

ARMOEDE, EEN VOORTDURENDE ZORG

Rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het armoedebeleid

Maart 2016
Rekenkamercommissie Doetinchem

Inhoudsopgave

I INLEIDING	3
1.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek.....	3
1.2 Onderzoekaanpak.....	4
1.3 Normenkader	4
1.4 Leeswijzer	5
2 CONTEXT GEMEENTELIJK ARMOEDEBELEID	6
2.1 Begrippen en definities algemeen	6
2.2 Definities in het Doetinchemse armoedebeleid	6
2.3 Landelijke kaders (wet- en regelgeving).....	6
2.4 Armoede in Doetinchem in cijfers.....	7
3 BELEID GEMEENTE DOETINCHEM.....	11
3.1 Beleidsontwikkeling	11
3.1.1 Armoedenota Ondersteunen en Meedoen 2007.....	11
3.1.2 Onderzoek Armoede in zicht 2013	11
3.1.3 Beleidsplan armoedebestrijding 2014-2018.....	13
4 UITWERKING EN UITVOERING BELEID.....	14
4.1 Inkomensondersteunende maatregelen.....	14
4.1.1 Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	14
4.1.2 Individuele inkomensvoetstuk (voorheen langdurigheidstoelage)	14
4.2 Vergoeding of bijdragen in specifieke kosten	15
4.2.1 Bijzondere bijstand	15
4.2.2 Compensatie zorgkosten	16
4.3 Meedoenarrangement.....	16
4.4 Schulddienstverlening.....	17
4.5 Bereik en gebruik.....	18
4.6 Jaarverslag armoedebeleid 2014.....	19
4.7 Doelmatigheid armoedebeleid.....	20
5 ANALYSE UITWERKING EN UITVOERING ARMOEDEBELEID	22
5.1 Bestaat voldoende inzicht in de uitwerking van het lokale beleid?	22
5.2 Is de doeltreffendheid van beleid voldoende duidelijk:	24
5.3 Met betrekking tot de doelmatigheid van beleid wil de rekenkamercommissie weten.....	26
6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	28
6.1 Conclusies.....	28
6.2 Aanbevelingen	29
BIJLAGEN.....	30
BIJLAGE 1 Overzicht bestudeerde documentatie.....	31
BIJLAGE 2 Overzicht gesprekspartners.....	32
BIJLAGE 3 De tabellen.....	33
BIJLAGE 4 Toetsing normenkader aan bevindingen onderzoek.....	35
BIJLAGE 5 Reactie van de gemeentesecretaris op rapport van bevindingen.....	38

I INLEIDING

Door de economische crisis komen steeds meer mensen in financiële problemen en kunnen daardoor minder of helemaal niet deelnemen aan maatschappelijke activiteiten. Ook in Doetinchem is dit het geval. De gemeenteraad heeft in 2007 met de nota *Ondersteunen verbinden en meedoen* het beleidskader voor het armoedebeleid in Doetinchem vastgesteld. Deze nota beoogde vooral het wegnemen van de financiële belemmeringen om mee te doen in de samenleving. De vraag diende zich aan of dat ook voldoende was voor de huidige financiële malaise. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het vaststellen door de raad van het *beleidsplan armoedebestrijding 2014-2018* op 30 januari 2014.

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Ook hebben er wijzigingen plaatsgevonden in andere wettelijke regelingen, zoals de bijzondere bijstand en de Wmo, die van invloed zijn op het armoedebeleid. In grote lijnen kan worden gesteld dat er een verandering heeft plaatsgevonden van categoriale regelingen naar maatwerk. Meer en meer moet worden gekeken naar de specifieke omstandigheden waarin iemand verkeert.

Tijdens de gesprekken die de rekenkamer eind 2014 heeft gevoerd met de fracties, is het onderwerp armoedebeleid naar voren gekomen als een onderwerp om te onderzoeken. Alhoewel het nieuwe beleidsplan armoedebestrijding nog maar kort in uitvoering is, heeft de rekenkamer besloten het onderwerp te onderzoeken. De reden hiervan is dat het onderwerp een groot maatschappelijk belang heeft waarvoor het rijk de aandacht van de gemeenten heeft gevraagd. Ook de financiële aspecten van het armoedebeleid verdienen daarbij aandacht in het kader van de recente wetswijzigingen.

1.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de rekenkamer de gemeenteraad inzicht geven in de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het armoedebeleid, zodat de raad scherpe keuzes kan maken over de toewijzing van de (beperkte) middelen die hiervoor beschikbaar zijn.

Het onderzoek had de volgende driedelige doelstelling:

1. Overzicht van het (lokaal) armoedebeleid: met het onderzoek wordt beoogd de raad feitelijk inzicht te verschaffen in het vastgestelde armoedebeleid van de gemeente Doetinchem. Wat maakt onderdeel uit van het armoedebeleid en hoe verhoudt dit zich tot landelijke wet- en regelgeving? Hoe is de Ausgangssituatie in Doetinchem? Wat zijn de gestelde doelen, wat is de besteding van middelen en wat zijn de te leveren prestaties?
2. Doeltreffendheid of effectiviteit van beleid: met het onderzoek wordt beoogd de raad inzicht te geven in de effectiviteit van het armoedebeleid. Welke maatschappelijke doelen worden er beoogd en in hoeverre worden deze doelen bereikt met het gevoerde beleid en de geleverde prestaties? In hoeverre wordt de doelgroep bereikt met het gevoerde beleid?
3. Doelmatigheid of efficiëntie van het beleid: met het onderzoek wordt beoogd de raad inzicht te geven in de efficiëntie van het armoedebeleid. Daartoe is onderzocht of de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

In het onderzoek zijn ook de particuliere initiatieven betrokken die (in het verleden) gesubsidieerd of gefinancierd zijn door of via de gemeente en andere organisaties waar de gemeente mee samenwerkt om de gestelde doelen op het gebied van armoedebeleid te realiseren.

De centrale *vraagstelling* van dit onderzoek luidt:

“Kan met de in het beleidsplan armoedebestrijding 2014-2018 vastgestelde kaders (inclusief de nog van kracht zijnde kaders uit 2007) voldoende uitvoering worden gegeven aan een doeltreffend en doelmatig armoedebeleid?”

De van de centrale vraagstelling afgeleide deelvragen zijn gegroepeerd rondom drie thema's die in de doelstelling van het onderzoek terugkomen:

- A. Bestaat voldoende inzicht in de uitwerking van het beleid?
- B. Is de doeltreffendheid van het beleid voldoende duidelijk?
- C. Is de doelmatigheid van het beleid voldoende duidelijk?

1.2 Onderzoekaanpak

Vanuit een documenten- en literatuurstudie is getoetst of het huidige armoedebeleid mogelijkheden biedt om een oordeel te geven over doeltreffendheid en doelmatigheid. Er is geen uitgebreid onderzoek verricht naar de omvang en mogelijke oorzaken van armoede en schulden bij potentieel kwetsbare doelgroepen. Naast de documenten- en literatuurstudie (bijlage 1) zijn gesprekken gevoerd met een aantal interne en externe betrokkenen bij het gemeentelijk armoedebeleid (bijlage 2). De conceptverslagen zijn zoals gebruikelijk ter goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartners.

Deze onderzoeksfase resulteerde in een conceptrapport van bevindingen dat is voorgelegd voor een zienswijze (ambtelijk hoor en wederhoor) aan de gemeentesecretaris. Vervolgens heeft de rekenkamer conclusies en aanbevelingen vastgesteld en het definitieve rapport aangeboden aan de gemeenteraad.

1.3 Normenkader

Het normenkader (de *meetlat* waarlangs de bevindingen uit het onderzoek worden gelegd om tot conclusies en aanbevelingen te komen) is ontleend aan landelijke en lokale regelgeving op het gebied van armoedebeleid.

1. Inzicht in het lokale beleid:

- Er is een heldere definitie van armoede.
- Er is een visie voor het armoedebeleid.
- De omvang en samenstelling van de doelgroep is bekend.
- De gemeente kent de externe organisaties die bij de doelgroep zijn betrokken.

2. Doeltreffendheid:

- Het armoedebeleid is vertaald in meetbare doelstellingen.
- De gewenste resultaten zijn benoemd.
- Activiteiten dragen bij aan de geformuleerde doelstellingen.
- De uitvoeringsmaatregelen zijn zodanig dat hiermee de gewenste maatschappelijke doelen worden gerealiseerd.
- Er is inzicht in de diverse regelingen en de samenhang tussen het armoedebeleid en andere inkomensondersteunende maatregelen.
- De raad is in staat zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren op basis van het geformuleerde beleid.

3. Doelmatigheid:

- Er bestaat inzicht in de programmakosten en uitvoeringskosten van het armoedebeleid.
- Er is een relatie te leggen tussen de kosten en de gerealiseerde doelstellingen.
- Er vindt monitoring plaats van de uitgevoerde activiteiten, resultaten en effecten.
- Er vindt verantwoording plaats van de activiteiten, resultaten en effecten aan de raad.
- De raad is op basis van de verantwoording in staat om bij te sturen.

1.4 Leeswijzer

Na de inleiding worden in hoofdstuk 2 de landelijke en de Doetinchemse context (definities, regelgeving, cijfers) van het thema armoede toegelicht. Hoofdstuk 3 gaat in op de beleidsontwikkeling binnen de gemeente Doetinchem op het gebied van het armoedebeleid en de daarbij behorende instrumenten. In hoofdstuk 4 wordt de uitwerking en de uitvoering van het beleid beschreven. Hoofdstuk 5 analyseert de uitkomsten van de documentenstudie en van de gesprekken in relatie tot het normenkader en de deelvragen van het onderzoek. Ten slotte staan in hoofdstuk 6 enkele hoofdconclusies en aanbevelingen.

2 CONTEXT GEMEENTELIJK ARMOEDEBELEID

2.1 Begrippen en definities algemeen

Armoede in Nederland is een probleem waarachter veel andere problemen schuilen. Het gaat daarbij om meer dan enkel een tekort aan inkomen. Armoede raakt mensen in alle aspecten van hun leven. Slechte voeding, broze gezondheid (zowel psychisch als lichamelijk), gevoelens van schaamte en minderwaardigheid, beperkte onderwijskansen, beperkte emotionele, sociale en intellectuele ontwikkeling en sociale uitsluiting zijn maar enkele van de factoren die een negatieve impact hebben op diverse domeinen van het leven en de ontwikkeling van mensen in armoede.

Voor armoede bestaat in de wetenschappelijke literatuur en in de publieke opinie geen eensluidende definitie (CBS/SCP, 2011). Daarom wordt de armoedefinitie vaak beperkt tot financiële armoede. Armoede is dan het (door een huishouden) over onvoldoende inkomen beschikken voor een bepaald minimaal consumptieniveau. In feite wordt hiermee vooral gekeken naar het risico op armoede van een huishouden. Ook de duur van het onvoldoende inkomen wordt in deze definitie niet meegenomen, terwijl dit wel een belangrijke indicator van armoede is. Het maakt veel uit of er slechts tijdelijk of langdurig sprake is van een gering inkomen.

Het wettelijk bestaansminimum zoals dat in de politieke besluitvorming is vastgesteld, bestaat uit de bijstandsuitkering en het AOW-pensioen. Het bedrag is afhankelijk van de leefsituatie (alleenstaand, eenoudergezin, gezinnen met kinderen) en leeftijd. Voor huishoudens met minderjarige kinderen wordt het bedrag aangevuld met kinderbijslag en kindgebonden budget. Ook bestaat er vaak recht op huurtoeslag en zorgtoeslag. Het wettelijk sociaal minimum voor een alleenstaande bedraagt voor een eenpersoons huishouden (alleenstaande en eenoudergezin) € 963 (peil 1 juli 2015). Voor meerpersoonshuishoudens bedraagt dit bedrag € 1375. Een AOW-pensioen bedraagt € 1185 voor een eenpersoonshuishouden en voor een echtpaar die beiden ouder dan 65 jaar zijn € 1534.

2.2 Definities in het Doetinchemse armoedebeleid

De armoedenota Ondersteunen en Meedoen uit 2007 beschouwde armoede al niet als een geïsoleerd vraagstuk. Inkomensondersteuning, maatschappelijke en arbeidsparticipatie en samenwerking met andere professionele instellingen waren uitgangspunt van beleid.

Sinds 2014 is het Doetinchemse armoedebeleid onderdeel geworden van de doelstellingen in het kader van *Met Elkaar, Voor Elkaar* dat is gericht op versterking van maatschappelijke participatie van de inwoners met een laag inkomen. Deze doelstelling is echter geen exclusieve doelstelling van het armoedebeleid. De daadwerkelijke stimulans tot maatschappelijke participatie ligt ook bij andere beleidssectoren, zoals werk, educatie en maatschappelijke ondersteuning. Het armoedebeleid kent daarmee een tweeledig doel: het bieden van inkomensondersteuning voor mensen met een laag inkomen, waardoor deze in staat zijn mee te doen aan de samenleving.

2.3 Landelijke kaders (wet- en regelgeving)

De verantwoordelijkheden met betrekking tot armoedebeleid zijn verdeeld tussen Rijk en gemeenten. De systeemverantwoordelijkheid ligt bij het Rijk (inkomenspolitiek), gemeenten zijn verantwoordelijk voor beleid en uitvoering op lokaal niveau.

De Participatiewet (voorheen de Wet werk en bijstand, Wwb) bevat de wettelijke kaders waarbinnen gemeenten het lokale armoedebeleid vaststellen en uitvoeren.

Gemeenten hebben een belangrijke taak in het kader van armoedebestrijding en kunnen zelf - rekening houdend met juridische kaders - invulling geven aan hun lokale armoedebeleid. Iedere gemeente kan zelf bepalen welke regelingen zij in wil richten, voor welke doelgroepen en met welke randvoorwaarden. In de landelijke wetgeving is slechts een aantal kaders vastgelegd. Deze landelijk kaders betreffende regels over individuele en categoriale bijzondere bijstand, inkomensnormen en de vermogensnorm.

Tot 1 januari 2015 was de gemeentelijke beleidsvrijheid voor bijzondere bijstand beperkt tot 110% van de bijstandsnorm. Ook kent de wet geen kaders meer voor de vermogensgrens bij het vaststellen van de doelgroep van het gemeentelijk armoedebeleid. Iedere gemeente kan zelf bepalen of en hoe hoog zij de vermogensgrens op wil nemen in het armoedebeleid om de doelgroep af te bakenen.

