

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2016-42)

Onderwerp: Reactie op onderzoek rekenkamercommissie
Portefeuillehouder: Wethouder Telder
Datum: 4 mei 2016

Kennis te nemen van

- Onze reactie op het rapport *Armoede een voortdurende zorg* van de Rekenkamercommissie.

Context

Op 31 maart 2016 heeft de rekenkamer het rapport *Armoede een voortdurende zorg* aan u gepresenteerd. U heeft het rapport geagendeerd voor verdere behandeling en ons gevraagd om een reactie te geven op het rapport. In deze raadsmededeling is onze reactie beschreven.

Kernboodschap

De rekenkamer heeft dit onderzoek gedaan om u inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het armoedebeleid, zodat u scherpe keuzes kunt maken over de toewijzing van de beperkte middelen die hiervoor beschikbaar zijn. Wij bedanken de rekenkamer voor het onderzoek dat zij hebben gedaan. Wij geven u een reactie op het onderzoek en het rapport van de rekenkamer.

Geen herkenning in de conclusie van de rekenkamer

De rekenkamer concludeert dat ons beleid om de armoede te bestrijden niet doeltreffend is en onvoldoende doelmatig wordt uitgevoerd. Deze conclusie herkennen wij niet; Er is de laatste jaren volop ingezet om inwoners die het financieel moeilijk hebben optimaal te ondersteunen. De basis daarvoor is gelegd met het beleidsplan armoedebestrijding 2014-2018. Op basis van ons uitgebreide onderzoek onder de doelgroep Armoede in zicht en op basis van andere ontwikkelingen hebben we gekozen voor een andere aanpak en aanpassingen van enkele regelingen. De effectiviteit van het beleid meten wij af met een aantal prestatie-indicatoren die zijn vastgesteld in het beleidsplan. Jaarlijks leggen wij over de behaalde resultaten verantwoording aan u af met een jaarverslag armoedebestrijding. Zoals blijkt uit de raadsmededeling bij het jaarverslag armoedebestrijding 2015 zijn wij tevreden met de resultaten die we behalen en waardeert de doelgroep onze ondersteuning.

Dat wij de conclusie van de rekenkamer niet herkennen, komt wellicht ook door een verschil in inzicht en visie op de armoedebestrijding tussen de rekenkamer en het college. In de conclusies van de rekenkamer wordt armoedebestrijding gezien als inkomensondersteuning voor specifieke doelgroepen. Terwijl wij de armoedebestrijding zien als een bredere vorm van ondersteuning die we integraal en op individueel niveau willen oppakken om inwoners volop mee te laten doen aan de samenleving.

Wijze van onderzoek en onderbouwing conclusie

De conclusie van de rekenkamer is ferm. Wanneer wij dat afzetten tegen de deelconclusies en kijken wat er nodig is om wel doeltreffend en voldoende doelmatig te zijn (aanbevelingen van de rekenkamer), vinden wij de conclusie te ferm.

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2016-42)

Met deze raadsmededeling informeren wij u over onze reactie op het rapport van de rekenkamer. Eerder al kregen we de mogelijkheid om te reageren op het conceptrapport naar de rekenkamer. Zoals u ziet in de reacties die als bijlage zijn bijgevoegd, hebben wij daar volop gebruik van gemaakt. Wij betreuren het dat deze reacties in beperkte mate zijn meegenomen in het onderzoek. Wanneer de reacties volledig waren meegenomen in het rapport, was de eindconclusie mogelijk anders geweest of had het onderzoek mogelijk een andere uitkomst gehad. Ook valt het ons op dat in het onderzoek de doelgroep zelf, de inwoners, niet betrokken zijn in dit onderzoek. Wat ons betreft, kan de doelgroep ook goed beoordelen of het beleid aansluit op haar behoeften.

Onze reactie op de conclusies en aanbevelingen

Wij hebben ons in deze raadsmededeling beperkt tot een reactie op de conclusies en aanbevelingen. Er wordt geen reactie gegeven op de verdere inhoud van het rapport. Wel kunt u in de bijgevoegde brieven onze eerdere reacties lezen.

