

Armoede in Beesel

Armoedebeleid en stille armoede

Rekenkamercommissie Gemeente Beesel

1-10-2019

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Voorwoord	2
1. Onderzoeksvraag/ normenkader	
Inleiding	3
Onderzoeksvraag	3
Normenkader	3
2. Armoede in Beesel	
Definitie	4
Beesel	4
3. Het beleid	
Het huidige armoedebeleid	6
In prospectie, het minimabeleid in voorbereiding, het ‘nieuwe’ armoedebeleid	8
4. De uitvoering	
Organisatie	9
Toepassing beleid	9
5. Controle	10
6. Doeltreffendheid	11
7. Doelmatigheid	11
8. Conclusies	12
9. Aanbevelingen	13
Tot slot	13
Documentatie	14
Bijlage 1: Bereik	15
Bijlage 2: Normenkader	16
Bestuurlijke reactie en nawoord	17

Voorwoord

Hoewel het in Nederland, met name dankzij de economische groei en de gedaalde werkloosheid, de afgelopen jaren voor de meeste huishoudens beter is gegaan geldt dat zeker niet voor alle huishoudens. Binnen iedere gemeenschap is en zal er waarschijnlijk altijd sprake zijn van een groep inwoners die er, om wat voor reden dan ook, niet in slaagt om een zodanig welstandsniveau te bereiken waarmee volwaardige maatschappelijke participatie als vanzelfsprekend (in materiele zin) gewaarborgd is. Ook in Beesel niet.

In de meeste gevallen lijkt uiteraard toeleiding naar betaald werk de kortste weg naar dit welstandsniveau. Niet alleen is dit echter niet voor iedereen weggelegd, maar zelfs wanneer er sprake is van betaald werk, garandeert dit niet in alle gevallen een toereikend inkomen om van de mogelijkheid tot volwaardige maatschappelijke participatie te kunnen spreken. In dat geval spreken we van 'armoede'.

De wetgever heeft -om die reden- de meest nabije overheid, de gemeente, toegerust met instrumenten en mogelijkheden om hierin te voorzien. Bijzondere bijstand als instrument voor noodzakelijke financiële ondersteuning, minimabeleid als instrument om maatschappelijke participatie mogelijk te maken. Onder één noemer, armoedebeleid.

Beesel heeft nieuw armoedebeleid in voorbereiding. Terugkijkend naar het bestaande en vooruitlopend op dit nieuwe beleid hebben wij het bestaande beleid tegen het licht gehouden en gekeken naar eventuele verbetermogelijkheden. En die lijken er te zijn.

Voor u ligt het resultaat van ons onderzoek naar het armoedebeleid in de gemeente Beesel.

Wij wensen u veel leesplezier toe.



Namens de rekenkamercommissie,

Harry Smeets, voorzitter

1. Onderzoeksvraag/ normenkader

Inleiding

Na de herstart van de rekenkamercommissie na de gemeenteraadsverkiezingen van vorig jaar en de herbezetting van twee van de drie externe leden is de commissie voortvarend aan slag gegaan met de inventarisatie van potentiële onderzoeksonderwerpen. Nadat een aantal onderwerpen om verschillende redenen waren afgefallen en we inmiddels onze belangstelling hadden aangegeven om deel te nemen aan twee (door een aantal Limburgse rekenkamercommissies gezamenlijk uit te voeren) onderzoeken hebben we ervoor gekozen om in 2019 dan ook tenminste één lokaal Beesels inhoudelijk onderwerp te onderzoeken.

Mede op aangeven van uw college, kijkend naar uw ambities met inclusie en het belang van dit thema in uw coalitieakkoord, hebben wij gekozen voor armoedebeleid. Op uw wens om ook met een prospectieve blik te kijken hebben wij daarbij getracht om ook alvast mee te kijken naar het beleid in voorbereiding.

Aan de hand van een beknopt normenkader en op basis van met name een veelheid aan documenten hebben wij getracht de hieronder opgenomen onderzoeksvraag -facetsgewijs- te beantwoorden. Wij hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen beleid, uitvoering, controle, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Onderzoeksvraag

Beesel heeft in het coalitieakkoord voor de periode 2018-2022 en in het lokaal beleid ambities opgenomen ten aanzien van armoedebeleid, samenkracht en inclusiviteit. Tegen de achtergrond daarvan heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale onderzoeksvraag gehanteerd:

Is het (armoede-)beleid effectief en doelmatig? Dit mede in het licht van de ambitie om via 'samenkracht' te komen tot een 'inclusieve gemeenschap', i.c. een gemeenschap waarin iedereen tot zijn recht komt en meedoet.

Normenkader

Deze centrale onderzoeksvraag hebben wij vertaald naar een normenkader dat wij bij de beantwoording van deze vraag hebben gehanteerd. In de bijlage bij deze rapportage treft u dit normenkader eveneens aan, inclusief de waardering die wij op basis van onze bevindingen aan iedere norm hebben toegekend.

Ten aanzien van het beleid

- a. Er zijn helder geformuleerde doelen (effecten) en resultaten vastgesteld ten aanzien van de bestrijding van armoede en stille armoede;
- b. Er is helder gedefinieerd wat in de Beeselse context de definities zijn van 'samenkracht' en 'inclusieve gemeenschap' en in hoeverre deze een bijdrage leveren aan de bestrijding van (stille) armoede.

Ten aanzien van de uitvoering

- a. De uitvoering is binnen de organisatie helder en eenduidig belegd;
- b. Het door de raad vastgestelde beleid wordt (meetbaar) daadwerkelijk uitgevoerd;
- c. Er wordt concreet invulling gegeven aan het in beeld brengen van 'iedere' kwetsbare inwoner, met name zij die mogelijk te maken hebben met stille armoede.

Ten aanzien van de controle

- a. Intern is er sprake van de inrichting van ambtelijk en bestuurlijk toezicht op de naleving van de uitvoering;
- b. De gemeenteraad is in staat (gesteld) om de uitvoering van het beleid en het resultaat daarvan te controleren.