2.4 Armoede in Doetinchem in cijfers

In de nota **Ondersteunen en Meedoen** is inzicht gegeven in het aantal huishoudens in Doetinchem dat in een armoedesituatie verkeren.

In het onderzoek **Armoede in Zicht** ontbreekt dat inzicht en werd bij het vaststellen van de effectiviteit van het armoedebeleid uitgegaan van een doelgroep van 1500 huishoudens. De voor het onderzoek geënquêteerde doelgroep was de groep die gebruik maakte van de Meedoenregeling en van de kwijtschelding gemeentelijke lasten en deze groep werd maatgevend geacht voor de hele doelgroep.

In de nota **Armoedebestrijding 2014-2018** werd wat betreft de doelgroep van het armoedebeleid uitgegaan van de CBS-cijfers over 2010, met de aantekening dat het aantal huishoudens met een laag inkomen in 2013 als gevolg van de recessie zal zijn toegenomen. In de nota wordt geen informatie gegeven over de ontwikkelingen sinds 2007 van de verschillende risicogroepen in het kader van het armoedebeleid. Ook ontbreken kwantitatieve gegevens over kenmerken van de huishoudens met een laag inkomen alsook wat hun belangrijkste inkomstenbronnen zijn.

Een gedetailleerder gebruik van de CBS-gegevens en de inzet van een minimascan zou een verdiepend inzicht in de omvang van het armoedeprobleem in Doetinchem hebben opgeleverd. Deze informatie is van belang voor de beleidsmatige uitgangspunten voor het armoedebeleid en de beoordeling van de doeltreffendheid en effectiviteit van dit beleid. Dit is echter niet gebeurd in de nota armoedebestrijding.

In het kader van dit rekenkameronderzoek is onderzoek gedaan om inzicht te krijgen in de omvang van het aantal huishoudens dat met een laag inkomen moet rondkomen. Op basis van deze cijfers kan het bereik en het gebruik van de voorzieningen en/of regelingen in het kader van het armoedebeleid worden bepaald.

Sinds 2010 is het aantal huishoudens met een laag inkomen¹ toegenomen.

Het is opvallend dat het aantal huishoudens dat een inkomen heeft op bijstandsniveau (tot 101%) van 2010 tot 2012 met 15% is gestegen. Een volledig overzicht van de ontwikkeling vanaf 2007 is opgenomen in bijlage 3.

¹ Hieronder wordt verstaan huishoudens met een inkomen tot 125 % van het sociaal minimum.

Tabel 1 Ontwikkeling huishoudens sociaal minimum 2010-2013 (bron CBS)

Jaar	Aantal huishoudens	Aantal huishoudens soc. minimum			
		tot 101 %	tot 110 %	tot 120 %	tot 125 %
2010	23.600	1.440	2.502	3.540	3.965
2011	23.800	1.523	2.618	3.641	4.094
2012	23.900	1.649	2.725	3.752	4.206
2013	23.900	1.793	2.964	3.920	4.350
2014	23.900				
2015	23.900				

Van de 1793 huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum (= bijstandsniveau) ontvingen er in 2012 circa 1100 huishoudens een bijstandsuitkering. Per 1 mei 2015 is dit aantal gestegen tot 1180² huishoudens. Het aantal huishoudens dat rond moet komen met een inkomen op bijstandsniveau ligt dus aanzienlijk hoger. Naar de oorzaken hiervan is in dit kader geen onderzoek gedaan.

De samenstelling van de verschillende risicogroepen alsmede hun inkomstenbronnen laat een gedifferentieerder beeld zien.

Samenstelling huishoudens op sociaal minimum

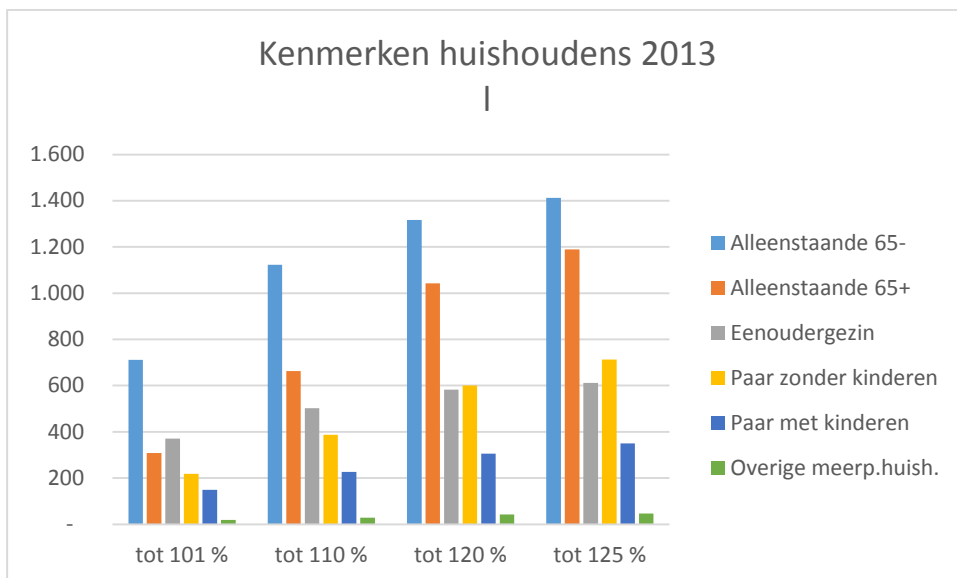
In tabel 2 in de bijlage 3 zijn de verschillende kenmerken van de huishoudens weergegeven.

Huishoudens worden onderscheiden in één- en meerpersoonshuishoudens. Ruim 1/3 deel van het aantal huishoudens in Doetinchem is een eenpersoonshuishouden (ook wel als alleenstaanden aangeduid).

Vooraf alleenstaanden tot 65 jaar zijn de belangrijkste doelgroep. 38% (1123) van deze huishoudens heeft een inkomen tot 110% van het sociaal minimum. Van de alleenstaanden ouder dan 65 jaar zijn het vooral vrouwen die een laag inkomen hebben, aldus CBS-cijfers. Ook bij eenoudergezinnen met minderjarige kinderen moet een grote groep huishoudens van een laag inkomen rondkomen.

Meerpersoonshuishoudens (gezinnen met kinderen) hebben het minst te maken met een laag inkomen. Deze doelgroep telt in Doetinchem 6900 huishoudens maar 3% (ruim 227) heeft een inkomen tot 110% van het sociaal minimum.

² Vlg. voorlopige cijfers CBS



Inkomensbronnen sociaal minima

Voor het grootste deel van de huishoudens zijn inkomsten uit arbeid de belangrijkste inkomstenbron. Een klein deel (3%) heeft echter een inkomen dat niet hoger is dan 110% van het sociaal minimum. Bij huishoudens met een eigen onderneming daarentegen is dit percentage hoger (11%).

De overige groep huishoudens die behoort tot de sociaal minima heeft een AOW-pensioen of een uitkering. Van die groep met een AOW-pensioen heeft 7% een inkomen op bijstandsniveau oplopend tot 21% op het niveau van 120% van het sociaal minimum. Het betreft hier vooral alleenstaande vrouwen zonder of met een beperkt aanvullend pensioen en huishoudens met een onvolledige AOW-uitkering.

Tabel 3 Inkomensbronnen huishoudens sociaal minimum 2013

Inkomstenbron	Aantal huishoudens	Aantal huishoudens soc. minimum in percentage van totaal			
		tot 101 %	tot 110 %	tot 120 %	tot 125 %
Arbeid	12.000	2	3	5	6
Eigen onderneming	2.700	10	11	13	13
AOW/AWW	6.600	7	13	21	25
ZW/WAO	1.100	7	23	32	37
WW	400	14	23	30	33
WWB (bijstand)	1.100	44	66	79	81

Ontwikkelingen 2007-2013

Onderzocht is welke wijzigingen zich hebben voorgedaan bij de verschillende huishoudensgroepen in de periode 2007 t/m 2013. Hieruit blijkt dat het aantal alleenstaanden dat moet rondkomen met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum, is toegenomen met 31%. Deze stijging is nog groter voor eenoudergezinnen; deze toename bedraagt 48%.

Een en ander is nog eens in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4 Ontwikkeling 2007-2013 huishoudens sociaal minimum 101 %

Kenmerken huishoudens	Absolute aantallen		Toe-/afname in percentage
	2007	2013	
Alleenstaande 65-	542	711	131
Alleenstaande 65+	327	308	94
Eenoudergezin	251	371	148
Paar zonder kinderen	188	218	116
Paar met kinderen	117	149	127
Overige meerp.huish.	n.b.	19	

Armoede en kinderen

Volgens het CBS waren er in 2012 270 gezinnen met een bijstandsuitkering. Het aantal minderjarige kinderen in die gezinnen bedroeg 450. Op basis van de meest recente gegevens³ is het aantal gezinnen met een bijstandsuitkering sinds 2012 gestegen met 60 tot 330 eind 2014. Het aantal kinderen is gestegen met 100 naar 550.

Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het werkelijke aantal gezinnen dat rond moet komen met een laag inkomen in Doetinchem veel hoger ligt. Het aantal eenouder- en meerpersoonshuishoudens met een inkomen tot 110 % van het sociaal minimum bedraagt 700 met 1100 minderjarige kinderen.

Positie Doetinchem ten opzichte van regio

In vergelijking met de gemeenten in de regio van het aantal huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum staat de gemeente Doetinchem op de vierde plaats. Bijna 2000 huishoudens in Doetinchem hebben al langer dan vier jaar een inkomen dat niet hoger is dan 120% van het sociaal minimum.

Tabel 5 Regionale vergelijking percentage huishoudens met laag inkomen in 2013 (bron CBS)

Gemeente	Inkomen tot 120 %		Gemeente	Inkomen tot 120 %	
	1 jaar	4 jaar		1 jaar	4 jaar
Doesburg	20,2	11,8	Aalten	13,4	7,1
Zutphen	17,2	9,0	Berkelland	13,0	6,7
Winterswijk	17,0	8,6	Duiven	12,3	6,3
Doetinchem	16,4	8,8	Bronckhorst	12,2	5,9
Oude IJsselstreek	15,0	7,8	Lochem	11,7	5,8
Montferland	14,7	7,5	Oost-Gelre	11,5	6,1
Zevenaar	13,7	7,0			

³ CBS november 2015

3 BELEID GEMEENTE DOETINCHEM

3.1 Beleidsontwikkeling

Inleiding

In het collegeakkoord 2014-2018 *Agenda voor de toekomst* staat te lezen dat zal worden bekeken of het huidige armoedebeleid effectiever kan en meer kan bijdragen aan de doelen. Daarbij zal ook onderzocht worden of de mogelijkheid om een Doetinchempas in te voeren daaraan kan bijdragen.

Al het gemeentelijk beleid in het sociale domein is gericht op 'meedoen'. Met name wordt in dit kader het armoedebeleid en het wijkbedrijf genoemd. Enkele weken voor afsluiting van het collegeakkoord (raadsbesluit 30 januari 2014) werd de nota *Armoedebestrijding 2014-2018* door de raad vastgesteld.

Dit beleid was primair gericht op het activeren en zelfredzaam maken van de inwoners. Centraal staat het stimuleren van de deelname van inwoners aan betaalde en onbetaalde arbeid en aan de samenleving in het algemeen. Daarnaast vormen inkomensondersteuning en schuldhulpverlening onmisbare schakels in het beleid. Zij beogen mensen met een minimum-inkomen en/of mensen in financiële problemen (tijdelijk) te ondersteunen.

Het armoedebeleid in de gemeente Doetinchem dat onderwerp is van het rekenkameronderzoek, gaat in op de kaders en instrumenten uit:

- Armoedenota Ondersteunen en Meedoen 2007
- Onderzoek Armoede in Zicht 2013
- Nota armoedebestrijding 2014-2018

3.1.1 Armoedenota Ondersteunen en Meedoen 2007

De nota is gebaseerd op drie thema's: *inkomensondersteuning*, *sociale participatie* en *samenwerking*. Inwoners die moesten rondkomen van een inkomen op of rond het sociaal minimum, moesten kunnen rekenen op ondersteuning van de gemeente waar dat mogelijk is. Armoedebeleid heeft naast een ondersteunende ook een activerende werking door maatschappelijke participatie. Het derde thema beoogde samenwerking met ander uitkeringsinstanties en andere professionele instellingen.

In de beleidsnota deed het college een aantal concrete voorstellen die op korte termijn konden worden gerealiseerd. Daarnaast werd besloten o.a. onderzoek te doen naar het terugdringen van het onvoldoende gebruik van de verschillende regelingen en voorzieningen.

Het college informeerde de raad (zie raadsvoorstel van 28 mei 2008) over de voortgang van de maatregelen waartoe was besloten in de Armoedenota Ondersteunen en Meedoen. Tevens deed het college verslag van de resultaten van de onderwerpen waar aanvullend onderzoek naar was gedaan. Op basis hiervan stelde het college aanvullende maatregelen voor.

3.1.2 Onderzoek Armoede in zicht 2013

Op 2 februari 2012 besloot de raad een onderzoek uit te voeren naar de armoede in Doetinchem. Doel van het onderzoek was de vraag te beantwoorden "of de meest kwetsbare groep in de Doetinchemse samenleving wel voldoende financieel ondersteund wordt". Bij de uitwerking is de vraag gedefinieerd als: Hoe effectief is ons armoedebeleid? En hoe beleven onze inwoners met een laag inkomen hun financiële situatie?

De uitkomsten van het onderzoek waren onder meer input voor aanbevelingen richting een nieuw armoedebeleid.

Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek had niet als doel⁴ te meten hoeveel inwoners in Doetinchem in staat van armoede verkeren. Om die reden was ook geen scherpe definitie nodig van het begrip armoede, aldus het onderzoek.

Het onderzoek is door de gemeente in eigen beheer uitgevoerd op basis van een nulmeting in januari 2012 en een eindmeting een jaar later (januari 2013). Daartoe heeft de gemeente aan 1500 huishoudens die in 2011 respectievelijk 2012 gebruik hebben gemaakt van de (toen geldende) Meedoenregeling en/of kwijtschelding vragenlijsten toegestuurd.

Hiervoor is gekozen omdat voor de Meedoenregeling alle inwoners met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm in aanmerking komen. Om voor kwijtschelding in aanmerking te komen, geldt 100% van de bijstandsnorm. Deze beide groepen samen zijn volgens de onderzoekers aan te merken als *de minima*⁵ en vormen de populatie van het onderzoek. “Hierdoor is een (zeer) groot deel van de Doetinchemse minima bereikt” aldus het onderzoek. Deze populatie (doelgroep) bestaat voornamelijk uit huishoudens met een bijstandsuitkering, ouderen met een AOW-pensioen, mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en mensen met een inkomen uit arbeid (ook zelfstandigen) op minimumniveau.

