

Armoedebeleid

*Rekenkameronderzoek naar de rechtmatigheid,
doelmatigheid en doeltreffendheid van het
armoedebeleid in de gemeente Ooststellingwerf*

april 2017

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie Ooststellingwerf:

Voorzitter	Tiny Ruiten
Leden	Barbara IJsselmuiden Frans Haven
Secretaris	Jellie Rijpma

Email: rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl

Website: www.ooststellingwerf.nl/gemeenteraad/Rekenkamercommissie

Voorwoord

Met genoegen bieden wij u hierbij de resultaten aan van ons onderzoek naar het armoedebeleid in de gemeente Ooststellingwerf. Dit onderzoek is tegelijkertijd in de gemeenten Weststellingwerf en Opsterland uitgevoerd en daarmee het eerste onderzoek van deze rekenkamercommissie dat in OWO-verband is uitgevoerd.

Deze rapportage bestaat uit twee delen: een bestuurlijke nota (deel 1) en een nota van bevindingen (deel 2). De bestuurlijke nota bevat de aanleiding van dit onderzoek, een beschrijving van het onderzoeksproces, een samenvatting, de conclusies en de aanbevelingen en een benchmarkhoofdstuk. De bestuurlijke nota is hiermee zelfstandig leesbaar voor diegenen die snel inzicht willen hebben in de resultaten van het onderzoek. In deel 2, de nota van bevindingen, treft u de volledige onderzoeksaanpak en de feiten en bevindingen aan die de basis vormen voor de bestuurlijke nota.

Het onderhavige rapport van de rekenkamercommissie biedt inzicht in de wijze waarop binnen de gemeente Ooststellingwerf het armoedebeleid wordt uitgevoerd. Een samenvatting van onze bevindingen treft u aan in hoofdstuk 2 van deel 1. Door het onderzoek in OWO-verband uit te voeren is de mogelijkheid ontstaan om inzichten met elkaar te vergelijken en good practices te formuleren. U kunt deze vergelijking (benchmark) lezen in hoofdstuk 5 van dit deel.

Graag maak ik op deze plaats gebruik van de gelegenheid om het externe onderzoeksbureau dank te zeggen voor het verrichte veldwerk en voor de plezierige samenwerking bij het opstellen van het normenkader, de nota van bevindingen en de formulering van de conclusies en aanbevelingen.

Onze dank gaat uiteraard ook uit naar ambtenaren en bestuurders van Ooststellingwerf die in het kader van het onderzoek hun medewerking hebben verleend. Ook zijn wij ketenpartners en samenwerkingspartners die wij in het onderzoek hebben gehoord zeer erkentelijk voor hun bereidheid om input te leveren voor het onderzoek.

Tiny Ruiters, voorzitter rekenkamercommissie Ooststellingwerf

Inhoudsopgave

Deel 1.....	1
Bestuurlijke nota	1
1 Inleiding.....	2
1.1 Aanleiding.....	2
1.2 Focus van het onderzoek.....	3
1.3 Doel- en vraagstelling.....	3
1.4 Onderzoeksproces	3
2 Samenvatting	5
3 Conclusies	8
4 Aanbevelingen.....	11
5 Benchmark	13
Bijlage 1 Doelgroepbereik	15
Deel 2.....	20
Nota van bevindingen.....	20
1. INLEIDING.....	9
1.1 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK	9
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN	9
1.3 ONDERZOEKSMETHODE.....	10
1.4 LEESWIJZER	11
2. ARMOEDE.....	12
2.1 BEGRIPSAFBAKENING.....	12
2.2 LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN	13
2.3 ARMOEDEBELEID IN OOSTSTELLINGWERF	13
3. RECHTMATIGHEID.....	17
3.1 RECHTMATIGHEID UITVOERING INKOMENSONDERSTEUNING.....	17
3.2 RECHTMATIGHEID UITVOERING SCHULDHULPVERLENING	19
3.3 RECHTMATIGHEID SUBSIDIEVERSTREKKING	20
4. DOELSTELLINGEN EN MAATREGELEN	21
4.1 DOELSTELLINGEN	21
4.2 MAATREGELEN	24

5. DOELMATIGHEID	26
5.1 AFSTEMMING TUSSEN UITVOERDERS	26
5.2 FINANCIËLE DOELMATIGHEID	29
6. DOELTREFFENDHEID	32
6.1 COMMUNICATIE EN BEJEGENING	32
6.2 BEREIK VAN DOELGROEPEN	35
6.3 BEREIK VAN BELEIDSDOELEN	39
7. MONITORING EN VERANTWOORDING	41
7.1 AFSPRAKEN OVER VERANTWOORDING MET UITVOERDERS	41
7.2 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD	43
BIJLAGE 1: LIJST VAN AFKORTINGEN	45
BIJLAGE 2: TOETSING AAN HET NORMENKADER	46
BIJLAGE 3: REGELINGEN	48

RKC

Ooststellingwerf



Deel 1

Bestuurlijke nota

1 Inleiding

De bestuurlijke nota gaat allereerst in op de aanleiding voor het onderzoek, de focus voor het onderzoek, doel- en vraagstelling en het onderzoeksproces. In hoofdstuk 3 en 4 zijn de samenvatting en de conclusies & aanbevelingen opgenomen. In hoofdstuk 5 beschrijft de rekenkamercommissie een aantal good practices die tijdens het onderzoek in vergelijking met de andere OWO-gemeenten opvielen. In het rapport zijn tal van afkortingen gebruikt om b.v. wetgeving te benoemen. Een lijst van die gebruikte afkortingen treft u aan in bijlage 1 van de nota van bevindingen.

1.1 Aanleiding

In het onderzoeksprogramma 2015-2016 is door de rekenkamercommissies aangegeven dat in 2016 gestart zal worden met één gezamenlijk onderzoek voor de drie OWO-gemeenten. De rekenkamercommissies hebben besloten om onderzoek te gaan doen naar armoedebeleid van de gemeenten. Het onderwerp is door raadsfracties in alle drie de gemeenten ingebracht als een onderwerp dat de raad graag onderzocht wil hebben. Gemeentelijk armoedebeleid is in het algemeen een onderwerp dat op belangstelling van de gemeenteraad kan rekenen. Armoedebeleid is vaak één van de speerpunten van het gemeentelijk beleid.

Het onderzoek is in de drie gemeenten uitgevoerd. Per gemeente is een rapport opgeleverd dat de uitvoeringspraktijk van de betreffende gemeente beschrijft. Daarnaast is in elk rapport een hoofdstuk opgenomen waarin de uitvoeringspraktijk binnen de OWO-gemeenten in hoofdlijnen met elkaar wordt vergeleken.

Met de invoering van de Participatiewet is het gemeentelijk beleid op het gebied van sociale zaken, welzijn en werkgelegenheid beduidend herzien. Hierdoor is voor gemeenten ook de uitvoering van het armoedebeleid ingrijpend veranderd: de meeste categoriale regelingen voor inkomensondersteuning zijn afgeschaft of in aangepaste vorm overgeheveld naar de Wmo. Het Rijk verwacht van de gemeenten maatwerk bij de uitvoering van het armoedebeleid. De invulling die aan armoedebeleid wordt gegeven verschilt per gemeente. Op gemeenteniveau worden keuzes gemaakt over doelstellingen, maatregelen, prioriteiten en budgettering.

De gemeente Ooststellingwerf heeft, net als andere gemeenten in Nederland, te maken met een groeiend aantal inwoners dat leeft van een minimuminkomen én met bezuinigingen. Gemeentelijk armoedebeleid kost jaarlijks veel geld en is één van de speerpunten van gemeentelijk beleid. De gemeente Ooststellingwerf heeft samen met de gemeente Weststellingwerf de *Nota Armoedebeleid Ooststellingwerf & Weststellingwerf* (verder genoemd: Nota Armoedebeleid OW) opgesteld. In deze nota staat dat de rol van de gemeente gaat verschuiven van een oplossende en ondersteunende gemeente naar een faciliterende gemeente.

De gemeente Ooststellingwerf werkt in het sociaal domein samen met de gemeenten Weststellingwerf en Opsterland: het OWO-samenwerkingsverband. Alle drie de OWO-gemeenten hebben de drie decentralisaties uitgevoerd en sturen in overeenstemming met de kantelingsgedachte op faciliteren. Op hoofdlijnen komt het beleid van de drie gemeenten overeen, maar de accenten verschillen. Accentverschillen zijn te vinden in uitvoeringsprocessen (wie doet wat binnen de gemeente), financiering, inhoud van de regelingen zoals het Kindpakket, inrichting van de samenwerking met ketenpartners en de regierol die de gemeente daarbij vervult.

1.2 Focus van het onderzoek

Het onderzoek gaat over het armoedebeleid van de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland. De rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het armoedebeleid. Financiële doelmatigheid is geen onderdeel van dit onderzoek; wel is onderzocht of de voorwaarden voor doelmatigheid aanwezig zijn.

Het onderzoek heeft betrekking op de uitvoering van het armoedebeleid in 2015 en waar mogelijk begin 2016.

1.3 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt:

- Inzicht verkrijgen in hoe de gemeente Ooststellingwerf uitvoering geeft aan het armoedebeleid en de werking daarvan in de praktijk.
- *Good practises* definiëren op basis waarvan alle drie de gemeenten van elkaar kunnen leren.

Vraagstelling

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Hoe wordt het gemeentelijk armoedebeleid uitgevoerd in de gemeente Ooststellingwerf en hoe is deze uitvoering te beoordelen in termen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?

1.4 Onderzoeksproces

Tijdens de eerste fase van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie vooronderzoek gedaan. Nadat het onderzoeksplan en het normenkader door de rekenkamercommissie zijn vastgesteld, is het onderzoek van start gegaan met een gezamenlijke startbijeenkomst voor de drie gemeenten met de rekenkamercommissie, de portefeuillehouders en ambtelijk betrokkenen. Dit rekenkameronderzoek is uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau Domenie Φ Kerstens.

De bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen in deel 2 van het onderzoeksrapport: de nota van bevindingen. De nota van bevindingen is conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Ooststellingwerf om na te gaan of de feiten zoals beschreven in die nota in het licht van de onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling, juist en volledig zijn. Op- of aanmerkingen als gevolg van dit ambtelijk hoor en wederhoor zijn, na zorgvuldige afweging van de rekenkamercommissie, verwerkt in de nota van bevindingen. Nieuwe ontwikkelingen of wijzigingen in beleid of uitvoering na de onderzoeksperiode die zijn vermeld in de ambtelijke reactie, zijn niet verwerkt.

De wijze waarop de rekenkamercommissie de feitelijke onjuistheden heeft verwerkt is middels een memorie van antwoord teruggekoppeld aan de gemeentelijke organisatie. Vervolgens is de

RKC

Ooststellingwerf

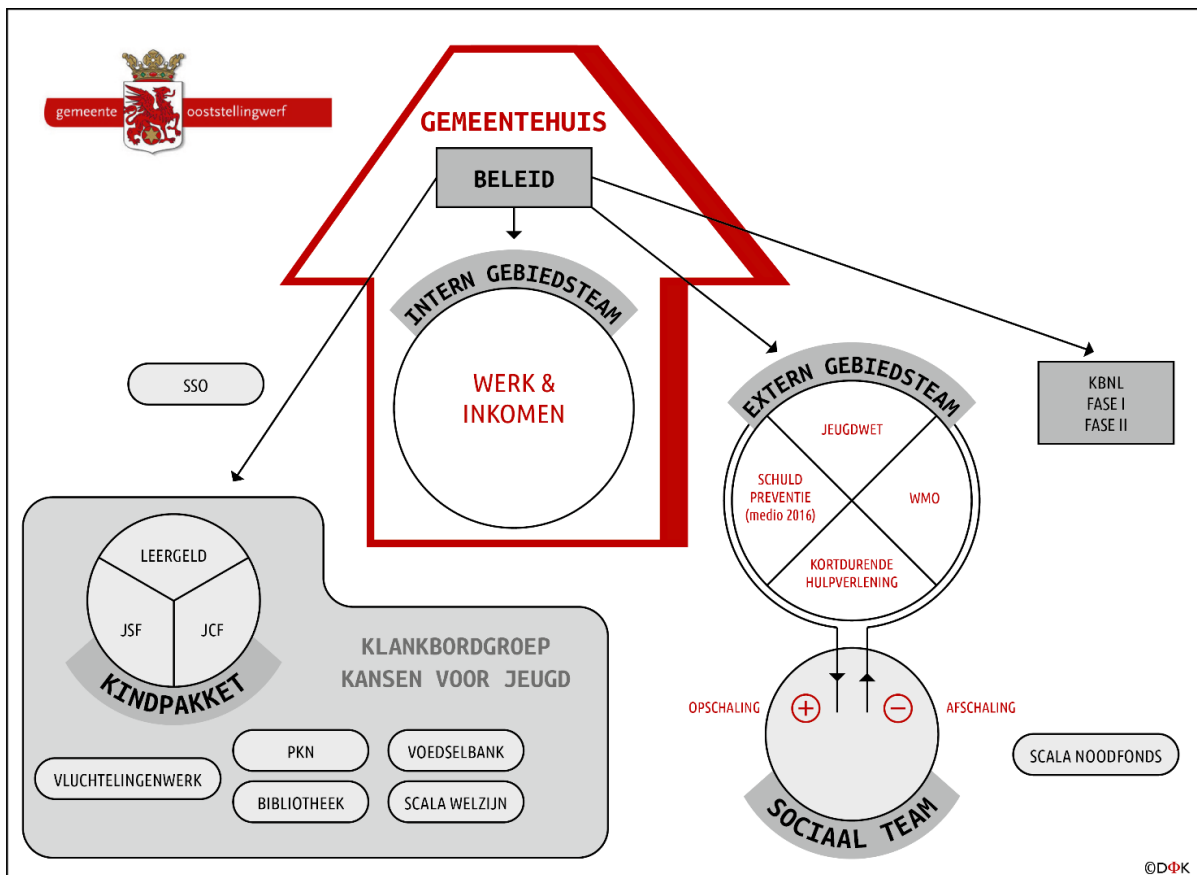


bestuurlijke nota geschreven met een samenvatting, de conclusies en aanbevelingen en het benchmarkhoofdstuk. Het geheel van nota van bevindingen en bestuurlijke nota vormt het onderzoeksrapport.

2 Samenvatting

Het college van de gemeente Ooststellingwerf heeft samen met dat van de gemeente Weststellingwerf de Nota Armoedebeleid OW opgesteld. In de Nota Armoedebeleid OW staat dat de rol van de gemeente gaat verschuiven van een oplossende en ondersteunende gemeente naar een faciliterende gemeente. Faciliteren wordt door het college omschreven als 'het regisseren (soms organiseren) van de preventie'. Het accent van het gemeentelijke armoedebeleid ligt op het bevorderen van participatie van kinderen in de samenleving. Daarnaast is in het armoedebeleid aandacht voor themagewijze voorlichting. De Nota Armoedebeleid OW is vertaald naar een Actieplan Armoedebeleid 2016-2019 Gemeente Ooststellingwerf (verder genoemd: Actieplan Armoedebeleid). In het Actieplan Armoedebeleid worden onder meer het bevorderen van de participatie van kinderen, preventie en vroegsignalering, activiteiten gericht op schuldenproblematiek en de bewustwordingsthema's energie en gezondheid nader uitgewerkt. In Ooststellingwerf maakt schuldhulpverlening onderdeel uit van het armoedebeleid. Dit blijkt zowel uit de Nota Armoedebeleid OW als uit het Actieplan Armoedebeleid.

Bij de organisatie van de uitvoering van het armoedebeleid in Ooststellingwerf zijn verschillende partijen betrokken. In onderstaande figuur zijn deze schematisch weergegeven:



In de gemeente Ooststellingwerf bestaan verschillende regelingen die voortvloeien uit het armoedebeleid en die een bijdrage moeten leveren aan de doelstellingen van het beleid: individuele bijzondere bijstand, individuele inkomenstoelage, individuele studietoelage, een collectieve ziektekostenverzekering, gemeentelijke kwijtscheldingen, schuldhulpverlening, het Kindpakket en de kleding- en schoenenbonnenactie. In bijlage 3 van de nota van bevindingen is een overzicht opgenomen van deze regelingen met bijbehorende doelstellingen, doelgroepen en budget.

Rechtmatigheid

Het college van de gemeente Ooststellingwerf voldoet bij de uitvoering van inkomensondersteuning aan de wettelijke eisen en aan de eigen richtlijnen. Bij de behandeling van bezwaarschriften gaat het college onzorgvuldig te werk. De gemeente Ooststellingwerf heeft een beleidsplan schuldhulpverlening dat voldoet aan de eisen uit de Wgs en het college houdt zich bij de uitvoering van schuldhulpverlening aan de eisen en richtlijnen.

De subsidieverstrekking aan de Voedselbank en het Scala Noodfonds verlopen conform de ASVO, maar de subsidieverstrekking aan Leergeld niet. Leergeld heeft de termijn voor het aanleveren van de vereiste verantwoordingsinformatie ruimschoots overschreden en de gemeente heeft hierop geen formele actie ondernomen. Informatie over de subsidieverstrekking aan Humanitas en het SSO ontbreekt in de administratie.

