

ARMOEDEBELEID

Sturen met beperkt zicht

Samenstelling Rekenkamercommissie

Externe leden

De heer drs. K. Brand, voorzitter
Mevrouw G.B.M. Steenbergen
De heer ir. J.F.C.P. Meijne
De heer drs. A. Slot RA

Interne leden

De heer C. de Meij
De heer drs. S.R. Bashara
De heer M.N.M. Leek MEL

Secretariaat

De heer drs. G.J.R. Huisman, secretaris/onderzoeker

Adres

Postbus 603
1620 AR Hoorn

Telefoonnummer

0229- 252300

E-mail

rekenkamer@hoorn.nl

De rekenkamercommissie is bij raadsbesluit van 14 september 2004 ingesteld en na benoeming van de interne en externe leden in september 2005 met haar werkzaamheden gestart. De commissie bekleedt een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Haar taak is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

1. rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
2. doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
3. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Hiertoe voert de rekenkamer onderzoek uit. Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

De rekenkamercommissie heeft als ambitie dat zij door middel van onafhankelijk, professioneel en relevant onderzoek een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Hoorn en dat de resultaten van onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

1. INTRODUCTIE

1.1 Aanleiding

Het thema armoedebeleid staat al enige jaren op de groslijst van te onderzoeken onderwerpen. Onze commissie is vooral geïnteresseerd in de effectiviteit van het armoedebeleid. In welke mate treft het beleid doel?

Het thema is maatschappelijk, bestuurlijk en financieel relevant. De toegevoegde waarde van het onderzoek is gelegen in de leereffecten en nieuwe inzichten, deze rechtvaardigen ons inziens de onderzoekinspanning.

De gemeente Hoorn kent 4274 huishoudens met een laag inkomen. Met een laag inkomen wordt een inkomen tot 120% van het wettelijk sociaal minimum bedoeld. Het aantal huishoudens op of rond het sociaal minimum bedraagt 2479.

In 2010 gaf de gemeente een bedrag van € 2,4 miljoen uit aan armoedebeleid (exclusief de eigen personeelskosten).

Vanuit de ambitie iedereen te laten meedoen aan de maatschappij voert het gemeentebestuur een armoedebeleid dat zij kenschetst als 'sociaal en ruimhartig'. De instrumenten van beleid zijn zowel gericht op inkomensondersteuning als op maatschappelijke participatie.

In 2009 is het bestaande beleid verruimd. De inkomensgrens is opgetrokken van 115% naar 120% en een aantal bestaande instrumenten/regelingen zijn financieel uitgebreid. Ook zijn er instrumenten toegevoegd.

Zeer recent heeft de gemeenteraad besloten bezuinigingen op het armoedebeleid door te voeren als onderdeel van het totale pakket aan gemeentelijke bezuinigingen. Deze bezuinigingen betreffen een kwart van de uitgaven voor armoedebeleid.

1.2 Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling luidt:

In welke mate biedt het armoedebeleid van de gemeente Hoorn een bijdrage aan de maatschappelijke participatie van minima?

De volgende deelvragen maken deze vraagstelling verder inzichtelijk:

1. Hoe is de situatie op het gebied van armoede in Hoorn?
2. Waaruit bestaat het Hoorns armoedebeleid?
3. Hoe verhouden zich de uitvoeringskosten tot de verstrekkingen?
4. In hoeverre zijn de regelingen gericht op maatschappelijke participatie?
5. Hoe is het bereik van het armoedebeleid (in relatie tot de omvang van de doelgroep)?
6. In hoeverre leidt dit beleid tot inkomenseffecten?
7. In hoeverre heeft dit beleid effect op (meer) participatie van minima?
8. In welke mate zijn de beoogde beleidseffecten meetbaar en de bereikte effecten in beeld?