Van de 1500 verzonden vragenlijsten zijn er gemiddeld 500 (483 in 2012 en 502 in 2013) teruggestuurd. De minimum respons was vastgesteld op 300. Het aantal huishoudens in Doetinchem met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum bedroeg in 2010 volgens het CBS 3600 of ruim 15% van het totale aantal huishoudens⁶. Op basis van de meest recente gegevens van het CBS is dit aantal gestegen naar 3.900.

Het grootste deel van de doelgroep die de vragenlijst heeft teruggestuurd, bestond uit alleenstaanden zonder kinderen en had grotendeels een inkomen op bijstandsniveau via de sociale zekerheidsuitkering. Ook heeft de gemeente aan 21 inwoners die behoren tot de doelgroep en die moeten rondkomen met een laag inkomen, gevraagd om een inkijkje te geven in hun persoonlijk leven. Deze gesprekken zijn weergegeven in een portrettenboek.

Resultaten onderzoek

De uitkomsten van de schriftelijke enquête en het portrettenboek gaven volgens de onderzoekers een gematigd positief beeld van de effectiviteit van het gemeentelijke armoedebeleid. Naast het grote probleem (schuld), is de bekendheid met inkomensondersteunende maatregelen voor verbetering vatbaar (dit geldt met name voor de bijzondere bijstand en de Gemeentepolis).

De rekenkamer constateert dat het onderzoek geen antwoord geeft op de vraag hoeveel huishoudens bekend zijn met de gemeentelijke minimavoorzieningen en/of regelingen. Ook bestaat geen inzicht in het gebruik hiervan. De geënquêteerde doelgroep omvat slechts een deel van de totale omvang van de voor armoedesituaties kwetsbare doelgroep. Daarmee dragen de conclusies uit het onderzoek dan ook slechts ten dele bij aan de beantwoording van de vraag of het bestaande armoedebeleid effectief is.

⁴ Zie bladz. 8 van het onderzoeksrapport

⁵ Zie bladz. 11 van het onderzoeksrapport

3.1.3 Beleidsplan armoedebestrijding 2014-2018

In zijn vergadering van 30 januari 2014 heeft de raad een nieuw beleidsplan armoedebestrijding *De basis op orde* voor de raadsperiode 2014-2018 vastgesteld. Deze nota heeft als kenmerk dat het accent meer komt te liggen op sociale en arbeidsparticipatie en de daarbij behorende eigen verantwoordelijkheid. Inkomensondersteuning werd veel meer gezien als maatwerk wanneer eigen inspanningen tekort schoten.

Het uitgangspunt van deze nota is om het bestaande armoedebeleid intact te laten daar waar dat goed functioneert. Daarbij werden onderdelen die minder goed bleken te werken aangepast. Bijzondere bijstand werd niet langer gezien als een recht maar als vangnet. Daarnaast werd het beleid ook geïntensiveerd door het Meedoenarrangement.

Met de nota *De basis op orde* wordt beoogd de inwoners te ondersteunen bij het verkrijgen van een inkomen minimaal ter hoogte van de beslagvrije voet (90% van de bijstandsnorm conform Wet schuldsanering natuurlijke personen). Dit betekent dus een bedrag beneden het sociaal minimum. Het is niet duidelijk geworden waarom de gemeente deze norm gebruikt en niet een inkomen op het niveau van het sociaal minimum als norm hanteert. Het tweede uitgangspunt van de nota is dat de inwoners uit moeten komen met het inkomen.

Als het gaat om de sociale participatie wordt onder de noemer 'Meedoen' als uitgangspunt gekozen dat met een inkomen op het sociaal minimum er vrijwel geen financiële ruimte is om volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving.

Om de in de nota genoemde prestatie-indicatoren te kunnen monitoren, zal vooraf duidelijk moeten worden wat de huidige situatie is (0-meting) en de gewenste situatie is. Bijvoorbeeld: hoeveel procent van de inwoners maakt nu gebruik van de verschillende regelingen en/of voorzieningen en met welk percentage moet dit stijgen. In tegenstelling tot het beleidsplan uit 2007 wordt geen aandacht besteed aan de aspecten als het gebruik van de verschillende regelingen en voorzieningen, de ketensamenwerking met andere organisaties als de Belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank UWV, Inlichtingenbureau en dergelijk.

De doelstelling van het armoedebeleid is gelaagd: verhoging van maatschappelijke participatie (outcome) en verhoging van het bereik van de geboden voorzieningen onder de minima (output). De doelstelling voor verhoging van maatschappelijke participatie is niet verder gespecificeerd en meetbaar gemaakt. Dit geldt ook voor de doelstelling over het bereik. De output-doelstelling varieert echter tussen de verschillende beleidsstukken en is niet eenduidig geformuleerd.

De raad heeft in zijn vergadering van 30 januari 2014 weliswaar het besluit op onderdelen geamendeerd maar hij heeft nagelaten om het college te verzoeken de vijf speerpunten nader te concretiseren in heldere en meetbare prestatie-indicatoren.

4 UITWERKING EN UITVOERING BELEID

Bij de uitvoering van het armoedebelief is een onderscheid te maken in vier categorieën:

1. inkomensondersteunende regelingen (4.1);
2. vergoeding of bijdragen in specifieke kosten (4.2);
3. regelingen/voorzieningen ter bevordering van de sociale participatie (4.3);
4. schulddienstverlening (4.4)

Ad 1. Onder de eerste categorie valt het kwijtschelden van de afvalstoffen- en rioolheffing en het toekennen van een inkomens- of studietoelage. Huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau (sociaal minimum) hebben gemiddeld ruim € 1000 per jaar vrij te besteden. Deze regelingen zijn dus niet gerelateerd aan bepaalde kosten.

Ad 2. De tweede categorie heeft betrekking op vergoeding van gemaakte kosten (vervanging duurzame gebruiksgoederen, ziektekostenverzekering e.d.) via de bijzondere bijstand die niet uit de reguliere inkomsten kunnen worden betaald.

Ad 3. Met het Meedoenarrangement worden individuele inwoners in de gelegenheid gesteld deel te nemen aan allerlei maatschappelijke activiteiten.

Ad 4. Bij de vierde categorie gaat het om het voorkomen (preventie) en bemiddelen bij huishoudens met problematische schulden.

4.1 Inkomensondersteunende maatregelen

4.1.1 Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

De gemeente heeft een beperkte beleidsvrijheid om inwoners kwijtschelding te verlenen van gemeentelijke belastingen. Dit is afhankelijk van het inkomen minus de noodzakelijke kosten van bestaan. Deze noodzakelijke kosten van bestaan worden vastgesteld op 90% van de bijstandsnorm. De gemeente Doetinchem heeft gebruikgemaakt van de vrijheid deze norm te verhogen naar 100%.

In Doetinchem komen huishoudens voor kwijtschelding van de afvalstoffenheffing (€ 246) en de rioolheffing (€ 200) in aanmerking als zij alleen een bijstandsuitkering hebben. Hierdoor hebben zij gemiddeld ruim € 400 extra te besteden boven de bijstandsnorm. Het aantal huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau bedraagt circa 1500. Circa 500 huishoudens krijgen kwijtschelding ook al hebben zij geen bijstandsuitkering.

De toekenning van kwijtschelding vindt automatisch plaats op basis van gegevensuitwisseling tussen de sociale dienst en de Belastingdienst. Ook de waterschapslasten en zuiveringsheffing zijn hierop aangesloten en verlenen kwijtschelding.

4.1.2 Individuele inkomensvoorslag (voorheen langdurigheidstoelage)

De Participatiewet kent twee toeslagen die aangemerkt worden als een inkomensondersteunende maatregel in de vorm van bijzondere bijstand:

1. Inwoners die minstens drie jaar een inkomen hebben gehad rond het sociaal minimum (bijstandsnorm) komen in aanmerking voor een inkomensvoorslag. Met ingang van 1 januari 2015 is deze langdurigheidstoelage vervangen door een inkomensvoorslag.
2. Inwoners van wie is vastgesteld dat ze niet in staat zijn het minimumloon te verdienen en studeren, hebben recht op een individuele studietoelage. Het afronden van een studie versterkt de positie op de arbeidsmarkt.

De hoogte van de toeslagen kan de gemeente, binnen zekere grenzen, zelf bepalen en is vastgelegd in een door de raad vastgestelde verordening. Niet gebleken is welke argumenten voor de raad bepalend zijn geweest bij de vaststelling van de hoogte van de toeslagen. Zo zijn de bedragen in de gemeente Oost-Gelre € 200 hoger dan in Doetinchem.

4.2 Vergoeding of bijdragen in specifieke kosten

4.2.1 Bijzondere bijstand

In het beleidsplan wordt de bijzondere bijstand niet als een *recht* maar als *vangnet* gezien. De hulpvraag wordt *gekanteld* opgepakt: er is meer aandacht voor wat iemand zelf aan oplossingen kan bijdragen, via zijn sociale netwerk of andere voorzieningen. Dit uitgangspunt staat op gespannen voet met artikel 35 van de Participatiewet die uitdrukkelijk spreekt over 'het recht op bijzondere bijstand'.

Om voor bijzondere bijstand in aanmerking te komen, heeft het college op 30 september 2014 beleidsregels⁷ vastgesteld. Naast een aantal objectieve criteria zoals de vrij te laten inkomensbestanddelen, hoogte van de woonkostentoeslag, de eigen bijdragen e.d., beschrijft het college een aantal algemene criteria die moeilijk te objectiveren zijn. De bijzondere bijstand is er overigens niet alleen voor inwoners met een bijstandsuitkering. Ook inwoners met een ander inkomen of met een inkomen boven bijstandsniveau kunnen in aanmerking komen voor de bijzondere bijstand.

In zijn advies over de beleidsregels bijzondere bijstand heeft de sociale raad onder meer gewezen op de discrepantie tussen het uitgangspunt van de beleidsnota en de beleidsregels: enerzijds het vangnet, anderzijds het wettelijk vastgelegde recht op individuele en categoriale bijzondere bijstand.

De uitvoering van de bijzondere bijstand ligt in handen van de medewerkers van het Zorgplein. Zij hebben een ruim mandaat om de beleidsregels in de praktijk uit te voeren. Dit vereist wel een goede interne controle om rechtsongelijkheid te voorkomen. Bijzondere bijstand kan worden verstrekt in de vorm van een bedrag om niet, in natura of in de vorm van leenbijstand. Leenbijstand wordt verstrekt voor de aanschaf van duurzame gebruiksartikelen (wasmachine, koelkast e.d.), inrichting van de woning (meubilair, vloerbedekking e.d.) of - in geval van bijzondere omstandigheden - bijvoorbeeld een bijdrage ter voorkoming van huisuitzetting. De leenbijstand moet worden terugbetaald in een periode van 36 tot 60 maanden. Wanneer dit niet mogelijk is, kan de gemeente kwijtschelding verlenen. Al in 2007 werd aangedrongen op duidelijke regels voor leenbijstand maar deze criteria zijn niet in concrete regelgeving vastgelegd. Dit geldt ook voor de duurzame gebruiksartikelen. Het is van belang dat inwoners die hierop een beroep willen doen weten waarop ze recht hebben.

De programmakosten van de bijzondere bijstand over 2014 bedragen ruim € 900.000. Het grootste deel van de uitgaven voor bijzondere bijstand bestaat uit de kosten voor bewindvoering (60%) al dan niet in het kader van de schulddienstverlening. Een andere grote post zijn de kosten voor woninginrichting (25%).

De bijdrage in de noodzakelijke kosten als gevolg van bijzondere omstandigheden die niet uit de reguliere bijstandsnorm kunnen worden betaald, is dus gering. Het aantal aanvragen voor bijzondere bijstand is voor de jaren 2013 t/m/ 2015 als volgt:

2013	692
2014	707
2015	879

Hieruit blijkt dat het aantal aanvragen in 2015 t.o.v. 2013 met ruim 25% is gestegen.

⁷ Deze beleidsregels zijn bij raadsmededeling van 14 oktober 2014 (2014-92) ter kennis gebracht van de raad.

Er zijn geen gegevens bekend in welke mate gebruik wordt gemaakt van leenbijstand. Per 31 december 2014 heeft de gemeente Doetinchem nog een bedrag van € 4,4 miljoen te vorderen. Dit bedrag betreft de debiteuren sociale zaken/Wmo, waarvan een bedrag van € 0,3 mln. betrekking heeft op in het verleden verleende leenbijstand. Onbekend is of en in hoeverre deze vordering van de gemeente nog reëel is.

4.2.2 Compensatie zorgkosten

De gemeente biedt inwoners met een inkomen tot 120%⁸ van de bijstandsnorm de mogelijkheid zich te verzekeren voor hun zorgkosten bij Menzis. Inwoners die hiervan gebruikmaken, krijgen een korting op de (basis)premie. Daarnaast maken zij aanspraak op extra vergoedingen op basis van de aanvullende verzekering.

Dit betekent dat inwoners die geen gebruik maken van deze mogelijkheid, via de bijzondere bijstand geen beroep kunnen doen op vergoeding van hoge ziektekosten. In 2014 hebben 1250 inwoners gebruikgemaakt van de Gemeentepolis.

Chronisch zieke inwoners en gehandicapten werden tot 1 januari 2015, ongeacht hun inkomen en vermogenspositie, gecompenseerd via een bijdrage van de zorg op grond van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de Compensatieregeling Eigen Risico (CER). In Doetinchem heeft het afschaffen van deze regelingen voor ruim 13.000 inwoners gevolgen. In het kader van de decentralisatie heeft het rijk deze beide regelingen afgeschaft. De gemeenten werden in de gelegenheid gesteld lokaal maatwerk te bieden aan deze doelgroep. In Doetinchem is dit vormgegeven door de Gemeentepolis (GarantVerzorgd) uit te breiden en toegankelijk te maken voor inwoners met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm. Ook kunnen inwoners met hoge zorgkosten het verplicht eigen risico geheel of gedeeltelijk laten verzekeren. Voor de bekostiging hiervan ontvangt de gemeente met ingang van 2015 van het rijk een bijdrage van € 828.000 oplopend tot € 1.025.000 in 2017.