In onze reactie hebben we de conclusies die leiden tot een aanbeveling voor uw leesbaarheid gekoppeld (kopjes 1 t/m 6). Ook is er een conclusie die niet leidt tot een aanbeveling (kopje 7) en een aanbeveling die niet voortkomt uit een conclusie (kopje 8).

1.1 Inzicht in omvang en samenstelling van de doelgroep

De rekenkamer stelt in haar onderzoeksrapport dat wij onvoldoende inzicht hebben in de omvang en aard van de armoedeproblematiek. De rekenkamercommissie heeft in haar rapport data opgenomen. Deze data komt grotendeels overeen met de data die wij gebruiken hebben in de voorbereiding op het beleidsplan armoedebestrijding. De volledige analyse hebben we naar de rekenkamercommissie gestuurd ten tijde van dit onderzoek. Deze analyse is niet meegenomen in het onderzoeksrapport. Omdat wij voldoende inzicht hebben in de omvang en samenstelling van de doelgroep herkennen wij deze conclusie niet.

Ook kijken wij verder dan de inwoners die gebruikmaken van onze ondersteuning. Ons blikveld vergroten wij door de samenwerking met ketenpartners, zoals het Buurtplein. Ook maken we net als de rekenkamer gebruik van gegevens van het CBS.

1.2 Inzicht in de aard van de problematiek

In het onderzoeksrapport stelt de rekenkamercommissie dat wij onvoldoende inzicht hebben in de aard van de problematiek. Wij hanteren, volgens de rekenkamer, geen definitie waarmee we de aard van de problematiek in kaart brengen. Hier zijn wij het niet mee eens. Als college hebben wij in het beleidsplan de volgende definitie van armoede beschreven: *Armoede is een situatie waarin sprake is van onvoldoende materiële, culturele en sociale middelen, waardoor mensen zijn uitgesloten van een levensstandaard die in de samenleving waarin men woont als minimaal wordt gezien.* Voor deze definitie hebben wij gekozen omdat we de doelgroep niet willen beperken tot inwoners met een inkomen lager dan 120% van het sociaal minimum. Hiervoor kiezen we omdat ook inwoners met een hoger inkomen in armoede kunnen verkeren, bijvoorbeeld door schulden.

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2016-42)

1.3 Inzicht in het gebruik

De rekenkamer concludeert dat er onvoldoende inzicht is in het bereik en het gebruik van de regelingen. Deze conclusie van de rekenkamer delen wij niet. Wij weten hoeveel gebruik er wordt gemaakt van onze regelingen en kennen ook het bereik van de regelingen. In de voorstellen voor het Meedoenarrangement en de collectieve zorgverzekering GarantVerzorgd hebben we het bereik en de prognose over het gebruik opgenomen. Maar het bereik van alle regelingen is niet altijd duidelijk meetbaar. Heeft iemand bijvoorbeeld een hoger inkomen, een hoge huur en een dure zorgverzekering? Dan kunnen zijn gemeentelijke belastingen toch kwijtscholden worden. Jaarlijks houden wij ook een steekproef onder de doelgroep over het gebruik. De uitkomsten vergelijken wij met de uitkomsten van het onderzoek *Armoede in zicht*. Zo krijgen wij ook inzicht in het gebruik van onze regelingen. In de jaarverslagen armoedebestrijding wordt u daarover geïnformeerd.

2.1 Inzet extra middelen van de Rijksoverheid

De rekenkamer concludeert dat het niet helder is wat wij met de extra middelen hebben gedaan die wij per 2013 van de Rijksoverheid hebben ontvangen. De extra middelen waren bedoeld om het armoedebeleid te intensiveren en dat hebben we gedaan. Wij hebben de extra middelen sinds 2013 ingezet zoals het Rijk graag zag. Voor de schulddienstverlening; extra inzet van budgetcoaching, en voor de participatie van kinderen; de Meedoenregeling en later het Meedoenarrangement. Dit is beschreven in het beleidsplan armoedebestrijding.

