

De raad van de gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
--	--	--	23 oktober 2018
behandeld door	doorkiesnummer	bijlagen	dossiernummer
P.B. Nieuwenhuis	14-0320	--	--
onderwerp			pr-nummer
Rekenkamerbrief armoedebeleid aan de hand van recente rekenkameronderzoeken.			--

Geachte raad,

De rekenkamer Lelystad heeft het genoegen u hierbij haar rekenkamerbrief aan te bieden van haar meta analyse op mogelijk bruikbare aanbevelingen uit rapporten van andere rekenkamers voor de herijking van het armoedebeleid in Lelystad. We zijn hierbij uit gegaan van negen rekenkameronderzoeken die recentelijk¹ door rekenkamers zijn gepubliceerd. De rapporten gaan in belangrijke mate over gemeenten, die redelijke gelijkenis vertonen met Lelystad op het gebied van welvaart, bevolking en arbeidsmarkt². In deze rekenkamerbrief lichten we toe, welke relevante rode draden we aangetroffen hebben in de onderzochte rapporten die mogelijk betekenis kunnen hebben voor het Lelystadse armoedebeleid.

Inleiding

Het armoedebeleid in Nederland is de afgelopen jaren inhoudelijk sterk veranderd. Twintig jaar geleden was het beleid van overheden vooral gericht op deelname aan betaalde arbeid als de oplossing voor het armoedeprobleem. Het huidige beleid legt de nadruk meer op het doorbreken van afhankelijkheid en het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid. Daarnaast is er een verschuiving geweest van een collectieve aanpak naar een individuele

¹ In ieder geval sinds 2015.

² Op basis van het gelijkenissen profiel dat de rekenkamer in 2016 heeft laten samenstellen door bureau Louter.

benadering. Maatwerk moet ervoor zorgen dat de juiste ondersteuning terecht komt bij de mensen die het echt nodig hebben. Bij de ontwikkeling en uitvoering van het armoedebeleid wordt in den lande in toenemende mate nadruk gelegd op preventie, vroegsignalering en aandacht voor speciale doelgroepen zoals kinderen en jongeren³.

Armoedebeleid is een ingewikkeld beleidsterrein; dat maakt dat er ‘verzachtende omstandigheden’ zijn voor de aangetroffen conclusies. De laatste jaren is er meer oog voor armoede als een samengesteld probleem. Daarmee raakt armoedebestrijding aan meerdere gemeentelijke beleidsterrein. Dat betekent dat gemeenten naast de inzet van het armoedebudget ook (grote) inspanningen verrichten op aanpalende beleidsterreinen, met name op het terrein van de Participatiewet. Dat er zoveel raakvlakken zijn met ander beleid, betekent dat het armoedebeleid integraal beleid moet zijn. Dat leidt er echter ook toe, dat het lastig is om de doelgroepen van armoedebeleid goed te definiëren en in kaart te brengen. Tenslotte is armoedebeleid een terrein waarop met veel maatschappelijke (charitatieve) organisaties wordt samengewerkt. Het maatschappelijk middenveld voert effectief een deel van het beleid uit. Dat er gewerkt wordt op basis van uitbesteding en regie draagt ook bij aan de complexiteit van het armoedebeleid.

De omvang van de groep huishoudens met een laag inkomen is lastig te beïnvloeden. Dat komt onder meer door de opbouw van het woningbestand. Wanneer er in een gemeente veel sociale woningbouw is, kan deze een relatief grote groep inwoners met een lager inkomen huisvesten. Wanneer de huren in die gemeente dan ook nog eens minder hoog zijn dan in de omgeving, heeft dit een aanzuigende werking. Hierdoor kunnen meer mensen met lage inkomens instromen. Inwoners van zo’n gemeente die sociaaleconomisch voortuitgang boeken, kunnen weliswaar verhuizen naar andere, betere woningen. De oude huurwoning wordt vervolgens weer bewoond door een volgend huishouden met een laag inkomen. De instroom van steeds ‘nieuwe’ minima van buiten de gemeente leidt ertoe, dat het aandeel huishoudens met een minimuminkomen ongeveer gelijk blijft. De invloed van de gemeente op bovenstaande ontwikkelingen is beperkt. Daardoor kan de gemeente de omvang van de groep huishoudens met een laag inkomen niet wezenlijk beïnvloeden⁴.

Verder is het grootste deel van het armoedebudget nodig voor de wettelijk verplichte bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Juist bij deze beleidsonderdelen is de beleidsruimte beperkt. Daar komt bij dat de invloed van de lokale regelingen op het inkomen van inwoners meestal ook beperkt is. Het leeuwendeel van het aanvullend inkomen van minima komt via landelijke regelingen, zoals de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Hiermee ontvangen huishoudens 27 tot 75% aan extra toeslagen. De gemeente voegt aan dat inkomen bij optimaal gebruik van de regelingen circa 2 tot 12% toe, afhankelijk van het huishoudtype en uitgaande van 110% van het sociaal minimum⁵. Ter illustratie van de effecten van het landelijke en het gemeentelijke beleid op het netto-inkomen van mensen met een laag inkomen is in de navolgende tabel een overzicht opgenomen van de gemiddelde resultaten van een aantal gemeenten.

³ De aanleiding hiervoor is het in 2013 verschenen rapport 'Kinderen in armoede in Nederland' (Steketee, e.a., 2013). Het rapport stelt dat zonder gerichte actie, de kans groot is dat kinderen en jongeren extra de dupe worden van de sinds de economische crisis toegenomen armoede. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen, waaronder het advies aan gemeenten om een Kindpakket samen te stellen dat in de meest noodzakelijke behoeften voorziet, aangevuld met zaken om te kunnen participeren in de samenleving.

⁴ Uit Armoede in Delft van de rekenkamer Delft van 26 oktober 2017.