Bij deze oplossing plaatst de rekenkamer de kanttekening dat de rijksbijdrage die de gemeente ontvangt voor de doelgroep chronisch zieken en gehandicapten, voor een belangrijk deel ook wordt gebruikt voor uitbreiding van de collectieve zorgkostenverzekering waarvan alle andere inwoners met een inkomen tot 120% gebruik kunnen maken. De kans is groot dat inwoners die voorheen een uitkering kregen op grond van de Wtcg en CER ook al gebruik maakten van de collectieve zorgkostenverzekering. Met andere woorden: een specifieke groep draagt bij aan een collectieve groep.

4.3 Meedoenarrangement

Het Meedoenarrangement vervangt de Meedoenregeling zoals die tot 1 januari 2015 van kracht was. Het doel van het nieuwe arrangement is echter gelijk gebleven: inwoners met een beperkt inkomen in de gelegenheid stellen om deel te nemen aan allerlei activiteiten op het terrein van sport, cultuur, educatie en recreatie. Inwoners kunnen zelf een arrangement samenstellen op basis van een cafetariamodel. Via een speciale website kunnen zij zich aanmelden voor uiteenlopende activiteiten.

Om in aanmerking te komen voor deze regeling mag het inkomen niet hoger zijn dan 120% van de bijstandsnorm. De maximale bedragen zijn € 450 voor kinderen en € 250 voor volwassenen en ouderen. Dit betekent een aanzienlijk verruiming ten opzichte van de oude Meedoenregeling. Zo is de grens opgetrokken van 110 naar 120% van het sociaal minimum en ook de maximale bijdragen zijn verhoogd.

⁸ Met ingang van 1 juli 2014 mogen gemeenten zelf de inkomensgrens vaststellen.

De kosten van het arrangement zijn geraamd op € 684.750 (op basis van deelname aan de oude regeling). Dekking was beschikbaar tot een bedrag van € 555.000. Voor het verschil is in de begroting 2015 een eenmalige dekking gevonden. Met ingang van 2016 zou dekking plaatsvinden ten laste van het totaalbudget sociaal domein. Hierbij is het college ervan uitgegaan dat derden, via fondsenwerving en andere maatschappelijke organisaties, een bedrag van € 210.000 kunnen opbrengen. Het is niet duidelijk of deze aanname realistisch is.

Veel gemeenten maken gebruik van de Stichting Leergeld en het Jeugdsportfonds. De gemeente Doetinchem werkt samen met het Jeugdsportfonds voor die gezinnen die niet in aanmerking komen voor het Meedoenarrangement maar wel extra ondersteuning nodig hebben.

4.4 Schulddienstverlening

Schuldenproblematiek speelt een belangrijke rol in de armoedeproblematiek. Oorzaak en achtergrond van schuldproblemen zijn heel verschillend. Een van de pijlers van het beleid is het voorkomen en wegnemen van drempels die participatie in de maatschappij en het arbeidsproces in gevaar brengen of belemmeren. Problematische schulden vormen een belangrijke belemmerende factor voor participatie. Een schuldsituatie bemoeilijkt bijvoorbeeld de re-integratie van uitkeringsgerechtigden, maar legt ook een zware druk op huishoudens die afhankelijk zijn van een inkomen uit arbeid. Gemeenten hebben tot taak problematische schulden zoveel mogelijk te voorkomen dan wel op te lossen.

Hoewel de omvang hiervan in Doetinchem niet bekend is, mag uit het feit dat meer dan 50% van het totale budget voor armoedebestrijding wordt besteed aan schulddienstverlening worden afgeleid dat hier extra aandacht aan wordt besteed.

Met ingang van 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) in werking getreden. Hiermee werd schuldhelpverlening een wettelijke taak voor de gemeente. De gemeenteraad van Doetinchem heeft het beleidsplan schulddienstverlening op 28 juni 2012 vastgesteld met daarin een aantal prestatie-indicatoren. Hierin staat dat het college jaarlijks verantwoording aflegt aan de gemeenteraad over de behaalde resultaten op basis van deze prestatie-indicatoren. De uitkomsten kunnen aanleiding zijn om het beleid en de uitvoering bij te stellen. Met de jaarverslagen schulddienstverlening 2013 en armoedebeleid 2014 heeft het college hierover verantwoording afgelegd.

In het *beleidsplan armoedebestrijding 2014-2018* wordt ook gerefereerd aan dit beleidsplan. Hierin constateert het college dat de schulddienstverlening in Doetinchem up-to-date is maar het maakt niet duidelijk wat de resultaten zijn van het in 2012 vastgestelde beleidsplan schulddienstverlening. Wel staat in het beleidsplan dat er voldoende redenen zijn hierin verder te investeren. Preventie, vroegsignalering en nazorg zouden veel meer een plek krijgen binnen het bestaande aanbod.

Er is al veel geïnvesteerd in de ondersteuning van inwoners die willen werken aan hun financiële problemen, maar de maatschappelijke ontwikkelingen laten zien dat er meer nodig is. Het voornemen is meer aandacht te besteden aan preventie om te voorkomen dat inwoners in de financiële problemen komen. Daarvoor wil het college een preventieprogramma opstellen dat gericht is op specifieke doelgroepen. Als inwoners toch in de financiële problemen komen of dreigen te raken, wil de gemeente daar snel bij zijn. Het voornemen wordt uitgesproken om met woningcorporaties, energiebedrijven, zorgverzekeraars en andere bedrijven afspraken te maken die signalen van achterstanden en/of schulden kunnen afgeven. Om de financiële zelfredzaamheid te vergroten en de gedragsverandering die vaak nodig is te bewerkstelligen, wordt voorgesteld de budgetcoaching uit te breiden om de financiële zelfredzaamheid van inwoners in (potentiële) schuldsituaties te bevorderen.

4.5 Bereik en gebruik

Een deel van de armoedeproblematiek heeft te maken met het feit dat niet iedereen gebruikmaakt van de regelingen waar men recht op heeft. Hierdoor kunnen minima een substantieel deel van het inkomen missen. Daarom is het van belang na te gaan wat het bereik van minimaregelingen is en in welke mate gemeentelijk beleid bijdraagt aan het verhogen van dit bereik.

Onder het bereik van regelingen verstaan we hier de verhouding tussen het aantal mensen dat recht heeft op een regeling en het aantal mensen dat daadwerkelijk gebruikmaakt van een regeling. Onder gebruik van regelingen wordt verstaan het aantal mensen dat daadwerkelijk gebruikmaakt van een regeling. Bereik en gebruik zijn dus niet hetzelfde. Bereik duidt op het percentage van de doelgroep dat daadwerkelijk een beroep doet op een regeling en gebruik geeft aan hoeveel personen dat in absolute zin zijn geweest.

Het automatisch toekennen van vergoedingen, bijvoorbeeld met behulp van het koppelen van bestanden van de gemeente, Belastingdienst, Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) en Sociale Verzekeringsbank (SVB) kan het gebruik van de verschillende regelingen verhogen. Dit met uitzondering van de individuele bijzondere bijstand omdat hier altijd een individuele afweging gemaakt moet worden.

In het onderzoeksrapport *Armoede in zicht*⁹⁹ is een overzicht opgenomen van het bereik van de verschillende regelingen. Uit dit overzicht blijkt dat de kwijtschelding het grootste beslag legt op het budget. Doordat de wijze waarop het inkomen wordt berekend voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen anders is dan voor de Participatiewet, is het aantal kwijtscheldingen hoger dan het aantal huishoudens met een inkomen van 100% van het sociaal minimum. Het valt op dat het bedrag in 2012 € 100.000 (+14%) hoger is terwijl het aantal kwijtscheldingen slechts gering gestegen is (+3%) ten opzichte van 2011.

Op basis van onderstaande tabel is het moeilijk een oordeel te geven over de ontwikkeling van het gebruik van de verschillende regelingen. Hiervoor is een overzicht over meerdere jaren noodzakelijk.

Tabel 6 Bereik inkomensondersteunende maatregelen

Aantal huishoudens 110 %	2011		2012	
	Aantal ver- strekkingen	Uitgaven	Aantal ver- strekkingen	Uitgaven
	2.618		2.725	
Kwijtschelding	1.837	711.000	1.900	811.000
Meedoenregeling	2.802	333.000	2.747	325.000
Bijzondere bijstand	423	213.500	665	442.500
GemeentePolis	1.242	34.000	1.274	55.500
Lanmgdurigheidstoelage	607	240.500	590	240.300
Schuldhulpdienstverlening	340 meldingen	170.000	400 meldingen	155.000
		1.702.000		2.029.300

⁹⁹ Zie bladz. 45 onderzoeksrapport *Armoede in zicht*

4.6 Jaarverslag armoedebeleid 2014

Op 21 april 2015 heeft het college de raad geïnformeerd over de resultaten en effecten van het nieuwe armoedebeleid vanaf 2014. Daaruit blijkt dat het aantal huishoudens/inwoners dat gebruikmaakt van de verschillende regelingen en voorzieningen vrijwel gelijk is gebleven ten opzichte van 2013. Met andere woorden: het gebruik is niet toegenomen. Ook is in 2014 steekproefsgewijs onderzoek gedaan naar de resultaten van de dienstverlening op het terrein van de armoedebestrijding. Hoewel bij de gehanteerde wijze van onderzoek vraagtekens kunnen worden gezet, blijkt dat de opstellers van het verslag redelijk tevreden zijn over de effectiviteit van het beleid.

Opnieuw is ervoor gekozen om alleen de bij de gemeente bekende cliënten telefonisch te benaderen. Erkend wordt dat deze methode niet representatief is. Uit het verslag blijkt echter niet dat het voornemen bestaat om een ander, meer representatief onderzoek onder alle inwoners/huishoudens met een laag inkomen uit te voeren. In september 2015 heeft het college in het kader van de rapportage over *Met Elkaar, Voor Elkaar* de raad geïnformeerd over de resultaten van het armoedebeleid over het eerste halfjaar 2015. Deze rapportage beperkt zich vrijwel uitsluitend tot de uitgaven die zijn gedaan en geeft, in tegenstelling tot het jaarverslag over 2014, geen inzicht in de kwantiteit.

Voedselbank

De Voedselbank is een vrijwilligersorganisatie die zonder subsidie de inwoners van Doetinchem en omgeving met een inkomen dat over het algemeen nog lager is dan de bijstand ondersteunt. Begin 2011 maakten 85 inwoners gebruik van de Voedselbank. Inmiddels is dit aantal gestegen tot 225. Voor het verkrijgen van een voedselpakket via de Voedselbank moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Zo is het noodzakelijk om aangemeld te zijn bij een erkende hulpverleningsorganisatie. Een aanvraag kan alleen ingediend worden door een hulpverlenende instantie zoals zorg- en andere hulpverleners, de diaconie van kerkgenootschappen, vluchtelingen hulp et cetera. In die gevallen waar (nog) geen hulpverlenende instantie is betrokken bij de aanvraag, bemiddelt het PAD (Platform Armoedebestrijding Doetinchem). Particulieren kunnen dus niet zelf rechtstreeks een verzoek aan de Voedselbank richten voor voedselhulp. Ook heeft de Voedselbank een inkomenstoets vastgesteld waaraan moet worden voldaan om voor een pakket in aanmerking te komen.

Sociale raad

De sociale raad is een adviescommissie voor de gemeente. De leden worden benoemd door het college. De sociale raad geeft gevraagd en ongevraagd advies over het beleid binnen het sociaal domein van de gemeente, waaronder ook het armoedebeleid. De sociale raad bestaat uit 11 cliëntgroepen. De cliëntgroepen zijn een juridisch zelfstandige entiteit en bestaan uit zelfstandige stichtingen of een groep personen zonder officiële status en hebben elk één vertegenwoordiger in de sociale raad. De sociale raad is nauw betrokken geweest bij de besluitvorming rond de beleidsregels bijzondere bijstand, het Meedoenarrangement en de compensatie van de zorgkosten. Via periodiek overleg zowel bestuurlijk als ambtelijk blijft de sociale raad een belangrijke gesprekspartner voor het gemeentebestuur. Uit het interview met de rekenkamer blijkt dat de sociale raad redelijk tevreden is binnen de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld. Wel wordt aangegeven dat de beleidsregels bijzondere bijstand en de gedwongen winkelnering voor de ziektekostenverzekering aandacht behoeven. De plaats van Buurtplein is volgens de sociale raad ambitieus en de verwachtingen zijn hooggespannen.

Platform Armoedebestrijding Doetinchem (PAD)

Het PAD is een particulier initiatief met een advies- en verwijzingsfunctie voor inwoners die in financiële problemen zijn geraakt. Via de besturen van Caritas, de diaconie van de kerkgenootschappen en het Vromen-Gravelijnfonds is het PAD in de gelegenheid in acute noodsituaties ondersteuning te bieden. Ook wordt nauw samengewerkt met de Voedselbank. Het PAD participeert via de cliëntgroep Werk, Inkomen en Armoedebestrijding in de sociale raad en heeft rechtstreekse contacten met de gemeente, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De gemeente ondersteunt het Platform met een kleine bijdrage. Hoewel het PAD vindt dat het armoedebeleid van de gemeente Doetinchem niet slecht is te noemen, geeft het wel aan dat veel mensen niet weten wat hun mogelijkheden zijn. Dat heeft enerzijds te maken met laaggeletterdheid, gebrek aan creativiteit, blikvernauwing et cetera aan de kant van de inwoner. Anderzijds moet er nog heel veel gebeuren om het aanbod van gemeentelijke hulp helder voor het voetlicht te brengen (gebruik en bereikbaarheid).

Jeugdsportfonds, jeugd cultuurfonds en stichting Leergeld

De gemeente Doetinchem werkt alleen samen met het Jeugdsportfonds, maar neemt geen deel in de andere twee particuliere organisaties. Het *Jeugdsportfonds* creëert sportkansen voor kinderen van 4 tot 18 jaar die opgroeien in gezinnen waar de financiële middelen ontbreken om lid te worden van een sportvereniging. Het fonds betaalt de contributie en/of benodigde sportattributen. Alleen intermediairs (professionals uit het onderwijs, jeugdzorg, schuldhulpverlening, gezondheidszorg) kunnen een aanvraag voor een kind indienen. Ruim 200 gemeenten zijn bij dit fonds aangesloten. Het *Jeugd cultuurfonds* stelt kinderen uit gezinnen met een minimuminkomen in de gelegenheid lessen op kunst en cultuurgebied te kunnen volgen zoals het volgen van muziekonderwijs en andere activiteiten op het terrein van amateuristische kunstbeoefening. De *stichting Leergeld* richt zich vooral op schoolgaande kinderen door het ondersteunen via het ter beschikking stellen van (speciale) leermiddelen en/of een computer.

