

Rekenkamercommissie

Midden-Groningen

Armoedebeleid en schuldhulpverlening in de gemeente Midden-Groningen

Aan:

De leden van de gemeenteraad;

De leden van het college van burgemeester en wethouders;

De gemeentesecretaris;

De griffier;

van de gemeente Midden-Groningen.

Geachte heer/mevrouw,

De Rekenkamercommissie Midden-Groningen (hierna: RKC) heeft – in overleg met de Auditcommissie – besloten in 2020 onderzoek te laten uitvoeren naar het armoedebeleid en schuldhulpverlening. Het onderzoek is uitgevoerd KWIZ, een bureau voor onderzoek, advies en informatiemanagement in het sociaal domein. Het onderzoeksrapport is onlangs aangeboden aan de RKC. In deze rapportage ontvangt u de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Midden-Groningen

Maart 2021

Rekenkamercommissie Midden-Groningen

drs. M.G. Poorthuis MPM

mr. R. Afman

ir. M. Visser

mevr. mr. Y.H. Goedhart, ambtelijk secretaris

Uitkomsten verdiepend onderzoek Armoedebeleid en schuldhulpverlening

Toelichting op het verdiepend onderzoek

De Rekenkamercommissie Midden-Groningen (hierna: RKC) heeft tot doel om de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad te versterken. Daartoe voert de RKC onderzoek uit naar het gevoerde beleid. De RKC legt zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen vast in een Nota van bevindingen. De raad bespreekt het rekenkameronderzoek en stelt de rapportage vast, waarbij

doorgaans de voorgestelde aanbevelingen worden overgenomen. Deze aanbevelingen moeten vervolgens tot uitvoering worden gebracht.

In overleg met de auditcommissie is in januari 2020 het onderwerp armoedebeleid geselecteerd voor een verdiepend onderzoek. Na het offertetraject is in het voorjaar van 2020 aan KWIZ opdracht verleend om dit onderzoek uit te voeren, waarna KWIZ in januari 2021 haar eindrapport aan de RKC heeft aangeboden. Het eindrapport met als titel “De kost gaat voor de baat” is als bijlage 1 toegevoegd aan deze rapportage.

De kern van het onderzoek vindt u terug op de pagina’s 4 tot en met 11 van het eindrapport. De rekenkamercommissie vat de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen samen in deze rapportage.

Afbakening onderzoek

Voor de definitie van armoede is aangesloten bij de definitie die de gemeente gebruikt: *“Armoede is meer dan alleen schulden of onvoldoende inkomen: armoede zorgt voor isolement, gevoelens van minderwaardigheid, lagere levenstevredenheid en een kortere levensduur met minder goed ervaren gezondheid, Armoedebestrijding is niet alleen het verbeteren van de inkomens- en schuldensituatie, maar ook het verbeteren van gezondheid en welzijn.”*

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen preventief armoedebeleid (voorkomen dat men in de armoede en schulden komt), curatief armoedebeleid (zorgen voor de groep die nu in armoede leeft) en activerend armoedebeleid (bevorderen van de uitstroom). Het onderzoek legt verbanden met aanpalende beleidsterreinen (WMO en Jeugdwet), maar met focus vanuit het armoedebeleid zelf om te voorkomen dat de scope van het onderzoek te breed wordt.

Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *“In hoeverre zet de gemeente de gebruikte of beschikbare beleidsinstrumenten in voor de bestrijding van de armoede en leveren deze instrumenten ook een maximale bijdrage aan het bereiken van de gestelde doelen?”*

Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de uitwerking van een drietal deelvragen die betrekking heeft op rechtmatigheid en transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Deelvraag rechtmatigheid en transparantie: *“Voldoet het armoedebeleid aan de formele, juridische eisen en is de besluitvorming hierover transparant?”*

Deelvraag doeltreffendheid: “Hoe stuurt de gemeente erop, dat de instrumentenmix armoedebeleid maximaal bijdraagt aan de gestelde beleidsdoelen van de gemeente Midden-Groningen?”

Deelvraag doelmatigheid: “In hoeverre en op welke wijze stuurt de gemeente erop, dat de beschikbaar gestelde middelen voor armoedebestrijding zo doelmatig mogelijk worden ingezet?”