Het onderzoek is uitgevoerd door I&O Research, vestiging Hoorn. Dit bureau heeft het rapport van bevindingen opgesteld. Op basis hiervan heeft onze commissie de volgende conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2. BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

2.1 Situatie van minima in Hoorn

1. Hoorn telt naar schatting 2479 huishoudens met een minimum inkomen (op of rond het wettelijk sociaal minimum). Dit is 8,1% van het totale aantal huishoudens. Dit is iets hoger dan het landelijk gemiddelde (7,9%) maar lager dan het Noord-Hollands gemiddelde (8,4%). Het percentage ligt hoger dan in de referentiegemeenten Den Helder (7,9), Heerhugowaard (5,5) en Purmerend (7);
2. De Hoornse doelgroep voor het armoedebeleid (120% van het sociaal minimum) bestaat naar schatting uit 4274 huishoudens. In totaal 14% van het aantal huishoudens in Hoorn behoort tot de doelgroep. Dit percentage is iets hoger dan het provinciaal en landelijk gemiddelde (13%);
3. De huidige inkomensgrens voor minimaregelingen van 120% wordt ook in de referentiegemeenten gehanteerd;
4. Huishoudens met een AOW of onvolledig AOW-pensioen vormen het grootste deel van de minima-inkomens. Daarna komen huishoudens met een bijstands- of WW uitkering en werknemers met een klein inkomen;
5. Hoorn telde in 2010 1170 bijstandsgerechtigden (4% van de huishoudens). Dit is even hoog als in Purmerend, hoger dan in Heerhugowaard (2%) en lager dan in Den Helder (6%). De groei van het aantal bijstandsuitkeringen in Hoorn is relatief laag;
6. Naar schatting 1886 kinderen groeien op in een gezin met een inkomen tot 120% van het wettelijk sociaal minimum (4,8%). Dit percentage ligt hoger dan in de referentiegemeenten: Purmerend (4,2) en Heerhugowaard (3,4) maar lager dan in Den Helder (8,3);
7. De werkloosheid in Hoorn ligt op 3,6% tegen 5,8% in Nederland en 5,3% in Noord-Holland. Het Hoornse percentage steekt ook gunstig af bij de percentages voor Purmerend (4,8), Heerhugowaard (4,3) en Den Helder (6,7);
8. De aanvragen voor schuldhulpverlening, ook onder werkenden, neemt toe. Ook het beroep dat op de Voedselbank en de Stichting Leergeld neemt toe. Hetzelfde geldt voor cliënten die zich melden bij het Algemeen Maatschappelijk Werk vanwege financiële problemen; er is een toename van nieuwe groepen als tweeverdieners, ZZP-ers en ondernemers die niet in aanmerking komen voor regelingen uit het minimabeleid omdat zij een eigen vermogen hebben of een inkomen boven de 120%, maar wel een laag besteedbaar inkomen;

2.2 Gemeentelijk armoedebeleid

9. Er is geen inhoudelijke definitie van de begrippen armoede en doelgroep geformuleerd. Ook het begrip 'kansarme kinderen' is niet gespecificeerd;

10. Aan de ontwikkeling en vaststelling van het armoedebeleid ligt geen inhoudelijke probleemanalyse van de situatie van de Hoornse minima ten grondslag. De nadere kenmerken van de doelgroep en de instrumenten die het meest geëigend zijn om het probleem aan te pakken (sommige instrumenten dragen meer bij aan het bereiken van de doelstellingen dan andere) zijn niet bekend;
11. De visie 'Iedereen moet kunnen meedoen aan de maatschappij' wordt ondersteund door de doelstellingen 'bevorderen van het meedoen', 'optimaliseren van het gebruik' en 'extra inzet voor kinderen van minima';
12. Visie, doelstellingen in instrumenten (regelingen) vormen een samenhangend geheel;
13. De doelstellingen zijn abstract geformuleerd en zijn niet uitgewerkt in concrete doelstellingen. Hierdoor is het niet mogelijk aan te geven of en wanneer de doelstellingen bereikt zijn en of de inzet van ondersteunende maatregelen bijdraagt aan een grotere maatschappelijke participatie van minimahuishoudens;
14. Hierdoor is het voor de gemeenteraad lastiger op dit beleidsterrein kaders te stellen;
15. Het proactieve beleid (vergroten van het bereik van regelingen) is in 2011 door het college van b en w verlaten. Het vergroten van het bereik is uit besparingsoogpunt losgelaten. Hiermee is een eerder genomen besluit van de raad gewijzigd zonder dat de raad dit heeft goedgekeurd. De raad draagt wel kennis van deze beleidswijziging. Er ligt geen inhoudelijke analyse van de mogelijke gevolgen aan de wijziging ten grondslag;
16. Bij cliënten, cliëntorganisaties en instellingen die met minima werken bestaat de overtuiging dat de regelingen van het armoedebeleid bij een groot deel van de doelgroep onbekend zijn. Daarbij zouden de toegang en de voorwaarden voor aanvraag voor velen ingewikkeld zijn. De indruk bestaat daarom dat vooral bij de gemeente bekende (bijstands)cliënten en meer 'bureaucratisch competente burgers' (degenen die zelf hun weg weten te vinden) gebruik maken van de regelingen. Allochtonen, burgers met een lage opleiding en mensen met een lichamelijke en/of psychische beperking zijn minder goed op de hoogte van de bestaande regelingen en/of minder goed in staat om een aanvraag in te dienen. Voor een deel betreft het werkenden met een laag inkomen (werkende armen) die niet weten dat zij recht hebben op een tegemoetkoming.