4.7 Doelmatigheid armoedebeleid

De verhouding tussen uitvoeringskosten en de bedragen die gemoeid zijn met de verstrekkingen (programmakosten) geeft een indicatie van de doelmatigheid van het armoedebeleid. Onder programmakosten wordt verstaan de uitgaven voor het verstrekken van uitkeringen en voorzieningen aan degenen die daar recht op hebben en de uitgaven die aan derden worden gedaan. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de kosten van het armoedebeleid.

Tabel 7 Budget armoedebeleid 2014-2016

Regeling	2014 beleidsplan	2014 begroting	2014 werkelijk	2015 begroting	2016 begroting
Bijzondere bijstand	655.000	712.000	910.323	881.373	884.583
Kwijtschelding	710.000	776.000	781.464	840.160	844.790
Meedoenregeling	339.000	339.000	343.888	474.150	477.910
Compensatie zorgkosten				903.000	907.960
Schulddienstverlening	236.000	527.000	515.531	527.020	527.100
Programmakosten	1.940.000	2.354.000	2.551.206	3.625.703	3.642.343
Uitvoeringskosten		824.000	824.000	1.097.662	1.097.662
Totaal		3.178.000	3.375.206	4.723.365	4.740.005

Deze tabel geeft aanleiding om het volgende op te merken.

In het *beleidsplan armoedebestrijding 2014-2018* zijn de programmakosten voor 2014 geraamd op € 1.940.000. In de programmabegroting 2014 is echter een bedrag van € 3.178.000 opgenomen inclusief de uitvoeringskosten. Met ingang van de begroting 2015 worden de uitvoeringskosten (inclusief die van de schulddienstverlening) verantwoord als kosten van bijzondere bijstand. Dit bevordert de transparantie van de kosten die met de uitvoering van het armoedebeleid zijn gemoeid niet.

De uitvoeringskosten van de verschillende regelingen en voorzieningen bedragen op basis van de jaarrekening 2014 € 824.000. Dit betekent dat van elke euro die wordt uitgegeven aan programmakosten, er ruim € 0,32 nodig is om die uit te voeren.

Ontwikkeling uitgaven 2010 t/m 2014

Op basis van de inmiddels vastgestelde jaarrekeningen laten de werkelijke uitgaven van het armoedebeleid de volgende ontwikkeling zien:

2010	€ 2.451.000
2011	€ 3.537.000
2012	€ 3.463.000
2013	€ 2.601.000
2014	€ 3.124.000

Het is niet duidelijk geworden wat de verklaring is van deze verschillen.

Vanaf 2013 heeft het rijk extra financiële middelen beschikbaar gesteld in het kader van het armoedebeleid. Voor de jaren 2013 gaat het om een bedrag van € 51.000, met ingang van 2014 € 210.000 en in 2015 € 250.000. Niet duidelijk is geworden waaraan deze extra middelen zijn besteed.

In het kader van de afschaffing van het Wet tegemoetkoming chronisch zieken (Wtcg/CEZ) ontvangt de gemeente in 2014 € 180.000 en dit bedrag stijgt na 2014 tot € 1.025.000 vanaf 2017. Het college heeft pas met ingang van de begroting 2016 hiermee rekening gehouden.

5 ANALYSE UITWERKING EN UITVOERING ARMOEDEBELEID

Inleiding

De bevindingen in hoofdstuk 2, 3 en 4 hebben als bron voornamelijk de geraadpleegde documenten en literatuur. Bij de analyse in dit hoofdstuk hebben we ook de resultaten (feiten en meningen) uit de gehouden interviews betrokken. De analyse is gekoppeld aan de centrale vraagstelling van het onderzoek en de driedeling die daarbij is aangebracht in de onderzoeksvragen, te weten: inzicht in het lokale beleid (5.1), de doeltreffendheid van het beleid (5.2) en de doelmatigheid van het beleid (5.3).

Een samenvatting van de toetsing van de bevindingen aan het normenkader staat in bijlage 4.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

“Kan met de in het beleidsplan armoedebestrijding 2014-2018 vastgestelde kaders (inclusief de nog van kracht zijnde kaders uit 2007) voldoende uitvoering worden gegeven aan een doeltreffend en doelmatig armoedebeleid?”

Gelet op de centrale vraagstelling van het onderzoek zijn in de onderzoeksopzet onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd.

5.1 Bestaat voldoende inzicht in de uitwerking van het lokale beleid?

a) Wordt in het onderzoek (Armoede in zicht) naar de financiële situatie van de doelgroep en de werking van het armoedebeleid de *omvang van de problematiek* voldoende duidelijk gemaakt?

Bij deze vraag gaat het in eerste instantie om de omvang (aantal huishoudens met een minimuminkomen) zowel kwantitatief (aantal en samenstelling) als kwalitatief (hun financiële situatie).

Voor het beleid is het nodig om inzicht te hebben in het aantal en de samenstelling van de alle huishoudens/inwoners met een laag inkomen. Ook is het nodig om deze populatie te onderscheiden in verschillende doelgroepen zoals kinderen, ouderen, alleenstaanden, chronisch zieken. Deze vraag is van belang om inzicht te hebben in het percentage van de huishoudens/inwoners met een laag inkomen dat voor het gebruik van de verschillende regelingen en voorzieningen in aanmerking komt. Op basis van het aantal huishoudens/inwoners dat daadwerkelijk gebruikmaakt van deze verschillende regelingen en voorzieningen ontstaat inzicht in het bereik van de doelgroepen.

Het onderzoek Armoede in zicht is uitgevoerd door aan 1500 huishoudens die in 2011 respectievelijk 2012 gebruik hebben gemaakt van de (toen geldende) Meedoenregeling en/of kwijtschelding een vragenlijst toe te sturen. Hiervoor is gekozen omdat voor de Meedoenregeling alle inwoners met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm in aanmerking komen. Om voor kwijtschelding in aanmerking te komen, geldt 100% van de bijstandsnorm. Deze beide groepen samen zijn volgens de onderzoekers aan te merken als ‘de minima’ en vormen de populatie van het onderzoek. “Hierdoor is een (zeer) groot deel van de Doetinchemse minima bereikt” aldus het onderzoek.

De rekenkamer stelt vast dat de omvang van de armoedeproblematiek in het onderzoek Armoede in zicht onvoldoende duidelijk in kaart is gebracht.

b) Bestaat er inzicht in de *uitgangssituatie* in Doetinchem?

Om de effectiviteit van het beleid te kunnen vaststellen, is het noodzakelijk de bestaande situatie in kaart te brengen. Vandaar kan de gewenste situatie worden beschreven.

Met het uitgevoerde onderzoek Armoede in zicht is niet op basis van een 0-meting de bestaande situatie in beeld gebracht. Sterker nog: het doel van het onderzoek was niet te meten hoeveel mensen in staat van armoede verkeren. Het doel was vooral om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het bestaande beleid en de daarbij behorende regelingen en voorzieningen.

Deze methode is niet juist omdat daarmee de *tevredenheid* van de huishoudens/inwoners wordt gemeten die al gebruikmaken van de regeling. Het is echter van belang om te weten hoeveel huishoudens/inwoners worden bereikt en hoeveel er daadwerkelijk gebruikmaken van de regelingen en voorzieningen. Ook is het van belang te weten wat het niet-gebruik is en waarom men geen gebruik maakt.

c) Uit welke *regelingen en voorzieningen* bestaat het armoedebeleid?

De regelingen en voorzieningen in het kader van het armoedebeleid zijn te onderscheiden in drie soorten:

1. Het rijk: via belastingheffingen, toekennen van toeslagen en andere inkomens-ondersteunende maatregelen.
2. De gemeente: bijstand, kwijschelding, schuldhulpverlening en andere inkomens-ondersteunende maatregelen alsmede voorzieningen in natura zoals de Meedoenregeling, Wmo-zorg en dergelijke
3. Particuliere initiatieven: Voedselbank, kerken en dergelijke

d) *Sluiten de betreffende regelingen en voorzieningen voldoende aan op de situatie van de doelgroepen?*

Het beleid is niet ingestoken vanuit de verschillende doelgroepen zoals kinderen, ouderen, alleenstaanden, chronisch zieken en dergelijke. Ook wordt geen onderscheid gemaakt in leeftijd, samenstelling van de huishoudens (alleenstaanden versus gezinnen met kinderen), sociale omstandigheden, herkomst, de mate van zelfredzaamheid en dergelijke. Het beleid is gebaseerd op maatwerk, maar de verschillende regelingen en voorzieningen maken dit onderscheid niet. Zo heeft bijvoorbeeld iedereen met een inkomen op bijstandsniveau recht op kwijschelding ongeacht zijn persoonlijke sociale omstandigheden.

Kinderen die opgroeien in arme gezinnen hebben een slechtere start en lopen een groter risico om ook als volwassene arm en sociaal uitgesloten te worden. Er zijn in Doetinchem geen specifieke regelingen en voorzieningen die gericht zijn op kinderen tot 18 jaar. Wel kunnen deze kinderen gebruikmaken van het Meedoenarrangement.

e) Hoe werkt de *cumulatie van voorzieningen op individueel niveau* uit (en hoe is de cumulatie met landelijke voorzieningen)?

In het onderzoek Armoede in zicht is geen onderzoek gedaan naar de mate waarin huishoudens/inwoners met een laag inkomen gebruikmaken van de verschillende regelingen en voorzieningen. Naar de cumulatie van de effecten van lokale regelingen en de landelijke regelingen en voorzieningen is in het kader van dit rekenkameronderzoek geen onderzoek gedaan. Dit zou een te omvangrijk onderzoek vergen. Na de onderzoeksperiode van de rekenkamer is op 11 november 2015 de Inkomenseffectrapportage Armoedebestrijding gemeente Doetinchem van bureau Kwiz naar de raad gestuurd, waarin de cumulatie van de effecten van landelijke en lokale regelingen inzichtelijk is gemaakt.

f) Wat is de *omvang van het (niet) gebruik* van de (verschillende) voorzieningen?
 In 2015 werd van de regelingen binnen het armoedebeleid als volgt gebruikgemaakt:

Gebruik van regelingen binnen het armoedebeleid 2015	
Bijzondere bijstand	
Aantal aanvragen bijzondere bijstand	879
Aantal gezinnen dat bijzondere bijstand heeft gekregen	606
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	
Aantal aanvragen kwijtschelding	2575
Aantal gezinnen dat kwijtschelding heeft gekregen	2097
Meedoenarrangement	
Aantal aanvragen Meedoenarrangement	2114
Aantal inwoners dat meedoet met Meedoenarrangement	3342
Collectieve zorgverzekering GarantVerzorgd	
Aantal aanvragen GarantVerzorgd	418
Aantal verzekerden via GarantVerzorgd	2748
Aantal inwoners met een bijdrage in de premie/het eigen risico	1861
Schulddienstverlening	
Aantal aanvragen voor schulddienstverlening	314
Aantal inwoners met budgetbeheer van gemeente	187
Getroffen wettelijke/mannelijke schuldenregelingen	144
Aantal gezinnen waarvoor budgetcoaching is ingezet	70

Hoe groot het niet-gebruik is, is niet aan te geven.

5.2 Is de doeltreffendheid van beleid voldoende duidelijk:

a) Geeft het beleidsplan 2014-2018 voldoende antwoord op de maatschappelijke doelen die worden beoogd? Wat moet het armoedebeleid opleveren en is dit voldoende vertaald in meetbare doelstellingen?

In het beleidsplan 2014-2018 worden in algemene en in kwalitatieve zin de beoogde maatschappelijke doelen (de WAT-vraag) geformuleerd. Hoe deze doelen moeten worden bereikt, wordt weergegeven in vijf speerpunten:

1. stimuleren van werk;
2. aansluiten bij Wijkwerk Nieuwe Stijl;
3. bevorderen van de (financiële) zelfredzaamheid;
4. betere bekendheid, meer gebruik en minder ingewikkelde regels bij aanspraak op (inkomensondersteunende) voorzieningen;
5. bundelen van krachten.

Het armoedebeleid moet volgens het beleidsplan opleveren dat de basis op orde moet zijn. Dat wil zeggen dat iedereen een minimuminkomen moet krijgen en daarmee moet uitkomen.

De tweede pijler is dat iedereen in de gelegenheid moet worden gesteld deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten (sociale participatie).

In het beleidsplan staat dat de beoogde resultaten weliswaar moeilijk te meten zijn, maar dat de effectiviteit van het beleid kan worden gemeten met een aantal prestatie-indicatoren. Deze prestatie-indicatoren zijn echter alleen bruikbaar wanneer vooraf duidelijke streefwaarden zijn geformuleerd. Bijvoorbeeld door aan te geven hoeveel huishoudens/inwoners gebruik moeten maken van de verschillende regelingen en voorzieningen. Door deze streefwaarden te vergelijken met het daadwerkelijke gebruik, kan de effectiviteit van het beleid worden bepaald en waar nodig worden bijgestuurd.

In het beleidsplan ontbreken echter deze streefwaarden en wordt slechts volstaan met bepaalde prestatie-indicatoren, die zijn aangeduid met 'meer', 'minder', 'minder vaak' enzovoorts. Deze kwalitatieve formuleringen zijn echter niet meetbaar.

b) Welke beoogde resultaten zijn geformuleerd?

In het beleidsplan zijn de volgende beoogde resultaten geformuleerd:

- het bevorderen van de participatie;
- het voorkomen van financiële problemen;
- het vergroten van de zelfredzaamheid;
- het beperken van maatschappelijke kosten door schuldienstverlening.

c) Kunnen met de uitvoeringsmaatregelen die resultaten worden behaald om hiermee ook daadwerkelijk de maatschappelijke doelen te realiseren?

In het beleidsplan staan geen nieuwe concrete uitvoeringsmaatregelen in het kader van de armoedebestrijding. De regelingen en voorzieningen zoals die al bestonden, blijven gehandhaafd. Wel worden op basis van het beleidsplan *Met Elkaar, Voor Elkaar* ondersteunende activiteiten ondernomen om de armoedeproblematiek in individuele gevallen op te sporen en helpen op te lossen (maatwerk).

d) In hoeverre dragen de individuele regelingen bij aan die doelstellingen?

De verschillende regelingen dragen slechts beperkt bij aan de doelstellingen van het beleidsplan. Zo wordt het doel *ondersteuning te verlenen om via werk inkomen te verwerven* niet primair via kwijtschelding of het verlenen van bijzondere bijstand bereikt. Deelname aan het Meedoenarrangement draagt slechts in beperkte mate bij om als huishouden met een bijstandsuitkering volwaardig mee te kunnen doen in de samenleving.