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit drie fasen. In de eerste fase werd deskresearch uitgevoerd, met een analyse van het beleid, de financiën en de wijze van verantwoording. In de tweede fase werden interviews afgenomen met betrokkenen vanuit de gemeente en een aantal externe partijen, een enquête uitgezet onder de ketenpartners die actief zijn in het armoedepact en tot slot een enquête uitgezet onder klanten van het Bedrijf voor Werk, Re-integratie en Inkomen (BWRI). Op basis van de bevindingen werden er in fase drie conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Deelvraag 1: “Voldoet het armoedebeleid aan de formele, juridische eisen en is de besluitvorming hierover transparant?”

Bevindingen:

Gemeenten kennen een zorgplicht voor hun inwoners op het gebied van welzijn en sociaal domein. De Participatiewet (2015) en Wet gemeenschappelijke schuldhulpverlening (2012) vormen het wettelijk kader voor maatregelen die gericht zijn op de inkomenssituatie. Zo bevat de Participatiewet een aantal minimaregelingen, zoals de (algemene) bijstand, de individuele inkomenstoeslag, de individuele studietoelage, loonkostensubsidie en bijzondere bijstand. Verder ontvangt de gemeente specifieke middelen om armoede onder kinderen te bestrijden (Kleinsmagelden). De Wet gemeenschappelijke schuldhulpverlening (Wgs) regelt de taken en bevoegdheden voor het nemen van maatregelen voor personen met schulden binnen de gemeente.

Het huidige armoedebeleid is nog vastgesteld door de afzonderlijke raden van de voormalige gemeenten. De huidige raad blijkt op verschillende manieren betrokken te zijn bij de besluitvorming rond het armoedebeleid en schuldhulpverlening en ontvangt minimaal maandelijks informatie over armoede-gerelateerde onderwerpen. In de meeste gevallen gaat het om specifieke projecten of bezuinigingsvraagstukken. Gemeenteraadsleden geven aan dat er te weinig debat is over het doel

van het armoedebeleid, de inhoud, de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd en zien zij te weinig samenhang in het beleid. Vanuit het college en ambtelijke organisatie blijkt dat voor het goed invullen van de kaderstellende rol veel informatie nodig is en dat de uitgangspunten van het beleid niet concreet genoeg zijn om daar als raad sturing en richting aan te geven.

Conclusies:

1. De gemeente voldoet aan haar wettelijke taken: de verplichte regelingen vanuit de Participatiewet en Wgs worden uitgevoerd en de beleidsregels –de wijze waarop het college uitvoering geeft aan zijn beleid- liggen vast. Gemeente maakt gebruik van beleidsruimte zoals vrije keuze in een aantal inkomensgrenzen van de minimaregelingen. De Klijnsmagelden komen ten goede aan het kindpakket. Uitvoering van de schuldhulpverlening vindt plaats conform de Wgs en is gemandateerd aan de Kredietbank Midden-Groningen. In het beleidsplan schuldhulpverlening ontbreekt de manier waarop de kwaliteit van de integrale aanpak is gewaarborgd (art. 4 Wgs). Toezicht gebeurt via audits door NVVK en door de gemeente;
2. Er zit spanning tussen de langtermijnvisie van het armoedebeleid en de behoefte aan operationalisering van de resultaten. Gemeente is nog zoekende en groeiende om informatie te geven over de realisatie van de doelstellingen. Armoedebeleid op de politieke agenda blijkt bepaald te worden door financiële vraagstukken waar de gemeente mee kampt en een discussie over het beleid, de doelstellingen en de mate van realisatie ontbreekt. Informatie aan de raad bestaat uit verschillende thema's binnen het armoedebeleid, maar geeft onvoldoende handvatten om beleidsmatig te sturen. Informatievoorziening aan de raad is versnipperd wat kaderstelling lastig maakt. Nu stelt het college vaak de kaders voor en is de raad onvoldoende kritisch om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Het betrekken van de Adviesraad Sociaal Domein biedt kansen om kaderstelling verder vorm te geven.

