 2006 tot en met 31 januari 2008<sup>3</sup>. De uitwerking van het project geschiedt conform de goedgekeurde projectopzet en project begroting, zoals vervat in de aanvraag van 26 juli 2006 en aangevuld / aangepast met uw mail van 20 september 2006 en 14 november 2006, en met inachtneming van hetgeen in de beschikking".
2. "Wanneer de uiteindelijke subsidievaststelling na afloop van het project de subsidie lager wordt vastgesteld dan het bevoorschotte bedrag, dan bent u geheel verantwoordelijk voor de terugbetaling, ook al worden onderdelen van het project uitgevoerd door andere in het project samenwerkende partijen".

Verder zijn, gegeven het doel van het project namelijk: "het inzetten van succesvolle marketingmethoden om de doelgroep aan te zetten meer gebruik te maken van de mogelijkheden van gemeentelijk minimabeleid" afspraken gemaakt voor het leveren van de volgende (deel)producten:

- a) Nieuwe methodieken op het terrein van de bestandsvergelijking
- b) Nieuwe methodieken en praktijkvoorbeelden op het gebied van marketing: "hoe kan ik mijn doelgroep beter in beweging krijgen?"
- c) Beschrijving van proces en procedureverbeteringen
- d) Beschrijving van verwachtingen: "hoe maak ik de beloftes die ik doe aan de doelgroep waar?"
- e) Omschrijving van efficiency en effectiviteit van toegepaste marketing methoden
- f) Benchmarking "hoe presteer ik ten opzichte van andere gemeenten in het land met hetzelfde probleem en wat kan ik van andere gemeenten leren?"

#### 3.2 Resultaten deelprojecten

Het doel van de pilot "het inzetten van succesvolle marketingmethoden om de doelgroep aan te zetten meer gebruik te maken van de mogelijkheden van gemeentelijk minimabeleid" is uitgewerkt in bovenstaande deelproducten die hieronder (3.2.1. tot en met 3.2.6.) worden verantwoord.

##### 3.2.1 (a) Nieuwe methodieken voor bestandsvergelijking

###### De bestandsvergelijking

In de pilot is gebruik gemaakt van een bestandskoppeling tussen de adresbestanden van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) met die van de inkomensgegevens van de Belastingdienst. Door middel van de koppeling konden vervolgens de bestanden worden vergeleken. Het doel van deze bestandsvergelijking was het traceren van mensen met een laag inkomen die vanwege hun inkomen mogelijk in aanmerking komen voor de gemeentelijke miniregelingen.

---

<sup>3</sup> Bij brief van 24 juli 2008 is het project door het Ministerie van SZW bij hoge uitzondering verlengd met 1 jaar tot 31 januari 2009, vanwege het lange traject van het CBP. Er is ook aanvullende financiering ontvangen vanwege een extra nulmeting.



Het Inlichtingenbureau (IB) heeft als bewerker de bestandsvergelijking uitgevoerd. De gemeenten zijn namelijk conform artikel 14 Wbp verplicht een overeenkomst te sluiten met het IB om o.a. de rechtmatige verwerking te waarborgen. Na de koppeling heeft iedere deelnemende gemeente van het Inlichtingenbureau een bestand met gegevens teruggeleverd gekregen van diegenen die een lager inkomen hebben dan het door de gemeenten aangegeven minimuminkomen (bijvoorbeeld 120%, 110% of 105% van de bijstandsnorm). In bijlage 3d is een memo met de specificatie van het antwoordbestand bijgevoegd.

Als koppelingsgegeven is het burgerservicenummer (BSN) gehanteerd. Dit gegeven is in beide bestanden opgenomen als identificatie-instrument.

Het CBP stelt als voorwaarde dat de gemeenten de gegevens maximaal één jaar mogen bewaren en éénmalig mogen bewerken ten behoeve van het omschreven doel.

#### De onderzoeksactiviteiten van gemeenten

De onderzoeksactiviteiten van de gemeenten bestonden uit o.a. de volgende onderdelen:

- Het ten behoeve van de koppeling aanleveren van de gemeentelijke bestanden conform het format van het Inlichtingenbureau;
- Uit het teruggeleverde bestand van de Belastingdienst de al bij de gemeente bekende cliënten filteren. (Dit zijn mensen die al bekend zijn bij de gemeenten door bijvoorbeeld het aanvragen van een bijstandsuitkering of een minimaregeling)
- Steekproefsgewijze controle op de kwaliteit van de inkomensgegevens. Het controleren van de gegevens op actualiteit alvorens de burgers te benaderen. Het betreft o.a. adreswijzigingen en overlijdensberichten.

De gemeenten kunnen met dit bestand aan de slag om het verder te bewerken of laten bewerken zodat het gebruikt kan worden voor eigen communicatieacties.

#### Knelpunten bestandsbewerkingen door gemeenten

- Uit de pilot is gebleken dat de deelnemende gemeenten op verschillende manieren het terug geleverde bestand hebben bewerkt. Een beperkt aantal gemeenten heeft gebruik gemaakt van een extern bureau om deze bewerking uit te voeren. De reden hiervoor is dat specifieke deskundigheid en / of de inzet van voldoende personeelscapaciteit bij de gemeenten ontbreekt. Vooral de kleinere gemeenten hebben zich deze personele inzet (zowel kwalitatief als kwantitatief) niet dan wel onvoldoende gerealiseerd. Achteraf moet worden geconcludeerd dat het moeilijk in te schatten is in welke mate deze kwalitatieve en kwantitatieve inzet vanuit de kant van de gemeenten nodig is.

- Een belangrijk knelpunt is dat de uitgewisselde inkomensgegevens van de Belastingdienst en de gemeenten niet hetzelfde zijn. Het door de gemeente gewenste inkomen voor het recht op bijzondere bijstand is niet hetzelfde als het verzamelinkomen dat bijvoorbeeld nog "onzichtbare" aftrekposten bevat. Het huishoudtype in de WWB is ook anders gedefinieerd dan aangegeven in de GBA. In de bijstand is de feitelijke financiële leefsituatie uitgangspunt voor het recht op bijzondere bijstand en niet de geregistreerde burgerlijke staat. In het overleg van 22 januari 2009 (verslag zie bijlage 4c) met gemeenten, Belastingdienst en Inlichtingenbureau zijn een aantal aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de bestandsvergelijkingstechniek.

#### Resultaat:

Het resultaat is een nieuwe methodiek voor bestandsvergelijking. De uitgevoerde bestandsvergelijking heeft inzicht gegeven in de mogelijkheden en knelpunten van deze methodiek.

Een ander geconstateerd knelpunt is dat de gekoppelde bestanden verschillende definities voor het begrip inkomen en voor het begrip huishouden hanteren en dat er een praktische oplossing gevonden dient te worden voor de definitieverschillen in de wetgeving van de Belastingdienst en Sociale Zaken.

Uit de evaluatie overleggen blijkt verder dat de te koppelen gegevens uitgebreid zouden kunnen worden met bestanden van andere instanties (o.a. Sociale Verzekeringsbank, Informatie Beheer Groep).

Tevens kan gedacht worden aan een andere invalshoek om mensen met een laag inkomen te traceren via de bestanden van de Belastingdienst. Zo kunnen via de Belastingdienst huishoudens geselecteerd worden, die recht hebben op/ gebruik maken van de maximale zorg- en de huurtoeslageregeling. Deze benadering heeft wel nadelen. Door de grootte van het bestand en de mogelijkheid van een groot aantal mensen dat van deze regelingen geen gebruik maakt.