2.2 Specifieke regelingen voor kinderen

Er zijn geen specifieke regelingen voor kinderen concludeert de rekenkamer. Deze conclusie van de rekenkamer is juist. Wij hebben bewust gekozen om geen specifieke regeling voor kinderen te treffen. Kinderen kunnen deelnemen aan het Meedoenarrangement. Daar hebben kinderen zelfs een streepje voor; Zij krijgen een groter budget dat zij kunnen besteden in het Meedoenarrangement dan volwassenen. Hier maken veel kinderen gebruik van. In 2015 namen 1.065 Doetinchemse kinderen deel aan het Meedoenarrangement. Ook kunnen kinderen met hun ouders deelnemen aan de collectieve zorgverzekering GarantVerzorgd

2.3 Specifiek beleid voor kinderen en ouderen

De rekenkamer doet de aanbeveling om in het beleid specifiek aan dacht te besteden aan kinderen en ouderen. Kinderen hebben extra aandacht gehad bij de ontwikkeling van het armoedebeleid. Een belangrijke pijler binnen ons beleid zijn de uitkomsten van het onderzoek van de kinderombudsman naar de effecten van armoede op kinderen. Ook de uitkomsten van het *Participatieonderzoek Wet maatschappelijke ondersteuning* zijn meegenomen. Uit dit onderzoek bleek dat de participatie onder ouderen sterk afneemt.

Dat er bewust is gekozen voor algemene regelingen voor een bredere doelgroep, zien wij als een meerwaarde. Hiermee voorkomen we dat we meerdere regelingen hebben voor meerdere doelgroepen met ieder hun eigen mogelijkheden, voorwaarden en aanvraagformulieren. Door deze regeling breed in te zetten, gaan we bureaucratie tegen. Het gebruik en de toegankelijkheid van de regelingen wordt op deze manier eenvoudiger. Daarmee wordt het gebruik hoger. Waar het een meerwaarde heeft, werken wij wel doelgroepgericht. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om schuldpreventie. Dan hebben verschillende doelgroepen een verschillende aanpak nodig. Scholieren van het Graafschap College vragen bijvoorbeeld om een andere aanpak dan ondernemers.

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2016-42)

3.1 Gebruik van alleenstaanden en éénooudergezinnen

De rekenkamer schrijft in haar rapport dat zij niet kunnen concluderen wat het niet-gebruik is van de armoederegelingen. Toch concluderen zij dat het gebruik onder alleenstaanden en éénooudergezinnen beperkt is. Het is voor ons niet duidelijk waar de rekenkamer deze conclusie op baseert. Wij herkennen de conclusie niet. Er zijn namelijk veel alleenstaanden en éénooudergezinnen die gebruik maken van onze ondersteuning. Wel zien wij dat de doelgroep inwoners van 65 jaar en ouder achterblijft in de deelname aan het Meedoenarrangement. Dit jaar onderzoeken wij waarom deze deelname achterblijft ten opzichte van de prognose.

3.2 Inzicht waarom geen gebruik wordt gemaakt

De rekenkamer concludeert in haar onderzoek dat wij niet weten waarom inwoners geen gebruik maken van het armoedebeleid. Geen enkele gemeente zal ooit exact weten wat de beweegredenen zijn van elke inwoner om geen gebruik te maken van onze regelingen. In Doetinchem hebben wij behoorlijk geïnvesteerd in het achterhalen van redenen voor de doelgroep om geen gebruik te maken van de regelingen. Met het onderzoek *Armoede in zicht* hebben we in 2012 en 2013 een grote groep inwoners gevraagd waarom zij geen gebruik maken van de beschikbare regelingen. Er werden diverse redenen genoemd: onbekendheid, schaamte, het zelf willen oplossen en ingewikkelde procedures. Naar aanleiding van deze uitkomsten hebben we ingezet op meer bekendheid en het tegengaan van ingewikkeldheid, zodat het gebruik wordt vergroot. Dit hebben we bijvoorbeeld gedaan door de samenwerking aan te gaan met onder andere buurtcoaches, vrijwilligers, scholen en verenigingen. Daarnaast hebben we meer gecommuniceerd met de doelgroep over de mogelijkheden van onze dienstverlening. Uit de cijfers blijkt dat de inzet gewerkt heeft. Meer inwoners maken gebruik van de verschillende regelingen.