Ten aanzien van de doeltreffendheid

- a. De door de raad vastgestelde ambities worden concreet gehaald;
- b. Specifiek ten aanzien van 'stille armoede': 'Samenkracht' en 'inclusieve gemeenschap' dragen (meetbaar/ navolgbaar) bij aan de vermindering van (stille) armoede.

Ten aanzien van de doelmatigheid

- a. Er is sprake van een balans tussen de ingezette middelen (en lasten) en resultaten.

2. Armoede in Beesel

Definitie

Volgens de definitie van de Verenigde Naties is armoede het niet kunnen voorzien in de eerste levensbehoeften. Zij ontstaat wanneer een persoon of een groep mensen onvoldoende betaal- en-of ruilmiddelen heeft om in de primaire levensbehoeften te kunnen voorzien. Nu zullen er in Nederland heel weinig mensen zijn voor wie dit geldt en je zou dan ook tevreden kunnen concluderen dat er van armoede in Nederland geen sprake (meer) is.

In Nederland hanteren we echter een ruimer armoedebegrip. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), hanteert, als belangrijke adviseur van de regering, als definitie dat mensen zijn arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als *minimaal noodzakelijk* gelden. Daaronder ook begrepen het geen toegang hebben tot secundaire levensbehoeften zoals de aanschaf van luxe goederen, het maken van reizen en het deelnemen aan onderwijs, sport en andere sociale activiteiten. Armoede is dus niet absoluut, maar contextgebonden, ook politiek-bestuurlijk.

Beesel

Indien we nu iets willen kunnen zeggen over *armoede in Beesel* zijn er in ieder geval twee bronnen waaruit de gemeente Beesel kan putten de (in 2016 gehouden) burgerpeiling en de periodieke rapportage uit de Benchmark Werk en Inkomen van Divosa (gehanteerd is 2018).

Het is opvallend dat er in de burgerpeiling een breed pallet aan onderwerpen is opgenomen, maar slechts één enkele (indirecte) vraag die raakt aan het thema 'armoede'. Daarin wordt gevraagd naar het totale netto-maandinkomen, exclusief vakantiegeld en andere bijlagen en toelagen.¹ Kijkend naar de door de gemeenteraad gehanteerde inkomensgrens, gecorrigeerd voor huishoudenssamenstelling² en vakantiegeld (5%), schatten wij dat in 2016 (op basis van de gegevens uit de burgerpeiling) 20% van de Beeselse huishoudens (op basis van het gemeentelijk beleid) in aanmerking zou kunnen komen voor ondersteuning op basis van het minimabeleid.

Gegeven het aantal Beeselse huishoudens (2018: 5.848) zou het hier dus om circa 1.150 huishoudens gaan. Dit is ten opzichte van het landelijk gemiddelde, dat schommelt rond 8%, echter een sterk afwijkend en relatief hoog aandeel.³ Omdat hier mogelijk sprake zou kunnen zijn van een overschatting van het aantal vraagt dit mogelijk nog om een nadere verdieping. In ieder geval lijkt een relatief groot aantal Beeselse huishoudens daarmee in sociaaleconomisch opzicht relatief kwetsbaar.

Wat betreft het aspect 'kinderen in armoede' is de lokale situatie echter meer in lijn met het landelijk beeld. In de programmabegroting 2019-2022 en programmarekening 2018 is immers als beleidsindicator het % Beeselse kinderen in armoede opgenomen. Voor de gemeente Beesel bedroeg dit in 2015 5,75%. In Nederland was dit in 2015 6,58%.⁴ Met andere woorden, wat dat betreft steekt Beesel hier relatief gunstig bij af.

Hoewel 'stille armoede' en eenzaamheid niet synoniem zijn, is de commissie ervan uit gegaan dat er een zeker verband bestaat tussen beide problematieken. Op dit moment worden er echter geen verbanden gelegd in het (sociaal) beleid van Beesel tussen (stille) armoede en 'eenzaamheid'. In recent empirisch onderzoek lijken er voldoende aanwijzingen voor een dergelijk verband. Zeer lezenswaardig in dit verband is het in augustus 2018, op de website van de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), gepubliceerde onderzoek naar armoede en eenzaamheid in Westerwolde.⁵

Daarin wordt weliswaar aangegeven dat eenzaamheid is iets heel anders is dan armoede, maar ook dat armoede en eenzaamheid bij een deel van de mensen wel degelijk samen gaat. Eenzaamheid in de zin dat mensen zich niet verbonden weten. Een belangrijke aanbeveling uit dit rapport willen we dan ook in dit verband vermelden: "Voor veel mensen is het oplossen van armoede en eenzaamheid niet zo zeer dat armoede of eenzaamheid definitief wordt opgelost, maar dat hun situatie leefbaar is. Dat betekent dat ze serieus worden genomen, in wie ze zijn: geen kapotte mensen die gerepareerd moeten worden. In wat ze willen: sommigen willen geholpen worden voor langere tijd, anderen willen juist niet geholpen worden, maar het zelf oplossen. In wat ze nodig hebben: sommige mensen hebben geld nodig, andere mensen hebben juist iemand nodig die hen helpt. Sommige mensen

¹ Burgerpeiling 2016, vraag 69f: Wat is het totale netto maandinkomen van u en uw eventuele partner? Kinderbijslag, vakantiegeld, huursubsidie en overige toelagen niet meerekenen.

² Burgerpeiling 2016, vraag 69^e: Hoe ziet de samenstelling van uw huishouden eruit? 25% betrof een huishouden met één volwassene, 72% met twee volwassenen, 3% anders.

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/46/meer-huishoudens-met-risico-op-armoede-in-2017>

⁴ Programmabegroting 2019-2022, pagina 101. Programmarekening 2018, pagina 72. Bron: Verweij Jonkerinstituut.