De resultaten van de bestandsvergelijking zijn verwerkt in de aanbevelingen van het evaluatiedocument.

### **3.2.2 (b) Nieuwe methodieken en praktijkvoorbeelden op het gebied van Marketing: "hoe kan ik mijn doelgroep beter in beweging krijgen"?**

Brand activation marketingbureau De Combinatie van Factoren heeft in het kader van de pilot in samenwerking met de deelnemende gemeenten een campagne opgezet met vernieuwende marketingmethoden, mede op basis van de uitkomsten van de eerste nulmeting, de Benchmark.

De uitgevoerde acties houden een vijftal fases in:

- Het beoordelen van de huidige gebruikte communicatiemethoden en –middelen;
- Het ontwikkelen van nieuwe communicatiemethoden en –middelen om de doelgroep beter te bereiken;
- Advisering over geschikte mediamiddelen voor individuele gemeenten
- Het uittesten van de vernieuwende methoden
- Het evalueren van de resultaten van het communicatietraject.

#### Het beoordelen van de huidige gebruikte communicatiemethoden en –middelen

De communicatievoorstellen voor het marketingonderdeel zijn aan de deelnemende gemeenten gepresenteerd in een overleg van 21 april 2007 (verslag zie bijlage 5a). Tijdens de presentatie is gebleken dat er behoefte was aan een extra workshop. Op 5 juni 2007 (bijlage 5b) heeft deze plaats gevonden. De doelen van deze workshop waren:

- het delen van informatie;
- het helder in kaart brengen van de doelgroep;
- bekijken hoe de doelgroep bereikt kan worden;
- inzicht verschaffen op welke wijze de verkregen informatie als basis kan dienen voor de te ontwikkelen campagne.

#### Het ontwikkelen van nieuwe communicatiemethoden en –middelen om de doelgroep beter te bereiken

Brand activation marketingbureau de Combinatie van Factoren heeft op basis van de informatie van de deelnemende gemeenten (op 21 april en 5 juni 2007) individuele marketing- en communicatieadviezen gegeven en een communicatietoolkit ontwikkeld, getiteld "Een Zetje helpt u verder".

Belangrijk onderdeel van de workshops was de vraag waar vind ik mijn doelgroep, het verplaatsen in de doelgroep en hoe kun je deze doelgroep bereiken. Niet alleen de primaire doelgroep maar ook secundaire doelgroepen (de omgeving van de doelgroep en instellingen) zijn belangrijk in de communicatietrajecten- en strategieën.

Deelnemende gemeenten kunnen de communicatietoolkit gebruiken om de bijzondere bijstandsproducten onder de aandacht te brengen van de primaire en secundaire doelgroepen. Elementen van het toolkit concept zijn:

- helder en eenvoudig taalgebruik
- specifiek gericht op doelgroepen
- ondersteund met visuals van bijstandsproducten
- een positieve tone of voice "een Zetje helpt u verder".

In bijlage 6 wordt het concept van "het Zetje" nader toegelicht.

#### Advisering over geschikte mediamiddelen voor gemeenten

Vanuit De Combinatie van Factoren zijn per deelnemende gemeente maatwerkadviezen en aanbevelingen over de gebruikte communicatiemiddelen voor de specifieke doelgroepen in hun gemeente gegeven. De deelnemende gemeenten hebben daarnaast tijdens de workshops informatie en kennis uitgewisseld over de gebruikte verschillende communicatiemiddelen. Daarnaast is vanuit het project ten behoeve van de deelnemende gemeenten een communicatietoolkit beschikbaar gesteld en voor gemeenten die kenbaar hadden gemaakt daar behoefte aan te hebben, een communicatieplan opgesteld. Dit plan is in september 2008 aan de gemeenten beschikbaar gesteld. Het is bijgevoegd in bijlage 7.

#### Het uittesten van de vernieuwende methoden

De deelnemende gemeenten hebben de aanbevelingen vanuit het project ter verbetering van hun eigen communicatiemethoden en –strategieën ter harte genomen en doorgevoerd binnen hun eigen gemeente. Dit is gedaan zowel met betrekking tot het inventariseren van de behoefte aan te hanteren communicatiemiddelen, de -strategieën als beleidsmatig in de benadering van de cliënten. De pilot liep op 31 januari 2009 ten einde. De gemeenten waarbij de bestandsvergelijking heeft plaats gevonden hebben tot deze termijn de gelegenheid gehad om de vernieuwende methoden toe te passen. Gezien het feit dat de tijdspanne tussen de bestandsvergelijking en de einddatum van het project te kort is geweest, was het niet mogelijk de nieuwe marketingmethodieken in te zetten en of uitgebreid te onderzoeken.

#### Het evalueren van de resultaten van het communicatietraject.

De evaluatie heeft uitgewezen dat de deelnemende IPW-gemeenten de individuele adviezen van het marketingbureau De Combinatie van Factoren ten behoeve van de door hen gebruikte communicatiemiddelen en -strategieën ter harte hebben genomen en hebben doorgevoerd in hun communicatiebeleid.

De grotere deelnemende gemeenten hebben de voorkeur geven aan het gebruik van hun eigen communicatiemateriaal in plaats van het Zetje. De reden hiervoor is dat grotere gemeenten een eigen communicatiebeleid hebben, met gestandaardiseerde communicatie uitingen werken zoals de eigen huisstijl en gemeentelijke organisatieonderdelen hier niet van mogen afwijken.

De kleinere gemeenten nemen het gebruik van "het Zetje" in overweging, maar pas als de besluitvorming voor de campagne intern afgerond is. De kleinere gemeenten hebben in veel gevallen nog geen of weinig acties uitgevoerd ten tijde van de pilotperiode. De reden hiervoor is dat de capaciteit en de deskundigheid niet altijd per direct beschikbaar was.

In de evaluatie is gebleken dat drie gemeenten de ontwikkelde communicatiematerialen tot nu toe daadwerkelijk hebben gebruikt.

Het bovenstaande betekent niet dat het marketingtraject in zijn geheel weinig resultaat heeft opgeleverd. De communicatieadviseurs van de gemeenten hebben gezamenlijk bijgedragen bij het ontwikkelen van "het Zetje" waardoor zij kennis hebben kunnen nemen van de methodiek en aanpak. Succesfactoren zijn eenvoudige taalgebruik, specifiek gericht op doelgroepen, ondersteuning van de boodschap met visuals en positieve tone of voice. Daarnaast hebben de gemeenten de adviezen en aanbevelingen m.b.t. het bereik van de doelgroep en de te hanteren middelen ter harte genomen in het communicatiebeleid en -uitvoering.

Resultaat:

Gedurende het project zijn de volgende resultaten geboekt:

- De inzichten van de workshops zijn meegenomen bij het ontwikkelen van communicatietoolkit.
- De communicatietoolkit is opgeleverd en beschikbaar gesteld voor deelnemende gemeenten.
- Er zijn communicatieadviezen aan elke individuele gemeente gegeven.
- In het algemeen is moeilijk te analyseren hoe de gemeenten de marketingadviezen hebben opgevolgd of welke wijzigingen er in het communicatiebeleid hebben plaatsgevonden.
- Het marketingconcept bevat enkele uitgangspunten zoals, eenvoudige taalgebruik, specifiek gericht op doelgroepen, ondersteunende visuals en een positieve tone of voice. Het eenvoudige taalgebruik is in de evaluatie door de gemeenten aangemerkt als succesfactor.