4.1 Inzet middelen voor chronisch zieken en gehandicapten

De rekenkamer concludeert dat de middelen die wij van de Rijksoverheid krijgen niet alleen ingezet worden voor chronisch zieken en gehandicapten en doet de aanbeveling de middelen alleen voor chronisch zieken en gehandicapten in te zetten. Het is een bewuste keuze van ons om de middelen van het Rijk niet in te zetten voor een regeling specifiek voor chronisch zieken en gehandicapten. De regelingen Wtgc (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten) en CER (Compensatie eigen risico) zijn namelijk niet voor niets afgeschaft. Uit landelijk onderzoek bleek dat deze regelingen onvoldoende effectief waren. Zo kregen veel chronisch zieken en gehandicapten een financiële tegemoetkoming, terwijl zij geen extra kosten hadden. Gemeenten hebben het geld en de verantwoordelijkheid gekregen de middelen naar eigen inzicht in te zetten.

Wij zetten alle middelen die we van de Rijksoverheid krijgen in om inwoners met zorgkosten én een laag inkomen te compenseren. De middelen worden grotendeels ingezet voor de collectieve zorgverzekering GarantVerzorgd. Uit landelijk onderzoek bleek dat de kosten die chronisch zieken en gehandicapten maken voor 80 tot 90% te verzekeren zijn. Die kosten hebben een plek gekregen in onze collectieve zorgverzekering. De deelname aan de GarantVerzorgd is de laatste jaren behoorlijk toegenomen. Toch blijkt een jaar na de invoering van deze regeling dat de uitgaven achterblijven ten opzichte van de prognose, omdat we minder geld uitgaven aan de maatwerkvoorziening dan verwacht. Dit kan aanleiding zijn om de inzet van de middelen te heroverwegen. Overigens is het geld van het Rijk niet geoormerkt.

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2016-42)

De middelen kunnen dus ook ingezet worden voor preventie. Bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat inwoners op termijn minder zorgkosten maken.

5.1 Inzicht in besteding van de middelen

De rekenkamer concludeert dat er onvoldoende inzicht is in de doelmatige besteding van de middelen. Zij doen de aanbeveling te zorgen voor een duidelijk en consistent inzicht in de kosten. Wij hebben inzicht in de uitgaven en kennen de verhouding tussen de uitvoeringskosten en de programmakosten. Toch vinden we niet dat deze verhouding een belangrijke indicatie geeft over de doelmatigheid van ons beleid, zoals de rekenkamer in haar rapport stelt. In ons beleid vinden we een integrale en persoonlijke aanpak belangrijk. In een gesprek kunnen we werken aan een structurele oplossing. Dat vraagt inzet van medewerkers en kost geld, maar wij verwachten daarmee een beter resultaat te bereiken voor onze inwoners en de doelstellingen van ons beleid.

Wij delen de conclusie van de rekenkamer dat het overzicht dat u als gemeenteraad krijgt niet consistent is. In het beleidsplan zijn bijvoorbeeld andere bedragen opgenomen dan in de begroting. In het beleidsplan hebben we gerekend met rijksmiddelen waarvan de hoogte voor onze gemeente nog niet exact bekend was. En in enkele overzichten maakten de uitvoeringskosten ook onderdeel uit van de programmakosten en in andere overzichten niet. Wij hebben u ter voorbereiding op de Voorjaarsnota 2016 met een raadsmededeling inzicht gegeven in de inkomsten, programmakosten en uitvoeringskosten. Ook hebben wij u toegezegd dat wij in het vervolg in de begroting de programmakosten loskoppelen van de uitvoeringskosten. Deze aanbeveling van de rekenkamercommissie is dus opgepakt.