Doelstellingen

De doelstellingen van het armoedebeleid zijn niet concreet en resultaten zijn niet meetbaar. De doelstellingen zijn echter wel voldoende concreet geformuleerd om de doorvertaling naar maatregelen en actiepunten te kunnen maken. De doelstellingen van het gemeentelijk armoedebeleid hangen samen met de doelstellingen van schuldhulpverlening; dit geldt niet of nauwelijks voor overige beleidsterreinen. Het beleid is niet gericht op specifieke doelgroepen. Vanaf medio 2016 is een begin gemaakt om doelgroepen beter in kaart te brengen. De gemeente Ooststellingwerf heeft zicht op het aantal gezinnen met een laag inkomen, maar heeft geen inzicht in relevante kenmerken van de doelgroep. Het pakket van maatregelen sluit aan bij de doelstellingen. Bij het bepalen van de maatregelen zijn alternatieven tegen elkaar afgewogen.

Doelmatigheid

De rolverdeling tussen het interne en externe gebiedsteam is nog niet duidelijk geformuleerd en in de praktijk vormt dit een belangrijke belemmering om integraal te kunnen werken. Hoe de KBNL en de nieuw aangestelde schuldpreventiespecialisten zich tot elkaar gaan verhouden, is ook nog niet duidelijk. De rollen van de uitvoerders van het Kindpakket en de ketenpartners zijn wel duidelijk en zij houden zich aan hun rol. Het ambtelijk overleg met Leergeld en de KBNL verloopt gestructureerd. Overige ambtelijk en bestuurlijk overleg verloopt op ad hoc basis. Structureel overleg tussen medewerkers van het interne en externe gebiedsteam ontbreekt. De Klankbordgroep Kansen voor Jeugd is een goed initiatief. Externe uitvoerders leren elkaar kennen en initiatieven worden beter op elkaar afgestemd. In de uitvoering van het Kindpakket heeft het college de regierol laten liggen. Ook bij de afstemming van taken tussen het interne en externe gebiedsteam heeft het college de regierol nog niet ingericht.

De inkomsten en uitgaven specifiek voor het armoedebeleid worden niet inzichtelijk gemaakt in de gebruikelijke verantwoordingscyclus. Ook de voor dit onderzoek samengestelde cijfers geven niet de gewenste duidelijkheid.

Het college heeft zicht op de beschikbare budgetten voor de verschillende onderdelen van het armoedebeleid en heeft geanticipeerd op de toenemende kosten voor bewindvoering en schuldhulpverlening. De financiële gevolgen van het Actieplan Armoedebeleid zijn in de begroting 2016 verwerkt. Het college controleert aan de hand van jaarrekeningen of de uitvoerders het ontvangen bedrag hebben besteed. Het college heeft echter onvoldoende zicht op de besteding van de subsidie door Leergeld (2015).

Doeltreffendheid

De gemeentelijke website en brochure over de bijzondere bijstand en minimaregelingen zijn onvoldoende afgestemd op de doelgroep. Cliënten zijn over het algemeen tevreden over de bejegening. Uit interviews is naar voren gekomen dat de communicatie door de consultants W&I - zowel schriftelijk als mondeling - niet altijd positief wordt beoordeeld. De manier van communiceren door Leergeld wordt als prettig ervaren.

De doelgroep wordt niet volledig bereikt. Uitkeringsgerechtigden worden beter bereikt dan andere doelgroepen. Het beleid is steeds meer gericht op 'faciliteren' (preventie), maar in de uitvoering wordt nog altijd de meeste tijd en het meeste geld besteed aan 'oplossen'. Bijzondere bijstand en schuldhulpverlening zijn de grootste kostenposten en het budget voor bewustwordingsprojecten is nog niet besteed. Ook het budget voor het Kindpakket wordt niet volledig benut. Het is te vroeg om te kunnen concluderen of de beleidsdoelen op termijn gehaald zullen worden, maar de introductie van het Kindpakket, de gebiedsteams en het aanstellen van schuldpreventiespecialisten lijken een stap in de goede richting. De werkelijke kanteling in de uitvoering moet nog plaatsvinden.

Monitoring en verantwoording

Door het college zijn voornemens gemaakt om de uitvoering van het armoedebeleid aan de hand van diverse indicatoren te monitoren. Met uitvoerders worden concrete afspraken over het aanleveren van verantwoordingsinformatie. Humanitas, de Voedselbank, Scala Noodfonds en de KBNL leveren conform afspraak verantwoordingsinformatie aan. Leergeld verstrekt de gevraagde informatie over uitgaven en over het aantal unieke kinderen dat via het Kindpakket is ondersteund niet of te laat. De verantwoordingsinformatie die door elke uitvoerder wordt aangeleverd, wordt door het college meestal ter kennisgeving aangenomen. Het college heeft nog geen actie ondernomen om de prestaties van de KBNL, de gebiedsteams en het Kindpakket beter te kunnen monitoren. Hierdoor ontbreekt voldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie om tussentijds te kunnen bijsturen.

De raad heeft behoefte aan meer informatie om zijn kaderstellende en controlerende rol naar behoren te kunnen uitvoeren. De begrote en bestede kosten voor het armoedebeleid zijn voor de raad onvoldoende transparant en de informatie in de begrotingscyclus hebben volgens de raad een te hoog abstractieniveau.

3 Conclusies

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

Hoe wordt het gemeentelijk armoedebeleid uitgevoerd in de gemeente Ooststellingwerf en hoe is deze uitvoering te beoordelen in termen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?

De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op de feiten uit de documentenstudie, de gevoerde gesprekken en de toetsing ervan aan het normenkader. Wij merken op dat veranderingen in beleid en/of uitvoering die na de onderzoeksperiode in gang zijn gezet, geen onderdeel uitmaken van de conclusies en aanbevelingen.

1 Er is sprake van een royale inzet van financiële middelen voor de aanpak van armoede, maar ook van onvoldoende doelbereik

Het college wil armoede op een andere manier aanpakken: van oplossen naar faciliteren. Het college zet daarbij sterk in op preventie en legt bij de hieraan gekoppelde maatregelen ook een relatie naar gezondheid en energiebewustwording. De raad heeft hiervoor een royaal budget ter beschikking gesteld.

In dit onderzoek komt naar voren dat het doelbereik van de ingezette maatregelen en voorzieningen te wensen overlaat. De bewustwordingsprojecten zijn niet van de grond gekomen. Voor het energieproject is voldoende budget en mankracht, maar het is niet gelukt om minima te werven. De projecten Wijkleerteam en Gezonde Wijk (GIDS-gelden) zijn niet gestart. Het bereik van het Kindpakket - een voorziening om kinderen uit minimagezinnen weer te laten participeren - is nog vrij laag (12%). Ook het bereik van de collectieve ziektekostenverzekering (AV Frieso) is met 20% aan de lage kant. Voor inkomensondersteunende maatregelen, zoals de bijzondere bijstand, geldt een streng toetsingsbeleid, met een nadruk op controle en handhaving. De meer traditionele werkwijze van het interne gebiedsteam (doen wat mogelijk is) is dominant bij de uitvoering van het armoedebeleid dan de meer integrale werkwijze van het externe gebiedsteam (mogelijk maken wat nodig is).

2 De behandeling van bezwaarschriften kan zorgvuldiger

De uitvoering van inkomensondersteuning voldoet aan de wettelijke eisen en aan de eigen richtlijnen. Ook de schuldhulpverlening wordt conform de Wgs uitgevoerd. Met bezwaarschriften wordt pragmatisch omgegaan: voorafgaand aan de formele juridische procedure wordt een mediationgesprek met de bezwaarde gevoerd om tot een oplossing te komen en een langdurige procedure te vermijden. Er zijn echter signalen dat deze werkwijze niet altijd in het belang is van de bezwaarde. Sommige bezwaarden voelen zich tijdens het mediationgesprek onder druk gezet om een formulier 'Intrekkingsverklaring bezwaarschrift' te ondertekenen zonder dat overeenstemming is bereikt over het voorliggende geschil. Een informele werkwijze kan nodeloos lange procedures tegengaan, maar dit mag niet ten koste gaan van zorgvuldigheid bij de behandeling van bezwaarschriften.

3 Subsidieverstrekking verloopt niet conform de ASVO

De subsidieverstrekking aan ketenpartners verloopt niet conform de ASVO. De verantwoordingsinformatie voor het Kindpakket wordt te laat aangeleverd. De gemeente verbindt geen gevolgen aan het niet nakomen van de afspraken over verantwoordingsinformatie. Daarnaast is het dossier subsidieverstrekking onvolledig: de beschikkingen aan Humanitas en SSO ontbreken.

4 *Er is onvoldoende afstemming tussen intern en extern gebiedsteam*

Formeel verloopt de toegang tot het Sociaal Domein via het gebiedsteam. In de praktijk is het gebiedsteam opgedeeld in een intern gebiedsteam (Werk & Inkomen) en een extern gebiedsteam (Wmo, Jeugd & gezin). De focus van het interne gebiedsteam ligt op handhaving en controle en de focus van het externe gebiedsteam ligt op integrale hulpverlening en maatwerk. Het verschil in werkwijze tussen de beide gebiedsteams staat haaks op de filosofie van één casushouder en één maatwerkplan. De integratie van beide gebiedsteams tot één gebiedsteam heeft tot nu toe onvoldoende vorm gekregen en taken en verantwoordelijkheden zijn onvoldoende afgebakend.

5 *Informatievoorziening is onvoldoende afgestemd op de doelgroep*

De gemeentelijke website is niet gebruikersvriendelijk. De informatie is versnipperd en de menustructuur spreekt niet voor zich. Er wordt op de website niet of nauwelijks verwezen naar het gebiedsteam, terwijl dit team inwoners op laagdrempelige wijze toegang tot ondersteuning kan bieden. De brochure over bijzondere bijstand en minimaregelingen bestaat uit 34 pagina's en is moeilijk leesbaar. Op basis van klantervaringen stelt het SSO dat de informatievoorziening door de gemeente eerder vragen oproept dan beantwoordt. De informatie is te complex en te weinig toegesneden op laaggeletterde inwoners.

6 *De klankbordgroep Kansen voor de Jeugd is een goed initiatief, echter de uitvoering van het Kindpakket vraagt aandacht van het college*

- a. Met het installeren van de 'Klankbordgroep Kansen voor de Jeugd' heeft de gemeente een begin gemaakt in het bevorderen van kennisuitwisseling en samenwerking tussen uitvoerders van het armoedebeleid. De diverse maatschappelijke organisaties die betrokken zijn bij armoedebestrijding werken hierdoor beter samen aan het bereiken van beleidsdoelen op het gebied van armoede en sociale uitsluiting. De deelnemers aan de Klankbordgroep hebben een belangrijke signaalfunctie. Zij kunnen beleidsmedewerkers en consultants adviseren hoe de doelgroep beter kan worden bereikt.
- b. Stichting Leergeld, JSF en JCF hebben onderling niet of nauwelijks overleg over de uitvoering van het Kindpakket. Dit heeft tot gevolg dat de onderlinge afstemming onvoldoende is, verantwoordingsinformatie te laat wordt aangeleverd en er geen zicht is op het aantal unieke kinderen dat van het Kindpakket gebruik heeft gemaakt.

7 *Monitoring vindt niet of nauwelijks plaats*

Het college heeft geen concrete indicatoren geformuleerd om het succes van het armoedebeleid te meten. De omvang van de doelgroep is vooraf in kaart gebracht, maar een gedegen analyse van de armoedeproblematiek ontbreekt. De verantwoordingsinformatie die door elke uitvoerder aangeleverd wordt, wordt meestal ter kennisgeving aangenomen. Als informatie te laat of onvolledig aangeleverd wordt, grijpt het college niet in. Voorgenomen evaluaties op het gebied van schuldhulpverlening en de uitvoering van het Kindpakket zijn niet uitgevoerd. De raad kan zijn controlerende rol op deze beleidsterreinen hierdoor niet uitvoeren.

8 *De financiën voor wat betreft de uitvoering armoedebeleid zijn niet transparant voor de raad*

De inkomsten en uitgaven voor het armoedebeleid worden niet inzichtelijk gemaakt in de gebruikelijke verantwoordingscyclus. De raad geeft aan onvoldoende zicht te hebben in de kosten van schuldhulpverlening en armoederegelingen en wijt dit aan onvolledige en niet heldere informatievoorziening door het college.



4 Aanbevelingen

Voorgaande leidt tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad van Ooststellingwerf:

1 *Laat een gedegen analyse van de armoedeproblematiek een belangrijk onderdeel zijn van een nieuw beleidsplan*

Het college stuurt op dit moment vooral op historische gegevens (de omvang van de doelgroep en het bestaande gebruik van inkomensondersteuning) en anticipeert daarbij niet of nauwelijks op toekomstige ontwikkelingen (de gewenste, toekomstige zorgvraag van minima - rekening houdend met demografische ontwikkelingen en een afname van het voorzieningenniveau op het platteland). Het is belangrijk dat de raad zicht krijgt in de te verwachten zorgbehoefte, zowel op basis van cijfers uit het verleden als op basis van meerjarige schattingen van de zorg- en hulpvraag in de toekomst. De raad zou in het armoedebeleid nadrukkelijker een verbinding moeten maken met aanpalende beleidsterreinen, zoals gezondheidsbeleid, re-integratiebeleid en jeugdbeleid en kaders hiervoor vast stellen.

2 *Geef het college opdracht om:*

2.1 *de regie te verstevigen op de uitvoering door de maatschappelijke organisaties*

- a. De Klankbordgroep Kansen voor de Jeugd is een goed initiatief om uitvoerders van het armoedebeleid met elkaar kennis te laten maken en te laten samenwerken. Toch kan onderlinge afstemming tussen alle maatschappelijke organisaties verder worden verbeterd door niet alleen de focus te leggen op kinderen, maar op alle doelgroepen van het armoedebeleid. Het college krijgt zodoende ook een beter beeld van de werkzaamheden van (alle) betrokken maatschappelijke organisaties en van de alledaagse praktijk van armoede. Door een sterkere regierol kan het college het uitvoeringsproces beter stroomlijnen en verkrijgt zij een beter zicht op het effect van de genomen maatregelen.
- b. De problemen in de samenwerking tussen de uitvoerende partijen bij het Kindpakket moeten alle aandacht van het college krijgen. Het college kan hierbij als bemiddelaar optreden.

2.2 *de samenwerking en de afstemming tussen het interne en externe gebiedsteam te verbeteren*

Het verschil in werkwijze tussen het interne gebiedsteam en het externe gebiedsteam staat een integrale aanpak en maatwerk in de weg. Om te voorkomen dat de gemeente een dubbel signaal afgeeft, moet het college faciliteren dat beide teams een brug naar elkaar kunnen slaan. Het college moet kaders aangeven waaruit duidelijk wordt wat in welke situatie de meest geëigende aanpak is. De doelmatigheid van de uitvoering is hiermee gediend.

2.3 *te zorgen voor monitoringsinformatie en met de raad af te stemmen welke informatie wordt gewenst*

Voer geplande evaluaties uit. Formuleer indicatoren en gebruik die in bestuursrapportages en in de gemeentelijke verantwoording. Maak inzichtelijk welke kosten zijn gemoeid met het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. Breng de 0-situatie van de doelgroep in kaart en monitor per doelgroep de omvang en de (verwachte) ontwikkelingen. Koppel bestanden aan elkaar. Bijvoorbeeld het klantenbestand van de KBNL en de aanvragen bijzondere bijstand voor beschermingsbewind. Leg meer nadruk op kwaliteitscriteria, klanttevredenheid en samenwerking bij de uitvoering.

2.4 de informatievoorziening over inkomensondersteuning te verbeteren

Maak de digitale en papieren informatievoorziening over bijzondere bijstand en minimaregelingen beter toegankelijk. Zorg voor heldere, beknopte informatie en houd daarbij rekening met laaggeletterdheid. Ook de mondelinge informatievoorziening kan beter: consultants zouden - veel meer dan nu het geval is - inwoners kunnen attenderen op minimaregelingen en actief kunnen doorverwijzen naar maatschappelijke organisaties. Dit betekent wel dat traditionele taak- en rolopvattingen doorbroken moeten worden en dat consultants veel breder moeten signaleren en oog moeten hebben voor de vraag achter de vraag.

2.5 rechtmatig te handelen bij de uitvoering van de ASVO en bij de bezwaarschriften

- ASVO is een regeling die de daarin genoemde partijen rechtszekerheid biedt. Daarom is het van groot belang dat het college daar naar handelt en andere partijen daarop aanspreekt.
- Voor de legitimiteit van overheidsoptreden en het vertrouwen in het gemeentebestuur is het belangrijk dat bezwaarschriften zorgvuldig worden behandeld. Zorg ervoor dat bezwaarschriften pas worden ingetrokken nadat aan de volgende voorwaarden is voldaan: met de bezwaarde is overeenstemming bereikt over het voorliggende geschil, de bezwaarde is geïnformeerd over de consequenties van de intrekking van het bezwaarschrift en de bezwaarde krijgt tijd om te overdenken of hij het bezwaarschrift wil intrekken. Dit betekent dat de huidige informele werkwijze een formeler karakter dient te krijgen. Als een bezwaarde door de juridisch medewerker van de gemeente wordt uitgenodigd voor een mediationgesprek, is het aan te raden om vooraf aan de bezwaarde uit te leggen dat 1) deelname aan het gesprek niet verplicht is; 2) het gesprek geen deel uitmaakt van het formele juridische traject, maar een manier is om gezamenlijk tot een (snelle) oplossing te komen en een (langdurige) procedure te voorkomen; 3) de bezwaarde altijd iemand kan meenemen naar het gesprek ter ondersteuning of aanvulling, bijvoorbeeld een advocaat of een familielid.