### **3.2.3 (c) Beschrijving van proces- en procedureverbeteringen**

Bij het monitoren van het gehele project nemen wij enkele algemene bevindingen waar die wij mee willen geven als lessen voor toekomstige pilotprojecten met betrekking tot de voorbereiding van projecten (in zijn algemeenheid) en specifiek projecten met bestandskoppelingen:

Met betrekking tot bestandskoppeling:

- Er moet rekening mee worden gehouden dat in het kader van de privacywetgeving het CBP een verklaring van geen bezwaar moet afgeven. Voor de behandelperiode van de ingediende aanvraag moet daarom een ruime periode worden aangehouden.
- Bij projecten met bestandsvergelijkingen is het raadzaam voor de start van een bestandvergelijking inzicht en overeenstemming te hebben over te hanteren begrippen en de definiëring daarvan.
- Gegevensverstrekking ten behoeve van proactieve armoedebestrijding is niet opgenomen in de gewijzigde Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR). Aanbevolen wordt proactieve dienstverlening voor bestrijding armoede en sociale uitsluiting *wel* op te nemen in het Uitvoeringsbesluit AWR.

Met betrekking tot de inhoudelijke en personeel inzet van deelnemende gemeenten:

- Gemeenten moeten eigen onderzoekdeskundigheid beschikbaar en inzetbaar hebben (eigen personeel, extern inhuren of in projectplan meenemen)
- Vooraf moeten deelnemende gemeenten zich committeren aan hun toezegging voor personele inzet zorg te dragen. Er dient een inschatting gemaakt te worden wat de capaciteitsinzet is van de deelnemende gemeenten en de noodzakelijke deskundigheid (met betrekking tot het bewerken van de bestanden).
- Gedurende de pilot geen nieuwe gemeenten toevoegen aan een al lopend project. Nieuwe gemeenten hebben andere verwachtingen van een project dan de gemeenten die vanaf de start gezamenlijk zijn ingestapt.

Met betrekking tot de uitvoering van het plan van aanpak:

- Er moet niet worden afgeweken van de vastgestelde processtappen
- De pilotperiode dient zo kort mogelijk gehouden te worden. Dit houdt de deelnemers meer betrokken bij de pilot. Indien de pilotperiode korter is, dan is de kennis geconcentreerder aanwezig en het draagvlak groter bij het uitvoerend personeel. In het geval van deze pilot zijn er veel personeelswijzigingen geweest op alle niveaus, bij zowel de subsidiegever (Ministerie), als de uitvoerders (Conclusion Advies en Management, Atlas Advies). Ook zijn er veel personeelwisselingen geweest bij de deelnemende gemeenten.

### **3.2.4 (d) Beschrijving van verwachtingen: "hoe maak ik de beloftes die ik doe aan de doelgroep waar?"**

Gemeenten zijn zorgvuldig omgegaan met de gegevens van de bestandsvergelijking in relatie tot het voorkomen van het scheppen van verwachtingen bij burgers. Dit uit zich op de volgende wijzen

- De gemeenten hebben een zorgvuldige afweging gemaakt over de waarschijnlijkheid dat er een recht op bijzondere bijstand bestaat. N.a.v. de steekproef na het filteren van het bestand zijn er verschillende procedures gestart voor het aanvragen van de minimaregelingen.
- Indien de gemeente zich heeft vergewist dat de bestanden een zeer hoge mate van betrouwbaarheid hebben, is er een eenvoudige aanvraag procedure gestart, waarbij alleen een bevestiging van de inkomensgegevens is gevraagd. Gemeenten probeerden zo secuur mogelijk te filteren met als doel dat de verwachtingen nagekomen worden richting de burger.
- Indien gemeente een *minder* hoge mate van betrouwbaarheid constateerde in de steekproef is er gekozen voor direct contact, waarbij de cliënten gevraagd is de gegevens zonodig aan te vullen.
- In beide gevallen is de waardering van de burgers voor de actie groot. Enerzijds omdat er een hoog aantal minimaregelingen is verstrekt bij de eenvoudige procedure. Anderzijds omdat de cliënttevredenheid in de gemeente die direct contact met de burger zocht verbeterd is.

### **3.2.5 (e) Omschrijving van efficiency en effectiviteit van toegepaste marketingmethoden**

Het meten van de effectiviteit van de marketingmethoden

In de eerste plaats is het moeilijk te meten wat het effect van de nieuwe marketingmethoden is op het bereiken van de onbekende doelgroep. De gemeenten hebben, hoewel daarom gevraagd is, nauwelijks de respons "gemeten" op de communicatieacties. Men constateert slechts een aanvraagpiek op een actie. Ook is niet duidelijk of er daadwerkelijk een vernieuwde methodiek is ingezet na de bestandsvergelijking of dat gelijksoortige marketingmethodieken al eerder zijn ingezet voordat de bestandsvergelijking heeft plaats gevonden. De effectiviteit van de ontwikkelde marketingmethoden in dit project is daarom niet goed te meten.

Mogelijk moet er een nieuwe productnaam voor bijzondere bijstand worden gevonden en moet in de campagne de nadruk komen te liggen op de vergoedingen/producten in plaats van op de naam bijzondere bijstand (om negatieve associatie te vermijden).

### Efficiency van de marketingmethode

Er zijn verschillende aspecten die van invloed zijn op de efficiency van de marketingmethoden:

- Een belangrijke conclusie is dat er geen eenduidige doelgroep is (zie bijlage 5b). De doelgroep is breed en zal daarom op verschillende manieren aangesproken moeten worden. De doelgroep bestaat uit de kleine zelfstandige tot aan de allochtone eerste generatie oudere die de Nederlandse taal slecht beheerst.
- Er is behoefte aan landelijke ondersteuning door de overheid om deze problematiek ruim onder de aandacht te brengen. De gemeenten proberen ieder voor zich met effectieve communicatie de doelgroep te bereiken. De gemeenten die aan het project hebben meegewerkt geven aan dat zij geen bezwaar hebben tegen een aanpak vanuit de centrale overheid.
- De kenmerken van de doelgroep verschillen per gemeente. Dit is afhankelijk van het type gemeente en de kenmerken van de inwoners van die gemeente. Daardoor is een landelijke aanpak alleen niet afdoende, en moet er ook op lokaal niveau specifieke acties ondernomen worden richting doelgroep.

### **3.2.6 (f) Benchmarking "hoe presteer ik ten opzicht van andere gemeenten in het land met hetzelfde probleem en wat kan ik van andere gemeenten leren"?**

In de verschillende fasen van de pilot is er gelegenheid geboden tot uitwisseling van informatie en ervaringen tussen de deelnemende gemeenten.

Het eerste deel van het project was een nulmeting bij alle deelnemende gemeenten. Van dit onderzoek is een rapport gemaakt wat Benchmark is gaan heten. Vervolgens hebben er workshops plaatsgevonden waarbij aan de hand van de Benchmark communicatieadviezen aan individuele gemeenten zijn gegeven. In de tweede nulmeting zijn ook gelijke gegevens opgevraagd bij alle deelnemers. Echter ook uit de Benchmark bleek dat de conclusie kon worden getrokken dat gemeenten moeilijk te vergelijken zijn.