Uit het oogpunt van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid hebben mensen zelf de plicht voor hun belangen op te komen. Er is een groep, binnen de totale doelgroep, die hiermee veel moeite heeft. De doelstelling van het vergroten van het bereik gericht op moeilijker te bereiken doelgroepen is onlangs losgelaten;

17. Er zijn verbeteringen mogelijk in de relatie met andere onderdelen van het gemeentelijk beleid (WMO, integratie, welzijnswerk, sport) die betrekking hebben op maatschappelijke ondersteuning en participatie;
18. Hetzelfde geldt voor samenwerking met instellingen en organisaties in Hoorn die betrokken zijn bij het armoedebeleid, bijvoorbeeld om dubbelingen in het aanbod op te sporen. De gemeente zou vanuit een regiefunctie de samenwerking tussen instellingen

kunnen bevorderen. Het Centrum voor Jeugd en Gezin biedt hiervoor een goede ingang, zo menen sommige instellingen;

19. Het aanbod van regelingen om mensen te ondersteunen 'mee te doen' is ruim. Hoorn kent geen 'eigen' instrumenten. Wat landelijk gangbaar is wordt ook in Hoorn toegepast. Een aantal instrumenten/regelingen zijn direct gericht op het bevorderen van participatie. Inkomensondersteunende regelingen kunnen een indirect effect hebben op participatie;

2.3 Uitvoering en kosten

20. Per inwoner zijn de uitgaven aan minimabeleid 34 euro. Dit is minder dan wat er gemiddeld in Nederland (43 euro) en Den Helder (41) wordt uitgegeven. Het bedrag per inwoner in Purmerend en Heerhugowaard ligt lager (31 euro);
21. De uitvoeringskosten zijn niet volledig in beeld;
22. De gemeente streeft ernaar uitvoeringskosten terug te brengen;
23. Uitvoering van het minimabeleid betekent veelal het leveren van maatwerk. Aanvragen worden individueel behandeld en er gelden weinig algemeen geldende voorzieningen; de mogelijkheden voor het treffen van dergelijke voorzieningen zijn wettelijk beperkt. De mate waarin maatwerk hoge uitvoeringskosten met zich meebrengt hangt mede af van keuzes op het gebied van administratieve voorwaarden en de controle daarop;
24. Soms liggen de gemiddelde afhandelingskosten van een aanvraag boven de omvang van de verstrekking. Er is dan geen balans tussen maatwerk en efficiëntie;

2.4 Gebruik en bereik van de regelingen: doeltreffendheid

25. Er valt een lichte daling te constateren in het gebruik van participatieregelingen;
26. Het overzicht van aanvragen van de participatieregelingen levert geen inzicht in de overlap van het gebruik (één huishouden kan meerdere vergoedingen ontvangen). Dientengevolge is het aantal unieke personen en huishoudens dat met dit deel van het armoedebeleid wordt bereikt onbekend. De werkzaamheden om deze informatie vanuit de registratie boven tafel te krijgen zijn arbeidsintensief, zo geeft de organisatie aan;
27. De gemeente is in 2011 gestopt met het stimuleren van het gebruik om zo kosten te besparen. Het geven van bekendheid aan de regelingen en het vergemakkelijken van de toegang hiertoe behoorde eerder wel tot de doelstellingen;
28. Uit de interviews is gebleken dat de bekendheid met de regelingen gering is. Organisaties die te maken hebben met minima zijn onvoldoende op de hoogte en een deel van de doelgroep mist de vaardigheden om actief naar informatie te zoeken of aanvragen in te dienen;

29. Het gebruik is niet duidelijk in beeld en het niet-gebruik evenmin. Er worden geen pogingen in het werk gesteld in de ontbrekende kennis te voorzien;
30. De bezuinigingen waartoe recent besloten is worden over vrijwel het gehele instrumentarium toegepast. Er is geen discussie gevoerd om geld anders/meer gericht in te zetten omdat het zicht op de doelgroep en op de effecten van de regelingen beperkt is.