Individuele regelingen zijn te onderscheiden in drie groepen, namelijk:

- inkomensondersteunende regelingen (bijvoorbeeld het kwijtschelden van de afvalstoffen- en rioolheffing en het toekennen van een inkomensvoorslag);
- vergoeding of bijdragen in specifieke kosten (vergoeding van gemaakte kosten voor vervanging van duurzame gebruiksgoederen, ziektekostenverzekering en dergelijke via de bijzondere bijstand die niet uit de reguliere inkomsten kunnen worden betaald);
- regelingen/voorzieningen ter bevordering van de sociale participatie (het Meedoenarrangement waarmee individuele inwoners in de gelegenheid worden gesteld deel te nemen aan allerlei maatschappelijke activiteiten).

Als een huishouden gebruikmaakt van alle individuele regelingen, hebben zij gemiddeld ruim € 1000 per jaar vrij te besteden.

- e) Hoe is de samenhang tussen de verschillende regelingen (en eventueel de verschillende doelstellingen) uitgewerkt?

Er is geen samenhang tussen de verschillende regelingen. De ene regeling beoogt slechts inkomensondersteuning die vrij besteedbaar is. Een andere regeling beoogt slechts een bijdrage te verlenen in kosten die niet uit het minimuminkomen kunnen worden betaald. Het Meedoen-arrangement heeft tot doel om de participatie in de samenleving te bevorderen.

- f) Is de (gewenste) samenhang met ander beleid zoals de Wmo, Participatiewet, de Wet schuldhulpverlening en andere landelijke inkomensondersteunende voorzieningen uitgewerkt?

Het beleidsplan gaat in op de relatie met andere beleidsterreinen zoals het arbeidsmarktbeleid, re-integratiebeleid, het Wmo-beleid, maar ook het gezondheidsbeleid en het onderwijsbeleid. Het armoedebeleid is ondersteunend aan deze beleidsterreinen. De samenhang is echter niet of beperkt uitgewerkt.

Als voorbeeld noemen we hier de Wmo. Eén van de doelstellingen hiervan is inwoners die zorg nodig hebben zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen. Met name inwoners met een beperkt inkomen worden geconfronteerd met hogere uitgaven (eigen bijdragen en dergelijke). Deze kunnen niet altijd binnen de bestaande regelingen en voorzieningen in het kader van het armoedebeleid worden gecompenseerd.

- g) Geeft de wijze waarop de raad de doelen en resultaten heeft geformuleerd voldoende mogelijkheden om zijn kaderstellende en controlerende taak te kunnen uitvoeren?

De gemeenteraad heeft op basis van het beleidsplan slechts in beperkte mate invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol. In het voorgaande is aangegeven dat in het beleidsplan twee kwalitatieve doelstellingen zijn opgenomen. Er zijn geen beoogde resultaten in termen van output beschreven maar slechts in termen van kwalitatieve input. Er is beperkt aandacht besteed aan de samenhang van maatschappelijke ontwikkelingen, doelen, maatregelen en beoogde resultaten.

Vooraf het ontbreken van de populatie huishoudens/inwoners (de kwantitatieve gegevens) die gebruik zouden *kunnen* maken van de regelingen en voorzieningen maakt het voor de raad niet mogelijk invulling te geven aan zijn controlerende taak. Het beleidsplan bevat geen concrete streefwaarden op basis waarvan de resultaten kunnen worden gemonitord.

5.3 Met betrekking tot de doelmatigheid van beleid wil de rekenkamercommissie weten:

- a) Zijn de kosten, zowel de programmakosten als de uitvoeringskosten van het lokale armoedebeleid, voldoende duidelijk?

Uit de geraadpleegde documenten wordt niet duidelijk wat de geraamde en werkelijke kosten zijn van het armoedebeleid. Op verschillende plaatsen staan verschillende bedragen terwijl ook de vergelijking over de verschillende jaren niet mogelijk is.

Ook het onderscheid tussen programma- en uitvoeringskosten is niet duidelijk.

- b) Wat is de relatie tussen de kosten en de geleverde prestaties en de gerealiseerde doelstellingen?

Er bestaat geen inzicht in het aantal huishoudens/inwoners dat daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van de verschillende regelingen en voorzieningen. Er wordt slechts gerapporteerd op basis van uitgaven. Ook het ontbreken van de gewenste streefwaarden maakt het niet mogelijk de werkelijke gerealiseerde waarden te monitoren.

c) Hoe verhouden de uitvoeringskosten zich tot het budget?

In het beleidsplan zijn de programmakosten voor 2014 geraamd op € 1.940.000. Volgens de jaarrekening waren de werkelijke programmakosten in 2014 € 2.038.206.

De uitvoeringskosten bedroegen in 2014 € 1.085.794. Dit betekent dat om € 1,- aan programmakosten uit te geven ruim € 0,32 aan uitvoeringskosten moeten worden gemaakt.

d) Geeft de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd over de kosten de raad voldoende mogelijkheden om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen voeren?

De raad wordt via de jaarrekening en de (met ingang van 2015) voortgangsrapportage in het kader van de DDK3 geïnformeerd over de kosten voor het armoedebeleid. Daarbij geeft het college niet aan hoe deze werkelijke uitgaven zich verhouden tot de ramingen.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Conclusies

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

“Kan met de in het beleidsplan armoedebestrijding 2014-2018 vastgestelde kaders (inclusief de nog van kracht zijnde kaders uit 2007) voldoende uitvoering worden gegeven aan een doeltreffend en doelmatig armoedebeleid”.

De rekenkamer concludeert dat het armoedebeleid in Doetinchem niet doeltreffend is en onvoldoende doelmatig wordt uitgevoerd.

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende **deelconclusies**:

1. De gemeente Doetinchem heeft onvoldoende inzicht in de aard en de omvang van de armoedeproblematiek en de samenstelling van de doelgroepen en weet niet of de doelgroepen voldoende worden bereikt met de voorzieningen en regelingen van het minimabeleid.
2. De doelgroep *kinderen in huishoudens met een laag inkomen* worden wel specifiek benoemd in het beleid maar er zijn geen specifieke regelingen voor deze doelgroep ingesteld. Wel kunnen kinderen gebruikmaken van het Meedoenarrangement.
In 2013 en 2014 is door het rijk voor deze specifieke groep geld beschikbaar gesteld maar niet duidelijk is wat hiermee is gedaan.
3. De doelgroepen *alleenstaanden tot 65 jaar* en *eenoudergezinnen met minderjarige kinderen* vormen de grootste groep huishoudens die rond moeten komen met een laag inkomen (120% van de bijstandsnorm) maar hiervan maakt maar een beperkt aantal gebruik van de regelingen en voorzieningen.
4. De gemeente heeft geen inzicht in de redenen waarom een deel van deze huishoudens/ inwoners geen gebruik maakt van de regelingen en voorzieningen.
5. De financiële middelen die de gemeente van het rijk heeft gekregen in het kader van de Wmo voor de doelgroep *chronisch zieken en gehandicapten* worden niet specifiek aan deze doelgroep besteed.
6. De gekozen regelingen en voorzieningen sluiten onvoldoende aan bij de vijf speerpunten zoals genoemd in het beleidsplan armoedebestrijding.
7. Er bestaat onvoldoende inzicht in de doelmatige besteding van de middelen bestemd voor armoedebestrijding. Een duidelijk en consistent inzicht in de kosten, uitgesplitst in programma- en uitvoeringskosten, ontbreekt.
8. Bijzondere bijstand wordt in Doetinchem niet als een recht maar als een vangnet gezien. Dit staat op gespannen voet met artikel 35 van de Participatiewet waarin uitdrukkelijk wordt gesproken over ‘het recht op bijzondere bijstand’. De door het college opgestelde beleidsregels bijzondere bijstand bieden voor de belanghebbenden onvoldoende rechtszekerheid.

6.2 Aanbevelingen

1. Verkrijg inzicht in de aard en de omvang van de armoedeproblematiek en de samenstelling van de doelgroepen en richt je daarbij vooral op de huishoudens die op dit moment buiten het primaire blikveld van de gemeente vallen.
2. Besteed bij het beleid specifiek aandacht aan de doelgroepen *kinderen en ouderen*.
3. Verkrijg inzicht in de redenen waarom maar een beperkt deel van de doelgroepen *alleenstaanden tot 65 jaar en eenoudergezinnen met minderjarige kinderen* gebruikmaken van de verschillende regelingen en voorzieningen.
4. Bestem de financiële middelen bedoeld voor chronisch zieken en gehandicapten voor die doelgroep in plaats van te gebruiken als dekkingsmiddel voor de bijzondere bijstand.
5. Koppel de participatiedoelstelling los van het armoedebeleid.
6. Zorg voor een duidelijk en consistent inzicht in de kosten van het armoedebeleid.
7. Bijzondere bijstand is een recht. Maak de beleidsregels bijzondere bijstand meer specifiek zodat belanghebbenden weten waar ze recht op hebben.

BIJLAGEN

BIJLAGE I Overzicht bestudeerde documentatie

Raadsvoorstel en besluit d.d. 1 november 2007 vaststellen armoedenota Ondersteunen en Meedoen.

Memo armoedemonitor FNV commissie maatschappelijke zaken 9 april 2008

Memo terugmelding en stand van zaken uitvoering Armoedenota Ondersteunen en Meedoen, commissie maatschappelijke zaken 9 april 2008

Raadsvoorstel en besluit d.d. 5 juni 2008 Uitwerking armoedenota Ondersteunen en Meedoen.

Collegebesluit d.d. 20 december 2011 uitvoering onderzoek Armoede in zicht

Raadsvoorstel en besluit evaluatieonderzoek armoedebeleid

Uitwerking onderzoeksopdrachten armoedenota ondersteunen en meedoen 2008

Raadsvoorstel en besluit 28 juni 2012 beleidsplan schulddienstverlening 2012-2014

Op weg naar het regionale bureau voor financiële ondersteuning 2013

Onderzoeksrapport Armoede in Zicht 2013

Jaarverslag 2013 Schulddienstverlening

Raadsvoorstel en besluit d.d. 30 januari 2014 beleidsplan armoedebestrijding 2014 - 2018

Collegebesluit d.d. 30 september 2014 vaststelling beleidsregels bijzondere bijstand

Raadsmededeling 14 oktober 2014 (2014-92) Beleidsregels Bijzondere Bijstand

Raadsmededeling 21 oktober 2014 (2014-94) Compensatie zorgkosten 2014

Raadsvoorstel en besluit dd. 30 oktober 2014 Meedoenarrangement 2014

Raadsmededeling d.d. 21 april 2015 (2015-37) Jaarverslag Armoedebestrijding

Jaarverslag 2014 Platform Armoedebestrijding Doetinchem

Kinderombudsman: Effectief kindgericht armoedebeleid (maart 2014)

Jaarverslag 2014 Sociale Raad Doetinchem

Raadsmededeling 25 augustus 2015 (2015-76) Kaderrapportage DDK 3 Q2 2015

Wet werk en bijstand artikel 35 Individuele en categoriale bijzondere bijstand

Jaarstukken gemeente Doetinchem

Programmabegrotingen gemeente Doetinchem

Armoedesignalement 2014 SCP/CBS

Factsheet Armoedebeleid en schuldhulpverlening Stedennetwerk G32 (april 2014)

Inkomenseffecten Landelijke en gemeentelijke minimaregelingen KWIZ (maart 2015)

Factsheet Voedselbanken.nl Informatie armoede: feiten en cijfers (januari 2015)

BIJLAGE 2 Overzicht gesprekspartners

Dhr. S. Ferwerda	voorzitter voedselbank Doetinchem
Dhr. L. van der Heiden	voorzitter sociale raad
Mw. I. Spuls	sociale raad, cliëntgroep Werk en Inkomen
Dhr. A. Snippe	sociale raad, cliëntgroep Ouderen
Dhr. P.B. Peerenboom	voorzitter Platform Armoedebestrijding Doetinchem (PAD)
Dhr. W. Bot	secretaris PAD
Dhr. W. de Blok	bestuurslid PAD
Dhr. R. Verheij	bestuurslid PAD
Dhr. K. Telder	wethouder gemeente Doetinchem
Dhr. R. Poelhuis	beleidsmedewerker armoedebeleid Zorgplein Doetinchem
mw. K. Leusink	teamleider Noord-Centrum Buurtcoaches Buurtplein bv
mw. M. Meinen	buurtcoach Noord-Centrum Buurtplein bv

BIJLAGE 3 De tabellen

Tabel 1.1 Ontwikkeling huishoudens sociaal minimum 2007 t/m 2013

Jaar	Aantal huis- houdens	Aantal huishoudens soc.minimum							
		tot 101 %		tot 110 %		tot 120 %		tot 125 %	
		abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.
2007	23.300	1.468	102	2.400	96	3.355	95	3.845	97
2008	23.400	1.310	91	2.223	89	3.253	92	3.674	93
2009	23.500	1.340	93	2.350	94	3.384	96	3.831	97
2010	23.600	1.440	100	2.502	100	3.540	100	3.965	100
2011	23.800	1.523	106	2.618	105	3.641	103	4.094	103
2012	23.900	1.649	115	2.725	109	3.752	106	4.206	106
2013	23.900	1.793	125	2.964	118	3.920	111	4.350	110
2014	23.900	cijfers nog niet bekend							
2015	23.900	cijfers nog niet bekend							

Tabel 2 Aantal huishoudens sociaal minimum 2013 naar kenmerken

Kenmerken huishoudens	Aantal huis-	Aantal huishoudens soc.minimum							
		tot 101 %		tot 110 %		tot 120 %		tot 125 %	
		abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.
Alleenstaande 65-	4.500	711	40	1.123	38	1.317	34	1.412	33
Alleenstaande 65+	3.000	308	17	663	23	1.043	27	1.189	28
Tweepers.huish. zonder kind.	4.400	132	7	176	6	229	6	255	6
Tweepers.huish. 65 +	3.200	86	5	211	7	371	10	458	11
Paar met kinderen	6.800	149	8	227	8	305	8	350	8
Eenoudergezin	1.600	371	21	503	17	582	15	612	14
Overige meerp.huish.	400	19	1	29	1	43	1	47	1

In bovenstaande tabel zijn de absolute aantallen huishoudens uitgedrukt in een percentage van alle huishoudens (23.900).