⁵ Uit Armoede in Delft van de rekenkamer Delft van 26 oktober 2017

Huishoudtype 110% Wsm	Toevoeging aan het inkomen op basis van Rijksregelingen ¹⁵	Toevoeging aan het inkomen op basis van gemeentelijke regelingen ¹⁶
Alleenstaande	29%	2%
Alleenstaand ouder, 2 kinderen	75%	12%
Meer persoons zonder kinderen	27%	3%
Meer persoons, 2 kinderen	38%	9%

Uit Armoede in Delft van de rekenkamer Delft van 26 oktober 2017

Daarnaast besteden veel gemeenten een aanzienlijk bedrag aan het versoepelen van de inkomensgrens om in aanmerking te komen voor lokale regelingen⁶. Hierdoor is vaak weinig bewegingsruimte binnen het armoedebudget. Met andere woorden: de raad heeft meestal maar beperkt *'knoppen waar hij aan kan draaien'* als het gaat om armoedebeleid.

Welke rode draden kunnen we afleiden uit de andere onderzoeken?

Alle onderzochte gemeenten hanteren voor het armoedebeleid een brede definitie van armoede. Lelystad doet dat in haar beleid ook. Armoedebeleid wordt in grote lijnen gedefinieerd als beleid dat zich richt op zowel de inkomenspositie van inwoners als op meedoen in de samenleving. 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 negatieve gevolgen kunnen hebben op diverse aspecten van het leven en de ontwikkeling van mensen in armoede.

Wanneer we kijken naar de negen onderzochte rekenkamerkamerrapporten valt op dat het beleid van alle onderzochte gemeenten niet voldoende concreet en navolgbaar is. Dat is de hoofdconclusie die we kunnen trekken uit alle rapporten. De gemeenteraden zijn in die gemeenten veelal onvoldoende in staat te controleren of de beschikbare middelen voor armoedebeleid voldoende effectief en efficiënt worden besteed. De complexiteit van het beleidsterrein laat onverlet, dat de raad zou moeten kunnen vaststellen wat er van de inzet van de specifieke armoedemiddelen terecht komt en of het (vrij besteedbare deel van het) budget zo effectief en efficiënt mogelijk wordt besteed. Bijgevolg kan de raad ook niet (bij)sturen. Het blijkt regelmatig ook niet goed mogelijk om uit de reguliere P&C-cyclus af te leiden hoe hoog het armoedebudget precies is en waar het aan wordt besteed. Omdat armoedebeleid meestal geen eigen programma heeft in de gemeentelijke programmabegroting, bieden de reguliere P&C-stukken geen inzicht in dit soort budgettaire ontwikkelingen, uitgesplitst naar de diverse beleidsonderdelen. Zonder een voldoende inzicht is de raad als kaderstellend orgaan onvoldoende in staat afwegingen en keuzes te maken voor de besteding van de beschikbare middelen.

⁶ De belangrijkste beleidsvrijheid die gemeenten hebben is het bepalen van de draagkracht van inwoners met een laag inkomen. De gemeente kan de inkomensgrens om een beroep te kunnen doen op de bijzondere bijstand op hoger percentage van de bijstandsnorm vaststellen in plaats van de wettelijke norm van 100%. Deze bovenwettelijke grens is autonoom gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld door de inkomensgrenzen voor de collectieve zorgverzekering op bijvoorbeeld 130% van het wettelijk sociaal minimum te stellen in plaats van 100%). De gemeente heeft bijvoorbeeld ook een beperkte beleidsvrijheid om inwoners kwijschelding te verlenen van gemeentelijke belastingen.

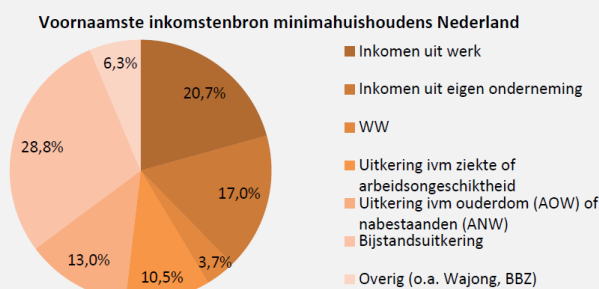
Dat de desbetreffende raden onvoldoende grip hebben op het armoedebeleid, heeft volgens de onderzochte rekenkamers een aantal oorzaken. Deze lichten we hierna toe.

Zicht op de opgave in het armoedebeleid onvoldoende

De omvang en aard van de maatschappelijke opgave moet in beeld zijn⁷. Mede door onvoldoende zicht op de maatschappelijke opgave, lukt het veel gemeenten niet om concreet en specifiek te maken welke maatschappelijke effecten de gemeente wil bereiken met het armoedebeleid. Voor veel gemeenten is hun armoedemonitor het belangrijkste instrument om met kwantitatief onderzoek objectief zicht te houden op de doelgroep. In lijn met de landelijke onderzoeken naar armoede, gaan de meeste gemeentelijke armoedemonitoren uit van een smalle definitie (waarin alleen naar inkomen wordt gekeken en niet ook naar deelname in de samenleving) van de doelgroep, omdat ze vaak vooral zijn gericht op curatief armoedebeleid⁸.

Zicht op minimaproblematiek uit landelijke cijfers

Jaarlijks stellen het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek een 'landelijke armoedemonitor' op: het Armoedesignalement. Deze biedt een aantal aanvullende inzichten wat betreft de armoedeproblematiek. Zo wordt hierin op basis van cijfers van het CBS dieper ingegaan op de belangrijkste inkomstenbron van minimaalhuishoudens. Hieruit blijkt dat in 2013 ruim 37% van de minimaalhuishoudens in Nederland wel aan de slag is, maar uit de eigen baan of onderneming te weinig inkomsten haalt om boven de armoedegrens uit te komen.