3 Bespreek met het college of een best practice van een andere OWO gemeente de uitvoering van het armoedebeleid in Ooststellingwerf doeltreffender en/of doelmatiger kan maken

4 Spreek met het college af dat u over één jaar geïnformeerd wordt over de uitvoering van de aanbevelingen aan het college en maak met uw mede raadsleden binnenkort een afspraak over de aanbevelingen die aan u zijn gedaan.

5 Benchmark

In dit hoofdstuk worden de drie gemeenten op enkele punten met elkaar vergeleken. Aan de vergelijkingen kunnen geen harde conclusies verbonden worden. Daarvoor verschillen de gemeenten te veel van elkaar qua cultuur en bedrijfsvoeringsfilosofie. Dit hoofdstuk heeft dan ook de functie om duidelijk te maken dat in andere gemeenten andere keuzes worden gemaakt. Zulke inzichten kunnen aanleiding zijn voor heroverweging van zelf gemaakte keuzes of voor nader onderzoek naar de oorzaken van verschillen.

In Opsterland is de toegang tot een integrale (schuld)hulpverlening op maat goed georganiseerd. Medewerkers van de gemeente Opsterland handelen vanuit het principe: een burger geeft een signaal af en hierop volgend moet *integraal* naar de problematiek worden gekeken. Door de keuze om alle consulenten met verschillende expertisegebieden in één team te plaatsen, is er meer aandacht gekomen voor een integrale aanpak op maat. Het werk van de consulenten inkomen en andere consulenten is goed op elkaar afgestemd. De intake voor het Kindpakket door het gebiedsteam is doelmatig en wordt door de doelgroep prettig gevonden. Leergeld vindt deze werkwijze ook prettig. Er is heel duidelijk één loket voor de burger.

Schuldhelpverlening is in Opsterland een volwaardig onderdeel van de hulpverlening door het gebiedsteam en er wordt snel en gemakkelijk geschakeld tussen schuldhelpverlening en overige hulpverlening of inkomensondersteuning. De poortwachtersfunctie van de consulent schuldhelpverlening lijkt goed te werken, onder andere door een intensief contact met de klantmanager van de KBNL. De consulent bewaakt na afloop van een eventueel traject bij de KBNL de situatie van de cliënt.

In Ooststellingwerf functioneert de klankbordgroep 'Kansen voor Jeugd' goed.

In Ooststellingwerf is de 'klankbordgroep kansen voor de jeugd' opgericht waar maatschappelijk instellingen, beleid en Leergeld met elkaar aan tafel zitten om ontwikkelingen in het werkveld van de jeugd te bespreken en elkaar te informeren over lopende projecten. Dit lijkt goed te werken: organisaties kennen hierdoor elkaars gezicht en nemen gemakkelijker contact met elkaar op. Tevens wordt op deze manier voorkomen dat (acties van) organisaties langs elkaar heen lopen.

In Weststellingwerf is relatief veel aandacht voor monitoring, evaluatie en terugkoppeling naar de raad.

Gemeente Weststellingwerf heeft een bestuursrapportage Sociaal Domein gemaakt waarin zowel inhoudelijke als financiële informatie gecombineerd wordt. Gemeente Weststellingwerf heeft de gebiedsteams geëvalueerd. Deze evaluatie leverde een zinvolle discussie op over het verbeteren van werkprocessen en het eventueel anders samenstellen van de teams.

Doelgroepbereik tussen gemeenten verschilt op onderdeel.

Het doelgroepbereik van de drie gemeenten is vergeleken (zie 'bijlage 1 doelgroepbereik' voor een overzicht). Daarbij valt een aantal zaken op.

1. Kindpakket

Stichting Leergeld Heerenveen e.o. bedient gemeente Weststellingwerf. Stichting Leergeld Friesland-Oost bedient Ooststellingwerf en Opsterland. Stichting Leergeld Heerenveen heeft in Weststellingwerf in zeer korte tijd een groot aantal kinderen bereikt. Het is niet bekend wat de achterliggende succesfactor hiervan is. Stichting Leergeld Heerenveen benoemt als succesfactor een intensieve samenwerking met de beleidsmedewerker bij het opzetten en uitvoeren van de bekendheidscampagne.

Inwoners uit Weststellingwerf en Opsterland worden beter geïnformeerd over en toegeleid naar het Kindpakket. Medewerkers van het gebiedsteam en consulenten Inkomen in Ooststellingwerf zijn daarentegen niet of nauwelijks op de hoogte van de mogelijkheden van het Kindpakket en verwijzen nog minimaal door.

2. Bijzondere bijstand

De kosten voor bijzondere bijstand (excl. individuele inkomensvoet, AV Frieso zorgverzekering en kosten voor beschermingsbewind, en vóór aftrek van de terugvorderingen) zijn laag in Ooststellingwerf in vergelijking met de andere twee gemeenten.

Ooststellingwerf heeft in 2015 relatief veel bijzondere bijstand teruggevorderd.

Weststellingwerf geeft relatief weinig uit aan bijzondere bijstand voor beschermingsbewind.

3. Individuele inkomensvoet

De toeslag is in Ooststellingwerf hoger dan in Weststellingwerf en in Opsterland. Het bereik van de toeslag is laag in Weststellingwerf. Het is niet onderzocht wat hiervan de oorzaak is.

4. AV Frieso zorgverzekering

Ooststellingwerf vergoedt per maand €21,50, de andere twee gemeenten vergoeden €11,50 per maand. Het bereik van de AV Frieso is laag in Weststellingwerf. Ooststellingwerf en Opsterland hebben gestuurd op het vergroten van het bereik, waardoor consulenten inkomen actief op de zorgverzekering wijzen.

5. Schuldhulpverlening via de KBNL

Het aantal cliënten dat jaarlijks bij de KBNL instroomt is in Opsterland veel lager dan in de andere twee gemeenten. Dit wordt verklaard doordat de gemeente zelf de intake en stabilisatie uitvoert. De kosten per inwoner zijn in Opsterland dan ook het laagst.

De kosten per ingestroomde cliënt zijn in Opsterland echter veel hoger dan in de andere twee gemeenten. Het is niet onderzocht waardoor dit komt, maar er zijn twee verklaringen denkbaar op basis van het beleid en de interviews. De eerste is dat cliënten uit Opsterland relatief langere en/of intensievere en dus duurdere trajecten volgen. De tweede mogelijke verklaring is dat de uitval lager is onder cliënten uit Opsterland. Opsterland zet in op een zorgvuldige screening aan het begin van een schuldhulpverleningstraject en pas wanneer een schuldregeling succesvol wordt geacht, wordt doorverwezen naar de KBNL. Door de lage uitval is het mogelijk dat de omvang van het actieve cliëntenbestand uit Opsterland vergelijkbaar is met die van de andere twee gemeenten.

Bijlage 1 Doelgroepbereik

Deze cijfers zijn afkomstig uit het rapport van bevindingen, paragrafen 5.2 en 6.2. In die paragrafen worden ook de bronnen van de cijfers vermeld.

Tabel doelgroepbereik 1: Kindpakket

		Ooststellingwerf	Weststellingwerf	Opsterland
	<i>Kengetallen</i>			
A	Budget	€ 100.000	€ 75.000	€ 50.000
b	Aantal huishoudens met inkomen tot 120% met kinderen	659	634	594
B (b*1,5)	Aantal kinderen in huishoudens met inkomen tot 120%	989	951	891
C	Uitgaven, voorlopige cijfers	€ 30.000	€ 49.000	n.b.
D	Aantal bereikte kinderen, voorlopige cijfers	119	203	190
	<i>Vergelijking</i>			
A/B	Beschikbaar budget per kind in de doelgroep	€ 101	€ 79	€ 56
C/D	Uitgaven per bereikt kind	€ 252	€ 241	n.b.
D/B	Bereik, % bereikte kinderen t.o.v. doelgroep	12,0%	21,3%	21,3%

Tabel doelbereik 2: Inkomensondersteuning

		Ooststellingwerf	Weststellingwerf	Opsterland
	<i>Kengetallen</i>			
A	Aantal huishoudens met inkomen tot 101%	780	688	709
B	Uitgaven bijzondere bijstand excl. terugvorderingen en AV Frieso	€ 575.724	€ 518.428	€ 568.018
C	Uitgaven beschermingsbewind	€ 261.000	€ 210.000	€ 244.000
D	Uitgaven individuele inkomenstoelage	€ 102.390	€ 35.750	€ 68.065
E (B-C-D)	Uitgaven bijzondere bijstand, excl terugvorderingen, AV Frieso, beschermingsbewind en individuele inkomenstoelage	€ 212.334	€ 272.678	€ 255.953
F	Terugvorderingen bijzondere bijstand	(-) € 59.660	(-) € 26.548	(-) € 36.926
	<i>Vergelijking</i>			
E/A	Uitgaven bijzondere bijstand (excl.), per huishouden tot 101%	€ 272	€ 396	€ 361
C/A	Uitgaven beschermingsbewind, per huishouden tot 101%	€ 335	€ 305	€ 344
F/E	Terugvordering als % van verstrekte bijzondere bijstand (excl.)	28,1%	9,7%	14,4%

Tabel doelgroepbereik 3: Individuele inkomenstoelage

		Ooststellingwerf	Weststellingwerf	Opsterland
	<i>Kengetallen</i>			
	Aantal huishoudens met inkomen tot 101%	780	688	709
A	Aantal huishoudens met inkomen tot 101% / 3	260	229	236
B	Uitgaven individuele inkomenstoelage	€ 102.390	€ 35.750	€ 68.065
C	Aantal verstrekkingen individuele inkomenstoelage	244	143	219
	<i>Vergelijking</i>			
B/C	Uitgaven individuele inkomenstoelage, per bereikt huishouden	€ 420	€ 250	€ 311
C/A	Bereik individuele inkomenstoelage	93,8%	62,4%	92,6%

Tabel doelgroepbereik 4: AV Frieso

		Ooststellingwerf	Weststellingwerf	Opsterland
	<i>Kengetallen</i>			
A	Aantal volwassenen met inkomen tot 130%	3.200	3.000	3.000
B	Uitgaven AV Frieso	€ 161.974	€ 49.303	€ 76.072
C	Aantal deelnemers AV Frieso	628	357	606
	<i>Vergelijking</i>			
B/C	Uitgaven per deelnemende volwassene	€ 258	€ 138	€ 126
C/A	Bereik, % deelnemers t.o.v. volwassenen met inkomen tot 130%	19,6%	11,9%	20,2%

Tabel doelgroepbereik 5: Schuldhulpverlening

		Ooststellingwerf	Weststellingwerf	Opsterland
	<i>Kengetallen</i>			
A	Aantal huishoudens in de gemeente, totaal	11.104	11.127	12.340
B	Gemiddelde instroom 2012 t/m 2015	114	104	64
C	Uitgaven schuldhulpverlening (KBNL - 2015)	€ 169.520	€ 161.773	€ 165.985
	<i>Vergelijking</i>			
C/A	Uitgaven per huishouden in de gemeente	€ 15,2	€ 14,6	€ 13,5
C/B	Uitgaven per ingestroomd huishouden	€ 1.487,0	€ 1.555,5	€ 2.593,5



Deel 2

Nota van bevindingen



Colofon

Dit rapport is opgesteld in opdracht van
rekenkamercommissie OWO door

onderzoeksbureau Domenie Φ Kerstens (2017).

Onderzoekers: Miranda Domenie en Joyce Kerstens.

1. INLEIDING

Het onderzoek gaat over de uitvoering van het armoedebeleid in de gemeente Ooststellingwerf. Het armoedebeleid is gericht op inkomensondersteuning, het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid bij degenen die het financieel niet redden en op schuldhulpverlening. Bij de uitvoering van het armoedebeleid wordt gestreefd naar een integrale aanpak en maatwerk.

1.1 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek gaat over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het armoedebeleid. Financiële doelmatigheid is geen onderdeel van dit onderzoek; wel is onderzocht of de besteding van middelen voor raadsleden en andere betrokkenen transparant is.

Alle regelingen en subsidierelaties die in de armoedenota en in het beleidsplan schuldhulpverlening genoemd worden én alle regelingen die na vaststelling van de armoedenota zijn ingevoerd, zijn onderzocht. Ook zijn alle partijen die bij de uitvoering van het armoedebeleid betrokken zijn, meegenomen in het onderzoek. Alle regelingen en betrokken partijen worden genoemd in paragraaf 2.3.

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 is een aantal wijzigingen doorgevoerd in de uitvoering van het armoedebeleid. Daarom heeft dit onderzoek betrekking op de uitvoering van het armoedebeleid vanaf 1 januari 2015. Opgemerkt moet worden dat gemeenten het afgelopen jaar met grote veranderingen te maken hebben gehad. Ook is het armoedebeleid nog steeds in ontwikkeling: niet alle mogelijkheden zijn al ten volle benut en ook de manier waarop de uitvoering van het armoedebeleid plaatsvindt, is nog niet volledig uitgekristalliseerd.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Hoe wordt het gemeentelijk armoedebeleid uitgevoerd in de gemeente Ooststellingwerf en hoe is deze uitvoering te beoordelen in termen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?

De centrale vraag valt uit te splitsen in de volgende deelvragen:

- ⊕ Welke maatregelen heeft de gemeente getroffen om het armoedebeleid uit te voeren?
- ⊕ Wat is het wettelijke kader van het gemeentelijke armoedebeleid?
- ⊕ Is de uitvoering van het armoedebeleid rechtmatig?
- ⊕ Wat zijn de door de gemeenteraad vastgestelde doelstellingen van het armoedebeleid?
- ⊕ Hoe doelmatig is de uitvoering van het armoedebeleid?
- ⊕ Hoe doeltreffend is de uitvoering van het armoedebeleid?
- ⊕ Vergelijkt B&W de resultaten van het armoedebeleid met de doelstellingen van het beleid en worden daaruit conclusies getrokken?
- ⊕ Hoe informeert B&W de raad over resultaten van het armoedebeleid en wordt de raad voldoende in stelling gebracht om te controleren en kaders te stellen?
- ⊕ Wat kan geleerd worden van een vergelijking van de uitvoeringspraktijken van de drie OWO-gemeenten?

1.3 ONDERZOEKSMETHODE

Na vaststelling van het onderzoeksplan is een startbijeenkomst gehouden met onder andere de verantwoordelijke beleidsmedewerker en de wethouder. Tijdens deze bijeenkomst is het onderzoeksplan gepresenteerd door de onderzoekers en hebben de betrokkenen van de gemeente Ooststellingwerf namen van personen genoemd die relevant zijn voor de interviews. Na afloop van de startbijeenkomst hebben de onderzoekers een lijst van gewenste documenten aangeleverd aan de beleidsmedewerker. De beleidsmedewerker heeft de gevraagde documenten aangeleverd. Na bestudering van deze documenten hebben de onderzoekers een interview afgenomen bij drie beleidsmedewerkers. Naar aanleiding van dit interview zijn aanvullende documenten opgevraagd.

Alle aangeleverde documenten zijn bestudeerd. Het betrof: relevante beleidsnota's, het collegeprogramma, de programmabegrotingen, beleidsregels rondom armoedebeleid, gemeentelijke jaarverslagen en jaarrekeningen, verordeningen, uitvoeringsovereenkomsten met ketenpartners en andere samenwerkingspartners, inhoudelijke jaarverslagen van betrokken uitvoeringspartners, gespreksverslagen en alle overige relevante documenten. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 6.

Op basis van de onderzoeksvragen, het interview met de beleidsmedewerker en de documentenanalyse heeft Domenie Φ Kerstens een normenkader ontwikkeld. Aan de hand van het normenkader wordt de uitvoering van het armoedebeleid getoetst. In het normenkader staat welke aspecten van het armoedebeleid onderzocht moeten worden (i.c. rechtmatigheid, consistentie van het beleid, doelmatigheid, doeltreffendheid en verantwoordingssystematiek) en aan welke eisen en normen elk aspect moet voldoen. Het normenkader is met de rekenkamercommissie besproken en aangepast. Het aangepaste normenkader is door de rekenkamercommissie goedgekeurd. Het vormt in feite de meetlat waarlangs de uitvoering van het armoedebeleid is onderzocht en beoordeeld.

Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoeringspraktijk van armoedebeleid hebben we interviews afgenomen met diverse personen die een rol hebben in de gemeentelijke uitvoering van dit beleid (politiek, beleidsmatig en/of praktisch) en met personen die nauw bij de doelgroep betrokken zijn. In totaal hebben we met 23 personen gesproken (zie bijlage 7 voor een overzicht van alle geïnterviewde personen).

De onderzoekers hebben van alle interviews een verslag geschreven dat ter verificatie aan de geïnterviewde personen is voorgelegd. De geïnterviewde personen kregen de mogelijkheid om het verslag te corrigeren, nuanceren en aan te vullen met nieuwe kennis en/of documenten. De hierdoor verkregen informatie is door de onderzoekers verwerkt in dit rapport.

Zowel medewerkers van de gemeente Ooststellingwerf als verscheidene uitvoerders van het armoedebeleid hebben cijfers geproduceerd over de omvang van de doelgroep en het doelbereik. Deze cijfers zijn verzameld en aangevuld met cijfers uit externe bronnen, zoals het Fries Sociaal Planbureau, het CBS en Stimulansz. Door middel van analyse en extrapolatie zijn schattingen van het doelbereik gemaakt (zie verder par 6.2).

Het rapport van bevindingen is opgebouwd aan de hand van het normenkader. Het normenkader en de toetsing van de feiten aan de normen is opgenomen in bijlage 2.