In onderstaande tabel zijn de absolute aantallen uitgedrukt in een percentage van de verschillende doelgroep (16% van 4500 huishoudens enzovoorts)

Kenmerken huishoudens	Aantal huis-	Aantal huishoudens soc.minimum							
		tot 101 %		tot 110 %		tot 120 %		tot 125 %	
		abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.
Alleenstaande 65-	4.500	711	16	1.123	25	1.317	29	1.412	31
Alleenstaande 65+	3.000	308	10	663	22	1.043	35	1.189	40
Tweepers.huish. zonder kind.	4.400	132	3	176	4	229	5	255	6
Tweepers.huish. 65 +	3.200	86	3	211	7	371	12	458	14
Paar met kinderen	6.800	149	2	227	3	305	4	350	5
Eenoudergezin	1.600	371	23	503	31	582	36	612	38
Overige meerp.huish.	400	19	5	29	7	43	11	47	12

Tabel 3.1 Aantal huishoudens sociaal minimum 2013 naar inkomstenbron

Inkomstenbron	Aantal huis-	Aantal huishoudens soc.minimum							
		tot 101 %		tot 110 %		tot 120 %		tot 125 %	
		abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.
Arbeid	12.000	300	17	420	14	600	15	684	16
Eigen onderneming	2.700	254	14	297	10	335	9	362	8
AOW/AWW	6.600	422	24	917	31	1.485	38	1.729	40
ZW/WAO	1.100	163	9	293	10	388	10	438	10
WW	400	54	3	88	3	116	3	132	3
WWB	1.100	589	33	914	31	971	25	987	23

In bovenstaande tabel zijn de absolute aantallen huishoudens uitgedrukt in een percentage van alle huishoudens (23.900).

In onderstaande tabel zijn de absolute aantallen uitgedrukt in een percentage van de verschillende doelgroep (14% van 4700 huishoudens enzovoorts)

Inkomstenbron	Aantal huis-	Aantal huishoudens soc.minimum							
		tot 101 %		tot 110 %		tot 120 %		tot 125 %	
		abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.
Arbeid	12.000	300	3	420	4	600	5	684	6
Eigen onderneming	2.700	254	9	297	11	335	12	362	13
AOW/AWW	6.600	422	6	917	14	1.485	23	1.729	26
ZW/WAO	1.100	163	15	293	27	388	35	438	40
WW	400	54	14	88	22	116	29	132	33
WWB	1.100	589	54	914	83	971	88	987	90

BIJLAGE 4 Toetsing normenkader aan bevindingen onderzoek

NORM	TOETSING
I. Inzicht in het lokale beleid:	
<ul style="list-style-type: none"> Er is een heldere definitie van armoede 	<p>Niet voldaan.</p> <p>In de beleidsdocumenten rondom het thema armoede zijn geen concrete definities en aantallen opgenomen waaruit de omvang van het armoedeprobleem is af te leiden. Ook wordt geen inzicht gegeven in de kwetsbare doelgroepen zoals uitkeringsgerechtigden (Wao, Wajong enz.), kinderen, alleenstaanden, ouderen e.d.</p> <p>Het begrip <i>armoede</i> is in de documenten niet gedefinieerd.</p> <p>Het feit dat er geen volledig inzicht bestaat in de armoedesituatie in Doetinchem wordt ook in de gesprekken met externe partijen als Platform Armoedebestrijding Doetinchem, Sociale Raad, Voedselbank en ook door de buurtcoaches van Buurtplein bv bevestigd. Het ontbreken van een heldere definitie van armoede leidt tot een onvolledige probleemanalyse en daarmee tot mogelijk niet consistente inzet van instrumenten om doelen te bereiken.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Er is een visie voor het armoedebeleid 	<p>Ja, de gemeente heeft een duidelijke beleidsvisie op het thema armoede en hanteert daarbij door de jaren heen consequent de doelen inkomensondersteuning, participatie en samenwerking met derden. De rekenkamer constateert daarbij wel dat deze beleidsvisie mede door het ontbreken van een duidelijke probleemanalyse, in beperkte mate een verbinding legt met de (informatie over) de beleidsuitvoering (sterk “regelinggericht”) en met de bijdrage die externe partijen leveren aan armoedebestrijding.</p>
<ul style="list-style-type: none"> De omvang en samenstelling van de doelgroep is bekend 	<p>De omvang en samenstelling van de (potentiële) doelgroepen is onvoldoende bekend bij de uitwerking van het gemeentelijk armoedebeleid.</p>
<ul style="list-style-type: none"> De gemeente kent de externe organisaties die bij de doelgroep zijn betrokken 	<p>De gemeente kent de externe organisaties en fondsen die bij de armoedebestrijding zijn betrokken. Er is onder meer periodiek bestuurlijk en ambtelijk overleg met de Sociale Raad, het Platform Armoedebestrijding Doetinchem en de Voedselbank. De buurtcoaches brengen de mogelijkheden van de externe organisaties ook bij de individuele gesprekken in. De bijdrage van de externe organisaties aan de armoedebestrijding is in heel beperkte mate terug te zien in de formele sturings- en verantwoordingsinformatie aan de raad.</p>
2. Doeltreffendheid:	
<ul style="list-style-type: none"> Het armoedebeleid is vertaald in meetbare doelstellingen 	<p>Hieraan is deels voldaan. Het armoedebeleid kent geen meetbare doelstellingen. Wel worden in bijlage 2 van het beleidsplan vanuit de twee hoofddoelen, te weten meer inwoners hebben de basis op orde en meer inwoners kunnen meedoen aan de samenleving, subdoelen benoemd.</p> <p>In de nota is aangegeven dat de effectiviteit van het armoedebeleid te meten is door prestatie indicatoren uit het onderzoek Armoede in Zicht jaarlijks te monitoren.</p>
<ul style="list-style-type: none"> De gewenste resultaten zijn benoemd. 	<p>Hieraan is deels voldaan. De beoogde resultaten naar aanleiding van het onderzoek Armoede in Zicht zijn in het beleidsplan benoemd. De resultaten ten aanzien van de hoofd- en subdoelen in het beleidsplan zijn alleen kwalitatief beschreven. Er ontbreekt een verbinding tussen doelstellingen, maatregelen/instrumenten en beoogde resultaten.</p> <p>Het is opvallend dat het jaarverslag armoede 2014 niet consequent ingaat op de twee hoofddoelstellingen van beleid (basis op orde en meedoen) en de vijf speerpunten (activeren naar werk, aansluiten bij Wijkwerk nieuwe stijl, bevorderen van financiële zelfredzaamheid, betere bekendheid en</p>

	gebruik van voorzieningen, bundelen van krachten). Dit geldt overigens ook voor de voortgangsinformatie over regelingen in het kader van het armoedebeleid zoals opgenomen in de Kaderrapportage II van de beleidsnota Met elkaar, voor elkaar (DDK 3) over het eerste halfjaar 2015.
<ul style="list-style-type: none"> • Activiteiten dragen bij aan de geformuleerde doelstellingen. 	<p>Hieraan is niet voldaan.</p> <p>De mate waarin de activiteiten bijdragen aan de geformuleerde doelstellingen is niet vast te stellen. Het jaarverslag armoede 2014 gaat niet consequent in op de twee hoofddoelstellingen van beleid en de vijf speerpunten. Dit geldt overigens ook voor de voortgangsinformatie over regelingen in het kader van het armoedebeleid zoals opgenomen in de Kaderrapportage II van de beleidsnota Met elkaar, voor elkaar (DDK 3) over het eerste halfjaar 2015. De stand van zaken uitgaven bijzondere bijstand, het aantal deelnemers Meedoenarrangement, en de schulddienstverlening geven geen relatie naar de doelen en speerpunten uit de nota Armoedebestrijding.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • De uitvoeringsmaatregelen zijn zodanig dat hiermee de gewenste maatschappelijke doelen worden gerealiseerd. 	<p>Hieraan is niet voldaan.</p> <p>De relatie tussen de uitvoeringsmaatregelen en de gewenste maatschappelijke doelen is niet gelegd en te leggen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Er is inzicht in de diverse regelingen en de samenhang tussen het armoedebeleid en andere inkomensondersteunende maatregelen. 	<p>Hieraan is deels voldaan.</p> <p>In het beleidsplan wordt ingegaan op de relatie met aanpalende beleidsterreinen zoals het arbeidsmarktbeleid, re-integratiebeleid, het Wmo-beleid, maar ook het gezondheidsbeleid en het onderwijsbeleid. In het beleidsplan is aangegeven dat “het armoedebeleid ondersteunend is aan de visie op het sociaal domein en aansluit bij de kaders van Wijkwerk nieuwe stijl”.</p> <p>Schulddienstverlening wordt als een integraal onderdeel van het armoedebeleid beschouwd. De relatie met heffingskortingen en toeslagen van het rijk en instrumenten van andere overheden en particuliere(n) organisaties wordt overigens niet verder uitgewerkt.</p> <p>In de notitie over het Meedoenarrangement (uitwerking van het beleidsplan) wordt wel ingegaan op de samenhang van de verschillende beleidsterreinen.</p> <p>Ook in de beleidsregels bijzondere bijstand wordt nader ingegaan op de samenhang en integrale aanpak. Aangegeven wordt dat bij een financiële hulpvraag vaak ook andere problemen spelen dan alleen een tekort aan geld. Een integrale aanpak begint met de eventuele achterliggende problemen in het gezin in kaart te brengen en de problemen in zijn geheel aan te pakken. Met de grotere verantwoordelijkheid op het sociaal domein, is de gemeente in staat om inwoners te ondersteunen om de financiële, persoonlijke en maatschappelijke situatie van het gezin structureel te verbeteren. Dat doet de gemeente Doetinchem waar nodig samen met en onder regie van de buurtcoach volgens het principe “I gezin, I plan, I regisseur”.</p> <p>In het beleidsplan schulddienstverlening is de aanpak van de problematiek in een kwadrant uitgewerkt en wordt bepaald door de aard van de schulden en de mate van zelfredzaamheid van de cliënt. De notitie beoogt een kanteling van hulp- naar dienstverlening. Qua samenhang is dit een mooi voorbeeld van de bijdragen van de verschillende organisaties bij de dienstverlening (tabelvorm).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • De raad is in staat zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren op basis van het geformuleerde beleid. 	<p>Hieraan is deels voldaan. In het voorgaande is aangegeven dat in het beleidsplan twee kwalitatieve doelstellingen zijn opgenomen. Er zijn geen beoogde resultaten in termen van output beschreven maar slechts in termen van kwalitatieve input (regelingen). Er is beperkt aandacht besteed</p>

	aan de samenhang van maatschappelijke ontwikkelingen, doelen, maatregelen en beoogde resultaten. Hierdoor zijn de mogelijkheden van de gemeenteraad om op basis van het beleidsplan zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren beperkt.
3. Doelmatigheid:	
<ul style="list-style-type: none"> Er bestaat inzicht in de programmakosten en uitvoeringskosten van het armoedebeleid. 	Hieraan is niet voldaan. De verhouding tussen uitvoeringskosten en de bedragen die gemoeid zijn met de verstrekkingen (programmakosten) is een maat voor de doelmatigheid van het armoedebeleid. Deze verhouding zou dan over een reeks van jaren de ontwikkeling van de doelmatigheid kunnen weergeven. Daarnaast kan deze in het kader van een benchmark vergeleken worden met die van gemeenten met een gelijke omvang en sociale structuur. Alleen voor 2016 is een indicatie gegeven van het deel van de uitvoeringskosten (€ 1.1 mln.) ten opzichte van het totale budget voor armoedebeleid in 2016 (€ 4.7 mln.) Op die basis kan geen oordeel worden gegeven over de doelmatigheid van het armoedebeleid. In de programmabegroting 2016 is in meerjarig kader in de jaren 2017 tot 2019 een bezuiniging in de uitvoeringskosten van het armoedebeleid voorgesteld van in totaal € 500.000 in 2019.
<ul style="list-style-type: none"> Er is een relatie te leggen tussen de kosten en de gerealiseerde doelstellingen. 	Hieraan is niet voldaan. Vanuit de informatie uit de programmabegrotingen en de jaarstukken van de gemeente, is geen relatie te leggen tussen de lasten van het armoedebeleid en de beleidsdoelen. Er is geen toelichting op de ontwikkelingen van de budgetten opgenomen.
<ul style="list-style-type: none"> Er vindt monitoring plaats van de uitgevoerde activiteiten, resultaten en effecten. 	Hieraan is deels voldaan. Via het jaarverslag armoede en de rapportages over de voortgang van het beleidsplan DDK 3 wordt het gebruik van de armoederegelingen beperkt gemonitord. Er vindt in beperkte mate monitoring van de beoogde effecten plaats.
<ul style="list-style-type: none"> Er vindt verantwoording plaats van de activiteiten, resultaten en effecten aan de raad. 	Hieraan is deels voldaan. De verantwoording over het gebruik van regelingen en over de prestatie indicatoren vanuit het onderzoek Armoede in Zicht vindt via de genoemde rapportages plaats. Daarbij wordt geen verband gelegd met de doelen en subdoelen van het armoedebeleid maar ligt het accent op het gebruik van de armoederegelingen.
<ul style="list-style-type: none"> De raad is op basis van de verantwoording in staat om bij te sturen. 	Hieraan is deels voldaan. Door het ontbreken van samenhang tussen doelen, activiteiten en kosten is de raad op basis van de verantwoordingsinformatie in beperkte mate in staat om de beleidsuitvoering bij te sturen.