⁵ https://www.nvbk.eu/l/library/download/urn:uuid:16280969-8241-4370-b030-9b91d4a4b5d2/een+antropologisch+onderzoek+naar+armoede+en+eenzaamheid.pdf?format=save_to_disk&xt=.pdf

willen andere mensen ontmoeten, anderen vinden dat juist heel moeilijk. We moeten daarom niet zozeer op oplossen gericht zijn ,maar op begrijpen van het probleem. Als we het probleem snappen, als we begrijpen waarom mensen doen wat ze doen, dan pas zijn goede keuzes uit de al beschikbare oplossingen mogelijk. ”⁶

In de toelichting op de B&W-notitie ‘Beleid steunpunt eenzaamheid’ uit juli 2018, wordt aangegeven dat maar liefst 37% (!) van de volwassen inwoners zich ‘matig eenzaam’ voelt, 5% ‘ernstig eenzaam’ en nog eens 4% ‘zeer ernstig eenzaam’. Bijna de helft van de volwassen inwoners lijkt zich dus, gegeven deze notitie, in min of meerdere mate eenzaam te voelen.⁷

Deze aantallen lijken, afgezien van het onderscheid in de in beide onderzoeken gehanteerde definities overigens opvallend anders dan de gegevens uit de Burgerpeiling welke is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Beesel en is gepubliceerd in 2016.⁸ Daarin geeft 61% van de respondenten aan zich ‘(vrijwel) nooit’ eenzaam te voelen, 21% ‘zelden’, 15% ‘soms’ en 2% ‘vaak’.

Maar los hiervan, eenzaamheid bestaat dus ook in Beesel. In min of meerdere mate. En een deel van deze ‘eenzamen’ leven in omstandigheden die we scharen onder ‘armoede’. Eenzame armoede, stille armoede.

3.Het beleid

Het huidige armoedebeleid

Om te kunnen beoordelen in hoeverre het vastgestelde beleid of de uitvoering doeltreffend zijn is het van belang om een goed beeld te krijgen van de doelen die de raad heeft gesteld, de aanpak die is afgesproken en de middelen die hiervoor ter beschikking zijn gesteld.

De gemeenteraad bepaalt met het vaststellen van een bovengrens welk deel van huishoudens in aanmerking komt voor extra ondersteuning en daarmee impliciet waar voor hem de armoedegrens ligt. De gemeente Beesel hanteert in haar (huidige) minimabeleid als bovengrens 110% van de bijstandsnorm. Voor een meerpersoonshuishouden zou dit betekenen een netto-inkomen van €1.719,81 (110% x €1.563,46) en voor éénpersoonshuishoudens van €1.262,58 (110% x 1.147,80). Zoals eerder aangegeven betreft dit dus waarschijnlijk zo’n 20% van de huishoudens.

Voor de volledigheid merken we op dat er een verschil bestaat tussen bijzondere bijstand en minimabeleid. Bijzondere bijstand is een bijdrage voor noodzakelijke kosten, voor mensen met een laag inkomen die door bijzondere omstandigheden kosten maken die zij niet zelf niet kunnen betalen. Daarbij kunt u denken aan bijzondere kosten in geval van ziekte, echtscheiding, verhuizing of onvoorziene calamiteiten die maken dat extra kosten moeten worden gemaakt. Bijzondere bijstandsverlening is geregeld in artikel 35 van de Participatiewet, maar de invulling en uitvoering van het bijzondere bijstandsbeleid wordt lokaal bepaald.

Het minimabeleid is een bijdrage voor maatschappelijke participatie, zoals het lidmaatschap van een bibliotheek of sportclub of minimapassen waarmee inwoners korting kunnen krijgen voor dit soort activiteiten. Onder het minimabeleid kunnen ook inkomensondersteunende voorzieningen vallen,

⁶ Idem, pagina

⁷ GGD, Gezondheidsmonitor 2016.

⁸ Flycatcher, Burgerpeiling gemeente Beesel, april 2016

zoals kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Ook voor inwoners in Beesel bestaat die mogelijkheid.

Tijdens dit onderzoek hebben we het geheel aan bijzondere bijstand en minimabeleid als armoedebeleid gehanteerd.

De basis voor het huidige⁹ Beeselse armoedebeleid is de Nota Minimabeleid uit 2007. Het is echter niet duidelijk wie deze nota heeft vastgesteld. Hij wordt in ieder geval gehanteerd als beleidskader. Opvallend daarbij is dat de vigerende beleidsregels voor bijzondere bijstand dateren uit september 2004, voorafgaand dus aan de datum waarop het vigerende beleid is vastgesteld. Het is onduidelijk in hoeverre de beleidsregels aansluiten bij het later vastgestelde beleid.

Opvallend is ook de onduidelijkheid met betrekking tot de status van de afzonderlijke documenten. Het enige document waarvan de commissie met zekerheid heeft kunnen vaststellen dat deze door de gemeenteraad is vastgesteld is de Verordening individuele studietoelage Beesel uit 2017 (welke de ingetrokken verordening uit 2014 vervangt). Deze verordening beslaat echter maar een zeer beperkt (uitvoerend deel) van het armoedebeleid.

In de documenten zijn geen geconcretiseerde, beoogde doelen (effecten) opgenomen ten aanzien van de bestrijding van armoede en stille armoede. Geen doelen dus op grond waarvan de gemeenteraad zou kunnen toetsen of er sprake is van doeltreffend beleid. De beschikbare documenten hebben over het algemeen een beschrijvend karakter ten aanzien van de middelen die de gemeente Beesel *kan* inzetten binnen het domein van inkomensondersteuning en minimabeleid.

Net als voor het armoedebeleid geldt ook voor de thema's 'samenkracht' of 'inclusieve gemeenschap' dat er geen (vastgestelde) documenten zijn aangetroffen waarin wordt uitgelegd wat dit, in de Beeselse context, precies betekent of welke aanpak (met welk te verwachten resultaat) zou kunnen leiden tot een verbetering of vergroting van de hoeveelheid samenkracht of inclusie.