1.4 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 gaat in op het begrip 'armoede', beschrijft de landelijke ontwikkelingen in armoedebeleid en de uitwerking hiervan in lokaal beleid. Hoofdstuk 3 gaat vanuit een beschrijving van de wettelijke kaders in op de rechtmatigheid van het Ooststellingwerfse armoedebeleid. Hoofdstuk 4 beschrijft de doelen van het armoedebeleid en de uitwerking hiervan in diverse maatregelen. Hoofdstuk 5 gaat in op de doelmatigheid van het armoedebeleid en hoofdstuk 6 op de doeltreffendheid. Hoofdstuk 7 beschrijft hoe de resultaten van het armoedebeleid worden gemonitord en worden teruggekoppeld aan de raad. De paragrafen in de hoofdstukken 2 t/m 7 beginnen met de norm uit het normenkader die van toepassing is en eindigt met de toetsing aan die norm. In bijlage 2 is het normenkader en de toetsing van de feiten aan de normen opgenomen, waarbij de beoordeling kan zijn: 'voldaan', 'deels voldaan' of 'niet voldaan'.

In bijlage 1 is een lijst opgenomen van de afkortingen die in dit rapport van bevindingen gebruikt worden.

2. ARMOEDE

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het begrip 'armoede' (2.1), ontwikkelingen in het armoedebeleid (2.2) en het armoedebeleid in de gemeente Ooststellingwerf (2.3).

2.1 BEGRIPSAFBAKENING

Armoede is een complex en multidimensionaal probleem en daarom een lastig te omschrijven begrip. Armoede is namelijk niet alleen een financiële kwestie, maar armoede houdt ook verband met het niet volwaardig kunnen participeren in de samenleving. Daarnaast is armoede een relatief begrip: armoede is een situatie waarin een individu of een huishouden is uitgesloten van een levensstandaard die in een samenleving als minimaal aanvaardbaar wordt gezien. Schuldhulpverlening wordt daarom gezien als een onderdeel of instrument van het armoedebeleid. In onze samenleving geldt niet alleen een recht op basisbehoeften, maar ook een recht op volwaardige participatie.

Het inkomen is de belangrijkste indicator voor armoede. Uitgangspunt voor de beleidsmatige grens voor armoede is het sociaal minimum: het wettelijk bestaansminimum zoals dit periodiek door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt vastgesteld. Het sociaal minimum is gelijk aan de geldende/toepasselijke bijstandsnorm, eventueel aangevuld met kinderbijslag. Voor mensen van de pensioengerechtigde leeftijd is het sociaal minimum gelijk aan de AOW (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Sociaal minimum, peildatum 1 januari 2016

Gezinssituatie	Sociaal minimum 1-1-2016
<i>Gehuwden/samenwonenden</i>	€ 1.389,57
<i>Alleenstaande</i>	€ 972,70
<i>Gehuwde/samenwonende gepensioneerden</i>	€ 1.492,96
<i>Gepensioneerde alleenstaande</i>	€ 1.092,87

Bron: Normenbrief 1 juli 2016 – informatie voor gemeenten, rijksoverheid

Het aantal huishoudens dat ten minste vier jaar achtereen van een laag inkomen moest rondkomen steeg ten opzichte van 2013. Deze toename deed zich vooral voor bij groepen die al een grotere kans op armoede hadden: eenoudergezinnen, niet-westerse huishoudens, alleenstaanden onder de AOW-leeftijd en huishoudens met een laagopgeleide kostwinner (CBS, 2015). Uit het onderzoek 'Kinderen in armoede in Nederland', uitgevoerd in opdracht van de Kinderombudsman, blijkt dat een op de negen kinderen in Nederland opgroeit in armoede (Steketee, e.a., 2013).

2.2 LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN

Het armoedebeleid in Nederland is de afgelopen jaren inhoudelijk sterk veranderd. Twintig jaar geleden richtte het beleid van overheden zich vooral op deelname aan betaalde arbeid als de oplossing voor het armoedeprobleem. Het huidige beleid legt de focus meer op het doorbreken van afhankelijkheid en het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid. Tegelijkertijd wordt er ook meer dan voorheen van de burger zelf gevraagd, bijvoorbeeld in de vorm van een tegenprestatie. Daarnaast is er sprake van een verschuiving van een collectieve aanpak naar een individuele benadering. Individueel maatwerk moet ervoor zorgen dat de juiste ondersteuning terecht komt bij de mensen die het echt nodig hebben. Tot slot wordt er bij de ontwikkeling en uitvoering van het armoedebeleid in toenemende mate aandacht besteed aan preventie en vroegsignalering, omdat het (maatschappelijk) rendement hiervan hoog is. Omdat armoede een complex en multidimensionaal probleem is, staat bij de doorvoering van de hier genoemde veranderingen de integrale aanpak van de armoedeproblematiek centraal.

Bij de ontwikkeling van het armoedebeleid wordt de laatste jaren extra aandacht besteed aan een speciale doelgroep: kinderen en jongeren. 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.

2.3 ARMOEDEBELEID IN OOSTSTELLINGWERF

Relevante beleidsnota's

Het college van de gemeente Ooststellingwerf heeft samen met dat van de gemeente Weststellingwerf de Nota Armoedebeleid OW opgesteld. In de Nota Armoedebeleid OW staat dat de rol van de gemeente gaat verschuiven van een oplossende en ondersteunende gemeente naar een faciliterende gemeente. Faciliteren wordt door het college omschreven als 'het regisseren (soms organiseren) van de preventie'. Het college legt een duidelijke relatie tussen haar faciliterende rol en de inzet van het vrijwillige, niet professionele circuit bij een deel van de uitvoering van het armoedebeleid. Het accent van het gemeentelijke armoedebeleid ligt op het bevorderen van participatie van kinderen in de samenleving. Daarnaast is in het armoedebeleid aandacht voor themagewijze voorlichting. De Nota Armoedebeleid OW is vertaald naar een Actieplan Armoedebeleid 2016-2019 Gemeente Ooststellingwerf (verder genoemd: Actieplan Armoedebeleid). In het Actieplan Armoedebeleid worden onder meer het bevorderen van de participatie van kinderen, preventie en vroegsignalering, activiteiten gericht op schuldenproblematiek en de bewustwordingsthema's energie en gezondheid nader uitgewerkt.

In Ooststellingwerf maakt schuldhulpverlening onderdeel uit van het armoedebeleid. Dit blijkt zowel uit de Nota Armoedebeleid OW als uit het Actieplan Armoedebeleid. In de Nota Armoedebeleid OW wordt aan schuldhulpverlening een aparte paragraaf gewijd en schuldhulpverlening is onderdeel van het algemeen financieel kader voor het armoedebeleid. In het Actieplan Armoedebeleid wordt onder meer de Pilot

Preventiemedewerker in combinatie met schuldhulpmaatjes beschreven. In Eigen schuld?! Beleidsplan schuldhulpverlening 2013-2017 (verder genoemd: Beleidsplan schuldhulpverlening) staat dat de schuldhulpverlening in Ooststellingwerf is aangesloten op de kantelingsgedachte en kiest het gemeentebestuur voor een integrale schuldhulpverlening.

Organisatie van de uitvoering van het armoedebeleid

Het gebiedsteam vormt het centraal loket waarlangs burgers toegang hebben tot de werkvelden Wmo, Participatiewet en Jeugdwet. Het gebiedsteam is opgedeeld in een intern gebiedsteam (werk en inkomen) en een extern gebiedsteam (o.a. Wmo en Jeugdwet). Het interne gebiedsteam is gevestigd in het gemeentehuis en de medewerkers van dit team zijn in dienst van de gemeente. Het externe gebiedsteam zit op een externe locatie en de medewerkers werken in opdracht van de gemeente. Een deel van de medewerkers is in dienst van de gemeente, andere medewerkers zijn (nog) in dienst van hun eigen organisatie. Het takenpakket van het gebiedsteam is veel breder dan (mede) uitvoering geven aan het armoedebeleid. Het gebiedsteam heeft een belangrijke signalerings- en doorverwijsfunctie als het gaat om gezinnen in armoede. Voor elke ondersteuningsvraag wordt een huisbezoek afgelegd om te bepalen wat de cliënt zelf kan, wat het netwerk van de cliënt kan doen en welke ondersteuning nodig is. Het adagium is: 'licht waar het kan, zwaar waar het moet'. Daarnaast voert het gebiedsteam alle inkomensondersteunende maatregelen uit.

In de zomer van 2016 zijn twee schuldpreventiespecialisten toegevoegd aan het externe gebiedsteam. Een specialist zal zich bezig gaan houden met het in kaart brengen van bestaande hulpverlening op het gebied van armoede en deze beter gaan regisseren en benutten. De andere specialist zal burgers met financiële problemen begeleiden en coachen richting zelfredzaamheid of richting andere hulpverlening, zoals financiële schuldhulpverlening door de Stichting Kredietbank Nederland (verder genoemd: KBNL).

De KBNL voert schuldhulpverlening uit. Burgers kunnen zichzelf melden bij de KBNL of doorverwezen worden door medewerkers van het gebiedsteam of ketenpartners.

Als er sprake is van complexe multiproblematiek wordt opgeschaald naar het Sociaal Team. In het Sociaal Team zijn onder andere woningcorporaties, KBNL, Politie en Verslavingszorg Noord Nederland vertegenwoordigd. Als de problemen weer enigszins onder controle zijn, wordt afgeschaald naar het gebiedsteam. De casushouder draagt zorg voor op- en afschaling van gebiedsteam naar Sociaal Team en vice versa.

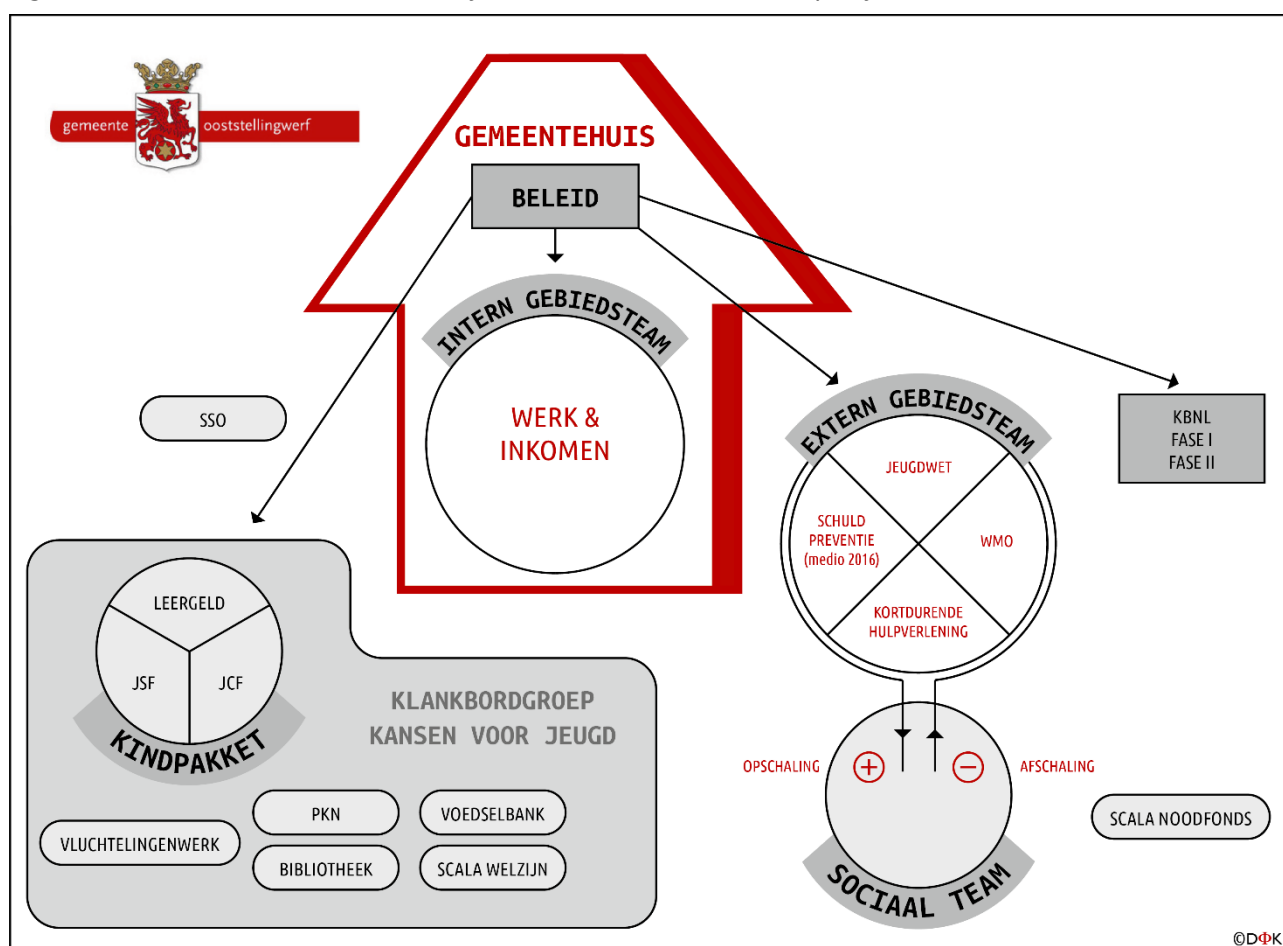
Stichting Leergeld Friesland-Oost (verder genoemd: Leergeld), het Jeugdsportfonds (verder genoemd: JSF), het Jeugdcultuurfonds (verder genoemd: JCF) geven uitvoering aan het Kindpakket. Het Kindpakket is een verzameling van regelingen voor schoolgaande kinderen uit huishoudens met een minimuminkomen waardoor zij weer kunnen meedoen aan bijvoorbeeld sport- of muziekactiviteiten of een schoolreisje. Burgers die zich rechtstreeks bij Leergeld melden, worden door een intermediair tijdens een keukentafelgesprek gescreend. Burgers die zich bij JSF of JCF melden worden niet gescreend. Het gebiedsteam en ketenpartners kunnen gezinnen doorverwijzen naar de uitvoerders van het Kindpakket.

Stichting Voedselbank Ooststellingwerf (verder genoemd: de Voedselbank) is een vangnet voor inwoners met een laag besteedbaar inkomen. Humanitas Ooststellingwerf (verder genoemd: Humanitas) ondersteunt inwoners die moeite hebben om hun administratie op orde te krijgen. Het Sociaal Steunpunt Ooststellingwerf

(verder genoemd: SSO) ondersteunt minima met praktische hulp bij onder andere belastingaangifte, gemeentelijke kwijtscheldingen en het aanvragen bijzondere bijstand. Stichting Scala beheert een noodfonds waar professionals een beroep op kunnen doen als zich een situatie voordoet waarin de bijzondere bijstand of een andere regeling niet voldoet. De genoemde vier instellingen hebben een subsidierelatie met de gemeente, maar geen duidelijke opdracht in de uitvoering van het armoedebeleid.

De Klankbordgroep Kansen voor Jeugd is opgericht door de afdeling Beleid en komt drie à vier keer per jaar bij elkaar. Tijdens de bijeenkomsten kunnen de deelnemers kennis, ervaringen en ideeën uitwisselen. De klankbordgroep heeft geen formele adviesrol, maar de beleidsmedewerkers vragen wel om advies en ideeën. Het college beschouwt de klankbordgroep als de oren en ogen in de praktijk.

Figuur 2.1: schematisch overzicht van de bij het armoedebeleid betrokken partijen



Regelingen en projecten

In de gemeente Ooststellingwerf bestaan verschillende regelingen die voortvloeien uit het armoedebeleid en die een bijdrage moeten leveren aan de doelstellingen: individuele bijzondere bijstand, individuele inkomenstoelage, individuele studietoelage, een collectieve ziektekostenverzekering, gemeentelijke kwijtscheldingen, schuldhulpverlening, het Kindpakket en de kleding- en schoenenbonnenactie. In bijlage 3a is een overzicht opgenomen van deze regelingen met bijbehorende doelstellingen, doelgroepen en budget. Daarnaast kondigt het college in het Actieplan Armoedebeleid die bewustwordingsprojecten aan die indirect een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van (de gevolgen van) armoede (zie bijlage 3b). In het Actieplan Armoede wordt ook de aanstelling van twee schuldpreventiespecialisten aangekondigd. Als laatste is er het project Fiscaal Advies, waarin uitkeringsgerechtigden gratis hun belastingaangiften en toeslagen van de afgelopen 5 jaar kunnen laten controleren. In tabel 2.2 worden de verschillende regelingen en projecten met de verantwoordelijke uitvoerders genoemd.