#### **Deel 1 Bestandsanalyse**

| <b>Datum</b>  | <b>Document / Product</b>                                     | <b>Wie</b>   |
|---------------|---|--|
| 21 april 2007 | Presentatie bevindingen van de Benchmark aan de IPW gemeenten | Gemeenten<br>De combinatie van Factoren<br>Conclusion Advies en Management<br>Atlas Advies |

#### **Deel 2 Bestandsvergelijking**

| <b>Datum</b>    | <b>Document / Product</b>                                | <b>Wie</b>  |
|-----------------|--|---|
| 14 mei 2008     | Bijeenkomst bestandsvergelijking                         | Gemeenten, IB, Conclusion Advies en Management  |
| 2 oktober 2008  | Bijeenkomst analyse eerste gegevens bestandsvergelijking | Gemeenten, IB en<br>Conclusion Advies en Management                                     |
| 1 december 2008 | Bijeenkomst tussenevaluatie bestandsvergelijking         | Gemeenten, IB, Belastingdienst en SZW en Conclusion Advies en Management                |
| 22 januari 2009 | Overleg definitieverschillen Belastingdienst en SZW      | Gemeenten, IB, Belastingdienst en SZW, Conclusion Advies en Management en Atlas Advies. |

### Deel 3 Ontwikkeling van effectieve marketingmethoden

| Datum           | Document / Product  | Wie   |
|-----------------|---|---|
| 5 juni 2007     | Workshop / Brainstorm IPW-gemeenten, effectieve marketingmethoden | De Combinatie van Factoren/ Conclusion Advies en Management |
| 12 oktober 2007 | Bijeenkomst communicatie  | De Combinatie van Factoren                                  |
| 7 april 2008    | Workshop toepassen communicatietoolkit                            | De Combinatie van Factoren                                  |

## 4. Rechtmatigheidvoorwaarden CBP

### 4.1 Procedure bestandsvergelijking

Voordat de bestanden tussen de belastingdienst en het GBA gekoppeld mochten worden moest er een verklaring van geen bezwaar door het College voor Bescherming Persoonsgegevens (CBP) worden afgegeven. Het CBP toetste de aanvraag op de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. De behandeling van de aanvraag heeft langer geduurd dan aanvankelijk was gepland. Uiteindelijk heeft het CBP op 8 april 2008 haar verklaring van geen bezwaar gegeven voor een éénmalige bestandsvergelijking met de Belastingdienst. Door de langere behandelperiode werd het tijdschema van de pilot niet gehaald. De voorwaarden voor de rechtmatigheid van de bestandskoppeling zijn samengevat in de beschikking van het CBP. In de volgende paragraaf worden alle voorwaarden besproken en hoe het project hieraan tegemoet is gekomen.

### 4.2 Wettelijke grondslag voor de bestandsvergelijking

Het CBP ziet er op toe dat persoonsgegevens zorgvuldig worden gebruikt en beveiligd en dat de privacy van personen in de toekomst wordt gewaarborgd. Het koppelen van bestanden brengt volgens het CBP risico's met zich mee voor de persoonlijke levenssfeer van burgers indien de brongegevens niet correct of verouderd zijn. Er kunnen dan namelijk nieuwe gegevens ontstaan die een onjuist beeld van de werkelijkheid geven, met mogelijk negatieve consequenties voor de burger. Het CBP heeft daarom in dit kader de bestandskoppeling aan verschillende wetten<sup>4</sup> getoetst.

#### Noodzakelijkheid voor publiekrechtelijke taak

Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt indien daarvoor een wettelijk grondslag is. Deze is te vinden in artikel 8, sub e, Wbp, inhoudende de noodzaak van de gegevensverwerking ten behoeve van de vervulling van de publiekrechtelijke taak. Het noodzakelijkheidvereiste omvat toetsing van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

#### *Publiekrechtelijke taak*

De gemeentelijke overheid heeft de publiekrechtelijke taak om bijvoorbeeld de WWB en de bijzondere bijstand uit te voeren. In artikel 35 van de WWB is de bijzondere bijstand geregeld.

Het gaat in het IPW-project niet alleen om de verstrekking van de bijzondere bijstand (voor noodzakelijke kosten die de financiële draagkracht van de aanvrager te boven gaan), maar ook om andere minimavoorzieningen.

<sup>4</sup> De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Algemene wet inzake Rijksbelastingen (AWR) en de Wet op de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (WGBA).

De bestrijding van armoede door gemeenten houdt echter meer in dan louter het verstrekken van een inkomen op het bestaansminimum. Verstrekking van bijzondere bijstand aan niet-uitkeringsgerechtigden in het kader van bestrijding van armoede en sociale uitsluiting behoort eveneens tot de taak van de gemeenten. Daarbij is, zoals gesteld, niet altijd sprake van verstrekking als gevolg van een wettelijke verplichting maar van aanvullend lokaal beleid. De uitvoering van dit beleid kan worden geschaard onder de goede uitvoering van een publiekrechtelijke taak, namelijk armoedebestrijding. Daarmee voldoet de gegevensverwerking ten behoeve van het IPW-project aan dit element uit artikel 8 e, Wbp.

#### *Noodzakelijkheidsvereiste koppeling*

Aan de noodzakelijkheidsvereiste wordt voldaan wanneer het in te zetten middel, in casu de bestandskoppeling, in verhouding staat tot het doel (**de zgn. proportionaliteitseis**) en dit doel niet op een minder op de persoonlijke levenssfeer ingrijpende wijze kan worden bereikt (**de zgn. subsidiariteitseis**).

Het CBP heeft geoordeeld dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gering is. Slechts enkele functionarissen van de gemeenten zullen inzage krijgen in de inkomensgegevens van burgers. Dit staat in verhouding tot het te bereiken doel dat burgers die nog niet bekend zijn met de gemeentelijke minimaregeling de kans krijgen hiervan gebruik te maken. Met het positieve gevolg dat daardoor hun inkomens- en sociale positie wordt verbeterd. Hiermee is voldaan aan de proportionaliteitseis en de subsidiariteitseis.

- *Proportionaliteitseis*

De proportionaliteitseis is door het CBP vertaald in de volgende onderzoeksvoorwaarde voor het IPW-project: "Bestandskoppeling mag alleen worden ingezet om burgers te wijzen op bijzondere bijstandproducten die een substantiële bijdrage leveren aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting". Het doel van het IPW-project is dat de opbrengsten van de bestandsvergelijking een substantiële bijdrage leveren aan het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting. Om de pilot zo effectief mogelijk te laten verlopen heeft het project via het Benchmarkonderzoek (eerste nulmeting) onderzocht welke bijzondere bijstandproducten het meest worden aangevraagd<sup>5</sup>.

Deze bijzondere bijstandsproducten bleken erg divers te zijn. In overleg met de gemeenten is toen een prioritaire lijst vastgesteld. Deze lijst is gebruikt voor de tweede nulmeting en de evaluatieonderzoek. In de eerste plaats kwam naar voren dat gemeentelijk beleid zich vaak richt op armoedebestrijding van huishoudens met kinderen. Daarom is de participatieregeling voor kinderen bijgevoegd als te onderzoeken regeling.

Tevens is ook de gemeentelijke regeling voor kwijtschelding lokale lasten toegevoegd<sup>6</sup>. Deze regeling is ook bedoeld voor doelgroepen met een laag inkomen en is middelengetoetst. Deze regeling is niet gerelateerd aan WWB, maar aan de lokale belastingwetgeving. Er is ook geconstateerd dat deze regeling een substantieel niet-gebruik kent. Deze regeling wordt bij alle gemeenten uitgevoerd in het kader van de armoede bestrijding. Om deze redenen is gekozen om deze regeling ook te betrekken in de pilot. De onderzochte regelingen zijn:

1. De kwijtschelding lokale lasten
2. De collectieve zorgverzekering
3. De participatieregelingen voor kinderen
4. De duurzame gebruiksgoederen.