Ten aanzien van thema 'eenzaamheid', een aspect dat in verband kan worden gebracht met de ambitie van samenkracht en inclusie, hebben wij kennis kunnen nemen van een toelichting op een B&W-adviesnota waarin wordt voorgesteld een steunpunt eenzaamheid in te richten. Hierin wordt een verband gelegd met de gezondheidsmonitor van de GGD waarvan wordt voorgesteld deze te hanteren als nul-meting. In deze notitie zijn verder geen gekwantificeerde doelstellingen opgenomen.

In het in 2018, op basis van de toekomstvisie 'Blij in Beesel' uit 2017 en de coalitieonderhandelingen verschenen ambitiedocument 'Samen aan de slag' staat als ambitie opgenomen: "We staan voor de transformatiegedachte waarbij we inzetten op preventie, gevolgd door eigen kracht, collectieve voorzieningen en uiteindelijk individuele voorzieningen. Om ook op de lange termijn een duurzame gemeenschap te blijven is deze volgordelijkheid essentieel. Daar waar het kan, staat zelfregie voorop en zetten we ondersteuning in waar deze nodig is. Een aanpak waarin we inzetten op een samenleving die omkijkt naar elkaar. Bij het stimuleren van omkijken naar elkaar en het aanjagen van initiatieven, hoort ook een overheid die daarna soms afwacht. Dan ontwikkelt zich samenkracht in een inclusieve gemeenschap; een gemeenschap waarin iedereen tot zijn recht komt en meedoet."

⁹ Als onderscheid ten opzichte van het nieuwe nog niet vastgestelde 'armoedebeleid in voorbereiding'.

Verderop staat: “We vormen samen met partners en samenleving een inclusieve gemeenschap voor jong en oud, van verschillende culturen, los van economische status en voor mensen met een beperking. Wij vervullen daarbij de rol van bewaker van het vangnet voor mensen in kwetsbare posities, proactief en meedenkend. Door het ontwikkelen van samenkracht vertrouwen wij erop dat dit vangnet steeds minder vaak nodig is. We koesteren, ondersteunen en waarderen onze mantelzorgers en zorgvrijwilligers. Vroegtijdige probleemsigalering, vermindering eenzaamheid en bestrijding sociale armoede is een gezamenlijke taak van onze netwerksamenwerking; we gaan op zoek naar de meest geschikte inzet daarvoor en passen daarbij maatwerk toe.”

De ambitie *lijkt* dus om de gemeenschap zelf te laten organiseren dat iedere inwoner deel uitmaakt van diezelfde gemeenschap. Ook kwetsbare inwoners dus die mogelijk niet in beeld zijn van hulpverleningsinstanties en dus te maken kunnen hebben met stille armoede. In de ‘ambitie-agenda’ zijn weliswaar een aantal activiteiten benoemd. Deze zijn echter zeer ruim geformuleerd. Wij hebben voorsnog niet kunnen beoordelen in welke samenhang deze concreet tot meer samenkracht of inclusie zouden kunnen leiden. De rol van de gemeentelijke organisatie of het gemeentebestuur lijkt relatief bescheiden en er wordt veel verwacht van initiatieven uit de lokale gemeenschap zelf.

In prospectie, het minimabeleid in voorbereiding, het ‘nieuwe’ armoedebeleid

Het college heeft het initiatief genomen om in 2019 het armoedebeleid te herijken. Gegeven uw wens om ook met een prospectieve blik naar het beleid te kijken, hebben wij hier tijdens ons onderzoek dus nadrukkelijk vooruit gelopen op college- en raadsbesluitvorming. Het is ongebruikelijk en het voelt daarmee voor ons wat onwennig. We hebben voor dit deel van ons onderzoek met uw portefeuillehouder en met de organisatie afgesproken om, waar mogelijk, zoveel mogelijk ‘samen op te lopen’. Zo heeft de gemeente Beesel uiteindelijk het meeste profijt van de wederzijdse inspanningen.

Belangrijk is de vaststelling dat, anders dan nu in het bestaande beleid het geval is, het geheel aan armoedebeleid in één, geactualiseerd beleidsdocument wordt ondergebracht. Niet zoals nu, als een archipel van redelijk op zichzelf staande documenten die gezamenlijk het armoedebeleid vormen.

Armoedebeleid staat niet op zichzelf, maar is een belangrijk, integraal onderdeel van het lokaal sociaal beleid. Koppelingen met de andere belendende beleidsvelden binnen het sociaal domein ontbreken op dit moment nog. Het is van belang om daar bij de vorming van nieuw beleid expliciet aandacht voor te hebben.

Verder is het van belang dat in het nieuwe beleid helder wordt omschreven wat de belangrijkste inhoudelijke wijzigingen (zullen) zijn ten opzichte van het huidige beleid, bijvoorbeeld een eventuele verruiming van de maximale inkomensnorm waaronder huishoudens in aanmerking komen voor ondersteuning of een definitie van ‘maatwerk’. Als commissie merken we -wat betreft de definitie van ‘maatwerk- op dat maatwerk een grondslag moet vinden in formele regels en in die zin voor eenieder navolgbaar en controleerbaar moet zijn. Maatwerk mag immers geen excuus zijn voor toeval of willekeur.

Ook de budgettaire gevolgen van nieuw beleid voor de gemeentebegroting en in hoeverre hier al rekening mee is gehouden verdienen het om (voor de raad) helder in beeld te worden gebracht. De rekenkamercommissie adviseert u overigens om bij de beleidsvorming of het oordeel daarover uit te

gaan van de inhoudelijke opgave of de ambitie en niet -in de eerste plaats- van de financiële mogelijkheden. Middelen volgt beleid, niet omgekeerd.

4. De uitvoering

Organisatie

De teams Welzijn en Werk en Inkomen zijn belast met de uitvoering van het sociaal beleid in Beesel. Binnen deze team is de formatie opgenomen welke invulling en uitvoering geeft aan het armoedebeleid en (samen met het team Milieu) aan de subsidieregeling Blij in Beesel (zie hieronder).