Tabel 2.2: uitvoerders armoedebeleid

Regelingen en projecten armoedebeleid	Uitvoerder(s)
<i>Bijzondere bijstand</i>	<i>Intern gebiedsteam</i>
<i>Individuele inkomenstoelage</i>	<i>Intern gebiedsteam</i>
<i>Individuele studietoelage</i>	<i>Intern gebiedsteam</i>
<i>Collectieve ziektekostenverzekering</i>	<i>Intern gebiedsteam</i>
<i>Gemeentelijke kwijtscheldingen</i>	<i>Intern gebiedsteam</i>
<i>Schuldpreventie</i>	<i>Extern gebiedsteam, schuldpreventiespecialisten</i>
<i>Schuldhulpverlening</i>	<i>KBNL</i>
<i>Kleding- en schoenenbonnenactie</i>	<i>Intern gebiedsteam</i>
<i>Kindpakket</i>	<i>Leergeld, JSF, JCF</i>
<i>Multiproblematiek, voorkomen huisuitzetting</i>	<i>Sociaal Team</i>
<i>Verstrekking voedselpakketten</i>	<i>Voedselbank</i>
<i>Hulp bij het invullen van formulieren</i>	<i>SSO</i>
<i>Hulp bij thuisadministratie, overige vormen van</i>	<i>Humanitas</i>
<i>Financiële noodhulp</i>	<i>Scala Noodfonds</i>
<i>Fiscaal Advies</i>	<i>Cazis</i>
<i>Bewustwordingsproject Energie</i>	<i>Beleid, SAMEEN en i-NRG</i>
<i>Bewustwordingsproject Gezondheid 'Wijkleerteam'</i>	<i>Beleid, ROC Friese Poort, Liante Zorggroep</i>
<i>Bewustwordingsproject Gezondheid 'Gezonde Wijk'</i>	<i>Extern gebiedsteam</i>

3. RECHTMATIGHEID

In dit hoofdstuk wordt de rechtmatigheid van het armoedebeleid in de gemeente Ooststellingwerf beschreven. De Participatiewet is het kader voor inkomensondersteuning, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (verder genoemd: Wgs) is het kader voor de schuldhulpverlening en de Algemene Wet Bestuursrecht (verder genoemd: Awb) is het kader voor de verstrekking van subsidies aan maatschappelijke instellingen. In bijlage 4 zijn de wettelijke kaders verder uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de rechtmatigheid van de uitvoering van inkomensondersteuning (3.1), de uitvoering van schuldhulpverlening (3.2) en de subsidieverstrekking aan maatschappelijke instellingen (3.3).

3.1 RECHTMATIGHEID UITVOERING INKOMENSONDERSTEUNING

Inkomensondersteuning wordt conform de Participatiewet en Awb uitgevoerd.

De gemeente Ooststellingwerf kent op grond van de Participatiewet twee vormen van inkomensondersteuning: individuele bijzondere bijstand en categoriale bijzondere bijstand.¹ De uitvoeringsrichtlijnen voor inkomensondersteuning zijn opgesteld door de gemeentebesturen van de OWO-gemeenten² en ondergebracht in het Handboek Schulinc/Grip op Participatiewet³ (verder genoemd: het handboek). Het handboek biedt een kader voor de inkomensconsulenten die de aanvragen behandelen.

Bijzondere bijstand op grond van artikel 35.

Aanvragen⁴ voor bijzondere bijstand op grond van artikel 35 Participatiewet worden behandeld aan de hand van het handboek. Bij de behandeling van aanvragen wordt gekeken naar persoonlijke en financiële omstandigheden, voorliggende voorzieningen en de noodzakelijkheid van de kosten. Om de noodzakelijkheid van kosten vast te stellen wordt door een inkomensconsulent een huisbezoek afgelegd. Tijdens de behandeling van de aanvragen staat het bieden van maatwerk binnen de wettelijke en gemeentelijke kaders voorop en alleen

-
- ¹ In het Actieplan Armoedebeleid wordt de Compensatieregeling Eigen Risico genoemd: inwoners met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum ontvangen een compensatie. De regeling wordt in 2017 ingevoerd en valt daarmee buiten het bereik van dit onderzoek.
 - ² De OWO-gemeenten zijn in 2013 begonnen met het synchroniseren van het beleid aangaande de individuele bijzondere bijstand. Hoewel de richtlijnen zo veel mogelijk gelijk zijn gehouden, zijn er kleine verschillen als gevolg van de 'couleur locale'.
 - ³ Het handboek Schulinc/Grip op Participatiewet is een online uitgave van Wolters Kluwer die aan gemeenten (met een abonnement) een overzicht van wetteksten, aanvullingen daarop, overzichten van relevante jurisprudentie en praktische handleidingen biedt bij de interpretatie en toepassing van de Participatiewet, gemeentelijke verordeningen en voorbeeldbeleid. Gemeenten kunnen zelf gemeentelijk beleid invoegen en waar nodig aanpassen aan nieuw ontwikkeld beleid.
 - ⁴ De gemeente heeft één aanvraagformulier voor de aanvraag van bijzondere bijstand op grond van artikel 35 Participatiewet, individuele inkomensvoorschot, individuele studietoelage, collectieve ziektekostenverzekering en een uitstroompremie voor het vinden van werk.

als er sprake is van zeer bijzondere omstandigheden wordt afgeweken van de richtlijnen. Besluiten over bijzondere bijstand worden collegiaal getoetst als het aangevraagde bedrag hoger is dan €1.000.

Individuele inkomenstoelage

De verplichte verordening voor de individuele inkomenstoelage is opgesteld in OWO-verband en zoveel mogelijk beleidsmatig afgestemd. In de verordening staat beschreven wat het college verstaat onder een langdurig laag inkomen en wie recht heeft op de toeslag. De procedure om vast te stellen of er zicht is op inkomensverbetering staat beschreven in het handboek.

Individuele studietoelage

De verplichte verordening individuele studietoelage is opgesteld in OWO-verband en zoveel mogelijk beleidsmatig afgestemd. Bepalingen over de frequentie van de toeslag en zijn opgenomen in de verordening. Ook is vastgelegd dat het college vaststelt of een persoon niet in staat is tot het verdienen van het wettelijk minimumloon, maar wel mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft. In het handboek staat beschreven dat het college bij de vaststelling van de arbeidscapaciteit gebruik kan maken van hetzelfde instrumentarium als bij de doelgroepbepaling voor de loonkostensubsidie en dat het college waar nodig advies kan inwinnen bij het UWV.

Categoriale bijzondere bijstand.

In het handboek is uitgewerkt hoe de collectieve zorgverzekering de AV Frieso zich verhoudt tot de bijzondere bijstand op grond van artikel 35 Participatiewet. Zo staat er dat de kosten van de aanvullende verzekering die voor eigen rekening blijven, niet in aanmerking komen voor bijzondere bijstand. Inwoners die niet of minder uitgebreid aanvullend verzekerd zijn en een beroep doen op bijzondere bijstand voor medische kosten, die wel vallen onder de dekking van de AV Frieso zorgverzekering, komen in aanmerking voor bijzondere bijstand onder aftrek van een rechtsgelijkheidsdrempel: de meerkosten die een AV Frieso-verzekerde moet betalen, worden in mindering gebracht op de te verstrekken bijstand. Hier is sprake van buitenwettelijke begunstigend beleid.

Bezwaar en beroep

Inwoners van gemeente Ooststellingwerf kunnen bezwaar aantekenen tegen besluiten van het college op grond van de Awb. Mits op tijd ingediend, worden de ingediende bezwaarschriften behandeld door de Commissie bezwaarschriften. In de Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Ooststellingwerf staat bij de toelichting op artikel 7 dat het college kan bellen naar de bezwaarde om misverstanden recht te zetten, een besluit nader toe te lichten et cetera en dat dit kan leiden tot intrekking van het bezwaarschrift.

Zowel uit het interview met inkomensconsulenten als uit het interview met medewerkers van SSO komt naar voren dat door de gemeente mogelijkheden van (pre) mediation worden toegepast. Voorafgaand aan de formele behandeling van een bezwaarschrift door de bezwaarschriftencommissie, wordt de bezwaarde uitgenodigd door de juridisch medewerker van de gemeente om in gesprek te gaan over het bezwaarschrift. Een dergelijk mediationgesprek heeft het voorkomen van nodeloos lange procedures tot doel: het bezwaarschrift kan worden

ingetrokken waarna het niet meer in behandeling wordt genomen door de Commissie bezwaarschriften. Deze werkwijze is niet ongebruikelijk binnen Nederlandse gemeenten.

Medewerkers van SSO geven echter aan dat zij signalen hebben ontvangen dat deze mediationgesprekken door de bezwaarden niet altijd als vrijblijvend worden ervaren en dat sommige bezwaarden zich zelfs door de juridische medewerker onder druk voelen gezet om een formulier 'Intrekkingsverklaring bezwaarschrift' te ondertekenen. De intrekking wordt ondertekend zonder dat het college en de bezwaarde overeenstemming hebben bereikt over het voorliggende geschil. Ook zijn er aanwijzingen dat bezwaarden het formulier 'Intrekkingsverklaring bezwaarschrift' ondertekenen zonder de consequenties hiervan te overzien. Voor dit onderzoek is niet nader onderzocht of hier sprake is van incidenten of van een structurele werkwijze. Daarnaast komt het voor dat bezwaarden telefonisch in het gelijk worden gesteld waarna aan hen wordt gevraagd het bezwaarschrift in te trekken of dat inwoners wordt geadviseerd geen bezwaarschrift in te dienen.

De behandeling van bezwaarschriften door de gemeente Ooststellingwerf is rechtmatig. Het voeren van mediationgesprekken met bezwaarden ter voorkoming van lange procedures is pragmatisch, maar deze informele werkwijze kan een zorgvuldige behandeling in de weg staan. Het is van belang dat de gemeente de bezwaarden goed informeert over het doel van mediationgesprekken en over het feit dat deze gesprekken vrijblijvend zijn. Zorgvuldigheid bij het rechtzetten van misverstanden, het toelichten van (onterecht) genomen besluiten, vereist dat bezwaarden tijd krijgen om te overdenken of zij het bezwaarschrift willen intrekken en of zij eventueel advies van ter zake kundigen willen inwinnen.

Kortom, het college van de gemeente Ooststellingwerf voldoet bij de uitvoering van inkomensondersteuning aan de wettelijke eisen en aan de eigen richtlijnen. Bij de uitvoering van mediationgesprekken kan de gemeente meer zorgvuldigheid in acht nemen.

3.2 RECHTMATIGHEID UITVOERING SCHULDHULPVERLENING

Schuldhulpverlening wordt conform de Wgs en Awb uitgevoerd.

In Ooststellingwerf zijn de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), de Beleidsnotitie Schuldhulpverlening en de Beleidsregels schuldhulpverlening leidend bij de uitvoering van schuldhulpverlening. De Beleidsnotitie Schuldhulpverlening is conform de Wgs voor een periode van vier jaar vastgesteld en in deze notitie staat omschreven op welke wijze het college bij de uitvoering van schuldhulpverlening invulling wil geven aan een brede toegang, maatwerk, een integrale aanpak en aandacht voor gezinnen met inwonende minderjarige kinderen.

Inwoners van Ooststellingwerf komen slechts één keer in aanmerking voor financiële schuldhulpverlening en de duur van financiële schuldhulpverlening is begrensd. Alleen in geval van bijzondere omstandigheden wordt hiervan afgeweken.

Het college heeft de KBNL het mandaat verleend om namens het college besluiten te nemen. Het gaat dan over

toekenings-, weigerings-, en beëindigingsbeschikkingen. Inwoners van Ooststellingwerf kunnen zich rechtstreeks aanmelden bij de KBNL, maar zij kunnen ook worden doorverwezen door een consultant, een medewerker van het gebiedsteam of een externe bewindvoerder. Inwoners die zich aanmelden bij de gemeente en die vervolgens niet worden doorverwezen naar de KBNL, krijgen hierover geen formeel besluit. Deze inwoners kunnen zich vervolgens op eigen initiatief aanmelden bij de KBNL.

Kortom, de gemeente Ooststellingwerf heeft een beleidsplan schuldhulpverlening dat voldoet aan de eisen uit de Wgs en het college houdt zich bij de uitvoering van schuldhulpverlening aan de eisen en richtlijnen.

3.3 RECHTMATIGHEID SUBSIDIEVERSTREKKING

Subsidieverstrekking aan ketenpartners is rechtmatig.

Voor de toetsing van deze norm is gekeken of de subsidieaanvraag door de uitvoerder tijdig en volledig is ingediend; de subsidieverlening door het college tijdig en met en met een duidelijke opdracht is verleend; het verzoek tot subsidievaststelling door de uitvoerder tijdig is ingediend met de daarbij gevraagde verantwoordingsinformatie.

In het kader van het armoedebeleid onderhoudt het college in 2015 subsidierelaties met Leergeld, JSF, JCF, de Voedselbank, Humanitas, het SSO en Scala Noodfonds. Op de verstrekte subsidies aan deze organisaties zijn de bepalingen van de Algemene subsidieverordening Ooststellingwerf 2011 of 2015 (verder genoemd: ASVO 2011 en ASVO 2015) van toepassing.

Leergeld (penvoerder en coördinator van het Kindpakket) moet vóór 1 juni verantwoordingsinformatie aanleveren bij het college. De aanvraag tot subsidievaststelling is niet op tijd ingediend. Ten tijde van de onderzoeksperiode was de subsidie voor 2015 nog niet vastgesteld.

In 2015 was de subsidieverstrekking aan de Voedselbank rechtmatig. Via de beleidsmedewerker zijn ook na herhaald verzoek van de onderzoekers geen beschikkingen aangeleverd over de subsidieverstrekking aan Humanitas en SSO: als reden wordt opgegeven dat de beschikkingen ontbreken in de gemeentelijke administratie. Uit interviews en documenten komt naar voren dat Humanitas €5.000 heeft ontvangen voor het Voorleesproject en dat SSO ongeveer €1.800 op jaarbasis ontvangt. Het college heeft met Scala Noodfonds de afspraak gemaakt dat het noodfonds steeds wordt aangevuld tot €10.000. Omdat er weinig gebruik wordt gemaakt van het noodfonds en er vanuit het noodfonds overwegend voorschotten worden verstrekt die moeten worden terugbetaald, bleek het niet nodig te zijn om voor het jaar 2015 en 2016 subsidie aan te vragen.

Kortom, de subsidieverstrekking aan de Voedselbank en het Scala Noodfonds verlopen conform de ASVO, maar de subsidieverstrekking aan Leergeld niet. Leergeld heeft de termijn voor het aanleveren van de vereiste verantwoordingsinformatie ruimschoots overschreden en de gemeente heeft hierop geen formele actie ondernomen. Informatie over de subsidieverstrekking aan Humanitas en het SSO ontbreekt in de administratie.

4. DOELSTELLINGEN EN MAATREGELLEN

De Nota armoedebeleid OW is het belangrijkste beleidsdocument op het gebied van armoedebeleid in Ooststellingwerf. In dit hoofdstuk bespreken we de doelstellingen van het gemeentelijk armoedebeleid zoals vastgesteld in de Nota Armoedebeleid OW (4.1) en de aan deze doelstellingen gekoppelde regelingen (4.2).

4.1 DOELSTELLINGEN

De gemeente heeft concrete doelstellingen van het armoedebeleid geformuleerd.

De gemeente heeft de doelstellingen van het armoedebeleid in samenhang met de doelstellingen van ander gemeentelijk beleid beschreven.

Bij iedere doelstelling van het armoedebeleid zijn doelgroepen beschreven.

De gemeente heeft per doelstelling zicht op de beginsituatie.

In de Nota armoedebeleid OW staat onder het kopje 'wat willen we bereiken' geschreven: *'De beweging die we willen aanjagen is die van een oplossende en ondersteunende naar een faciliterende gemeente.'* Het gemeentebestuur formuleert daarbij drie 'beoogde effecten':

- ⊕ Door goede faciliteiten te creëren weten burgers hun perspectief op een bestaan boven de armoedegrens te vergroten (strategie: faciliteren).
- ⊕ Wij ondersteunen burgers bij het weghalen van factoren die zelfredzaamheid en participatie dreigen te verhinderen. Het vangnet wordt een springplank (strategie: ondersteunen).
- ⊕ Wij waarborgen een sociaal vangnet voor iedereen (strategie: oplossen).

Het college Ooststellingwerf heeft de drie strategieën vertaald naar maatregelen (zie tabel 4.1). De maatregelen zijn verder doorvertaald in het Actieplan Armoedebeleid (zie par. 2.3).

Tabel 4.1 Strategieën en bijbehorende maatregelen van het armoedebeleid

Strategie	Maatregelen
Faciliteren	VIND-hulpwijzer Bewustwordingsprojecten Kindpakket
Ondersteunen	Studieregeling Jonggehandicapten Compensatieregeling Wmo via beleidsplan Wmo
Oplossen	Bijzondere bijstand, incl. individuele inkomensvoetstuk en collectieve ziektekostenverzekering Kwijtschelding gemeentelijke belastingen Compensatie eigen bijdrage Wmo via beleidsplan Wmo Schuldhelpverlening

De beleidsdoelstellingen zijn niet concreet: het gaat vooral om de beoogde aanpak – van oplossen en ondersteunen naar faciliteren - waarbij een sterke nadruk ligt op preventie. De gemeente sluit hiermee aan op de kantelingsgedachte. Kinderen die opgroeien in armoede participeren minder, hebben daardoor een kleiner sociaal netwerk en hebben dan ook een relatief grote kans om zelf als volwassene in armoede te zullen leven. Daarnaast brengen gezinnen met financiële problemen hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Concrete, meetbare doelstellingen van preventie zijn heel moeilijk of zelfs onmogelijk op te stellen. Het is bijna niet mogelijk om in kaart te brengen wat de situatie zou zijn geweest als de gemeente *niet* zou hebben ingezet op preventie. Van de indicatoren die wel meetbaar zijn - bijvoorbeeld een afname in het aantal schuldregelingen - valt bovendien heel moeilijk vast te stellen of deze een effect zijn van de ingezette preventieve maatregelen. De beleidsdoelstellingen zijn wel dusdanig opgesteld dat de maatregelen die de gemeente inzet, gekoppeld kunnen worden aan één of meerdere van de drie doelstellingen.