Uit evaluatie armoedebeleid rkr Groningen februari 2016

Daarbij komt dat meestal alleen de armoedeproblematiek in kaart wordt gebracht van de huishoudens die op dit moment gebruik maken van één of meerdere armoederegelingen van de gemeente.

Hiermee zijn echter niet alle minima in beeld: zo ontbreken gegevens over inwoners met een minimuminkomen die geen gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen. De cijfers uit de meeste gemeentelijke armoedemonitoren zijn daarmee per definitie een onderschatting van de armoedeproblematiek en de opgave waar de gemeente voor staat. Er zijn meestal wel gegevens over de wijken waar de opgave het grootst is, de mate waarin langdurige armoede een probleem is en de omvang van de groep kinderen die in armoede opgroeit.

Tegelijkertijd ontbreekt het met het oog op de brede definitie in de armoedemonitoren vaak aan cruciale informatie voor het goed in beeld krijgen van de maatschappelijke opgave:

1. De cijfers zeggen niets over de mate waarin arme huishoudens participeren. Welk deel van de minimapopulatie doet nog mee aan het arbeidsproces? Welk deel van de minimapopulatie werkt niet, maar

⁷ Concreet en in het kort: niet alleen in beeld brengen hoeveel huishoudens een laag inkomen hebben en de samenstelling van die huishoudens, maar ook waar de participatie achterblijft en wat de oorzaak is van de armoede.

⁸ **Curatief minimaalbeleid:** Het beleid en de instrumenten zijn erop gericht om een bestaande armoedesituatie te verzachten of te herstellen. Dit beleid bestaat uit financiële tegemoetkomingen voor de doelgroep. Hierin staan de financiële belemmeringen centraal. **Preventief armoedebeleid:** Het beleid en de instrumenten zijn erop gericht om een situatie van armoede te voorkomen. Deze vorm van beleid bestaat uit voorlichtingen, cursussen en een goede signalering onder risicogroepen. Hierbij staan signalering en informeren centraal. **Activerend armoedebeleid:** Het beleid en de instrumenten zijn erop gericht om participatieproblemen en sociaal isolement te voorkomen of te herstellen. Dit spoor van beleid bestaat uit verschillende vormen van participatiebevordering en het wegnemen van belemmeringen hiervoor. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan re-integratie, verslavingszorg of psychische begeleiding. Hierbij staat sociale activering centraal.

heeft nog volop contacten in de buurt of als vrijwilliger? En bij welk deel van de minimapopulatie is er sprake van sterke vereenzaming?

2. De cijfers uit de gemeentelijke armoedemonitoren zeggen meestal niet veel over de oorzaken van de armoedeproblematiek. Ook dit belemmert het zicht op de opgave: hoe ingewikkeld of realistisch is het dat een huishouden uit de armoede kan worden geholpen? Bij welk deel van de minimahuishoudens is bijvoorbeeld sprake van een chronische ziekte die maakt dat er geen zicht is op verbetering van de inkomenssituatie via werk? Bij welk deel van de populatie is het onvoldoende beheersen van de taal of een gebrek aan opleiding de oorzaak? En welk deel is bereid en capabel om te werken, maar kan door het ontbreken van geschikte vacatures geen werk vinden?

Ook het college kan bij de vormgeving en de uitvoering van het beleid gehinderd worden door een gebrek aan inzicht in de precieze aard en de oorzaken van de problematiek en de ontwikkelingen binnen en tussen de verschillende doelgroepen van het armoedebeleid.

Wel algemene wensen, maar geen concrete gewenste maatschappelijke effecten en doelen

Om te kunnen sturen en controleren moet de raad concreet vaststellen wat precies met het armoedebeleid bereikt moet worden. De gemeenten (colleges en raden) spreken vaak wel algemene wensen uit, zoals het zoveel mogelijk bestrijden en verlichten van armoedeproblematiek of het vergroten van de participatie, maar slagen er niet in deze gewenste effecten concreet te maken, zodat ze ook geëvalueerd kunnen worden. Het is niet duidelijk wat nu de situatie is en wat precies verbeterd moet zijn. Er is vaak geen zicht op de maatschappelijke effecten die met het armoedebeleid gerealiseerd moeten worden.

Het ontbreken van eenduidige en concreet geformuleerde beoogde (maatschappelijke) effecten, bemoeilijkt bijgevolg ook het formuleren van goede indicatoren, die zicht geven op de mate waarin doelen en resultaten worden bereikt. Het is vaak niet duidelijk hoe de raad moet gaan beoordelen of het armoedebeleid een succes is⁹. Zolang dit aan de voorkant niet duidelijk is, is het over een aantal jaar ook lastig om op basis van een evaluatie een uitspraak te doen over effectiviteit en efficiëntie van het beleid en zijn er ook geen afwijkingen vast te stellen.

Wanneer de problematiek en oorzaken van armoede van verschillende subdoelgroepen scherper in beeld zijn, zou het ook beter mogelijk moeten zijn concrete en realiseerbare beoogde effecten te formuleren. Daarbij kan dan duidelijk worden dat voor de ene subdoelgroep armoedeverlichting het hoogst haalbare is, terwijl de gemeente bij andere subdoelgroepen de armoede echt wil bestrijden. Dit maakt het bovendien mogelijk om scherper te kiezen bij de inzet van middelen: waar liggen de grootste opgaven en ambities en waar moeten we dus meer of minder geld op inzetten?