---

<sup>5</sup> Bijdrage aan de Collectieve zorgverzekering, eigen bijdrage huishoudelijke hulp, duurzame gebruiksgoederen, brillen en tandartskosten.

<sup>6</sup> Deze regeling is ook onderzocht door het SCP-rapport "Geld op de plank", niet-gebruik van inkomensvoorzieningen, mei 2007.



In de evaluatie is cijfermatig onderzocht in welke mate de bestandsvergelijking een hoger aantal aanvragen van de onderzochte minimaregelingen oplevert. De uitkomst is echter dat er geen substantieel hoger aantal aanvragen is te onderscheiden na de bestandsvergelijking ten opzichte van (bijvoorbeeld) het jaar daarvoor. Hiervoor is de tijd te kort geweest en de registratie van de aanvraaggegevens te divers.

- *Subsidiariteits*

De subsidiariteits houdt volgens het CBP in dat, voordat de bestandskoppeling plaats vindt, alle alternatieve mogelijkheden om burgers op bijzondere bijstand te wijzen zijn benut. De pilot heeft hieraan voldaan door voorafgaand aan de bestandsvergelijking via het Benchmark onderzoek te doen bij elke deelnemende gemeente naar de uitvoering van het minimabeleid waardoor inzicht kan worden gegeven in de eigen en elkaars aanpak.

Uit dit korte vooronderzoek bleek dat gemeenten al een uitgebreid pakket communicatiemiddelen inzetten voor het bestrijden van het niet-gebruik. Voorbeelden zijn directe aanschrijving, folders en huis-aan-huisbladen.. Maar blijkbaar heeft deze werkwijze onvoldoende werkt om de doelgroep te bereiken. Het traceren van de doelgroep via een bestandsvergelijking is een methodiek die nog niet eerder is uitgevoerd in het kader van bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Derhalve voldoet het IPW-project aan de subsidiariteits.

### **4.3 Kwaliteits- en procesmatige voorwaarden CBP**

Het CBP heeft het project getoetst aan diverse criteria die de kwaliteit en de zorgvuldigheid van het bestandskoppeling waarborgen. Elke onderstaande paragraaf beschrijft één van de voorwaarden van het CBP. De laatste deelparagraaf gaat in op de overige relevante wetgeving.

#### **4.3.1 De door koppeling verkregen gegevens worden niet langer dan 1 jaar bewaard**

De Wbp stelt eisen aan de bewaartermijn, de toegang en de beveiliging van de gegevens. Hieruit volgt dat de gegevens niet verouderd mogen zijn. Het CBP heeft aangegeven dat de gegevens maximaal één jaar bewaard en bewerkt mogen worden. In het plan van aanpak voor de bestandsvergelijking zijn de gemeenten geïnformeerd dat de gegevens één jaar mogen worden bewaard.

#### **4.3.2 De bestanden die worden gekoppeld zijn van goede kwaliteit**

Het CBP hecht grote waarde aan de kwaliteit van de gegevens. Indien incorrecte gegevens worden aangeleverd, is de kans groot dat de burger niet goed wordt geïnformeerd dan wel niet de juiste personen worden benaderd. Voorbeelden zijn de adresgegevens en de inkomensgegevens.

In de procedures van het IPW-project zijn enkele kwaliteitseisen opgenomen. Deze zijn opgenomen in het plan van aanpak, te weten:

- Actualiseren GBA-gegevens;
- Steekproef van de kwaliteit van de gegevens;
- Maak gebruik van het meest recente aangiftebestand van de Belastingdienst.

#### **4.3.3 De door koppeling verkregen gegevens worden niet voor andere doeleinden gebruikt**

Bestandskoppeling mag alleen plaatsvinden onder een strikte doelbinding (artikel 7 Wbp). Het doel van de gegevensverwerking wordt helder omschreven in het projectplan. De burger moet ook op de hoogte gebracht worden dat de gegevens niet voor andere doelen benut mogen worden dan het kunnen selecteren van een doelgroep die nog geen gebruik maakt van de bijzondere bijstand en de minimaregelingen. De burger moet op de hoogte worden gebracht van het doel en de bestandskoppeling, en tevens worden gewezen op het recht op verzet. Deze informatie moet de burger ontvangen via advertentieteksten in regionale bladen, de lokale media, maar ook via rechtstreekse communicatie naar de cliënt toe.

De deelnemende gemeenten zijn via het plan van aanpak voor de bestandsvergelijking op de hoogte gebracht van deze voorwaarde. Voor zover bekend hebben gemeenten met behulp van de voorbeeldteksten aan deze voorwaarde voldaan.

#### 4.3.4 Burgers worden actief gewezen op het recht op verzet

Alle deelnemende gemeenten hebben hun burgers via de lokale media gewezen op het recht van verzet. Het IPW-project heeft hiervoor voorbeeldteksten aangeleverd die ook daadwerkelijk zijn gebruikt. Gebruik van het recht op verzet kwam in een enkele gemeente voor. De reden hiervoor is dat deze gemeente een andere tekst m.b.t. de advertentie voor het recht op verzet heeft gebruikt dan vanuit de pilot was aangereikt.

#### 4.3.5 Burgers hebben zelf de keuze om al dan niet te reageren op de aanschrijvingen en het niet reageren heeft geen consequenties voor de burger

Burgers die hebben gereageerd op de aankondiging dat de bestandvergelijking plaats ging vinden zijn niet meegenomen in de bestandskoppeling.

#### 4.3.6 Het beoogde doel van de gegevensverwerking wordt helder en specifiek omschreven

In het kader van de doelbinding, de informatieplicht en het recht op verzet moet het doel van de gegevensverwerking helder en specifiek beschreven worden. Het project heeft de gemeenten gefaciliteerd met het aanreiken van advertentieteksten, teksten voor het recht op verzet en informatiemateriaal voor burgers via de campagne "een Zetje helpt verder" (zie bijlage 5).

#### 4.3.7 Met het Inlichtingenbureau wordt een bewerkingsovereenkomst gesloten.

Conform artikel 14 wbp heeft elke gemeente een bewerkingsovereenkomst gesloten met het IB.

#### 4.4 Overige juridische kaders bestandsbewerking

Het CBP heeft in het toetsingsonderzoek de volgende relevante wetgeving meegenomen:

- De verenigbaarheidstoets (Wbp)
- Wetgeving gegevensbewerking Belastingdienst
- De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (wabb)
- De Wet op de Gemeentelijk Basisadministratie

#### 4.4.1 Verenigbaarheidstoets en ontheffing fiscale geheimhouden Belastingdienst

Het oordeel van het CBP over de rechtmatigheid van de bestandvergelijking is gebaseerd op toetsing op o.a. de verenigbaarheidstoets (Wbp artikel 5, tweede lid) van de het koppelen van de belastinggegevens. Deze verenigbaarheidstoets bestaat uit vijf aspecten.

| Aspect                           | Opmerkingen  | Oordeel  |
|----------------------------------|--|----------|
| Verwantschap van de gegevens.    | Geen:<br>Belasting en inkomenspolitiek is<br>Rijksbeleid<br>Bijzondere bijstand is lokaal beleid | Negatief |
| Aard gegevens                    | Inkomensgegevens zijn gevoelig   | Negatief |
| Gevolgen voor betrokkenen        | Beperkt  | Positief |
| Wijze verkrijgen van de gegevens | Bronbestanden, burger heeft geen invloed op de bewerking ervan                                   | Negatief |
| Waarborgen                       | Goed   | Positief |

Het CBP heeft geoordeeld dat ondanks vele kritische kanttekeningen, binnen de context van een pilot de beoogde gegevensverwerking rechtmatig is. Het oordeel van de CBP is uiteindelijk mede positief uitgevallen omdat de Belastingdienst een éénmalige ontheffing heeft verleend van de fiscale geheimhoudingsplicht.