Aanbevelingen:

1. Wees als raad zelf aan zet als het gaat om het invullen van de kaderstellende rol. Bepaal daarbij de keuze: of een langetermijnvisie of een meer concreet armoedebeleid. Ga als college hierover het debat aan met de raad;
2. Ga als college aan de slag met het operationaliseren van de brede visie en lange termijn doelstellingen naar een meetbaar beleid. Dit biedt ook voor de raad inzicht in de effecten

van het armoedebeleid en informatie om zijn kaderstellende en controlerende rol verder vorm te geven.

Deelvraag 2: “Hoe stuurt de gemeente erop, dat de instrumentenmix armoedebeleid maximaal bijdraagt aan de gestelde beleidsdoelen van de gemeente Midden-Groningen?”

Bevindingen:

Zijn er duidelijke doelstellingen met betrekking tot het armoedebeleid?

De gemeente heeft een duidelijke visie op het sociaal domein en rondom armoede en schuldhulpverlening. Het streven is om integraal te werken, bijv. via de sociale teams. Intergenerationele armoede en preventie krijgen veel aandacht. Het armoedebeleid is breed gedefinieerd, zowel binnen als buiten de gemeente houden veel organisaties zich hiermee bezig en de gemeentelijke doelstellingen behelzen diverse beleidsterreinen. Iedereen kan meedoen tegen zo min mogelijk belemmeringen en er bestaat een redelijk uitgebreid pakket aan minimaregelingen. Vanuit het werkveld is er waardering voor de ambities, inzet en betrokkenheid van de gemeente. De concretisering van de doelstellingen en de werkwijze missen, wat de samenwerking zowel binnen de gemeentelijke organisatie als daarbuiten met ketenpartners bemoeilijkt. Ambities van de gemeente onderschrijft men maar ziet hiervan te weinig terug in de concrete uitvoering. Schuldhulpverlening heeft een eigen beleidsplan met duidelijke doelstellingen en acties en is daarmee concreter. Cliënten zijn over het algemeen tevreden over het minimabeleid en de aangeboden regelingen. Een meerderheid heeft aan deze hulp voldoende, maar een deel van de doelgroep geeft aan niet in staat te zijn af en toe iets leuks te doen. Soms is het lastig de juiste informatie te vinden en verder blijkt dat een deel moeite heeft met het betalen van zorg- en reiskosten.

Hoe stuurt de gemeente erop dat de instrumentenmix optimaal wordt ingezet voor het bereiken van de doelstellingen en zijn hieraan prestatie-indicatoren gekoppeld?

De gemeente noemt in haar sociale visie een aantal kengetallen. Met deze kengetallen krijgt de gemeente meer inzicht in de sociale veerkracht en de mate waarin het leerproces landt in de uitvoerende organisaties. Deze indicatoren hebben als doel om het proces te voeden en dienen niet als afrekening. De visie maakt verder melding van de behoefte aan meer vormen van monitoring om op populatieniveau en trendniveau informatie te verkrijgen in hoeverre Midden-Groningen afwijkt van andere Groningse gemeenten. Deze vorm van monitoring verklaart ook waarom de ene aanpak wel werkt en de andere niet of in mindere mate.

Vanuit de P&C-cyclus krijgt de raad veel rapporten voorgelegd met verantwoording over de inzet van (financiële) middelen (Wmo, Jeugd en het sociaal team), maar ook maandrapportages vanuit BWRI.

Gemeente spant zich in om het bereik en de bekendheid van de minimaregelingen te vergroten. Ook het sociaal team en de ketenpartners spelen hier een rol.

De GKB vertaalt jaarlijks het beleidsplan naar een jaarplan, met daarin gerichte acties. Hierin staat per doelstelling weergegeven de gewenste norm, het resultaat, korte beschrijving van de activiteit, verantwoordelijke uitvoerders en eventuele succesfactoren en gedurende het jaar een actuele beschrijving van de stand van zaken. Periodiek ontvangt de raad hierover informatie.

Zijn de afgesproken doelen/prestaties in 2018 en 2019 ook bereikt en wat is hierbij de beeldvorming van de hierbij betrokken instanties?