BIJLAGE 5 Reactie van de gemeentesecretaris op rapport van bevindingen

Algemene opmerking rekenkamer	
De rekenkamer heeft op basis van een eerste reactie van de gemeentesecretaris op het voorlopige rapport van bevindingen (versie februari 2016) het rapport aangepast. Daarna heeft de rekenkamer het voorlopige rapport opnieuw aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. Dit overzicht gaat over de reactie op het aangepaste voorlopige rapport van bevindingen (versie maart 2016).	
Reactie N. van Waart	Reactie rekenkamer
Algemeen: De ervaren tevredenheid van de inwoners die gebruikmaken van de gemeentelijke ondersteuning heeft geen plek gekregen in het rapport. Dat is jammer, het is voor de gemeente buitengewoon belangrijk dat de inwoners deze ondersteuning waarderen.	De rekenkamer besteedt op pagina 12 aandacht aan uitkomsten van de enquête (Quote: “De uitkomsten van de schriftelijke enquête en het portrettenboek gaven volgens de onderzoekers een gematigd positief beeld van de effectiviteit van het gemeentelijke armoedebeleid”). <i>De rekenkamer neemt uw opmerking voor kennisgeving aan.</i>
Pagina 13 par. 3.1.3 2 ^{de} alinea: De gemeente ondersteunt inwoners om minimaal een inkomen te hebben van 90% van de bijstandsnorm. Het is u niet duidelijk waarom de gemeente heeft gekozen voor het percentage van 90% van de bijstandsnorm, u schrijft dat dit op gespannen voet staat met het algemeen aanvaarde beginsel dat het sociaal minimuminkomen op 100% van de bijstandsnorm ligt. In het raadsvoorstel beleidsplan armoedebestrijding is aangegeven dat inwoners worden ondersteund om de basis op orde te krijgen. Een manier om dat te doen is te zorgen dat zij worden ondersteund om een inkomen te krijgen ter hoogte van 90% van de bijstandsnorm. Het blijkt dat veel inwoners, door de stapeling van beslagen, een inkomen hebben dat lager is dan de 90% van de bijstandsnorm. Of dat ze geen gebruik maken van de inkomensondersteuning wanneer ze dat nodig hebben. Het staat daarom niet op gespannen voet met het door u genoemde algemeen aanvaarde beginsel.	Wij leggen uw reactie als volgt uit: de norm van 90% geldt alleen voor inwoners die in een schuldsituatie verkeren en waar op het inkomen beslag is gelegd. Dit impliceert dat bij inwoners met een bijstandsuitkering op maximaal 10% van hun uitkering beslag mag worden gelegd. Deze uitleg komt niet tot uitdrukking in het beleidsplan armoedebestrijding “De basis op orde”. <i>De rekenkamer ziet geen aanleiding voor aanpassing van het rapport omdat hierin slechts de feiten worden beschreven.</i>
Pagina 15 par. 4.2.1 4 ^{de} alinea: Bij de interne controle wordt ook bekeken of de uitvoering uniform is. Dit houdt dus in dat er een toetsing plaatsvindt voor wat betreft de rechtszekerheid.	Rechtszekerheid wil zeggen dat een inwoner vooraf weet wat zijn rechten en plichten zijn. Medewerkers van het Zorgplein hebben een ruim mandaat om de beleidsregels toe te passen: dus niet uniform. Daardoor weten inwoners vooraf niet waar ze recht op hebben. Dit geeft risico op rechtsongelijkheid. <i>De rekenkamer neemt uw opmerking voor kennisgeving aan.</i>
Pagina 15 par. 4.2.1 4 ^{de} alinea: Er is geen apart recht op leenbijstand. Aanvragen worden beoordeeld op grond van de Participatiewet. Hierin is geregeld in welke vorm de bijstand kan worden verstrekt.	We zijn het met u eens dat er geen apart wettelijk recht is op leenbijstand; dit staat ook niet in ons rapport. Wel bestaat een wettelijk recht op bijzondere bijstand. Op pagina 16 van het beleidsplan armoedebestrijding staat: “We gaan in 2014 de bijzondere bijstand gekanteld uitvoeren en zien de bijzondere bijstand niet als recht maar als vangnet”. <i>De rekenkamer ziet geen aanleiding voor aanpassing van het rapport omdat hierin slechts de feiten worden beschreven.</i>

<p>Pagina 17 par. 4.4 1^{ste} alinea: Uit onderzoek blijkt dat landelijk 1 op de 5 gezinnen schulden heeft of een groot risico loopt in de schulden te komen. In Doetinchem gaat het dan om 4500 gezinnen. De doelgroep waaraan het geld wordt besteed, gaat daarom niet op aan een klein deel van de gezinnen. De uitvoeringskosten worden niet alleen gemaakt voor gezinnen die zich melden met een hulpvraag maar ook aan bijv. gastlessen op scholen en het opleiden van vrijwilligers.</p>	<p>- In uw reactie gaat u uit van 4500 gezinnen maar dit aantal is niet specifiek voor Doetinchem vastgesteld. - In het rapport schrijven wij niet dat het geld wordt besteed aan “een klein deel van de gezinnen”. De rekenkamer constateert dat 50% van het totale budget voor armoedebestrijding wordt besteed aan schulddienstverlening en dat wij hieruit afleiden dat hier extra aandacht aan wordt besteed. <i>De rekenkamer neemt uw opmerking voor kennisgeving aan.</i></p>
<p>Pagina 19 par. 4.6 1^{ste} en 2^{de} alinea: de gemeente vindt zowel de bekendheid, het gebruik en de tevredenheid maatgevend. Wanneer de ondersteuning niet gewaardeerd wordt door de gebruikers moet de gemeente zich afvragen of de ondersteuning voorziet in de behoefte van de doelgroep.</p>	<p>Niet de mate van tevredenheid van de inwoners die al gebruikmaken van de bestaande voorzieningen en regelingen is maatgevend voor het beleid maar de bekendheid en het gebruik ervan. Het percentage van het aantal huishoudens met een laag inkomen dat gebruikmaakt van de bestaande voorzieningen en regelingen zou beleidsmatig van belang moeten zijn. <i>De rekenkamer neemt uw opmerking voor kennisgeving aan.</i></p>
<p>Pagina 21: De verschillen in de jaarrekening voor de uitgaven van het armoedebelief in de jaren 2010 t/m 2014 zijn ontstaan door de extra middelen van het rijk om schulddienstverlening te intensiveren. Daarnaast heeft de gemeente activiteiten uitgevoerd die voorheen werden ingekocht bij IJsselkrijg en het BAC. Deze kosten komen voor rekening van het budget armoedebestrijding. De kosten voor IJsselkrijg werden uit een ander budget betaald. Een andere oorzaak is dat de uitvoeringskosten niet consequent werden toegerekend aan het product in de jaarrekening.</p>	<p>Het is ons niet duidelijk wat de verklaring is van deze verschillen omdat u in uw reactie geen bedragen noemt die de verschillen verklaren. <i>De rekenkamer neemt uw opmerking voor kennisgeving aan.</i></p>
<p>Pagina 23 par. 5.1 onder d: Het Meedoenarrangement heeft een algemeen karakter en is er voor kinderen en volwassenen. U schrijft dat er geen regeling is die kinderen tegemoetkomt in de kosten voor bijv. een schoolreisje of andere schoolkosten. Vanuit het Meedoenarrangement kunnen kinderen een tegemoetkoming krijgen voor schoolkosten. Daarnaast kunnen deze kinderen vanuit het Meedoenarrangement deelnemen aan sportieve en culturele activiteiten en een dagje uit.</p>	<p>De aangehaalde tekst in uw reactie staat niet in ons rapport. We schrijven dat er geen <u>specifieke</u> regelingen zijn voor kinderen. Daarnaast schrijven we dat kinderen gebruik kunnen maken van het Meedoenarrangement. <i>De rekenkamer neemt uw opmerking voor kennisgeving aan.</i></p>
<p>Pagina 26 par. 5.1 onder e: Er is wel degelijk samenhang met andere beleidsvelden en de uitvoering wordt integraal opgepakt. U schrijft dat inwoners die een beroep doen op de Wmo niet automatisch gewezen worden op andere regelingen waarvoor zij in aanmerking kunnen komen. In Doetinchem wordt gewerkt met buurtcoaches en consultants die met inwoners Het Gesprek voeren. De voorzieningencheck maakt standaard deel het van dit gesprek.</p>	<p>De aangehaalde tekst wat betreft het wijzen op andere regelingen staat niet in ons rapport. <i>De rekenkamer neemt uw opmerkingen voor kennisgeving aan.</i></p>

Rekenkamercommissie gemeente Doetinchem
t.a.v. mevrouw W.J. Oosterveld-Sanders

Postbus 9020

7000 HA DOETINCHEM

Verzonden op:

2 MRT 2016

datum:	1 maart 2016	onderwerp:	Onderzoek armoedebeleid
ons kenmerk:	16u0007509 / 16zk001637	uw kenmerk:	16u0006006 / 15zk020912
inlichtingen bij:	de heer P. Fuijk	uw brief van:	17 februari 2016
telefoonnummer:	(0314) 377 332	bijlagen:	--

Geachte mevrouw Oosterveld-Sanders,

Met uw brief van 17 februari jl. heeft u mij op de hoogte gesteld van het aangepaste voorlopige rapport inzake het armoedebeleid. Dit rapport is aangepast naar aanleiding van mijn eerdere opmerkingen in de brief van 18 januari jl. U stelt mij wederom in de gelegenheid mijn zienswijze te geven op het aangepaste rapport waarbij het gaat om de vraag of het rapport een juist en compleet beeld geeft van de feitelijke bevindingen van uw commissie en of de feiten juist zijn. Ik maak graag van de mij geboden mogelijkheid gebruik. Ik wil het volgende naar voren brengen.

Algemene opmerking

De ervaren tevredenheid van de inwoners die gebruik maken van de gemeentelijke ondersteuning heeft geen plek gekregen in het rapport. Ik vind dat jammer omdat het voor de gemeente buitengewoon belangrijk is dat de inwoners deze ondersteuning waarderen.

Bladzijde 18 par. 4.4 1^e alinea

In mijn eerdere reactie heb ik aangegeven dat uit onderzoek blijkt dat landelijk 1 op de 5 gezinnen schulden heeft of een groot risico loopt in de schulden te komen. In Doetinchem gaat het dan om 4.500 gezinnen. De doelgroep waaraan het geld wordt besteed gaat daarom niet op aan een klein deel van de gezinnen. De uitvoeringskosten worden niet alleen gemaakt voor de gezinnen die zich met een hulpvraag bij ons melden maar ook voor bijvoorbeeld gastlessen op scholen en het opleiden van vrijwilligers.

Bladzijde 20 par. 4.6 1^e en 2^e alinea

Zoals u ook in mijn algemene opmerking kunt lezen, vindt de gemeente zowel de bekendheid, het gebruik en de tevredenheid maatgevend. Wanneer de gemeentelijke ondersteuning niet gewaardeerd wordt door de gebruikers moet de gemeente zich afvragen of de ondersteuning voorziet in de behoefte van de doelgroep.

Bladzijde 14 par. 3.1.3 2^e alinea

In mijn eerdere reactie heb ik uitgelegd waarom de gemeente inwoners ondersteunt om minimaal een inkomen te hebben ter hoogte van 90% van de bijstandsnorm. In uw reactie schrijft u dat nog niet duidelijk is waarom voor dit percentage gekozen is en dat het op gespannen voet staat met het algemeen aanvaarde beginsel dat het sociaal minimum inkomen op 100% van de bijstandsnorm ligt. In het raadsvoorstel bij het Beleidsplan Armoedebestrijding is aangegeven dat inwoners worden ondersteund om de basis op orde te krijgen. Eén manier om dat te doen is te zorgen dat inwoners worden ondersteund een inkomen te krijgen ter hoogte van minimaal 90% van de bijstandsnorm. Wat namelijk blijkt is dat veel inwoners, door de stapeling van beslagen, een inkomen hebben dat lager is dan 90% van de bijstandsnorm. Of dat inwoners geen gebruik maken van de inkomensondersteuning die er voor ze is wanneer zij die nodig hebben. Het staat daarom niet op gespannen voet met het door u genoemde algemeen aanvaarde beginsel.

Bladzijde 16 par. 4.2.1 4^e alinea

Bij de interne controle die uitgevoerd wordt, wordt ook bekeken of de uitvoering uniform is. Dit houdt dus in dat er een toetsing plaatsvindt voor wat betreft de rechtszekerheid.

Bladzijde 16 par. 4.2.1 5^e alinea

Er is geen apart recht op leenbijstand. Aanvragen bijzondere bijstand worden beoordeeld op grond van de Participatiewet. In de Participatiewet is ook geregeld in welke vorm de bijstand kan worden verstrekt. In de beleidsregels bijzondere bijstand (hoofdstuk 5.5 en onder de kostensoort woonkosten) is dit verder uitgewerkt.

Bladzijde 21

U schrijft in uw rapport dat niet duidelijk is geworden wat de verklaring is van de verschillen in de jaarrekening voor wat betreft de uitgaven van het armoedebeleid over de jaren 2010 tot en met 2014. Deze verschillen zijn ontstaan doordat de gemeente extra middelen heeft gekregen van het Rijk om de schulddienstverlening te intensiveren. Daarnaast is de gemeente zelf activiteiten gaan doen die we voorheen inkochten bij IJsselkring en bij het BAC. De kosten van het zelf doen komen voor rekening van het budget armoedebestrijding. De kosten voor IJsselkring werden uit een ander budget betaald. Een andere oorzaak is dat de uitvoeringskosten niet consequent werden toegerekend aan het product in de jaarrekening.

Bladzijde 25 par. 5.1 onder d.

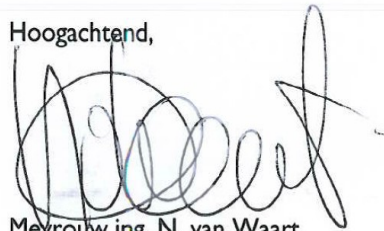
Het Meedoenarrangement heeft een algemeen karakter en is er voor kinderen en volwassenen. In 2015 hebben meer dan 1.000 kinderen gebruik gemaakt van het Meedoenarrangement. U schrijft dat er geen regeling is die kinderen tegemoetkomt in de kosten voor bijvoorbeeld een schoolreisje of andere schoolkosten. Vanuit het Meedoenarrangement kunnen kinderen echter ook een tegemoetkoming krijgen voor schoolkosten. Voor kinderen in het basisonderwijs bedraagt de tegemoetkoming maximaal € 75,- en voor kinderen in het voortgezet onderwijs maximaal € 200,-. Daarnaast kunnen deze kinderen met hun budget van het Meedoenarrangement deelnemen aan sportieve en culturele activiteiten en een dagje uit.

Bladzijde 27 par. 5.1. onder e.

Met mijn eerdere reactie wilde ik aangeven dat er wel degelijk een samenhang is met andere beleidsvelden en dat de uitvoering in Doetinchem integraal wordt opgepakt. U schrijft in uw reactie dat inwoners die een beroep moeten doen op de Wmo niet automatisch gewezen worden op andere regelingen waarvoor zij in aanmerking kunnen komen. Ik wil het volgende naar voren brengen. In Doetinchem wordt gewerkt met buurtcoaches en consulenten die met inwoners "Het Gesprek" voeren. In dit gesprek worden alle levensdomeinen besproken en wordt waar nodig ondersteuning op meerdere levensdomeinen ingezet. De voorzieningencheck maakt standaard deel uit van "Het Gesprek". Hiermee wordt gecheckt of inwoners gebruik maken van de inkomensondersteunende regelingen die er voor ze zijn wanneer ze die nodig hebben.

Uw definitieve rapport zie ik met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,



Mevrouw ing. N. van Waart
gemeentesecretaris