Bij de uitvoering van het armoedebeleid wordt een aantal documenten gehanteerd, waarbij de met name de beleidsregels bijzondere bijstand uit 2004 (!) een uitvoerige beschrijving bevatten van hetgeen er lokaal aan ondersteuning voor inwoners van de gemeente Beesel mogelijk is. Daarnaast wordt er uitvoering gegeven aan de Verordening individuele studietoelage Beesel 2017 en aan de individuele inkomenstoeslag. Voor die laatstgenoemde regeling is voor inwoners een handige brochure op A4-formaat beschikbaar.

Hoewel bij de start van ons onderzoek niet bereikbaar, zijn de voorzieningen gericht op werk en inkomen ook via de gemeentelijke website weer bereikbaar¹⁰. De afzonderlijke voorzieningen staan overzichtelijk gepresenteerd, voorzien van een korte heldere beschrijving.

Toepassing beleid

Voor de uitvoering van het armoedebeleid heeft de gemeenteraad €281.500,- per jaar beschikbaar gesteld. Daarvan is €26.250,- beschikbaar gesteld als subsidie voor de Stichting Leergeld Beesel, €166.000,- voor bijzondere bijstand, €43.000,- voor de bijdrageregeling Zvw (Zorgverzekeringswet) en €46.250,- minimabeleid. De gemeente Beesel lijkt bij de uitvoering een ruimhartig beleid te hanteren. De gemiddelde uitgaven voor bijzondere bijstand per huishouden¹¹ waren in 2018 in de gemeente Beesel *significant* hoger dan in de andere negen gemeenten waarmee Beesel in de benchmark wordt vergeleken.¹² Gemeenten die wat betreft gemeentegrootte en samenstelling met Beesel vergelijkbaar zijn.

De uitgaven voor bijzondere bijstand in de gemeente Beesel variëren per huishouden (maandelijks) van van €2,- tot €5,- per huishouden. Dat is vergelijkbaar met het gemiddelde van de andere (in de benchmark van Divosa opgenomen) negen benchmarkgemeenten.

Beesel kent verschillende documenten waarin de regelingen staan beschreven waarop inwoners een beroep kunnen doen. Wij hebben echter geen (vastgestelde) werkinstructies aangetroffen die de vertaalslag maken tussen de formele regelingen (de verschillende mogelijkheden) en de wijze waarop hiermee in de dagelijkse praktijk wordt gewerkt. Het is dan ook lastig om te kunnen bepalen hoe stapsgewijs wordt bepaald of inwoners datgene wordt geboden wat (navolgbaar) voor hen het meest passend is.

¹⁰ Mei 2019, respectievelijk juli 2019

¹¹ Divosa hanteert als definitie voor 'bijzondere bijstand' het geheel aan bijzondere bijstand en minimabeleid

¹² Divosa, benchmark 2018.

Belangrijk voor de mate van effectiviteit is het werkelijke bereik van de doelgroep. Bij gebrek aan een concrete, meetbare doelstelling hebben wij de (in het bestaande beleid gehanteerde) norm van 110% van de bijstandsnorm gehanteerd als (te bereiken) doelgroep. Dat zou betekenen een potentieel bereik van tussen de 8% (landelijk cijfer) en (indien de aan de burgerpeiling ontleende aanname klopt) 20% wat betreft de huishoudens en voor wat betreft de kinderen de eerder genoemde 5,75%.

Omdat het % kinderen in armoede niet en het aan de burgerpeiling ontleende % huishoudens wel sterk afwijkt van het landelijke beeld, hebben we voor huishoudens het landelijk % aangehouden als streefwaarde. In aantallen betekent dit een streefbereik van 157 kinderen (i.c. 5,75% van 2.741 inwoners tot 20 jaar)¹³ en van 468 huishoudens (i.c. 8% van 5.848 huishoudens).

Wat betreft het bereik gaat de stichting Leergeld Beesel bij haar subsidieaanvraag voor 2019 uit van 175 aanvragen, hetgeen iets hoger is dan het hiervoor berekende streefbereik. Realisatiecijfers waren (gegeven de recente start van dit initiatief in 2018 nog) niet beschikbaar.

Kijkend naar de meest actuele cijfers met betrekking tot de realisatie dan blijken er in 2018 188 huishoudens één of meerdere betalingen te hebben ontvangen voor bijzondere bijstand en 68 huishoudens één of meerdere betalingen op grond van het minimabeleid.

Het concrete bereik lijkt daarmee opvallend laag, i.c. 40% wat betreft bijzondere bijstand en 15% wat betreft minimabeleid. Daarnaast is het aantal huishoudens dat in aanmerking kwam voor een betaling op basis van het minimabeleid ten opzichte van 2017 met bijna een kwart (-16) gedaald en het aantal huishoudens met een betaling voor bijzondere bijstand met 5% (-10). Een licht dalend, gering bereik dus.

De commissie heeft geen documenten gevonden of rapportages die aangeven hoe er in de gemeente Beesel concreet invulling wordt gegeven aan het in beeld brengen van 'iedere' kwetsbare inwoner, met name zij die mogelijk te maken hebben met stille armoede.

5. Controle

Om te kunnen beoordelen in hoeverre de gemeenteraad in staat wordt gesteld om de beleidsuitvoering te controleren heeft de commissie de programmabegroting 2019-2022, programmarekening 2018, twee bestuursrapportages en de agenda's van alle raads- en commissievergaderingen in de periode 2018 - juli 2019 bekeken en voor diezelfde periode alle B&W-publicaties op de gemeentelijke website.¹⁴

Behoudens de vaststelling in het college van B&W van een subsidieaanvraag van de Stichting Leergeld (12 nov. 2018) werd geen enkel document gevonden, noch werden er documenten geagendeerd voor commissie- of raadsvergaderingen waarin werd verwezen naar het lokaal armoede- of minimabeleid.