Kortom, de doelstellingen zijn niet concreet en resultaten zijn niet meetbaar. De doelstellingen zijn echter wel voldoende concreet geformuleerd om de doorvertaling naar maatregelen en actiepunten te kunnen maken.

Samenhang gemeentelijk beleid

In de Nota Armoedebeleid OW wordt geen aandacht besteed aan de samenhang van (de doelstellingen van) het armoedebeleid en (doelstellingen van) andere beleidsterreinen. Wel wordt schuldhelpverlening door de KBNL als onderdeel van het armoedebeleid beschreven. Beleidsterreinen die raken aan het armoedebeleid zijn in ieder geval de Wmo, het gezondheidsbeleid, jeugd- en onderwijsbeleid, sportbeleid en het re-integratiebeleid.

In het Actieplan Armoedebeleid is een begin gemaakt met het aan elkaar linken van armoedebeleid en andere beleidsterreinen. Het college beschrijft dat schuldenproblematiek een negatief effect heeft op de motivatie voor re-integratie- en participatieprojecten en dat het gebiedsteam deze problematiek integraal moet benaderen. In het Actieplan Armoedebeleid wordt eveneens een link gelegd met 'Gezond In De Stad' (GIDS) om gezondheidsverschillen die ontstaan ten gevolge van sociale en economische achterstanden te bestrijden.

Kortom, de doelstellingen van het gemeentelijk armoedebeleid hangen samen met de doelstellingen van schuldhulpverlening; dit geldt niet of nauwelijks voor overige beleidsterreinen.

Doelgroepen

De strategieën 'faciliteren, ondersteunen en oplossen' zijn alle drie gericht op 'alle inwoners' of 'iedereen'. In de uitwerking van de strategie 'faciliteren' worden kinderen van 4 tot 18 jaar als prioritaire doelgroep benoemd. Er wordt dus gekozen voor primaire preventie, dat wil zeggen voorkomen dat inwoners van Ooststellingwerf ooit in de financiële problemen komen. Er is geen aandacht voor secundaire preventie die zich richt op specifieke risicogroepen, zoals (beginnende) zzp'ers, ouderen met een klein pensioen, laaggeschoolde jongeren en verslaafden of mensen met een ggz-problematiek. In de Nota Armoedebeleid OW en in het Actieplan Armoedebeleid wordt niet ingegaan op de oorzaken van armoede en daarom is er ook geen zicht op de verschillende doelgroepen van het armoedebeleid. In de opdracht aan de schuldpreeventiespecialisten die in de zomer van 2016 van start zijn gegaan, is wel aandacht voor het definiëren en lokaliseren van verschillende doelgroepen.

Kortom, het beleid is niet gericht op specifieke doelgroepen. Vanaf medio 2016 is een begin gemaakt om doelgroepen beter in kaart te brengen.

Zicht op de beginsituatie

In de Nota Armoedebeleid OW wordt geen aandacht besteed aan de beginsituatie. Het is onbekend hoeveel gezinnen in armoede leven en hoeveel gezinnen een verhoogd risico lopen om in armoede te geraken. In het Actieplan Armoedebeleid wordt wel een beeld geschetst van het aantal gezinnen dat leeft onder de verschillende armoedegrenzen.

Tabel 4.2: aantal huishoudens inkomen op sociaal minimum gemeente Ooststellingwerf

	101%	105%	110%	115%	120%	125%	130%
18+	780	1.100	1.560	1.670	2.120	2.440	2.650

Bron: Minimascan 2015, Stimulansz

Tabel 4.2 geeft een nauwkeurige indicatie van het aantal gezinnen dat in 2015 op een sociaal minimum leefde in Ooststellingwerf. Monitoring van deze gegevens kan voor toekomstig beleid een indicatie zijn van de doeltreffendheid van het beleid.

Bij de uitwerking van de doelstellingen in de Nota Armoedebeleid OW staat dat de strategie faciliteren is gericht op het versterken van de inzet van de eigen mogelijkheden, het stimuleren van het gebruik van informatie, het vergroten van bewustwording en het vergroten van de participatie door kinderen. De beginsituatie van de inzet

van eigen mogelijkheden, informatiegebruik, bewustwording en participatie door kinderen wordt hierbij niet beschreven. Ondersteunen en oplossen zijn gericht op het gebruik van inkomensondersteunende regelingen en schuldhulpverlening. De Nota Armoedebeleid OW biedt geen inzicht in het gebruik van inkomensondersteuning, noch in het aantal huishoudens dat (succesvol) gebruik maakt van schuldhulpverlening tijdens de beginsituatie (2014).

Kortom, de gemeente Ooststellingwerf heeft zicht op het aantal gezinnen met een laag inkomen, maar heeft geen inzicht in relevante kenmerken van de doelgroep.

4.2 MAATREGELEN

Het pakket van maatregelen sluit aan op de doelstellingen van het beleid.

Bij het bepalen van de maatregelen zijn alternatieven tegen elkaar afgewogen.

Aansluiting op de doelstellingen

Aan de strategie 'faciliteren' zijn de maatregelen Kindpakket, VIND-hulpwijzer en themagewijze bewustwordingsprojecten gekoppeld. Bij de strategie 'ondersteunen' hoort de afschaffing van categoriale regelingen, de implementatie van de studieregeling jonggehandicapten en het vervangen van de regeling WTGG door een compensatieregeling meerkosten via de Wmo. 'Oplossen' wordt vertaald naar het uitvoeren van de bijzondere bijstand (inclusief de individuele inkomens toeslag en de collectieve ziektekostenverzekering), een compensatie van de eigen bijdrage Wmo via de Wmo (gekoppeld aan de compensatieregeling meerkosten) en schuldhulpverlening.

In het Actieplan Armoedebeleid worden de maatregelen uit de nota verder uitgewerkt en aangevuld. De activiteiten in het Actieplan Armoedebeleid zijn vooral gericht op preventie, het bevorderen van participatie door kinderen en bewustwordingsprojecten. Dit zijn allemaal activiteiten in het kader van de strategie 'faciliteren'. Het Actieplan Armoedebeleid is illustratief voor de gewenste beweging van oplossen en ondersteunen naar faciliteren.

Kortom, het pakket van maatregelen sluit aan bij de doelstellingen.

Afweging alternatieven

Het gemeentebestuur van Ooststellingwerf heeft bij het opstellen van het armoedebeleid een aantal afwegingen gemaakt. Ten eerste is een prioritaire doelgroep aangewezen (kinderen) en gekozen voor de

invoering van een Kindpakket. Ten tweede heeft het gemeentebestuur ervoor gekozen om de schuldenproblematiek meer integraal en preventief in te richten door schuldpreventiespecialisten in het gebiedsteam te plaatsen (2016) en minder preventieve activiteiten bij de KBNL in te kopen. Bij het inrichten van de inkomensondersteunende maatregelen heeft het gemeentebestuur ervoor gekozen een deel van het voormalige budget voor de langdurigheidstoelage niet uit te keren als individuele inkomensstoelage, maar beschikbaar te stellen aan de gebiedsteams als 'maatwerkbudget'.

Met de keuze om elk jaar een (nieuw) thema te bepalen voor een bewustwordingsproject creëert het college ruimte in het armoedebeleid om in te kunnen spelen op maatschappelijke veranderingen en alternatieven tegen elkaar af te kunnen wegen. Voor 2016 heeft het college daarnaast nog een budget voor projecten op het gebied van armoede. De Klankbordgroep Kansen voor Jeugd krijgt van het college de mogelijkheid om te adviseren over de besteding van dit budget.

Kortom, bij het bepalen van de maatregelen zijn alternatieven tegen elkaar afgewogen.

5. DOELMATIGHEID

Hoofdstuk 5 gaat in op de doelmatigheid van het armoedebeleid. Doelmatigheid – of efficiëntie – zegt iets over de optimale balans tussen kosten en baten. De uitvoering van het armoedebeleid is doelmatig als de bijbehorende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Eerst beschrijven we doelmatigheid op een kwalitatieve manier: werkt de gemeente doelmatig samen met maatschappelijke organisaties en is er sprake van kennisuitwisseling en onderlinge afstemming, zodat een optimaal resultaat kan worden bereikt (5.1)?

Financiële doelmatigheid is geen onderdeel van dit rekenkameronderzoek. Om toch iets te kunnen zeggen over financiële doelmatigheid zijn twee voorwaarden voor doelmatigheid onderzocht (5.2): zijn de kosten van het armoedebeleid transparant voor de raad? En heeft het college inzicht in de kosten voor het armoedebeleid?

5.1 AFSTEMMING TUSSEN UITVOERDERS

De rolverdeling van uitvoerders is helder en in de uitvoering neemt elke uitvoerder de afgesproken rol op zich.

Er is een overlegstructuur tussen uitvoerders onderling.

De gemeente faciliteert een integrale aanpak en voert de regie.

Bij de uitvoering van het armoedebeleid zijn veel partijen betrokken. Op de eerste plaats zijn dat medewerkers van de gemeente zelf (intern en extern gebiedsteam) en daarnaast zijn er ook externe partijen als maatschappelijke organisaties. In onderstaande alinea's wordt nader ingegaan op de rolverdeling, de overlegstructuur en de regierol van de gemeente.

Rolverdeling

In de *Contourennotitie gebiedsteams*⁵ staat omschreven wat de taken zijn van het gebiedsteam. In de praktijk zijn de rollen van het interne en externe gebiedsteam nog niet goed op elkaar afgestemd. De teams hebben een andere manier van werken. Bij het interne gebiedsteam ligt het accent nog op de traditionele werkwijze van handhaving en controle. Bij het externe gebiedsteam heeft de omslag naar het 'nieuwe werken' al meer plaatsgevonden: het externe gebiedsteam is meer *outreaching* en heeft een sterkere focus op integraliteit. Uit de interviews komt naar voren dat het externe gebiedsteam sinds de transitie te maken heeft gehad met veel personeelwisselingen. Het heeft veel tijd en energie gevraagd om alle veranderingen in goede banen te leiden en tegelijkertijd de benodigde zorg te kunnen bieden. Het team geeft aan toe te zijn aan een herpositionering, waarbij taken en verantwoordelijkheden opnieuw worden benoemd en afgebakend.

Het college wil met de aanstelling van de twee schuldpreventiespecialisten een actievere rol gaan spelen aan de voorkant van het proces. De KBNL is hier tot nu toe niet bij betrokken en de KBNL is ook niet geïnformeerd over de functieomschrijving van de twee nieuwe medewerkers. De rol van de KBNL is de laatste tijd ingrijpend

⁵ 3D's, Contourennotitie gebiedsteams, versie 10 juli 2014

veranderd: steeds meer gemeenten, waaronder ook Ooststellingwerf, willen zelf de regie weer gaan voeren en ontwikkelen daarvoor allerlei nieuwe initiatieven. Er zijn geen langetermijnrelaties meer tussen KBNL en gemeenten (de aanbesteding geldt voor 4 jaar) en taken zijn verschoven. Dit betekent dat de KBNL steeds meer een opdrachtnemer in plaats van een samenwerkingspartner is geworden. De geschetste ontwikkelingen zorgen ervoor dat de rolverdeling tussen de KBNL en de gemeentelijke organisatie minder duidelijk is geworden. De KBNL hecht er belang aan om tot een nieuwe afbakening van taken te komen.⁶

De rol van Leergeld, JSF en JCF in het armoedebeleid is duidelijk. De rol van ketenpartners bij de uitvoering van het armoedebeleid staat nergens duidelijk omschreven, maar de organisaties hebben zelf een duidelijk beeld van hun rol.

Kortom, de rolverdeling tussen het interne en externe gebiedsteam vormt in de praktijk vormt een belangrijke belemmering om integraal te kunnen werken. Het proces van verandering vraagt om een cultuuromslag en dit kost tijd. Hoe de KBNL en de nieuw aangestelde schuldpreventiespecialisten zich tot elkaar gaan verhouden, is nog niet duidelijk. De rollen van de uitvoerders van het Kindpakket en de ketenpartners zijn duidelijk en zij houden zich aan hun rol.

Overlegstructuur

Het interne en externe gebiedsteam hebben geen structureel overleg. Medewerkers van het interne gebiedsteam sluiten sinds kort op ad hoc basis aan bij (casus)overleg van het externe gebiedsteam.

Het overleg tussen de KBNL en de ambtelijke organisatie over de reguliere werkzaamheden verloopt conform afspraak en beide partijen zijn tevreden over de wijze waarop dit overleg verloopt.

De ketenpartners hebben geen structureel overleg met de ambtelijke organisatie of het college. De wethouder heeft incidenteel overleg met de Voedselbank en Humanitas. Dit contact verloopt volgens alle partijen prettig en constructief. Daarnaast heeft de wethouder incidenteel overleg met SSO. Over dit overleg zijn beide partijen minder tevreden. Betrokkenen verschillen van mening over elkaars kennis en kunde en over de wijze waarop de doelgroep wordt bejegend. Dit zorgt ervoor dat het overleg stroef verloopt.

Er is op dit moment nog weinig overleg tussen het gebiedsteam en de ketenpartners. Binnen het gebiedsteam waren het afgelopen jaar de nodige personeelwisselingen en dit stond een opbouwende samenwerking in de weg. Het contact tussen het gebiedsteam en ketenpartners begint nu enigszins op gang te komen, maar er zijn nog veel vragen over elkaars taken en over de mogelijkheden tot doorverwijzing op casusniveau.

De coördinator van Leergeld heeft circa drie keer per jaar ambtelijk overleg.

Er wordt geen verslag opgemaakt van ambtelijk en bestuurlijk overleg.

⁶ De gemeente had ten tijde van het onderzoek nog geen vastomlijnde ideeën over de rol van de KBNL bij schuldpreventie. Inmiddels is gekozen voor een groeiproces waarbij de KBNL ook wordt betrokken.

Kortom, het ambtelijk overleg met Leergeld en de KBNL verloopt gestructureerd. Overige ambtelijk en bestuurlijk overleg verloopt op ad hoc basis. Structureel overleg tussen medewerkers van het interne en externe gebiedsteam ontbreekt.

Regierol van de gemeente

Tot voor kort werkten de diverse ketenpartners solistisch vanuit hun eigen doelstellingen en was er niet of nauwelijks sprake van onderling overleg of afstemming. Ook het college verrichtte geen inspanningen om kennisuitwisseling en samenwerking tussen de ketenpartners te faciliteren. Met de in 2015 opgerichte Klankbordgroep Kansen voor Jeugd is hier verandering in gekomen. In het gemeentelijke armoedebeleid ligt de focus op kinderen en het college wil met deze klankbordgroep een overlegstructuur creëren voor alle organisaties die zich inzetten voor kinderen uit minimagezinnen. Uit de interviews blijkt dat de deelnemende ketenpartners de klankbordgroep een goed initiatief vinden.

De onderlinge communicatie en afstemming tussen Leergeld, JSF en JCF verloopt in de praktijk niet goed. Op de eerste plaats is er verschil van inzicht over de te hanteren screeningsmethode. Leergeld bezoekt mensen thuis, heeft een uitvoerige intake en kijkt ook naar andere problemen waarvoor mogelijk hulp moet worden ingeschakeld van het gebiedsteam of ketenpartners. JSF en JCF beoordelen de aanvragen voor hun fondsen meer op afstand – zonder huisbezoek – en maken daarbij gebruik van beschikbare (gemeentelijke) informatie, bijvoorbeeld over de inkomenssituatie van de aanvrager. Een tweede knelpunt is het feit dat het administratieve systeem van Leergeld niet is afgestemd op het administratieve systeem van JSF en JCF. De drie partijen weten hierdoor niet van elkaar welke kinderen al zijn ondersteund. In theorie is het dus mogelijk dat een kind zowel via Leergeld als via JSF een vergoeding krijgt om te kunnen sporten. Pogingen om elkaar te informeren om overlap te voorkomen en inzicht te krijgen in het aantal bereikte kinderen zijn vooralsnog niet gelukt. Het college en de ambtelijke organisatie hebben geen actie ondernomen om de afstemming tussen de uitvoerders van het Kindpakket te verbeteren. Leergeld, JSF en JCF geven zelf aan dat ze op procesniveau meer afstemming met de ambtelijke organisatie zouden willen.

Uit interviews komt naar voren dat consultants uit de gebiedsteams inwoners niet of nauwelijks doorverwijzen naar ketenpartners of hen wijzen op mogelijkheden zoals het Kindpakket. Het college heeft hiervoor geen plan van aanpak.

Kortom, de Klankbordgroep Kansen voor Jeugd is een goed initiatief. Externe uitvoerders leren elkaar kennen en initiatieven worden beter op elkaar afgestemd. In de uitvoering van het Kindpakket heeft het college de regierol laten liggen. Ook bij de afstemming van taken tussen het interne en externe gebiedsteam heeft het college de regierol nog niet ingericht.

5.2 FINANCIËLE DOELMATIGHEID

De begrote en werkelijke kosten van het armoedebeleid zijn transparant voor de raad.

Het college heeft zicht op de kosten van het armoedebeleid.

Transparantie begrote en werkelijke kosten armoedebeleid

Het armoedebeleid valt grotendeels onder programma 1, thema 4: inkomensverstrekking.⁷ De programmabegroting 2015-2018 is opgesteld aan de hand van de door de raad vastgestelde kaderbrief 2015-2018.⁸ Uit de programmabegroting 2015-2018 blijkt dat voor 2015 €300.000 beschikbaar is voor minimaregelingen. Daarnaast is er €160.000 voor individuele bijzondere bijstand en €225.000 voor schuldhulpverlening. Voor armoedebeleid ontvangt de gemeente Ooststellingwerf vanaf 2015 structureel €140.000 via het Gemeentefonds. Vanaf 2016 wordt €100.000 structureel toegevoegd aan de begroting voor minimaregelingen om de toenemende kosten voor bewindvoering te dekken.⁹ Volgens de meerjarenbegrotingen is voor het armoedebeleid dus €825.000 beschikbaar in 2015 en €925.000 in 2016.