#### **4.4.2 Wetgeving gegevensbewerking Belastingdienst**

De Belastingdienst heeft een wettelijke geheimhoudingsplicht van de inkomensgegevens van de burger. Dit is verwoord in artikel 67 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR). De Minister van Financiën kon tot 1 januari 2008 een ontheffing van de geheimhoudingsplicht verlenen. Voor het IPW-project is deze ontheffing verleend op 19 juli 2007 en het blijft geldig tijdens de uitvoering van dit project. Vanaf 1 januari 2008 is de wet gewijzigd waarbij in dit verband het meest relevant is dat in de uitvoeringsregeling is opgenomen aan welke bestuursorganen en voor welke doelen gegevens kunnen worden verstrekt. Gegevensverstrekking ten behoeve van proactieve armoedebestrijding is niet opgenomen in de gewijzigde wet. Aanbevolen wordt proactieve dienstverlening voor bestrijding armoede en sociale uitsluiting wel op te nemen in het Uitvoeringsbesluit AWR.

#### **4.4.3 De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb)**

In oktober 2007 heeft het CBP aangegeven dat er op het moment van aanvraag (augustus 2006) geen wettelijk vereiste grondslag bestond voor het gebruik van de het BSN. Per 26 november 2007 is de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) in werking getreden. Volgens de Wabb mogen alle overheidsorganen het nummer gebruiken bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van hun publieke taak, zonder dat er daarvoor nadere regelgeving vereist is. Het wetsvoorstel reguleert echter niet de gegevensverwerking in het kader waarvoor het burgerservicenummer als hulpmiddel wordt gebruikt. Die gegevensverwerking dient aan de daarop betrekking hebbende eisen, zoals onder meer vastgelegd in de Wbp, te voldoen. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30312, nr. 3, p3). Er is dus geen belemmering om het BSN te gebruiken als koppelingssleutel in dit project. In de toekomst moet er wel een wettelijke grondslag zijn voor het gebruik van het BSN.

#### **4.4.4 De Wet op de Gemeentelijk Basisadministratie (WGBA)**

Om de bestandsvergelijking met de Belastingdienst mogelijk te maken moest door de gemeenten gebruik worden gemaakt van de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie. Het gaat om de BSN en de leefvorm alleenstaande, alleenstaande ouders en gezinnen. In de WGBA wordt de verstrekking van gegevens aan binnen- en buitengemeentelijke afnemers geregeld, echter op grond van artikel 96 WGBA is een verordening nodig om binnen de gemeente systematisch gegevens uit te wisselen tussen afdelingen voor het uitvoeren van hun taak. Vanwege het feit dat ten behoeve van de pilot de koppeling eenmalig was en niet systematisch hoefde niet te worden voldaan aan art. 96. Aanbevolen wordt om elke gemeente een verordening te laten opstellen die het mogelijk maakt systematisch gegevens uit te wisselen met de Belastingdienst en de GBA voor een proactieve bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

## 5. Methodologische onderbouwing resultaatmeting pilot

Het CBP heeft in de beschikking aangegeven dat bestandsvergelijking alleen mag plaats vinden als dit een substantiële bijdrage levert aan de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, waarbij pas tot koppeling van bestanden kan worden overgegaan indien alle alternatieve mogelijkheden om burgers op bijzondere bijstand te attenderen benut zijn. Het project heeft deze voorwaarden, voorafgaand aan de bestandsvergelijking, inhoud gegeven door het houden van enquêtes onder de deelnemende gemeenten. Hierin werd gevraagd om het verschaffen van inzicht in kwantitatieve gegevens en werden kwalitatieve vragen gesteld over beleid, organisatie en communicatie.

### 5.1 Eerste nulmeting, de Benchmark

#### *Doel eerste nulmeting (de Benchmark)*

De eerste nulmeting (de Benchmark) had tot doel per deelnemende gemeente de huidige werkwijze (procedures e.d.), het aanbod aan voorzieningen (wettelijk en gemeentelijk kader) en de knelpunten bij de doelgroepen vast te stellen en te beschrijven.

#### *Aanpak*

De eerste nulmeting is uitgevoerd met behulp van schriftelijke enquêtes die tussen eind 2006 en begin 2007 bij de deelnemende gemeenten zijn afgenomen. Aan de hand van de verzamelde informatie is vervolgens een overzicht opgesteld van de diverse regelingen en communicatiemethoden die door gemeenten worden uitgevoerd en gebruikt. Er is gebruik gemaakt van enquêtes en diepte-interviews met gemeenten.

#### *Resultaat*

Het concrete resultaat is een Benchmarkrapport dat in april 2007 is uitgebracht. Hiermee wordt inzicht verschaft in de bijzondere bijstandsproducten die het meest en de producten die het minst worden aangevraagd, en de mate van gebruik van het recht op bijzondere bijstand door de doelgroepen. Verder zijn er aanbevelingen gedaan over de interne organisatie (zoals het oplossen van werkdruk en personeelstekort bij het afhandelen van bijzondere bijstand), de werkprocessen en de communicatie.

#### *Concrete producten*

De Benchmark heeft de volgende producten opgeleverd:

- Het Benchmark-rapport "Beter Presteren met bijzondere bijstand", april 2007.
- Bespreking van de resultaten met de gemeenten op 21 april 2007
- De bespreking heeft geresulteerd in een extra workshop met gemeenten op 5 juni 2007.
- N.a.v. de aanbevelingen is er een communicatie plan van aanpak opgesteld dat de acties na de bestandsvergelijking ondersteunt. Dit communicatieplan is in september 2008 uitgebracht.

### 5.2 Tweede nulmeting

De aanleiding van de tweede nulmeting was de verklaring van geen bezwaar van de CBP. In de verklaring van het CBP werd als voorwaarde gesteld dat er een tweede nulmeting moest worden uitgevoerd, omdat de gegevens vanuit de eerste nulmeting inmiddels verouderd waren. De resultaten van de bestandskoppeling diende voor het CBP o.a. aan te tonen dat een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de bestrijding van armoede. De eerste nulmeting heeft inzicht gegeven welke regelingen het meest worden aangevraagd in de gemeenten. De tweede quickscan richtte zich op vier gelijksoortige regelingen die gemeenten het meest aanbieden aan hun burgers. De regelingen zijn de kwijtscheldingregeling lokale lasten, bijdrage voor de zorgverzekering, de participatieregelingen (specifiek voor kinderen) en de regeling duurzame gebruiksgoederen.

### *Aanpak*

Door middel van schriftelijke vragen is opgave van kwantitatieve gegevens gevraagd over:

- Het aantal aanvragen van de voorzieningen
- Het aantal toekenningen van de voorzieningen
- Het aantal mensen in de WWB dat ook bijzondere bijstand ontvangt
- De doelgroepen die gebruik maken van de voorzieningen.

Tevens zijn er vragen gesteld over de communicatiemethodieken, de grote lijnen van het beleid, de rol van de gemeenteraad en enkele relevante elementen van interne organisatie. De enquête is opgesteld op basis van de enquêtes uit de eerste nulmeting.

Van de 16 gemeenten en ISD's hebben er 15 gereageerd. Eén gemeente heeft de beleidsstukken ter beschikking gesteld, waarin voldoende informatie stond om een rapportage te maken. Met een andere gemeente is een gesprek gevoerd waarin de beleidsinformatie m.b.t. de evaluatie is besproken. De toegezegde cijfermatige gegevens zijn pas aangeleverd medio april 2009.