De gemeente Beesel kent een P&C-cyclus met bestuursrapportages. De (onderzochte) tweede bestuursrapportage 2018 en de eerste bestuursrapportage 2019 hebben, ondanks de toelichting in de begeleidende raadsvoorstel, het karakter van een 'financiële afwijkingenrapportage'. Dat wil

¹³ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1565162334662>, CBS, 1 jan. 2019

¹⁴ <https://www.beesel.nl/bestuur-en-organisatie/gemeenteraad/vergaderingen/archief/>

zeggen dat de beleidsinhoudelijke afwijkingen volgend zijn op de geconstateerde financiële afwijkingen. Armoede- of minimabeleid komen niet voor in deze rapportages.

In de programmarekening 2018 staat een korte passage over de bijzondere bijstand en het armoedebeleid.¹⁵ Hierin staat dat de uitgaven voor bijzondere bijstand en minimabeleid in 2018 lager waren dan geraamd (begroot) omdat het aantal mensen met een uitkering op het minimumniveau de afgelopen jaren fors is afgenomen. Daarnaast zou blijken dat ook het totaal aantal gezinnen met een inkomen op minimumniveau afneemt. Normaal gesproken zou deze constatering in een jaarrekening ertoe (moeten) leiden dat onderbesteding van middelen (bij het juist en volledig uitvoeren van het beleid) zou leiden tot vrij beschikbare begrotingsruimte.

Het is dan ook des te opvallender dat er in de programmarekening lijkt te worden gepreludeerd op nieuw te ontwerpen beleid. Er staat: "In 2019 passen wij de criteria voor het minimabeleid aan waardoor er ruimere mogelijkheden zijn om bijzondere bijstand en minimabeleid te verlenen." Onderbesteding leidt daarmee in de praktijk dus niet tot vermindering van uitgaven, maar tot verruiming van het beleid. Daarmee lijkt de hoeveelheid budget bepalend voor het beleid, in plaats van de lokale inhoudelijke opgave. De commissie vraagt zich af in hoeverre er hier geen sprake is van 'impliciete besluitvorming'¹⁶ door de gemeenteraad.

Als onderdeel van de (kwaliteits-)controle hebben wij het cliëntervaringsonderzoek Wmo, Jeugd- en Participatiewet 2017 gehanteerd. Hoewel dit onderzoek niet expliciet ingaat op het armoedebeleid is van degenen die in 2017 een beroep hebben gedaan op de gemeente voor hulp of ondersteuning 70% tevreden over het bereikte resultaat. 63% geeft aan door de ondersteuning beter te kunnen deelnemen aan de samenleving. Een ruime meerderheid is dus tevreden over het aangeboden aanbod. Als reactie op deze rapportage heeft de adviescommissie sociaal domein aangegeven dat de resultaten vergelijkbaar zijn met eerdere jaren, maar dat het onderzoek geen inzage geeft in de achterliggende oorzaken van de resultaten.

6. Doeltreffendheid

De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat (de uitvoering van) het armoedebeleid niet effectief zou zijn. Dat kon niet omdat er binnen het bestaande beleid inhoudelijk geen doelen zijn bepaald of resultaten die gehaald zouden moeten worden. Ten aanzien van het bereik hebben wij echter wel kunnen vaststellen wat het potentieel bereik zou (kunnen) zijn en wat dit bereik in de praktijk daadwerkelijk is. Het is aan de gemeenteraad om zich hierover in kwalitatieve zin uit te spreken en desgewenst (bij de vaststelling van nieuw beleid) hierover doelen vast te stellen.

7. Doelmatigheid

Wat betreft de doelmatigheid volstaan wij met de opmerking dat de kosten voor bijzondere bijstand in Beesel vergelijkbaar zijn (per huishouden) met de groep gemeenten waarmee Beesel (in de benchmark van Divosa) wordt vergeleken.

¹⁵ Programmarekening 2018, pagina 50.

¹⁶ Besluitvorming waarbij het betreffende bestuursorgaan niet expliciet om een inhoudelijke afweging wordt gevraagd.

8. Conclusies

In zijn algemeenheid komt de rekenkamercommissie tot de conclusie dat in het bestaande armoedebeleid (nog) onvoldoende helder geformuleerde doelen zijn opgenomen op basis waarvan de gemeenteraad kan beoordelen in hoeverre het lokaal armoedebeleid effectief is. Evenmin is zichtbaar in hoeverre de ambities op het gebied van samenkracht en inclusieve gemeenschap een concrete (meetbare) bijdrage leveren aan het terugdringen van (stille) armoede.

Ten aanzien van het beleid

- a. In het bestaande beleid ontbreekt het aan helder omlinjende doelstellingen en heldere en eenduidige definities van de te verwachten effecten en resultaten wat betreft (stille) armoede en 'samenkracht';
- b. Het ontbreekt aan goed geïntegreerd sociaal beleid. Het lokaal beleid laat zich wellicht het beste typeren als een op het eerste gezicht wat los samenhangend geheel aan ambities en doelstellingen en anderzijds een pallet aan middelen die kunnen worden ingezet;
- c. Het (nieuwe) conceptbeleid verdient een goede inhoudelijke analyse of situatieschets zodat kan worden beoordeeld of het beleid dat wordt voorgesteld hierop aansluit. Verder een goede verbinding en inbedding in het sociaal beleid van de gemeente Beesel, een heldere onderbouwing van beleidswijzigingen, een daarop aansluitend budgettair kader en inzage in de uitgaven die gepaard gaan met de voorgestelde keuzes;

Ten aanzien van de uitvoering

- d. Beleid en uitvoering zijn eenduidig belegd binnen de gemeentelijke organisatie en informatie voor inwoners is toegankelijk en duidelijk;
- e. Het is niet duidelijk op welke wijze er *navolgbaar* met het beschikbare instrumentarium in de praktijk invulling wordt gegeven aan het armoedebeleid;
- f. Het concrete bereik van het armoedebeleid is laag;
- g. Het is niet duidelijk op welke wijze en met welk (meetbaar) resultaat er invulling wordt gegeven aan het in beeld brengen van en bieden van hulp aan 'iedere' kwetsbare inwoner;

Ten aanzien van controle

- h. Een ruime meerderheid van degenen die een beroep hebben gedaan op de gemeente Beesel voor ondersteuning is tevreden over het bereikte resultaat;
- i. De rekenkamercommissie heeft geen informatie aangetroffen op basis waarvan de gemeenteraad inzage heeft gehad in de beleidsuitvoering;

Ten aanzien van doeltreffendheid

- j. Het bepalen van de (mate van) doeltreffendheid is omwille van het ontbreken van duidelijke doelen en te behalen resultaten niet mogelijk;

Ten aanzien van doelmatigheid

- k. De gemeentelijke uitgaven aan bijzondere bijstand per huishouden zijn relatief vergelijkbaar met andere (vergelijkbare) gemeenten.