In de jaarstukken 2015¹⁰ worden de kosten op het niveau van thema 1.4 inkomensverstrekking verantwoord. Deze kosten zijn inclusief uitkeringen voor levensonderhoud. Het resultaat van het armoedebeleid kan hieruit niet afgeleid worden. Er wordt ook niet op andere momenten of manieren over het resultaat van het armoedebeleid gerapporteerd. In de jaarstukken 2015 worden wel de volgende relevante afwijkingen ten opzichte van de begroting toegelicht:

- ⊕ Nadeel bijzondere bijstand van €74.000. Dit nadeel valt te verklaren door de explosief gestegen kosten van bewindvoering (nadeel €133.000)¹¹. Er is in de begroting niets geraamd voor inkomsten uit terugvordering bij bijzondere bijstand. Dit levert een meevaller op van €59.000.
- ⊕ Voordeel schuldhulpverlening (KBNL). Het budget voor schuldhulpverlening was na de tweede marap al verlaagd met €45.000 en hiervan bleef nog €11.000 euro over.
- ⊕ Nadeel individuele inkomens toeslag van €22.000 door een stijging van het aantal langdurig uitkeringsgerechtigden.
- ⊕ Nadeel van €14.000 op de kleding- en schoenenbonnenactie.
- ⊕ Voordeel op de 'reguliere' uitgaven armoedebeleid: AV Frieso zorgverzekering, Humanitas, Leergeld van €13.000.

Uit deze toelichting blijkt dat op meer gedetailleerd niveau begroot wordt dan in de programmabegroting gepresenteerd wordt. De financiële administratie heeft cijfers aangeleverd over de begroting en verantwoording van het armoedebeleid. Deze cijfers zijn opgenomen in tabel 5.1. Volgens de financiële administratie is €190.000 meer beschikbaar voor het armoedebeleid dan in de programmabegroting is

7 Financiën voor de bewustwordingsprojecten vallen onder programma 2: Welzijn en Educatie.

8 Programmabegroting 2015-2018.

9 Programmabegroting 2016-2019.

10 <http://ooststellingwerf.jaarverslag-2015.nl/>.

11 Door veranderde wet- en regelgeving per 1 januari 2014 is het aantal mensen onder beschermingsbewind sterk toegenomen. Voor de kosten voor beschermingsbewind wordt bijzondere bijstand aangevraagd.

opgenomen. De toelichting in de jaarstukken komt niet volledig overeen met de cijfers die voor dit onderzoek zijn aangeleverd door de financiële administratie. Het gaat dan specifiek over de kleding- en schoenenbonnenactie, de bijzondere bijstand en het 'reguliere armoedebeleid' (tabel 5.1).¹²

Tabel 5.1: begroting en benutting armoedebeleid

Onderdeel	begroot 2015	besteed 2015	begroot 2016
<i>Armoedebeleid, waarvan</i>	€300.000	€309.555	€275.000
- Kindpakket	€100.000	€100.000	€100.000
- Kleding- en schoenenbonnen	€30.000	€28.724	€50.000
- Voorleesproject Humanitas	€5.000	€4.300	€5.000
- AV Frieso	€150.000	€161.974	€100.000
- Scala Noodfonds	€10.000	€10.000	€10.000
- Voedselbank	€5.000	€4.557	€10.000
<i>Bijzondere Bijstand*, waarvan</i>	€400.000**	€516.064	€400.000
- Individuele inkomenstoelage	€80.000	€102.390	€80.000
- Beschermingsbewind	N.A.	€260.934	N.A.
<i>Schuldhelpverlening (KBNL)***</i>	€225.000	€169.520	€192.000
<i>Bewegen (beweegproject)</i>	€90.000	€90.000	€20.000
<i>Nieuwe projecten 2016****</i>			€224.500
Totaal budget armoedebeleid	€1.015.000	€1.083.074	€1.111.500
Wijkleerteam	€25.000	€25.000	€25.000
Gezonde Wijk			€100.000
Totaal armoedenota	€1.040.000	€1.108.074	€1.236.500

Bron: afdeling financiën Ooststellingwerf, op verzoek van de rekenkamercommissie

*na terugvordering van €59.660

**€160.000 bijzondere bijstand + €140.000 gemeentefonds + €100.000 toevoeging

***na de tweede marap bijgesteld naar €180.000

****totaal van Projecten Kansen voor Jeugd, preventiemedewerker / schuldhelpmaatje, Cazis Fiscaal Advies, Week van het geld, Energieproject en Compensatie Eigen Risico

¹² De begroting zoals gepresenteerd in tabel 5.1 is door de afdeling financiën samengesteld op verzoek van de onderzoekers en bevat ook ramingen op basis van beleidsdocumenten. Tot op welk niveau begroot wordt in de financiële administratie is niet bekend bij de rekenkamercommissie.

Kortom, de inkomsten en uitgaven voor het armoedebeleid worden niet inzichtelijk gemaakt in de gebruikelijke verantwoordingscyclus. Ook de voor dit onderzoek samengestelde cijfers geven niet de gewenste duidelijkheid.

Zicht op uitgaven voor de uitvoering van het armoedebeleid

Leergeld, JSF en JCF hebben gezamenlijk €100.000 beschikbaar voor de uitvoering van het Kindpakket. Het is ten tijde van het onderzoek formeel nog niet bekend welk deel van de subsidie is besteed en het is niet inzichtelijk welk deel is besteed aan ondersteuning van kinderen en welk deel aan overhead. Hierover zijn ook geen afspraken gemaakt.

Het college controleert de kosten van de collectieve ziektekostenverzekering door deze apart inzichtelijk te maken in de financiële administratie. Via een online toegang tot 'Mijn Bankgemak'¹³ monitort de beleidsmedewerker *realtime* de kosten van de KBNL. De facturen van de KBNL worden getoetst aan de gegevens in 'mijnbankgemak'. De subsidies aan SUN, de Voedselbank en Humanitas worden verantwoord. In de gemeentelijke jaarstukken wordt niet gerapporteerd wat er met het budget voor het wijkleerteam en het beweegproject is gebeurd.

Het college is ervan op de hoogte dat de kosten voor bewindvoering via de bijzondere bijstand snel toenemen. Dit wordt mede veroorzaakt doordat wet- en regelgeving per 1 januari 2014 is veranderd en een rechter eerder bewindvoering uitspreekt dan voorheen – zo kan het hebben van een problematische schuld ook als reden voor bewindvoering worden aangemerkt. Het aantal mensen onder beschermingsbewind is dan ook sterk toegenomen. Dit is een landelijke trend: een substantieel deel van de aanvragen voor bijzondere bijstand is voor de kosten voor beschermingsbewind. Het college heeft om aan deze trend tegemoet te komen de begroting aangepast door structureel €100.000 toe te voegen. In de najaarsbegroting van 2015 is extra budget opgenomen voor de toenemende kosten van de KBNL. Voor de projecten die in 2016 van start gaan, heeft het college bedragen opgenomen in de begroting.

Kortom, het college heeft zicht op de beschikbare budgetten voor de verschillende onderdelen van het armoedebeleid en heeft geanticipeerd op de toenemende kosten voor bewindvoering en schuldhulpverlening. De financiële gevolgen van het Actieplan Armoedebeleid zijn in de begroting 2016 verwerkt. Het college controleert aan de hand van jaarrekeningen of de uitvoerders het ontvangen bedrag hebben besteed. Het college heeft echter onvoldoende zicht op de besteding van de subsidie door Leergeld (2015).

¹³ Mijn Bankgemak is een online service van de KBNL. Klanten kunnen via de computer inloggen op hun persoonlijke account. Via Mijn Bankgemak krijgen klanten inzicht in hun actuele financiële situatie, kunnen zij wijzigingen doorgeven en de status van betalingsopdrachten volgen.

6. DOELTREFFENDHEID

Gemeente Ooststellingwerf wil bij de uitvoering van het armoedebeleid komen tot een gekantelde manier van werken waarbij preventie voorop staat. Voorwaarden hiervoor zijn een juiste manier van communiceren met en een correcte bejegening van de doelgroep (6.1). In 6.2 staat beschreven in hoeverre de doelgroep wordt bereikt. In hoeverre de gemeentelijke doelstellingen gehaald worden staat ten slotte beschreven in 6.3.

6.1 COMMUNICATIE EN BEJEGENING

De communicatie is toegesneden op de doelgroep en de bejegening is correct.

Het college verspreidt informatie over minimaregelingen via de website, de VIND-hulpwijzer, de folder bijzondere bijstand en het krantje 'SoZaweeetjes'. Voor mededelingen en de aankondiging van de kleding- en schoenenbonnenactie wordt verder 'De Griffioen' en de gemeentepagina van 'De Nieuwe Ooststellingwerf' gebruikt. Het gebiedsteam heeft in 2015 een folder ontwikkeld en een campagne gevoerd om bekendheid te creëren.

De website en de VIND-hulpwijzer

De gemeentelijke website verstrekt informatie over de mogelijkheden van inkomensondersteuning en schuldhulpverlening. De informatie is versnipperd en de menustructuur spreekt niet voor zich. De enige verwijzing naar Leergeld staat bijvoorbeeld in het digitaal loket, onder onderwijs, en heet dan 'schoolkosten'. Het taalgebruik op de website is niet afgestemd op de doelgroep.

Het college heeft de VIND-hulpwijzer geïmplementeerd om de doelgroep in helder taalgebruik te informeren over mogelijkheden om zélf problemen op te lossen. Wanneer inwoners niet in staat zijn om deze hulpwijzer rechtstreeks te vinden, biedt de gemeentelijke website ook geen uitkomst. Op de gemeentelijke website wordt de VIND-hulpwijzer niet duidelijk vermeld.¹⁴

In de VIND-hulpwijzer zijn veel doorklikmogelijkheden, waardoor een niet of minder digivaardige gebruiker de weg al snel kwijtraakt. Het taalgebruik in de VIND-hulpwijzer is beter afgestemd op de doelgroep dan het taalgebruik van de gemeentelijke website. De informatie in de VIND-hulpwijzer komt niet altijd overeen met de informatie op de gemeentelijke website.¹⁵ De VIND-hulpwijzer kan voor digivaardige, matig geletterde burgers een aanvulling zijn op andere informatiebronnen. Uit de interviews is gebleken dat professionals en vrijwilligers de VIND-hulpwijzer niet kennen.

¹⁴ De VIND-hulpwijzer is alleen bereikbaar via de zoekbalk van de gemeentelijke website en in het menu onder 'gezondheid & zorg', 'informatie voor zorgvragers'.

¹⁵ Voor hulp bij schulden verwijst de gemeentelijke website bijvoorbeeld naar de KBNL, terwijl de VIND-hulpwijzer ook op schuldhulpmaatje, het Nibud en andere zelfhulpmiddelen wijst.

In het cliëntervaringsonderzoek dat KWIZ uitvoerde in de zomer van 2016 onder 120 uitkeringsgerechtigden van de gemeente Ooststellingwerf (verder genoemd: het cliëntervaringsonderzoek) scoort de tevredenheid over 'de informatievoorziening via internet of e-mail' een 6,0. Het is onduidelijk of de cliënten hiermee de website, de VIND-hulpwijzer of de informatievoorziening via e-mail voor ogen hadden, maar de digitale informatievoorziening krijgt een krappe voldoende.

Aanvraagformulier bijzondere bijstand

Bij het opstellen van het aanvraagformulier bijzondere bijstand is aandacht besteed aan de begrijpelijkheid, maar het is de vraag of het voor iedereen ook écht begrijpelijk is. De bijbehorende brochure bevat 34 pagina's, met veel te lange teksten. Op het aanvraagformulier moeten cliënten wel aankruisen dat zij kennis hebben genomen van de inhoud van de brochure.

'Sozaweeetjes'

Het krantje 'Sozaweeetjes' wordt uitsluitend op papier verspreid en is dan ook niet via de website van de gemeente digitaal terug te vinden. Het krantje wordt alleen verspreid onder mensen die een uitkering voor levensonderhoud hebben. Mensen met een UWV-uitkering of met een laag inkomen worden niet bereikt.

Interne en het externe gebiedsteam

Consulenten werk en inkomen ondersteunen cliënten niet bij het aanvragen of verlengen van uitkeringen. Als cliënten moeite hebben met formulieren, worden zij doorverwezen naar het SSO. Het SSO is over het algemeen niet tevreden over de bejegening van minima door consulenten W&I. Ook over het taalgebruik in gemeentelijke brieven is het SSO niet te spreken. Het SSO noemt de brieven '*wollig geschreven met lappen wettekst*'.

Bij de start van het externe gebiedsteam zijn presentaties gehouden, folders uitgedeeld en advertenties geplaatst in de huis-aan-huiskrant. De folder van het externe gebiedsteam is in duidelijke taal geschreven. Het gebiedsteam is aanwezig geweest op informatiemarkten, bij wijkverenigingen en bij evenementen van woningcorporaties. Het gebiedsteam had nog meer promotieactiviteiten willen uitvoeren, maar had hier door urgente werkzaamheden - onder andere het vaststellen van zorgindicaties - geen tijd meer voor. Het gebiedsteam heeft na de start nog meer bekendheid bereikt via mond-tot-mond reclame. Ketenpartners zijn positief over de bejegening door medewerkers van het gebiedsteam.

In het cliëntervaringsonderzoek is aan uitkeringsgerechtigden een aantal vragen gesteld die te maken hebben met de uitvoering van de Participatiewet (zie tabel 6.1). De cliënten zijn tevreden over de dienstverlening van de gemeente als geheel (7,9) en de manier waarop de medewerkers met hen omgaan (7,7). De duidelijkheid over de in te vullen formulieren krijgt gemiddeld een 7,0. Als direct gevraagd wordt naar de informatievoorziening, ligt het gemiddelde rapportcijfer tussen de 6,0 en 6,5. KWIZ heeft niet gerapporteerd welk aandeel van de cliënten ontevreden is over de duidelijkheid van de formulieren en de informatievoorziening en welke achtergrondkenmerken deze ontevreden cliënten hebben. Van de ondervraagde cliënten is minder dan de helft (46%) op de hoogte van de minimaregelingen en de bijzondere bijstand.

Tabel 6.1: cliënttevredenheid

Aspect van dienstverlening	% 'ja'	Rapportcijfer
De medewerkers doen hun uiterste best om de cliënten zo goed mogelijk te helpen	73%	
De medewerkers besteden voldoende tijd en aandacht aan voorlichting	67%	
Weet u waar u met uw financiële problemen terecht kunt?	58%	
Bent u op de hoogte van de gemeentelijke regelingen voor minima en bijzondere bijstand?	46%	
De dienstverlening van de gemeente als geheel		7,9
De manier waarop de medewerkers met u omgaan		7,7
De wachttijd voor een afspraak met de bijstandsconsulent / casemanager		6,9
De duidelijkheid van de in te vullen formulieren		7,0
De informatie over uw rechten en plichten		6,5
De informatie over andere gemeentelijke regelingen		6,0

Bron: KWIZ, 2016

Communicatie en bejegening door externe uitvoerders

De website www.kindpakket.nl is gemakkelijk te vinden en een aanvraag kan eenvoudig ingediend worden. De website kan ook via de website van Leergeld bereikt worden. Mensen die niet digivaardig zijn, kunnen een telefoonnummer bellen en dan hoeft de website helemaal niet (meer) gebruikt te worden. Leergeld besteedt veel aandacht aan het creëren van bekendheid en probeert drempels om een aanvraag te doen zo laag mogelijk te houden. Leergeld bereikt de doelgroep vooral via scholen, reclame-uitingen in de media en mond-tot-mond reclame. Scholen worden bezocht door intermediairs van Leergeld en scholen plaatsen berichten over Leergeld in bijvoorbeeld de schoolkrant en op hun website. De intermediairs van het JSF gaan op bezoek bij sportverenigingen om professionals te informeren over de mogelijkheden van het JSF. Verenigingen geven zelf ook bekendheid aan het JSF, bijvoorbeeld door het plaatsen van een link op hun website of het verspreiden van folders. Het JCF bereikt de doelgroep vooral via professionals van cultuurinstellingen.

De huisbezoeken door intermediairs van Leergeld worden door aanvragers van het Kindpakket meestal als prettig ervaren. De intermediairs spreken 'de taal van de mensen' en oordelen niet over de redenen van de aanvraag.

De tevredenheid van cliënten over de communicatie door de KBNL valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Kortom, de gemeentelijke website en brochure over de bijzondere bijstand en minimaregelingen zijn onvoldoende afgestemd op de doelgroep. Uit het cliëntervaringsonderzoek komt naar voren dat cliënten over het algemeen tevreden zijn over de bejegening. Uit interviews is echter naar voren gekomen dat er ook negatieve signalen zijn. Zo wordt de communicatie door de consultants W&I – zowel schriftelijk als mondeling – niet altijd positief beoordeeld. De manier van communiceren door Leergeld wordt als prettig ervaren.

6.2 BEREIK VAN DOELGROEPEN

De doelgroep wordt bereikt.