De tweede quickscan heeft enkele knelpunten opgeleverd en wel mbt de aanlevering van de informatie en de personele inzet van gemeenten.

De knelpunten m.b.t. het cijfermateriaal zijn dat:

- gemeenten de gevraagde gegevens niet uit het bestand kunnen halen;
- de gemeenten niet de gevraagde gegevens (huishoudtype) registreren, bijvoorbeeld voor de inkomensgrens van een "echtpaar" is het niet relevant of er al dan geen kinderen aanwezig zijn in het huishouden;
- er geen cijfermateriaal beschikbaar is van het aantal aanvragen en het aantal toekenningen van de regeling.

De personele problemen waren:

- de beschikbaarheid van personeel/ deskundigen (applicatiebeheerders);
- ziekte, langdurig verlof en algeheel capaciteitsgebrek.

### *Resultaat*

De gegevens uit de diverse gemeenten zijn verschillend van aard waardoor geen kwantitatieve vergelijking gemaakt kan worden. Er is daarom van elke deelnemende gemeenten een minirapportage opgesteld. Er zijn in totaal 17 minirapportages opgesteld. Voor de ISD Noordkop zijn twee afzonderlijke minirapportages opgesteld van de twee deelnemende gemeenten. De twee overige ISD's hebben gegevens zodanig aangeleverd dat er één rapportage is opgesteld voor de gehele ISD. Van alle bevindingen is er een samenvatting gemaakt en ter informatie verstuurd naar de desbetreffende gemeente. De samenvatting is bijgevoegd in de bijlagen.

## **5.3 Evaluatie bestandskoppeling**

### **Methodologische aanpak**

Om inzicht te krijgen in de ervaringen met de bestandskoppeling is besloten een evaluatie te houden onder de deelnemende gemeenten.

De evaluatie is evenals de eerste en tweede nulmeting gebaseerd op een schriftelijke enquête. Doordat de respons op de schriftelijke enquête traag op gang kwam is besloten om ook diepte-interviews af te nemen bij een aantal gemeenten. Dit zijn tevens de grotere gemeenten te weten Amersfoort, Hengelo, Rotterdam, Tilburg en Zwolle. Daarnaast zijn er enkele kleinere gemeenten geïnterviewd, Twenterand, Rijssen-Holten en de ISD De Kop van Noord Holland.

De vragenlijst bevatte vragen over:

- De methode en de bewerking van de bestandsvergelijking
- De samenwerking met interne en externe organisaties
- De Communicatieacties
- Eventuele wijzigingen in het beleid
- De kwantitatieve resultaten van vóór en na de bestandsvergelijking.

Zoals hierboven vermeld was het in eerste instantie de bedoeling om, op basis van het aantal toekenningen van de voorzieningen in 2007 en in 2008, een kwantitatief verschil in het aantal toekenningen van de voorzieningen te onderscheiden.

Gezien het feit dat de gegevens door de gemeenten verschillend zijn aangeleverd, de communicatieacties laat in de projectperiode hebben plaats gevonden en de minimaregelingen in deze periode konden worden gewijzigd heeft de evaluatie niet genoeg relevante informatie opgeleverd. De onderzoeksmethodiek is daarom enigszins gewijzigd in die zin dat aan gemeenten is gevraagd zelf aan te geven op welke wijze wijziging in het aantal aanvragen en / of toekenningen heeft plaatsgevonden op grond van de door hen aangestuurde beleid- en communicatieacties. In de diepte-interviews is vervolgens gericht gevraagd naar de kwantitatieve en kwalitatieve succesverhalen van de gemeenten.

#### *Resultaat*

De schriftelijke enquêtes, gevolgd door de diepte-interviews, hebben een evaluatierapport opgeleverd waarin opgenomen:

- Samenvatting
- Aanbevelingen voor het Rijk en aanbevelingen voor gemeenten
- Conclusies over de opbrengst van het project in het kader van de bijdrage aan het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting

• **Beschikking Ministerie SZW**

| <b>Datum</b>                       | <b>Document / Product</b>  | <b>Wie</b>   |
|------------------------------------|--|--|
| <b>Subsidiebeschikking SZW</b>     |  |  |
| 26 juli 2006                       | IPW subsidieaanvraag   | Plan van aanpak Conclusion   |
| 26 oktober 2006                    | Beschikking 1 SZW  | Plan van aanpak Conclusion   |
| 22 november 2006                   | Beschikking 2 SZW  | Aangepast plan van aanpak<br>Conclusion en Atlas Advies                    |
| 24 juli 2008                       | Beschikking 3 SZW (Verlenging project tot 31 januari 2009)   | SZW  |
| April 2009                         | Evaluatieonderzoek<br>Handreiking en aanbevelingen   | Atlas Advies   |
| 1 mei 2009                         | Inleveren<br>verantwoordingsdocumenten:<br>- Procesverantwoording<br>- Evaluatie<br>bestandsvergelijking | Gemeenten Barendrecht,<br>Conclusion<br>Atlas Advies                       |
| <b>Deel 1 Bestandsanalyse.</b>     |  |  |
| <b>Datum</b>                       |  |  |
| April 2007                         | Eerste nulmeting / Benchmark   | Conclusion / CVF / Atlas Advies  |
| December 2008                      | Tweede Quicksan / tweede nulmeting / minirapportages gemeenten en samenvatting bevindingen               | Conclusion   |
| <b>Deel 2 Bestandsvergelijking</b> |  |  |
| <b>Datum</b>                       |  |  |
| 19 juli 2007                       | Ontheffing Belastingdienst   | Belastingdienst  |
| 8 augustus 2007                    | Plan van aanpak<br>bestandsvergelijking  | Conclusion, IB en<br>belastingdienst                                       |
| 20 augustus 2007                   | Melding gegevensbewerking<br>CBP   | CBP en Conclusion  |
| 22 augustus 2007                   | Start vooronderzoek CBP  | CBP  |
| 17 september 2007                  | Nader onderzoek CBP  | CBP  |
| 16 oktober 2007                    | CBP onderzoek gestaakt, start ambtshalve onderzoek art. 60 Wpb.  | CBP  |
| 1 november 2007                    | Vragen van het CBP<br>beantwoord.  | Conclusion en CBP  |
| 8 april 2008                       | (positieve)Bevindingen CBP   | CBP  |
| 14 juli 2008                       | Informatie memo (Specificaties<br>antwoordbestand )<br>Inlichtingenbureau                                | IB   |
| 2 oktober 2008                     | Bijeenkomst analyse eerste<br>gegevens bestandsvergelijking  | Gemeenten, IB en Conclusion  |
| 1 december 2008                    | Bijeenkomst tussenevaluatie<br>bestandsvergelijking  | Gemeenten, IB, Belastingdienst<br>en SZW en Conclusion                     |
| 22 januari 2009                    | Overleg definitieverschillen<br>Belastingdienst en SZW   | Gemeenten, IB, Belastingdienst<br>en SZW en Conclusion en Atlas<br>Advies. |