9. Aanbevelingen (aansluitend op conclusies)

- a. Initieer beleidsontwikkeling ten aanzien van het armoedebeleid, heb daarbij aandacht voor een heldere en eenduidige formulering van (op elkaar aansluitende) doelstellingen, effecten, activiteiten en resultaten. Ga bij de initiëring van beleid primair uit van de inhoudelijke opgave en niet van de (hoeveelheid) middelen. Geld volgt inhoud, niet omgekeerd;
- b. Breng het lokaal sociaal beleid, inclusief middelen in onderlinge samenhang in beeld;
- c. Begin (het nog te ontwikkelen beleid) met een goede analyse. Wees specifiek(-er) in de bepaling van (relaties tussen) doelstellingen, effecten, activiteiten, middelen en resultaten. Onderbouw beleidswijzigingen in het nieuwe conceptbeleid;
- d. Geen aanbeveling;
- e. Draag het college op om in werkinstructies vast te leggen op welke wijze er (navolgbaar) in de uitvoering wordt gekomen tot een bij de situatie passend aanbod;
- f. Vergroot de aandacht en geef meer publiciteit aan de mogelijkheden die huishoudens hebben om gebruik te maken van de mogelijkheden die het armoedebeleid biedt;
- g. Bepaal (meetbaar) concreet hoe en op welke wijze u 'iedere kwetsbare inwoner in beeld wilt brengen en hulp wilt bieden;
- h. Geen aanbeveling;
- i. Bepaal (als gemeenteraad) waarover u gerapporteerd wil worden en laat u periodiek informeren, eventueel via de P&C-cyclus, over de voortgang;
- j. Bepaal (in het verlengde van aanbevelingen 1 en 3) expliciet(er) uw ambitie;
- k. Geen aanbeveling.

Tot slot

Nieuw armoedebeleid is in voorbereiding en onze bevindingen onderstrepen de behoefte daaraan. Getuige deze voorbereiding lijkt het college (en de organisatie) daarmee tijdig deze behoefte te hebben onderkend.

De gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie gevraagd de schriftelijke oproep van de Sociale Alliantie met betrekking tot de (sociale) kloof rondom het energievraagstuk mee te nemen. Hoewel stijgende energiekosten of eventuele hoge met de energietransitie gepaard gaande kosten een potentieel probleem kunnen zijn voor huishoudens met lage inkomens, is het (huidige) beleid van de gemeente Beesel hierop (nog) niet ingericht.

Wel merken wij op dat er in de programmabegroting 2019-2022 expliciet aandacht is geschonken aan de bestrijding van 'energiearmoede'. Verder heeft de gemeenteraad in 2019 een integrale duurzaamheidsvisie in vastgesteld. Nadere concretisering hiervan in de aanpak zal tot een invulling van deze door u aangegeven wens moeten leiden.

Documentatie

CAB, Armoede en eenzaamheid in Westerwolde, Groningen 2018

Divosa, Benchmark Werk en Inkomen, Beesel 2018

Flycatcher, in opdracht van de Gemeente Beesel, Burgerpeiling 2016

Flycatcher, Cliëntervaringsonderzoek Wmo, Jeugd- en participatiewet 2017, augustus 2018

Gemeente Beesel, Toekomstvisie 'Blij in Beesel', 2017

Gemeente Beesel, ambitieagenda 'Samen aan de slag' 2018-2022

Gemeente Beesel, Subsidieregeling Blij in Beesel, oktober 2018

Gemeente Beesel, brochure individuele inkomenstoelag

Gemeente Beesel, Verordening individuele studietoelag Beesel 2017

Gemeente Beesel, Beleidsregels bijzondere bijstand (b062t/m b155), 2004

Gemeente Beesel, Nota Minimabeleid Beesel 2007

Gemeente Beesel, Jaarprogramma Beleid, thema inkomensondersteuning en schuldhulpverlening, 2009

Gemeente Beesel, toelichting B&W-adviesnota Steunpunt eenzaamheid gemeente Beesel, 16 juli 2018

Gemeente Beesel, Brochure 'Meer voor mensen met minder', juni 2016

Gemeente Beesel, Beleidsplan 'Meedoen naar vermogen', minimabeleid. Ambtelijk werkdocument d.d. 10 juli 2019

Gemeente Beesel, Programmarekening 2018

Gemeente Beesel, Programmabegroting 2019-2022

Gemeente Beesel, Tweede bestuursrapportage 2018 en Eerste bestuursrapportage 2019

Webpagina gemeente Beesel, <https://www.beesel.nl/inwoners/werk-en-inkomen/>

Limburgs Jeugdfonds Sport, jaarverslag 2018

Sociale Alliantie, schriftelijke oproep aan gemeenteraden over de dreigende (sociale) kloof rondom het energievraagstuk, 16 april 2019

Stichting Leergeld Beesel, subsidieverzoek 4^e kwartaal 2018 en 2019, 24 augustus 2018