6.1 Beleidsregels bijzondere bijstand

De beleidsregels bijzondere bijstand bieden inwoners onvoldoende rechtszekerheid concludeert de rekenkamer. Binnen de beleidsregels bijzondere bijstand zijn er wel degelijk een aantal duidelijke spelregels. Bijvoorbeeld over de vermogensgrens. Uit de beleidsregels blijkt niet welke kosten wel of niet in aanmerking komen. Wij erkennen dan ook dat inwoners met de beleidsregels vooraf niet altijd goed weten waar zij 'recht' op hebben. Dat is ook een logisch gevolg van een gekantelde dienstverlening. De regering vindt het belangrijk dat gemeenten de bijzondere bijstand heel gericht inzetten voor vergoeding van de daadwerkelijke kosten van mensen die hier echt zelf niet in kunnen voorzien en deze aanvullende ondersteuning echt nodig hebben. Bij het verlenen van aanvullende inkomensondersteuning geldt maatwerk dan ook als belangrijkste uitgangspunt. Dat is voor ons reden om de bijzondere bijstand op deze manier in te richten. We willen niet dat te strakke beleidsregels een individuele beoordeling in de weg staan. Onze integrale dienstverlening sluit hiermee aan bij de methodiek binnen het brede sociaal domein.

7.1. Aansluiting speerpunten op regelingen en voorzieningen

De rekenkamer concludeert in haar rapport (pagina 24) dat de genoemde speerpunten de doelen van ons beleid zijn en onvoldoende aansluiten op de regelingen en voorzieningen. Dat klopt niet. In het beleidsplan is de doelstelling van ons beleid beschreven; *De basis op orde en meedoen*. Op deze doelstelling zijn onze regelingen en voorzieningen ingericht en zijn de prestatie-indicatoren vastgesteld.

Mededeling van het college aan de gemeenteraad (2016-42)

Aanvullend daarop hebben wij een aantal speerpunten in de aanpak beschreven:

- Activeren naar werk
- Aansluiten bij Wijkwerk nieuwe stijl
- Bevorderen van de zelfredzaamheid
- Betere bekendheid, meer gebruik en minder ingewikkeld
- Bundelen van krachten

Deze speerpunten hebben allemaal een uitwerking gekregen in de aanpak. Bijvoorbeeld in de gesprekken die we voeren met inwoners, of de samenwerking met andere organisaties.

8.1 Koppel de participatiedoelstelling los van het beleid

De rekenkamer doet de aanbeveling de participatiedoelstelling los te koppelen van het beleid om de armoede te bestrijden. Wij kiezen daar bewust niet voor. Dat vinden wij namelijk een verarming van ons beleid en onze aanpak. Armoede heeft een buitensluitende werking op inwoners. Landelijk en lokaal wordt het beleid om de armoede te bestrijden juist ingezet om de (actieve) deelname aan de samenleving (participatie) te vergroten. De wet die de inkomensondersteuning voor een groot deel mogelijk maakt, heet niet voor niets de Participatiewet.

Ook zetten we volop in op het bevorderen van de participatie via schulddienstverlening. Financiële problemen gaan vaak gepaard met stress, spanningen in relaties, problemen op de werkvloer en het kan de oorzaak zijn van gezondheidsproblemen. Wij zien armoedebestrijding dus nadrukkelijk niet alleen als een financiële tegemoetkoming, maar als een integraal onderdeel van de ondersteuning aan kwetsbare groepen in de Doetinchemse samenleving. Met als belangrijkste doel: participatie.

Bijlagen

Als bijlagen zijn de brieven met eerdere reacties van ons op het onderzoek van de rekenkamer bijgevoegd.