**Deel 3 Ontwikkeling van effectieve marketingmethoden**

| <b>Datum</b>    | <b>Document / Product</b>   | <b>Wie</b>  |
|-----------------|---|---|
| April 2007      | Benchmark / eerste nulmeting:<br>Interne werkprocessen en<br>aanpak communicatie  | De combinatie van Factoren<br>Conclusion<br>Atlas Advies              |
| April 2007      | Samenvatting eerste nulmeting<br>/ communicatie                                   | De combinatie van Factoren<br>Conclusion<br>Atlas Advies              |
| 21 april 2007   | Presentatie bevindingen van de<br>Benchmark aan de IPW<br>gemeenten               | Gemeenten<br>De combinatie van Factoren<br>Conclusion<br>Atlas Advies |
| 5 juni 2007     | (Verslag )Workshop /<br>Brainstorm IPW-gemeenten,<br>effectieve marketingmethoden | De Combinatie van Factoren  |
| 12 oktober 2007 | Bijeenkomst<br>communicatietraject  | De Combinatie van Factoren<br>Conclusion                              |
| 2007-2008       | Ontwikkeling "Een Zetje helpt u<br>verder".                                       | De Combinatie van Factoren  |
| September 2008  | Communicatieplan IPW  | Conclusion  |



## Overzicht bijlagen

### Bestandsanalyse

1. Documenten m.b.t. de bestandsanalyse
  - A. Benchmark / nulmeting april 2007
  - B. Samenvatting vergelijking deelnemers IPW-project

### Bestandsvergelijking

2. Toestemming CBP
  - A. Beantwoording vragen van het CBP
  - B. Ontheffing fiscale geheimhoudingsplicht Belastingdienst
  - C. Bevindingen CBP onderzoek, november 2007
3. Bestandsvergelijking
  - A. Plan van aanpak
  - B. Handreiking bestandsvergelijking
  - C. Tekst recht op verzet
  - D. Informatiememo Inlichtingenbureau
  - E. Huishoudgegevensbestand
4. Verslagen bestandsvergelijking
  - A. Verslag Bijeenkomst analyse eerste gegevens bestandsvergelijking 2 oktober 2008
  - B. Verslag Bijeenkomst tussenevaluatie bestandsvergelijking 1 december 2008
  - C. Verslag Bijeenkomst definitieverschillen Belastingdienst en SZW 22 januari 2009

### Verslagen m.b.t. de marketingmethodieken

5. Verslagen
  - A. Presentatie campagnevoorstellen, 21 april 2007
  - B. Verslag workshop DCVF, 5 juni 2007
6. Outline van "Een Zetje helpt u verder".
7. Communicatieplan gemeenten september 2008

### Nieuwsbrieven

8. Nieuwsbrieven
  - A. Tussenbericht
  - B. Nieuwsbrief winter 2008-2009

### Verantwoording en Monitoring

9. Plan van aanpak IPW project
10. Beschikkingen Ministerie SZW
11. Tweede Nulmeting
  - A. Vragenlijst tweede quickscan
  - B. Samenvatting minirapportages, februari 2009
  - C. Minirapportages 16 gemeenten, februari 2009
12. Vragenlijst Evaluatie.

Verantwoordingsrapportage IPW-project "Beter presteren met bijzondere bijstand"

| Financiële verantwoording IPW-subsidie<br>"beter presteren met bijzondere bijstand" |  |  |                  |                  |                  |
|---|--|--|------------------|------------------|------------------|
| subsidiebedrag Ministerie SZW   | € 278.100                              |  |                  |                  |                  |
| aanvullende subsidie  |  | € 90.860                                   |                  |                  |                  |
| <b>totaal subsidie ministerie SZW</b>   |  | <b>€ 368.960</b>                           |                  |                  |                  |
|   |  |  |                  | <b>UITGAVEN</b>  |                  |
|   | <b>Kosten IPW<br/>begroot<br/>2006</b> | <b>Aanvullende<br/>kosten IPW<br/>2008</b> |                  | <b>excl. BTW</b> | <b>incl. BTW</b> |
|   |  |  | <b>totaal</b>    |                  |                  |
| <b>Definitiefase</b>  |  |  |                  |                  |                  |
| opstellen pva/externe inhuur  |  |  |                  | 11656            | 13.871           |
| in kaart brengen situatie gem.  | 24.000                                 |  |                  | 19.371           | 23.051           |
| opstellen pva bestandsvergelijk   | 24.000                                 |  |                  | 18.657           | 22.202           |
| interviews/ veldonderzoek   | 24.000                                 |  |                  | 21.139           | 25.155           |
| opstellen nulmeting   | 12.000                                 |  |                  | 24.799           | 29.511           |
| update situatie gemeenten 2008  |  | 24.000                                     |                  | 17.000           | 20.230           |
| <b>totaal definitiefase</b>   | <b>€ 84.000</b>                        | <b>€ 24.000</b>                            | <b>€ 108.000</b> | <b>112.622</b>   | <b>134.020</b>   |
| <b>Vorbereidingsfase</b>  |  |  |                  |                  |                  |
| eerste werkconferentie  | 5.000                                  |  |                  | 6.133            | 7.298            |
| opstellen en bespreken actieplan  | 12.000                                 |  |                  | 14.548           | 17.312           |
| <b>totaal voorbereidingsfase</b>  | <b>€ 17.000</b>                        |  | <b>€ 17.000</b>  | <b>20.681</b>    | <b>24.610</b>    |
| <b>realisatiefase</b>   |  |  |                  |                  |                  |
| experiment marketingmethoden  | 84.000,00                              |  |                  | 62.055           | 73.846           |
| bijdrage uitwerking instrumenten  | 12.500,00                              |  |                  | 20.104           | 23.924           |
| tweede werkconferentie  | € 5.000                                |  |                  | 4.880            | 5.807            |
| opstellen beleidsdocument   | 15.000                                 |  |                  | 18.625           | 22.164           |
| 2 extra bijeenkomsten   |  | 10.000                                     |                  | 9.500            | 11.305           |
| beleidsdocument tussenrapportage  |  | 10.000                                     |                  | 17.350           | 20.647           |
| monitoring  |  | 10.000                                     |                  | 12.438           | 14.801           |
| <b>totaal realisatiefase</b>  | <b>€ 116.500</b>                       | <b>€ 30.000</b>                            | <b>€ 146.500</b> | <b>144.953</b>   | <b>€ 172.494</b> |
| <b>implementatiefase</b>  |  |  |                  |                  |                  |
| invoeren  |  |  |                  | 0                |                  |
| <b>evaluatiefase</b>  |  |  |                  |                  |                  |
| uitvoeren quick-scan  | 24.000                                 |  |                  | 28.297           | 33.673           |
| opstellen eindrapport   | 9.000                                  |  |                  | 9.475            | 11.275           |
| <b>totaal evaluatiefase</b>   | <b>33.000</b>                          |  | <b>33.000</b>    | <b>37.771</b>    | <b>44.948</b>    |
| <b>projectbegeleiding</b>   |  |  |                  |                  |                  |
| projectmanagement   | 24.000                                 | 22.000                                     |                  | 44.326           | 52.748           |
| projectadministratie  | 3.600                                  | 6.600                                      |                  | 8.625            | 10.264           |
| aanpassing prijspijl 2006-2008  |  | 8.260                                      | 8.260            |                  |                  |
| <b>totaal projectbegeleiding</b>  | <b>27.600</b>                          | <b>€ 36.860</b>                            | <b>64.460</b>    | <b>52.951</b>    | <b>63.012</b>    |
| <b>Totaal totale projectperiode</b>   | <b>€ 278.100</b>                       | <b>€ 90.860</b>                            | <b>€ 368.960</b> | <b>€ 368.978</b> | <b>€ 439.084</b> |
| <b>Bedragen in begroting PvA zijn bedragen<br/>exclusief BTW</b>                    |  |  |                  |                  |                  |