Bijlage 1: Normenkader

Onderdeel	Norm	Onvoldoende: - Voldoende: +/- Goed: + Geen oordeel: 0
Beleid	<p>a. Er zijn helder geformuleerde doelen (effecten) en resultaten vastgesteld ten aanzien van de bestrijding van armoede en stille armoede;</p> <p>b. Er is helder gedefinieerd wat in de Beeselse context de definities zijn van 'samenkracht' en 'inclusieve gemeenschap' en in hoeverre deze een bijdrage leveren aan de bestrijding van (stille) armoede.</p>	- -
Uitvoering	<p>a. De uitvoering is binnen de organisatie helder en eenduidig belegd;</p> <p>b. Het door de raad vastgestelde beleid wordt (meetbaar) daadwerkelijk uitgevoerd;</p> <p>c. Er wordt concreet invulling gegeven aan het in beeld brengen van 'iedere' kwetsbare inwoner, met name zij die mogelijk te maken hebben met stille armoede.</p>	+ +/- -
Controle/ toezicht	<p>a. Intern is er sprake van (de inrichting van) ambtelijk en bestuurlijk toezicht op de naleving van de uitvoering;</p> <p>b. De gemeenteraad is in staat (gesteld) om de uitvoering van het beleid en het resultaat daarvan te controleren.</p>	+ -
Doeltreffendheid	<p>a. De door de raad vastgestelde ambities worden concreet gehaald;</p> <p>b. Specifiek ten aanzien van 'stille armoede': 'Samenkracht' en 'inclusieve gemeenschap' dragen (meetbaar/ navolgbaar) bij aan de vermindering van (stille) armoede.</p>	0 0
Doelmatigheid	<p>a. Er is sprake van een balans tussen de ingezette middelen (en lasten) en resultaten.</p>	-/0

Bijlage 2: Bereik armoedebeleid

Bijzondere bijstand

AANTAL	HUISHOUDEN	JAAR
116	ALLEENSTAANDE	2017
35	ALLEENSTAANDE OUDERS MET KIND(EREN)	2017
33	GEHUWDEN ZONDER KINDEREN	2017
14	GEHUWDEN MET KIND(EREN)	2017
114	ALLEENSTAANDE	2018
41	ALLEENSTAANDE OUDERS MET KIND(EREN)	2018
26	GEHUWDEN ZONDER KINDEREN	2018
7	GEHUWDEN MET KIND(EREN)	2018

Minimabeleid

AANTAL	HUISHOUDEN	JAAR
43	ALLEENSTAANDE	2017
22	ALLEENSTAANDE OUDERS MET KIND(EREN)	2017
15	GEHUWDEN ZONDER KINDEREN	2017
6	GEHUWDEN MET KIND(EREN)	2017
27	ALLEENSTAANDE	2018
22	ALLEENSTAANDE OUDERS MET KIND(EREN)	2018
15	GEHUWDEN ZONDER KINDEREN	2018
4	GEHUWDEN MET KIND(EREN)	2018

Bestuurlijke reactie college van B&W

Het College is positief over de wijze van onderzoeken, waarbij gekozen is voor een stuk prospectief onderzoek. Ook het samenspel tussen organisatie en Rekenkamer Commissie (hierna RKC) wordt door ons als positief ervaren in dit onderzoek. Dit maakt dat het voorliggend rapport handvatten biedt om beleid vorm te geven en de Raad in positie stelt om goede kaders te stellen.

We hebben enkele aandachtspunten die we met de RKC besproken hebben, maar waarvan we het belangrijk vinden om deze te onderstrepen.

Het is belangrijk om scherp te hebben dat de definitie van armoede en eenzaamheid twee verschillende grootheden zijn. Er zijn wel raakvlakken, echter in het onderzoek zijn ze vooral als referentiekader naast elkaar gezet.

Ten aanzien van de aanbevelingen willen wij het volgende meegeven.

De onder a en b genoemde aanbevelingen ten aanzien van de beleidsontwikkeling nemen wij mee. Dit komt deels terug in ons beleidsstuk minimabeleid en is bovenliggend tevens geborgd in het programmaplan van de nieuwe begroting.

Voor aanbeveling c zetten wij, na bespreking van het RKC rapport in de raad, een opdracht uit voor vervolgonderzoek.

Wij zijn blij dat de RKC onder d constateert dat beleid en uitvoering eenduidig zijn belegd binnen de gemeentelijke organisatie en dat de informatie voor inwoners duidelijk en toegankelijk is. Wij onderschrijven dit.

Het college heeft geactualiseerde werkinstructies opgesteld met duidelijke kaders voor de uitvoering. Dit is mede naar aanleiding van deze rapportage opgepakt.

Ten aanzien van de aanbeveling onder f is in het nieuwe beleidsstuk armoedebeleid een paragraaf communicatie opgenomen, waarin nader wordt ingegaan op de publiciteit en het bereiken van de doelgroep.

We onderschrijven de onder g gestelde aanbeveling, maar geven een winstwaarschuwing mee over de haalbaarheid om **iedereen** in beeld te krijgen binnen de gemeente. We zouden de raad willen meegeven om in het debat naar aanleiding van de presentatie en aanbidding van het RKC-rapport, hierover door te praten.

De onder h genoemde tevredenheid onder een ruime meerderheid van degenen die een beroep doen op ondersteuning is ons bekend, maar wij zijn blij dat dit door de RKC in de conclusie is opgenomen.

Voor de onder i gestelde aanbeveling stellen wij voor om aan te haken bij de huidige P&C cyclus. Daarnaast lenen de werkvergaderingen sociaal domein zich goed om verder door te spreken over deze thematiek en ook de kwalitatieve verdiepingsslag te maken.

De onder j gestelde aanbeveling ten aanzien van de expliciete ambitie leggen wij aan u voor in het beleidsstuk minimabeleid, dat na afronding van het RKC onderzoek en het daaruit voortkomende vervolgonderzoek, aan u gaat worden voorgelegd.

We wensen de raad tenslotte een zinvolle behandeling van dit rapport toe en zien met belangstelling uit naar uw conclusies en aanbevelingen.

Nawoord rekenkamercommissie

De bestuurlijke reactie van het college van B&W geeft ons inhoudelijk geen aanleiding tot het maken van aanvullende opmerkingen. Wij hebben de afstemming met de organisatie en met de portefeuillehouder als zeer prettig en constructief ervaren.