De **overall-conclusie** luidt:

Het gemeentebestuur bestrijdt vanuit sociale bewogenheid en verantwoordelijkheid de armoede voor zover dat in haar invloedssfeer ligt. De gemeente heeft een ruim aanbod van regelingen gecreëerd om mensen te ondersteunen zodat zij in de maatschappij mee kunnen doen.

Aan het armoedebeleid en de wijzigingen daarin liggen geen inhoudelijke probleemanalyse, concrete doelstellingen, zicht op de omvang en samenstelling van de doelgroep en zicht op het bereik van regelingen ten grondslag. Daarom kunnen over de effectiviteit van het beleid geen uitspraken gedaan worden. De maatschappelijke effecten van beleid worden niet gemonitord.

Pogingen om het bereik van de doelgroep te vergroten zijn stop gezet. Het beleid en het bijbehorende instrumentarium worden nu vooral gericht op dat deel van de doelgroep dat geïnformeerd en competent is om de regelingen op eigen initiatief aan te vragen. Het is onbekend welke deel van de doelgroep hiermee wel en welk deel niet bereikt wordt.

3. AANBEVELINGEN

Beleid Algemeen

1. Laat het ontwikkelen van beleid gepaard gaan met een probleemanalyse van de Hoornse situatie zodat beleid en uitvoering meer gericht ingezet kunnen worden;
2. Formuleer doelstellingen van beleid niet alleen abstract, maar zo concreet en meetbaar mogelijk. Dit vergemakkelijkt het stellen van kaders door de gemeenteraad;
3. Maak het meten van de effectiviteit van beleid tot een vast onderdeel van beleidsontwikkeling en de evaluatie van beleid (welke effecten willen we bereiken en in welke mate zijn deze bereikt?).

De rekenkamercommissie is bereid mee te denken over de wijze waarop informatie en kennis gegenereerd kan worden om doelstellingen meer concreet en meetbaar te maken en de te bereiken maatschappelijke effecten van beleid in programma's zichtbaar te maken. Hierbij kunnen *best practises* van andere gemeenten worden betrokken.

Armoedebeleid

4. Intensiveer de samenwerking tussen gemeentelijke organisatieonderdelen, in het bijzonder tussen sociale zaken en welzijn, op het terrein van maatschappelijke ondersteuning en participatie. Verzoek het college, bijvoorbeeld in een themabijeenkomst voor de raad, aan te geven op welke wijze uitgebreide en complexe (nieuwe) wetgeving en de overheveling van taken van rijk naar gemeente, aanpassing betekenen voor de ambtelijke en bestuurlijke organisatie;
5. Bevorder de samenwerking tussen gemeente en externe organisaties (onder meer de Voedselbank, Kerken, Centrum voor jeugd en Gezin, Algemeen Maatschappelijk Werk, Plangroep en organisaties voor kansarme kinderen) en tussen externe organisaties onderling bij het bestrijden van armoede. Op uitvoeringsniveau zijn hiertoe inmiddels een aantal contacten aangegaan.
In tijden van bezuinigingen komt het extra aan op bundeling van krachten en het voorkomen van dubbelingen in het aanbod. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vorming van een groep vertegenwoordigers van externe lokale organisaties onder voorzitterschap van de portefeuillehouder. Deze werkgroep kan gevraagd en ongevraagd advies geven over armoedebeleid;
6. Overweeg opnieuw een gerichte voorlichtingscampagne te houden over het gebruik van regelingen onder burgers die de vaardigheid missen voor hun eigen belang op te komen. Probeer deze groep te duiden in overleg met externe lokale organisaties;
7. Ontwikkel per regeling normen voor de verhouding tussen uitvoeringskosten en de omvang van de verstrekte ondersteuning. Maak dit voor de raad inzichtelijk. Bepaal de handelwijze in de gevallen waarbij de uitvoeringskosten hoger zijn dan de hoogte van de verstrekking;
8. Overweeg deel te nemen aan de Benchmark Armoedebeleid van Divosa en SGBO. Gemeenten die de uitvoering, kosten en effecten willen meten en vergelijken met die van andere gemeenten kunnen zich aanmelden.