De implementatie van de visie op sociale veerkracht en preventie van armoede heeft vertraging opgelopen. De financiële situatie en het verspreiden en concretiseren van de missie zijn hier debet aan. De resultaten van het armoedebeleid legt de gemeente vast in jaarstukken. Andere informatievoorziening aan de raad gebeurt periodiek met raadsbrieven of memo's en het gaat dan om aantallen gebruikers, klanten en verstrekkingen. Ook rapporteert de gemeente over het aantal gebruikers van regelingen. Een kwantitatieve en kwalitatieve verantwoording mist en van de meeste regelingen ontbreekt welk percentage van de doelgroep wordt bereikt. Evenmin staat niet aangegeven welk deel van de minima in de gemeente wordt bereikt en hoeveel huishouden missen als "verborgen armoede".

De effecten van de integrale aanpak laten zich volgens de gemeente lastig vatten in cijfers. Dit leidt ertoe dat de rapportages vooral inzoomen op inkomensarmoede maar niet op de andere aspecten uit de brede armoededefinitie. Wel zijn er veel initiatieven rond armoede en schulden via projecten en samenwerkingsverbanden, zonder dat er sprake is van een duidelijke koppeling aan de gemeentelijke doelen. Ook ontbreken gegevens of deze regelingen, projecten en samenwerkingsverbanden bijdragen aan het bereiken van het gewenste effect omdat metingen niet plaatsvinden.

Verder valt op dat binnen het brede spectrum van het sociaal domein veel mogelijkheden zijn voor ondersteuning aan burgers, maar dat beleidsmatig de samenwerking achter blijft. Kenmerkend daarbij is dat afdelingen alleen hun eigen facetten oppakken in de armoedebestrijding ondanks de overlap in doelgroepen. De samenwerking wordt zowel intern als extern niet volledig benut met als gevolg dat er overlap optreedt maar ook onbekendheid met elkaars werk.

Voor schuldhulpverlening ligt dit anders. Met resultaatindicatoren vindt toetsing van het gemeentelijk beleid plaats en beoordeling van de integrale schuldhulpverlening. Dit komt ook terug in de gemeentelijke begroting en jaarrekening.

Conclusies

1. Er is een integrale langetermijnvisie op het sociaal domein. Beleid is coherent opgebouwd en armoedebelief is hierin verweven. De breedte van de visie is zowel een kracht als een zwakte. Veel blijkt gerelateerd aan armoede, doelstellingen missen concreetheid en de vertaling naar de praktijk is voor verbetering vatbaar. De organisaties binnen het armoedepact missen ook deze concreetheid en zien nog te weinig van de visie uitgewerkt in de praktijk;
2. De gemeente geeft in haar visie aan tot monitoring voor het meten van langjarige effecten te willen komen. Deze worsteling laat zich ook zien in aan de ene kant de breedte van de doelstelling en de reikwijdte van de subdoelstellingen en aan de andere kant de resultaatmetingen. Deze brede aanpak is feitelijk te veel en te complex om hier goed op te acteren. KPI's ontbreken en cijfers zeggen dan weinig. Gemeente heeft moeite om de resultaten van de integrale aanpak te concretiseren;
3. Ook in het meten van de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd komt de strijd van de gemeente tussen de breedte van de doelstelling en de reikwijdte van de subdoelstellingen terug. De brede aanpak maakt het complex en is te veel informatie om hier eenvoudig over te rapporteren. Ook hier ontbreken KPI's om de cijfers te onderbouwen. Zo is het onduidelijk hoe de resultaten zich verhouden tot de inspanningen en kosten. Bijsturen bij afwijkingen is vrijwel onmogelijk. Voor schuldhulpverlening geldt dat de resultaten wel worden gemeten;
4. De gemeente en betrokken organisaties hebben genoeg ambities en ontplooiën veel activiteiten, maar niet programmatisch wat tot problemen in de uitvoering leidt.

Aanbevelingen:

1. Vertaal als college doelen naar een duidelijk takenpakket met concrete acties om betrokkenen (zowel beleidsmatig als uitvoerend) meer handvatten te geven voor de verdere invulling en uitvoering van het beleid, dit versterkt tevens het draagvlak;