⁹ Een concreet voorbeeld op het gebied van schuldhulpverlening: Gemeenten bieden na een schuldhulpverleningstraject een vorm van nazorg aan. Nazorg bestaat bijvoorbeeld uit het afbouwen van budgetbeheer en contacten en controle na schuldbemiddeling. De effecten van nazorg zijn vaak niet bekend. Om deze effecten te meten is het belangrijk om te weten hoeveel cliënten na afronding van een traject opnieuw in de schuldhulpverlening terechtkomen. Meestal wordt echter niet bijgehouden hoeveel recidivisten er zijn. Ook wordt er vaak geen eenduidige definitie van recidive gehanteerd. Daarom is niet te zeggen of nazorg een positief effect heeft op de bestendigheid van het schuldhulpverleningstraject.

Meestal beleidsmatig een nadruk op concrete maatregelen

De in de rekenkameronderzoeken aangetroffen gestelde doelen voor het armoedebeleid, beperken zich meestal tot de uitvoering en het gebruik van projecten en maatregelen. Deze aspecten echter zijn onvoldoende specifiek en onvoldoende te evalueren om te dienen als indicator voor het succes van het armoedebeleid. Het zicht beperkt zich tot de voortgang, uitvoering en het gebruik van concrete regelingen en projecten, met incidenteel enig zicht op de hiermee gerealiseerde effecten. Risico van het gebrek aan duidelijkheid over de beoogde en gerealiseerde maatschappelijke effecten, is dat de discussie in de raad ook enkel gaat over uitvoeringszaken en concrete projecten en regelingen, zonder dat de vraag wordt beantwoord of de gemeente nu de gewenste effecten bereikt. Vaak sturen raden dan ook op (toename van) gebruik van middelen.

Verbinding met andere beleidsterreinen in sociaal domein onvoldoende expliciet en concreet

Er zijn in de onderzochte gemeenten veel regelingen en projecten in het kader van armoedebeleid en aanpalend beleid. Veel gemeenten zetten er op beleidsmatig niveau nadrukkelijk op in het armoedebeleid te verbinden met andere beleidsterreinen. Het armoedebeleid staat immers niet op zichzelf en de doelgroep van het armoedebeleid is vaak ook de doelgroep van andere gemeentelijke beleidsterreinen. Bijvoorbeeld:

- Het participatie en re-integratiebeleid: een aanzienlijk deel van de minima heeft als voornaamste inkomstenbron een uitkering op basis van de Participatiewet.
- Het onderwijsbeleid: in de Lokale Educatieve Agenda wordt in veel gemeenten nadrukkelijk aandacht besteed aan armoede. Het armoedebeleid haakt hier op in met een groot aantal projecten en regelingen die samen met de scholen worden uitgevoerd of waar de scholen naar kunnen verwijzen.

Wanneer vanuit het armoedebeleidsperspectief naar afzonderlijke onderdelen van het sociaal domein gekeken wordt, treffen de rekenkamers daar vaak nauwelijks expliciet en meetbaar gemaakte samenhang aan. Dit wil niet zeggen dat de samenhang er niet is, maar het ontbreken van een integraal overzicht met daarin de maatregelen en ontwikkelingen per deelbeleid maakt het lastig voor de raad om een objectief oordeel te vellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De raad kan dan alleen politieke controle toepassen¹⁰. Daardoor kan er ook twijfel rijzen over de efficiëntie van het stelsel in zijn geheel: bijvoorbeeld is er niet te veel overlap en weten minima wel het overzicht te bewaren?

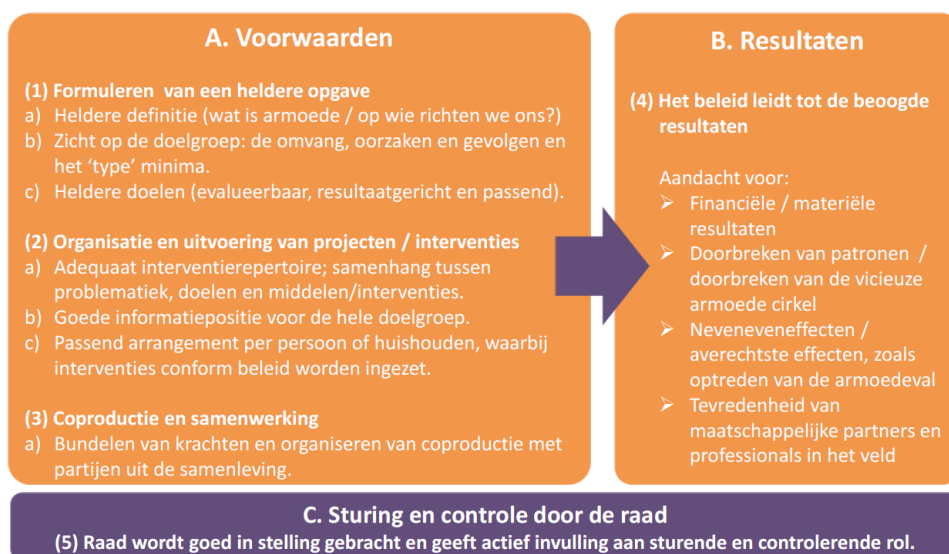
Los van de grip van de raad op het armoedebeleid, zijn er vanuit het perspectief van cliënten omstandigheden die de effectiviteit van het armoedebeleid kunnen belemmeren. In sommige onderzochte rapporten wordt gewezen op de belemmerende werking van aanbodgericht beleid. Hiermee bedoelen de desbetreffende rekenkamers, dat een groot aantal projecten en maatregelen in goede samenwerking met de partners uit de samenleving wordt uitgevoerd. De interventiearrangementen komen daarbij regelmatig vraaggericht tot stand, maar de uitvoering hiervan gebeurt meestal aanbodgericht. Verschillende afdelingen van de gemeente en organisaties uit het maatschappelijk middenveld voeren elk een deel van het aanbod uit. De gemeenten en maatschappelijke organisaties proberen via goede communicatie minima op de hoogte te stellen van het beschikbare aanbod. Het wordt vervolgens meestal als de verantwoordelijkheid van de minima zelf gezien om hier gebruik van te maken.

¹⁰ Controle met als referentiekader de eigen politieke uitgangspunten.

In de praktijk wordt het aan deze minima zelf overgelaten het eigen maatwerk te organiseren door het juiste aanbod om zich heen te verzamelen. Huishoudens kunnen bij verschillende ‘aanbieders’ langs gaan voor regelingen en projecten, zonder dat er één aanbieder is die het overzicht houdt, de gezinssituatie goed in kaart brengt en een aanbod op maat organiseert. Uit een aantal van de onderzochte rapporten blijkt dat van een deels kwetsbare groep te veel eigen kracht verwacht wordt. Gevolg van een dergelijke aanbodgerichte aanpak is dat het soms ‘van toevalligheden aan elkaar hangt’ welke regelingen cliënten wel gebruiken en van welke niet. Het nadrukkelijker inzetten van sociale wijkteams¹¹ en CJG – alsmede een goede samenwerking tussen die gremia - biedt de mogelijkheid de uitvoering meer vraaggericht te organiseren en tot maatwerk per huishouden te komen.

Welke aanbevelingen uit de rekenkamerrapporten zijn mogelijk bruikbaar in de Lelystadse context?

In alle onderzochte rapporten worden onder meer aanbevelingen gedaan meer inzicht te krijgen in de doelgroep, oorzaken van armoede en de lokale opgave op het gebied van preventief en curatief armoedebeleid, concrete doelen stellen voor armoedebeleid en voor monitoring van de effecten van armoedebeleid. Het rapport van de rekenkamer Groningen geeft naar onze inschatting de meest gedetailleerde, concrete en duidelijke uitleg bij deze aanbevelingen van alle rapporten. Vandaar dat vooral door dit rapport inspiratie vormt voor het samenvatten van de aanbevelingen. Onderstaande afbeelding geeft een goed overkoepelend beeld van wat bedoeld wordt met de aanbevelingen.



Evaluatiemodel uit evaluatie armoedebeleid rkr Groningen februari 2016

¹¹ De onderzochte gemeenten hanteren vaak verschillende namen waarmee sociale wijkteams worden aangeduid.

Maak concreet welke maatschappelijke effecten de gemeente met het armoedebeleid wil realiseren

- Wil de raad kunnen controleren wat het college gedaan heeft, zal hij concrete doelen moeten vaststellen.

Concretiseer daarom ideaalbeelden als *'niemand zakt door de ondergrens'* en *'wij willen niet dat mensen aan de kant staan omdat ze geen werk hebben'*. Formuleer per subdoelgroep realistische en evalueerbare streefdoelen, in termen van aantallen, beleving door de doelgroep, kwaliteit van dienstverlening of maatschappelijk effect¹². Dit betekent bijvoorbeeld het stimuleren van autonomie en activering bij de ene subdoelgroep en het verzachten van negatieve gevolgen van armoede bij andere subdoelgroepen¹³.



Van ideaalbeeld naar doel. Uit evaluatie armoedebeleid rekenkamer Groningen februari 2016

- Maak dit mogelijk door te werken aan scherper zicht op de huidige lokale armoedeproblematiek. Zoom hierbij in op de oorzaken en gevolgen van armoede bij verschillende subdoelgroepen en daarmee ook op de aangrijpingspunten voor gemeentelijk beleid: wie komt waardoor in armoede of schulden (doelgroep), hoe vaak gebeurt dit (frequentie) en hoe kunnen problemen tijdig worden gesignaleerd om problematische schulden te voorkomen (preventie en nazorg). Breng de verschillende oorzaken en gevolgen voor problematische schulden in kaart, zodat deze kunnen dienen als uitgangspunt voor gemeentelijk beleid. Maak op basis van inzicht in de armoede- en schuldenproblematiek een duidelijke afweging over de gewenste inzet of herverdeling van beschikbare middelen. Voorwaarde hiervoor is duidelijkheid over wat wenselijk is, haalbaar en efficiënt.
- Maak op basis van het zicht op de huidige situatie een transparante en scherpe afweging over de gewenste inzet van middelen. De geschetste werkwijze zou dit mogelijk moeten maken. College en raad beantwoorden samen vragen als *'wat vinden we met name onwenselijk in de huidige situatie?'*, *'hoe realistisch is het om dat op te lossen?'* en *'waar kunnen we onze middelen zo efficiënt mogelijk inzetten, om vervolgens tot een transparante verdeling van beschikbare middelen te komen?'*.

¹² *Houdt er rekening mee dat verschillende perspectieven mogelijk zijn: gaat het om 'beleving door de doelgroep', 'meedoen met de samenleving' of 'maatschappelijk effect'? Een concreet voorbeeld op het gebied van schuldhulpverlening: voor de schuldhulpverlening (oplossen en beheersbaar maken van schulden) is een voorbeeld van een concreet doel om voor minimaal 75 procent van de huishoudens die een beroep doen op schuldhulpverlening, te komen tot een structurele oplossing van de schulden of tot een situatie waarin de schulden beheersbaar zijn en geen belemmering meer vormen voor deelname aan de samenleving.*

Het is daarbij aan te bevelen ook duidelijke eisen aan de doorlooptijden van de verschillende trajecten. Besteed daarbij ook aandacht aan (belangrijke) schuldeisers met als doel dat zij sneller meewerken en/of reageren. Immers, de doorlooptijd van de schuldregelfase is, naast de situatie van de cliënt, ook afhankelijk van de medewerking van schuldeisers.

¹³ *Zie figuur 0.1: Evaluatiemodel op deze pagina.*

Maak resultaten op verschillende niveaus zichtbaar

Resultaten kunnen op diverse niveaus inzichtelijk worden gemaakt. Zicht op de maatschappelijke eindeffecten is het hoogste niveau: hier is het immers uiteindelijk om te doen. Zicht op de ingezette middelen is het laagste niveau: dit zegt niet of nauwelijks iets over wat er gerealiseerd is.