2. Evalueer als college periodiek of werkwijzen naar behoren uitgevoerd kunnen worden en nog steeds passen binnen de visie. Dit verduidelijkt de beleidsdoelstellingen, de wijze waarop dit bereikt kan worden en maakt het beter uitvoerbaar;
3. Zorg als college dat de doelgroep goed op de hoogte is van de mogelijkheden en maak toegang laagdrempelig (taalniveau b, makkelijke aanvraagprocedures en juiste doorverwijzingen);
4. Zorg als college voor concretisering van de doelstellingen, gekoppeld aan meetbare cijfers;
5. Benut als college ketenpartners voor het verspreiden van informatie over minimaregelingen aan de doelgroep;
6. Zoek als college naar gemeenten met vergelijkbare problematiek voor het opzetten van een (regionale) benchmark;
7. Bevorder als college de integrale aanpak binnen de ambtelijke organisatie door afdelingen samen te laten werken vanuit een gezamenlijke visie;
8. Concretiseer als college het takenpakket voor de ketenpartners door dit te koppelen aan doelstellingen van armoedebeleid.

Deelvraag 3: “In hoeverre en op welke wijze stuurt de gemeente erop, dat de beschikbaar gestelde middelen voor armoedebestrijding zo doelmatig mogelijk wordt ingezet?”

Bevindingen:

De uitgaven voor armoedebeleid bedroegen in 2018 in totaal ruim 3.2 mln., in 2019 4.0 mln. en voor 2020 staat een bedrag van 3.9 mln. Begroot, voor 2021 ruim 4.3 mln. De kosten voor schuldhulpverlening bedragen voor 2018 en 2019 respectievelijk 0.9 mln. en 1.1 mln. en voor 2020 en 2021 staan 1.3 mln. respectievelijk 1.2 mln. begroot. Voor een gedetailleerd overzicht wordt verwezen naar pagina's 10 en 11 van het rapport.

De gemeente geeft jaarlijks een stijgend bedrag uit aan regelingen in het armoedebeleid. De verantwoording hierover loopt via de P&C-cyclus en worden aangeboden aan de raad. De ambities van de gemeente afgezet tegen de financiële situatie nopen de gemeente tot het maken van scherpe keuzes. Om een dilemma te schetsen: Meer inzetten op vroeg signalering in de schuldhulpverlening kan ertoe leiden dat er meer mensen met schulden in beeld komen. Dit is gunstig voor betrokkenen, want oplopende schulden treden dan doorgaans niet op. Maar inzetten op vroeg signalering leidt wel tot hogere uitvoeringskosten voor de gemeente. De kosten gaan dus voor de baat uit, maar deze kosten kan de gemeente maar moeilijk dragen.

Conclusies:

1. Er zit spanning tussen de gemeentelijke ambities en de beschikbare middelen. Beperkte financiële middelen dwingen tot het maken van scherpe en pijnlijke keuzes. Hierin zal de gemeente een balans moeten vinden;
2. De informatievoorziening aan de raad over de inzet van financiële middelen maakt het mogelijk dat de raad tussentijds kan bijsturen.

Aanbevelingen:

1. Voer als college en raad een discussie over reële ambities en haalbare mogelijkheden. Probeer deze discussie te voeren door het ontwikkelen van concrete doelstellingen en meetbare resultaten, waarbij KPI's een onderbouwing kunnen geven voor herverdeling van budgetten of doorvoeren van bezuinigingen;
2. Onderzoek als college de mogelijkheid tot het bundelen van budgetten. De tekorten op Jeugd en Wmo komen ook voort uit de relatief grote armoedeproblematiek in de gemeente en bundeling van budgetten kan ook bijdragen aan het versterken van de integrale samenwerking binnen het sociaal domein.
3. Voorkom dat cliënten vergelijkbare regelingen kunnen stapelen en werk als college toe naar één loket waar alle regelingen aangevraagd kunnen worden. Dit bevordert de regierol van de gemeente en versterkt de kaders voor samenwerking in de gemeente.

Ambtelijk wederhoor

Er heeft een ambtelijke feitenverificatie plaatsgevonden op de concept-rapportage van KWIZ. Op basis hiervan zijn wijzigingen doorgevoerd in het definitieve rapport.

Bestuurlijk wederhoor

Het college heeft van 24 februari 2021 tot 24 maart 2021 gelegenheid gekregen om zijn opmerkingen schriftelijk aan te bieden aan RKC. Deze bestuurlijke reactie is als bijlage bijgevoegd bij het rapport. De rekenkamercommissie heeft met instemming kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van het college en ziet hierin een goede basis om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

- Einde rapport -