Prestatieladder uit evaluatie armoedebeleid rekenkamer Groningen februari 2016

Breng meer expliciet samenhang binnen het armoedebeleid tussen armoedebeleid en het aanpalende beleid voor het sociale domein.

De samenhang tussen het armoedebeleid en ander beleid dat maatschappelijke participatie nastreeft (Wmo, Participatiewet) is er, maar vaak lastig te doorgronden. Met het aanbrengen van meer samenhang tussen (meetbare) doelen en middelen en het maken van dwarsverbanden in de informatie naar de raad, stelt het college de raad beter in staat te controleren of het armoedebeleid en ander beleid dat op inkomensondersteuning en participatie is gericht, de gewenste uitkomsten heeft dan wel bijgestuurd moet worden.

De samenhang kan in meerdere opzichten expliciet worden gemaakt: in de keten van preventie tot nazorg, de financiële en sociale problematiek in onderlinge samenhang, informele en formele hulpverlening op elkaar afstemmen en de rol en functie van de wijkteams ten opzichte van andere ketenpartners.

Koppel de (bestuurlijke) informatievoorziening en monitoring aan de scherper geformuleerde beoogde effecten. Zorg dat inzichtelijk is of de beoogde doelen gerealiseerd worden en in welke mate het beleid effectief is.

- Informatie en monitoring is noodzakelijk voor een goede controle op en bijsturing van schuldhulpverlening. Zorg dat inzichtelijk is of de beoogde doelen zijn gerealiseerd en in welke mate het beleid effectief is.
- Vertaal de beoogde effecten in een beperkt aantal evaluatiecriteria: 'waar moeten we zicht op hebben om de effectiviteit van het beleid te kunnen beoordelen?'. Denk aan de maatschappelijke participatie of arbeidsparticipatie van minimahuishoudens.

- Richt de informatieverzameling op deze evaluatiecriteria. Breng niet alleen per project of regeling het gebruik in kaart, maar zorg dat per huishouden in kaart gebracht wordt welke regelingen en projecten gebruikt worden en welke effecten dit heeft op de evaluatiecriteria. Zo ontstaat bijvoorbeeld zicht op het aantal huishoudens dat uit de armoedesituatie weet te komen, welke regelingen of projecten hieraan bijdragen en of de gemeente op de goede weg is. Het is de bedoeling zo beter inzicht te krijgen in de succes- en faalfactoren van beleid.
- Bij het vergelijken met andere gemeenten of andere organisaties (bijvoorbeeld een vergelijking tussen de lokale slagingspercentages en die van de NVVK¹⁴): maak scherp wat het verschil is tussen de eigen definitie en berekeningsformules en elders gebruikte definities en formules.
- Benut de maatschappelijke context beter bij het formuleren van nieuw beleid. Zo beveelt de Delftse rekenkamer aan om bij het formuleren van beleid zowel externe factoren die buiten het bereik van de gemeente liggen als oorzaken van niet-gebruik waarop de gemeente wel invloed heeft, te betrekken. Betrek hierbij ook onderzoek naar de inzichten van ketenpartners over de ontwikkelingen binnen de doelgroep ten behoeve van toekomstig beleid.
- Zoek naar mogelijkheden om de informatiepositie (van de raad) op een efficiënte manier te verbeteren door de informatie van verschillende afdelingen, ketenpartners en (vrijwilligers)organisaties slimmer te combineren. Het is belangrijk dat de raad zelf ook actief stuurt op de informatievoorziening die hij ontvangt (of wil ontvangen). In andere gemeenten heeft de raad bijvoorbeeld gevraagd om de waardering van minima voor alle armoede projecten in kaart te brengen en de informatie over de uitvoering meer te clusteren.
- Zorg voor een duidelijk, consistent en compleet overzicht van en inzicht in de kosten van het armoedebeleid. Daarvoor is een aansluiting tussen de concrete beleidsdoelstellingen en de P&C-cyclus nodig, voor inzicht in bestedingen, effecten en doelmatigheid, maar ook de dekking van het armoedebeleid. Zo wordt bijvoorbeeld aanbevolen de uitvoeringsorganisaties in hun reguliere P&C-rapportages een paragraaf te laten opnemen waarin zij zich verantwoorden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering. Het is ook hiervoor belangrijk de algemene beleidsdoelen uit te splitsen naar subdoelen, die vervolgens gekoppeld worden aan doelgroepen, regelingen en instrumenten voor preventief en curatief armoedebeleid. Op deze manier ontstaat er samenhang in beleid en is voor elk van de instrumenten duidelijk wat de beoogde doelen zijn. Bovendien worden de beleidsdoelen in het jaarverslag gekoppeld aan prestatie-indicatoren, die een beeld geven van het behalen van de doelen. Een dergelijke opbouw maakt het de raad in enige mate mogelijk zicht te krijgen op het behalen van doelen.

¹⁴ De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is een Nederlandse koepelorganisatie voor schuldhulpverlening waar meer dan negentig openbare instellingen en private ondernemingen die financiële diensten aanbieden, bij zijn aangesloten. De organisatie werd in 1932 opgericht om de woeker te bestrijden in Nederland

- Zorg dat de raad op een zodanige wijze wordt gepositioneerd, dat hij zijn kaderstellende rol op de juiste wijze kan vervullen bij het vaststellen van beleid en zijn controlerende rol bij de verantwoording over het beleid. Evalueer de uitvoering periodiek (met een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek). Het is nodig dat de aangeleverde informatie op het niveau is van de raad.

Bijvoorbeeld: als het doel is om armoede te voorkomen of op te lossen – minder armoede dus -, dan is een stijging van het gebruik van de bijzondere bijstand en declaratieregelingen misschien een teken dat het niet goed gaat. Blijkbaar verkeren meer mensen in armoede dan voorheen. Het is belangrijk onderzoek te doen om het verschijnsel te verklaren.

Wanneer het doel is om de gevolgen van armoede te verzachten, is de controle in zekere zin veel eenvoudiger. Als verzachting van armoede het hoofddoel is, dan heeft het gemeentebestuur in belangrijke mate genoeg aan gegevens over de rechtmatigheid van de verstrekking van de (financiële) ondersteuning. Immers: als duidelijk is dat mensen op grond van bijvoorbeeld inkomensgegevens recht hebben op die ondersteuning, dan weet je dat je met de verstrekte ondersteuning hebt bijgedragen aan verzachting van de armoede. Daarmee is de doeltreffendheid zichtbaar gemaakt. In deze redenering is een stijging van het gebruik van regelingen een indicator dat het goed gaat met de uitvoering van het beleid. Hoe meer mensen immers (rechtmatig) gebruik maken van de regelingen, des te meer verlichting van armoede. Deze manier van redeneren lijkt te gelden voor het grootste deel van het budget dat aan bijzondere bijstand, declaratieregelingen en kwijtschelding van belasting wordt uitgegeven: dat zijn middelen waarmee mensen aan bepaalde basisbehoeften worden geholpen, of waardoor ze simpelweg wat extra te besteden krijgen.

Zo zou er een politieke discussie kunnen plaatsvinden over de vraag of de vrij inzetbare middelen op de meest effectieve en efficiënte manier worden ingezet. Moet de armoede van gezinnen met kinderen extra worden verlicht ten koste van die van bijvoorbeeld alleenstaanden of ouderen? Beide huishoudenstypes kunnen een vergelijkbaar inkomen hebben, maar welke wil je het meest tegemoet komen? Dat is een politieke afweging, die de raad kan maken.

Ga uit van populatie gestuurd beleid, het niveau van de doelgroep en een aanbiedende / ondersteunende (outreaching) aanpak

Het beleid van veel gemeenten voor de bestrijding van armoede (zowel preventief als curatief) lijkt vooral ingestoken te zijn op samenwerking met het veld en aanbod van concrete maatregelen. Door de aandacht te verleggen naar populatie gestuurd beleid¹⁵ kan – volgens een aantal rekenkamers die hier onderzoek naar hebben gedaan - optimaal aan de kansen en beperkingen van de verschillende groepen inwoners binnen de doelgroep tegemoet worden gekomen.

¹⁵ De vraag vanuit de doelgroep / lokale samenleving staat centraal.

In het verlengde van populatie gestuurd beleid, ligt ook de waarschuwing van diverse rekenkamers dat de doelgroep vaak minder zelfredzaam is dan veelal wordt aangenomen. Uit diverse rekenkameronderzoeken blijkt, dat de complexe regelgeving plannings- en communicatievaardigheden vereist waarover niet iedereen in de doelgroep beschikt. Zo begrijpt bijvoorbeeld niet iedereen (ingewikkelde) aanvraagformulieren.

Een ander punt van aandacht bij de communicatie is de kwaliteit van de gemeentelijke website: die moet duidelijk en gebruikersvriendelijk zijn en goed bundelde informatie geven. Concreet voorbeeld: de informatie mag niet versnipperd op de website staan en de menustructuur van de site moet voor zich spreken. Ook eventuele brochures over de dienstverlening moeten kort en bondig zijn en gemakkelijk leesbaar (niet te ingewikkeld en geschikt voor laaggeletterden, bijvoorbeeld taalniveau¹⁶ [A2 of B1](#))¹⁷. Een andere optie is het inzetten van alternatieve vormen van communicatie. Bijvoorbeeld in Eindhoven werken enkele gemeenteraadsfracties samen aan een voorstel om [filmpjes in te zetten in plaats van brieven](#) voor de communicatie met bepaalde groepen inwoners.

Om preventie en nazorg zo effectief mogelijk te laten zijn, achten rekenkamers het belangrijk niet te vanzelfsprekend uit te gaan van zelfredzaamheid van huishoudens in een armoedesituatie. Gemeenten en maatschappelijke partners doen er goed aan te proberen deze huishoudens actief te wijzen op de beschikbare ondersteuningsmogelijkheden en hen actief door te verwijzen naar maatschappelijke organisaties. Dit betekent vaak wel dat traditionele taak- en rolopvattingen veranderen en dat consultants veel breder moeten signaleren en oog moeten hebben voor de vraag achter de vraag.

Outreachinge arrangementen en projecten hebben tevens een positief effect op het gebruik van regelingen. Zo wordt bijvoorbeeld aanbevolen te investeren in een goede aansluiting van de regelingen en projecten uit het armoedebeleid en de sociale wijkteams. Deze teams kunnen volgens het principe één gezin, één plan, één regisseur met huishoudens aan de slag en daarbij de regelingen en projecten op maat inzetten.

¹⁶ Er bestaat een meetlat om het taalniveau van een tekst te bepalen. Deze meetlat is ontwikkeld door de Raad van Europa en is geschikt voor alle Europese talen: het Europees Referentiekader. Het Europees referentiekader geeft aan, aan welke kenmerken een tekst moet voldoen om voor een lezer met een bepaald taalniveau toegankelijk te zijn. Het Europees Referentiekader onderscheidt zes taalniveaus: A1, A2, B1, B2, C1 en C2.

¹⁷ Het niet-gebruik van regelingen kan o.a. volgens de rekenkamers van Delft en Groningen verschillende oorzaken hebben (Delft en Groningen). Onder andere:

- De communicatie met de doelgroep is vooral digitaal en er zijn nauwelijks nog fysieke loketten. Persoonlijk contact is het beste en daaraan ontbreekt het nagenoeg.
- De inwoner moet zelf naar de gemeente toekomen, de gemeente gaat zelf nauwelijks de wijken in met het oogmerk armoedebestrijding. De gemeente staat hierdoor te ver van de doelgroep af.
- Regelingen zijn vaak niet bekend bij de doelgroep. Via meer gerichte voorlichting kunnen burgers beter op de hoogte worden gesteld van de regelingen die er zijn.
- De systemen in Nederland zijn te complex geworden. Daardoor weten mensen niet goed meer hoe ze met geld en instanties om moeten gaan. Ze raken het overzicht kwijt. Volgens de ketenpartners hebben veel mensen niet de kennis en het vermogen om de ingewikkelde formulieren goed in te vullen en hebben ze er problemen mee dat steeds meer zaken uitsluitend digitaal geregeld kunnen worden. Behalve de benodigde toegang tot internet/de digitale wereld (zoals een computer, internetaansluiting, betrouwbare opslag, printfaciliteiten) is ook kennis nodig over hoe hier goed mee om te gaan.
- Psychologische factoren: mensen denken dat ze niet in aanmerking komen door de overdaad aan voorwaarden, ze snappen de voorwaarden en formulieren niet, ze kunnen het formulier niet volledig invullen of weten niet alle benodigde bewijsstukken te vinden, ze zijn bang dat ze later geld moeten terugbetalen, of ze zijn te trots om er gebruik van te maken.
- Een grote nadruk op handhaving waardoor een deel van de doelgroep bang is om hun situatie te veranderen en te gaan participeren. Zij zijn bang dat zij fouten maken bij een verandering in hun inkomenssituatie en gekort worden op hun uitkering. Nadruk op handhaving belemmert dus de zelfredzaamheid en activatie.

Tot slot

Het overkoepelende beeld uit deze rekenkamerrapporten is dat de gewenste doelstellingen, effecten en bereik van het armoedebeleid – en de maatregelen in het kader daarvan - in het algemeen niet erg scherp zijn omschreven en dat het ook lastig is de benodigde scherpste aan te brengen daarin. Het blijkt wel goed mogelijk te discussiëren over wat ‘*in het armoedebeleid wordt gestopt*’, maar wat eruit moet komen is moeilijk te definiëren. Uit recente berichtgeving in de media blijkt ook dat er regelmatig sprake van ‘stille armoede’ – bijvoorbeeld na echtscheiding en pensionering - en ‘[werkende armen](#)’. Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert dat gemeenten in hun beleid relatief weinig specifieke aandacht schenken aan werkende armen en dat er ook weinig zicht is op de effectiviteit van het gemeentelijk armoedebeleid voor werkende armen. Dit wordt niet systematisch bijgehouden¹⁸. Vaak zijn de oorzaken van armoede bij gemeenten onbekend, waardoor het ook lastig is om effectief beleid te maken. Het is daarom belangrijk ook de oorzaken van armoede te onderzoeken en helder te maken.

Ondanks alle voetangels en klemmen en mogelijkheden en onmogelijkheden, is het raadzaam dat de raad met het college in gesprek gaat over zijn de verwachtingen van de effecten en resultaten van het armoedebeleid. Deze rekenkamerbrief is bedoeld om de raad hiervoor handvatten te geven. De rekenkamer Lelystad beveelt de raad aan deze brief aan te grijpen om in gesprek te gaan met het college over de gewenste doelen en effecten van het te herijken Lelystadse armoedebeleid.

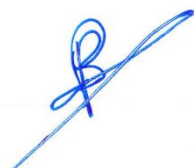
Een andere suggestie zou kunnen zijn, dat de Lelystadse gemeenteraad in een buitenraad-setting met de Lelystade doelgroep voor armoedebeleid kan gaan spreken. De uitkomsten van dat gesprek kan hij dan gebruiken bij de verdere beleidsvorming. Bijvoorbeeld kan de raad dan na twee jaar weer met de doelgroep spreken om te bezien wat het beleid heeft opgeleverd in de praktijk.

Indien u naar aanleiding van dit rekenkamerrapport vragen en / of opmerkingen heeft, kunt u contact opnemen met de rekenkamer Lelystad. Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben ingelicht.

Met vriendelijke groet,

de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,



de voorzitter,



¹⁸ Bron: SCP-studie [Als werk weinig opbrengt](#): *Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. 3 oktober 2018. Waarbij we specifiek aandacht vragen voor de figuren 4.1 en 4.2 op pagina 56 tot en met 58 van dit rapport van het SCP.

Onderzochte rekenkamerrapporten

- Armoede in Delft (rekenkamer Delft): 26 oktober 2017
- Armoede in beleid - rijkdom in uitvoering (rekenkamercommissie Deventer): 9 juni 2015
- Schuldhulpverlening gemeente Eemsmond rekenkameronderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van schuldhulpverlening (rekenkamercommissie 't Hoogeland): 2016
- Evaluatie armoedebeleid van gemeente Groningen (rekenkamer Groningen): februari 2016
- Schulddienstverlening nader bekeken. Een evaluatie van de schulddienstverlening voor de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal (Samenwerkende rekenkamers: rekenkamercommissie Almelo, rekenkamercommissie Borne, rekenkamercommissie Enschede, rekenkamercommissie Hengelo): 14 november 2016
- Armoedebeleid Maastricht: een analyse van het armoedebeleid en -budget van de gemeente Maastricht (rekenkamer Maastricht): april 2018
- Koepelnotitie onderzoeken armoedebeleid (rekenkamer West Brabant): januari 2017
- Armoede, een voortdurende zorg; rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het armoedebeleid (rekenkamercommissie Doetinchem): maart 2016
- Armoedebeleid: rekenkameronderzoek naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het armoedebeleid in de gemeente Oostellingwerf (rekenkamercommissie Oostellingwerf): april 2017