In tabel 6.2 op pagina 31 is een aantal kengetallen opgenomen over de omvang van de doelgroep in de gemeente Ooststellingwerf. De doelgroep is niet voor elke regeling hetzelfde. Voor Leergeld is de doelgroep vastgesteld als kinderen van 0 tot en met 17 jaar uit gezinnen met een inkomen van maximaal 120% van het sociaal minimum. De kleding- en schoenenbonnenactie is bedoeld voor gezinnen met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum. Voor bijzondere bijstand geldt 100% van het sociaal minimum. Voor de individuele inkomensvoetstuk geldt 100% van het sociaal minimum gedurende drie jaar. Om aanspraak te kunnen maken op de AV Frieso zorgverzekering is de inkomensgrens 130% van het sociaal minimum.

De preventie- en bewustwordingsprojecten hebben ieder een eigen specifieke doelgroep. Het Wijkleerteam richt zich op uitkeringsgerechtigden met arbeidspotentie, 'Gezonde Wijk' richt zich op 65-plussers en het Energieproject 'Goed voorbeeld doet goed volgen' richt zich op minima.

Doelgroepbereik Kindpakket en kleding- en schoenenbonnenactie

Uit tabel 6.2 blijkt dat naar schatting 2.120 huishoudens een inkomen hebben tot maximaal 120% en 1.560 tot maximaal 110%; 31,1% van deze huishoudens betreft alleenstaanden of paren met minderjarige kinderen. Met enige voorzichtigheid kan gesteld worden dat 989 minderjarige kinderen de doelgroep vormen voor het Kindpakket. De doelgroep voor de kleding en schoenenbonnenactie is naar schatting 728.

Leergeld heeft in 2015¹⁶ 119 kinderen (12% van de doelgroep) van Ooststellingwerf een of meerdere vormen van ondersteuning geboden.¹⁷ Het bereik van het Kindpakket is in 2015 achtergebleven bij de verwachtingen. Uit interviews is gebleken dat de aanvragen in 2016 toenemen, omdat de bekendheid vooral via mond-tot-mond

¹⁶ Leergeld is vanaf 1 april 2015 operationeel in de gemeente Ooststellingwerf.

¹⁷ Jaarverslag 2015 - Stichting Leergeld NO- en ZO-Friesland

reclame stijgt en omdat de kinderen die vorige jaar ondersteund zijn in 2016 een herhaalde aanvraag doen voor lidmaatschap van een vereniging.

In 2014 hebben alle uitkeringsgerechtigden voor elk kind van 0 t/m 17 jaar een kleding- en een schoenenbon à €75 per stuk thuisgestuurd gekregen. Minima zonder uitkering konden de bonnen met een formulier eenvoudig aanvragen. Uit de toelichting op de jaarrekening (zie par. 5.1) en uit de interviews kan worden opgemaakt dat de bonnen voor het volledige bedrag gebruikt worden en dat zowel beleidsmedewerkers als lokale winkeliers spreken van een groot succes. Om deze reden is de actie eind 2015 herhaald. In het Actieplan Armoedebeleid schrijft het college dat 219 kinderen van uitkeringsgerechtigden in het kader van de Participatiewet de bonnen eind 2015 toegestuurd kregen. Via de media zijn nog 37 kinderen van niet-uitkeringsgerechtigden bereikt. In totaal zijn 256 kinderen bereikt (35% van de doelgroep). Het bereik van kinderen van uitkeringsgerechtigden is hoog, maar van de andere kinderen in minimagezinnen is slechts een heel klein deel bereikt.

Tabel 6.2 Kengetallen doelgroep armoedebeleid gemeente Ooststellingwerf¹⁸

huishoudens totaal - 2015 ¹	11.104
aantal huishoudens met inkomen tot 101% ²	780
aantal huishoudens met inkomen tot 105% ²	1.100
aantal huishoudens met inkomen tot 110% ²	1.560
aantal huishoudens met inkomen tot 120% ²	2.120
aantal huishoudens met inkomen tot 130% ²	2.650
aantal volwassenen in huishouden tot 130% ³	3.200
aantal uitkeringsgerechtigden ⁴	603
% van lage inkomens = paar met kinderen - 2013 ¹	6,9%
% van lage inkomens = alleenstaande met kinderen - 2013 ¹	24,2%
% van lage inkomens = huishouden met kinderen - 2013	31,1%
aantal huishoudens met kinderen 120% - 2015 ⁵	659
aantal huishoudens met kinderen 110% - 2015 ⁵	485
aantal kinderen in huishouden tot 120% - 2015 ⁵	989
aantal kinderen in huishouden tot 110% - 2015 ⁵	728
¹ https://friessociaalplanbureau.nl/iframe/werk-en-inkomen ² Stimulansz, 2015. Uit: Actieplan Armoedebeleid. ³ B&W advies AV Frieso 3 5777_1 Weststellingwerf, bewerking Domenie Φ Kerstens ⁴ Jaarstukken gemeente Ooststellingwerf, 2015. Wwb, loaw of loaz. ⁵ Fries Sociaal Planbureau en Stimulansz, bewerking Domenie Φ Kerstens	

¹⁸ Tabel 6.2 is door de onderzoekers samengesteld uit meerdere bronnen. Achterliggende bronnen hebben gebruik gemaakt van schattingen en extrapolaties. De gegevens in de tabel zijn daarom schattingen.

Doelgroepbereik inkomensondersteuning

In totaal is €575.724 aan bijzondere bijstand verstrekt (inclusief individuele inkomensvoetstuk, exclusief AV Frieso zorgverzekering).¹⁹ In de BUIG-rapportages staat alleen het aantal aanvragen; het is daarom niet bekend hoeveel unieke burgers bijzondere bijstand hebben ontvangen en of alle ontvangers uitkeringsgerechtigden waren. Uit tabel 6.2 blijkt dat in Ooststellingwerf naar schatting 780 huishoudens op het sociaal minimum leven. Er werd gemiddeld €738 bijzondere bijstand per huishouden op het sociaal minimum verstrekt.

In 2015 is €102.390 aan individuele inkomensvoetstuk verstrekt. In totaal ontvingen 244 huishoudens de toeslag.²⁰ Uit tabel 6.2 kan niet opgemaakt worden hoeveel huishoudens al drie jaar op het sociaal minimum leven en dus aanspraak maken op de individuele inkomensvoetstuk. Uit landelijke cijfers van het CBS blijkt dat een derde van de huishoudens die in 2013 een jaar lang een inkomen op het sociaal minimum hadden dit inkomen al vier jaar of langer hadden.²¹ Als deze verhouding ook voor Ooststellingwerf geldt, dan zouden $780/3 = 260$ gezinnen recht hebben op de toeslag en dan is het bereik hoog te noemen.

De ambtelijke organisatie heeft berekend dat 3.200 inwoners tot de doelgroep van de AV Frieso zorgverzekering behoren.²² De kosten voor de AV Frieso zorgverzekering bedragen in 2015 €161.974.²³ De gemeentelijke bijdrage is €21,50 per verzekerde, per maand. Hieruit kan afgeleid worden dat ongeveer 628 volwassen inwoners van Ooststellingwerf via de AV Frieso zorgverzekering aanvullend verzekerd zijn. Het bereik van de AV Frieso zorgverzekering was in 2015 afgerond 20%.

In 2015 heeft geen enkele inwoner van Ooststellingwerf gebruik gemaakt van de *studieregeling jonggehandicapten*²⁴. Het is niet onderzocht waarom jonggehandicapten geen gebruik maken van de regeling in Ooststellingwerf. Uit landelijk onderzoek blijkt dat studenten geen weet hebben van de regeling²⁵. De hoogte van de studietoeslag kan ook van invloed zijn om wel of niet te gaan studeren.²⁶

Doelgroepbereik ketenpartners

Het gebruik van de Voedselbank fluctueert door het jaar heen. Een huishouden maakt gemiddeld 7,2 maanden achtereenvolgens gebruik van de Voedselbank. Op 1 januari 2015 waren er 43 cliënten. In 2015 zijn 88 nieuwe aanvragen binnengekomen, waarvan er 77 zijn gehonoreerd. Het overgrote merendeel van de aanvragers (83%) heeft zichzelf aangemeld bij de Voedselbank. Van de aanvragers had 27% een schuldregeling bij de KBNL, 22% stond onder bewind of zat in budgetbeheer, 34% had een WW, AWB of Wajong-uitkering, 6% had een inkomen uit loon en 8% had helemaal geen inkomen ten tijde van de aanvraag. Bijna de helft van de aanvragers is

¹⁹ Bron: afdeling financiën Ooststellingwerf, samengesteld op verzoek van de rekenkamercommissie – deel 2, zie ook tabel 5.1.

²⁰ Per huishouden bedraagt de toeslag €420 euro.

²¹ <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80861NED&LA=NL>

²² B&W advies AV Frieso 3 5777_1 Weststellingwerf (aangeleverd door Weststellingwerf), p. 5

²³ Bron: afdeling financiën Ooststellingwerf, op verzoek van de rekenkamercommissie, zie ook tabel 5.1.

²⁴ Ook in andere gemeenten blijft het aantal aanvragen sterk achter bij de verwachtingen.

²⁵ Zie bijvoorbeeld <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/studenten-geen-weet-van-studietoeslag.9546129.lynkx>

²⁶ Zie bijvoorbeeld <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/klijnsma-verandert-niets-aan-ongelijkheid.9468965.lynkx>

alleenstaand. In 2015 zijn 50 cliënten uitgestroomd. Het aantal cliënten op 31 december 2015 is 67. Er zijn in totaal 1248 voedselpakketten verstrekt.²⁷

Uit de jaarstukken van Scala Noodfonds blijkt dat inwoners niet of nauwelijks gebruik maken van het Scala Noodfonds (5 à 8 aanvragen per jaar). Het Scala Noodfonds is niet bekend onder de doelgroep. Ook ketenpartners en het gebiedsteam verwijzen inwoners vrijwel nooit door naar het Scala Noodfonds.

In 2015 hebben 95 inwoners²⁸ van Ooststellingwerf zich aangemeld bij de KBNL.²⁹ Op 31 december 2015 bevonden 61 van hen zich nog in de intakefase, 8 waren succesvol doorgestroomd naar een schuldregeling, 5 waren uitgestroomd met een Wsnp-verklaring of anderszins succesvol. De overige 21 zijn zonder succes³⁰ voortijdig uitgestroomd. De KBNL heeft hiernaast cliënten die in eerder jaren zijn ingestroomd of die uitsluitend budgetbeheer of een soortgelijk product afnemen.

Doelgroepbereik wijkleerteam, 'Gezonde Wijk' en 'Goed voorbeeld doet goed volgen'

Over het wijkleerteam wordt summier bericht op de gemeentelijke website³¹ en er is een projectplan te downloaden. In december 2015 en in mei 2016 heeft de ambtelijke organisatie een oproep gepost op de website waarin deelnemers worden gezocht. De door ons geïnterviewde personen (o.a. medewerkers uit het gebiedsteam, wethouders, beleidsmedewerkers) konden ons nagenoeg geen informatie geven over de voortgang van dit project. Het is dan ook niet bekend wat verder aan wervingsactiviteiten is gebeurd en hoeveel leerlingen via dit project aan de slag zijn gegaan met een MBO2-opleiding.³²

De uitvoering van 'Gezonde Wijk' wordt volgens het plan van aanpak GIDS-gelden belegd binnen het gebiedsteam. Ten tijde van het onderzoek was het gebiedsteam nog niet gestart met de uitvoering van 'Gezonde Wijk'.

Om minima te werven voor het energieproject 'goed voorbeeld doet goed volgen' zijn ongeveer 50 folders per week verspreid door het gebiedsteam waarbij de folder mondeling is toegelicht. Het projectteam is voornemens om ook via de Voedselbank folders te verspreiden. Er hebben gesprekken plaatsgevonden met woningcorporaties.³³ In de notulen van juni 2016 wordt genoemd dat 1 minimahuishouden is bereikt.³⁴

²⁷ Jaarverslag Voedselbank 2015

²⁸ De instroom neemt af. In 2013 was de instroom 136 en in 2014 111

²⁹ De Blik vooruit, Jaarverslag KBNL 2015

³⁰ Dit percentage zal nog oplopen omdat voor sommigen de intakefase nog maar net begonnen is. Het percentage niet succesvolle uitstroom schommelt sinds 2010 rond de 32%.

³¹ http://www.ooststellingwerf.nl/inwoners/volwassenenonderwijs_3513

³² Uit het jaarverslag 2015 (p. 25) blijkt dat het college over de voorloper van de wijkleerteams 'het wijkleertraject' meldt dat het een succesvol project was.

³³ Notulen overleg Minima-project 13-05.pdf.

³⁴ Eén huishouden heeft een slimme energiemeter ontvangen, of heeft zich hiervoor aangemeld.

Kortom, de doelgroep wordt niet volledig bereikt. Uitkeringsgerechtigden worden beter bereikt dan andere doelgroepen.

6.3 BEREIK VAN BELEIDSDOELEN

De beleidsdoelen worden bereikt.

Het gemeentebestuur van Ooststellingwerf wil met het armoedebeleid veel meer inzetten op preventie en daarmee de beweging maken van ondersteunen en oplossen naar faciliteren. In onderstaande alinea's staat per doelstelling aangegeven in hoeverre deze is bereikt, in zoverre dat vast te stellen is op basis van de aangeleverde documenten en de interviews.

Strategie 'faciliteren'

Om de burgers te faciliteren heeft het college het Kindpakket, de VIND-hulpwijzer en de bewustwordingsprojecten geïntroduceerd. De aanpak door Leergeld, JSF en JCF past bij de ambitie van de gemeente: laagdrempelig, dicht bij de burger met weinig bureaucratische handelingen. Een verstrekking in natura die direct ten goede komt aan de prioritaire doelgroep. Als kinderen gebruik maken van het Kindpakket, leidt dat direct tot het gemeentelijke doel: participeren en verminderen van sociale uitsluiting van kinderen als preventie voor problemen (en maatschappelijke kosten) op de langere termijn. Het bereik van het Kindpakket was in 2015 nog laag, in 2016 is het bereik al sterk toegenomen.

De bewustwordingsprojecten komen nog niet van de grond. Voor het energieproject is voldoende budget en mankracht voor de uitvoering, maar in de werving van minima loopt het spaak. Het opstarten van de andere bewustwordingsprojecten laat op zich wachten.

De VIND-hulpwijzer is geïmplementeerd, maar is nagenoeg onvindbaar op de gemeentelijke website en lijkt amper te worden gebruikt.

Wat het effect van de schuldpreventiespecialisten zal zijn, is nog onbekend

Strategie 'ondersteunen'

De studieregeling jonggehandicapten is ingevoerd, maar er wordt geen gebruik van gemaakt.

Strategie 'oplossen'

Steeds meer inwoners vragen bijzondere bijstand aan. Het grootste deel van de aanvragen voor bijzondere bijstand is voor de kosten van beschermingsbewind. Het bereik van de individuele inkomensvoet is hoog. De collectieve ziektekostenverzekering is een aantrekkelijk product voor de doelgroep, maar het bereik is nog laag. Het is niet onderzocht hoeveel inwoners gebruikmaken van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Schuldhulpverlening is bereikbaar en de instroom neemt licht af.

Van ondersteunen en oplossen naar faciliteren

Het college wil laagdrempeliger, dienstbaarder en persoonlijker functioneren. 'Los laten waar het kan en steunen waar nodig' vereist per situatie de juiste verhouding tussen wat een inwoner zelf kan en doet en wat de gemeente ondersteunt. Gekanteld werken vraagt om een cultuuromslag; consultants zijn gewend om vanuit hun eigen koker te denken en mensen hebben tijd nodig om te veranderen. Maar ook inhoudelijk verandert er nogal wat voor de medewerkers: het is onmogelijk dat elke consultant het antwoord weet op alle mogelijke hulpvragen. Het is al een uitdaging om een goed beeld te hebben en houden van wat er allemaal aan hulpverlening mogelijk is en wat de (gemeentelijke) regelgeving is om goed door te kunnen verwijzen. Het signaleren van de vraag achter de vraag en het betrekken van de juiste partners vereist het delen van casusinformatie. Het is voor de betrokkenen nog niet duidelijk welke informatie, hoe en met wie gedeeld kan worden.

Kortom, het beleid is steeds meer gericht op 'faciliteren' (preventie), maar in de uitvoering wordt nog altijd de meeste tijd en het meeste geld besteed aan 'oplossen'. Bijzondere bijstand en schuldhulpverlening zijn de grootste kostenposten en het budget voor bewustwordingsprojecten is nog niet besteed. Ook het budget voor het Kindpakket wordt niet volledig benut. Het is te vroeg om te kunnen concluderen of de beleidsdoelen op termijn gehaald zullen worden, maar de introductie van het Kindpakket, de gebiedsteams en het aanstellen van schuldpreventiespecialisten lijken een stap in de goede richting. De werkelijke kanteling in de uitvoering moet nog plaatsvinden.

7. MONITORING EN VERANTWOORDING

Hoofdstuk 7 gaat over monitoring en verantwoording. Bij het armoedebeleid zijn veel uitvoerders betrokken. Eerst beschrijven we welke afspraken het college met deze uitvoerders heeft gemaakt over het aanleveren van verantwoordingsinformatie (7.1). Vervolgens gaan we in op de wijze waarop het college deze informatie deelt met de raad (7.2).

7.1 AFSPRAKEN OVER VERANTWOORDING MET UITVOERDERS

Met uitvoerders zijn concrete afspraken gemaakt over monitoring en doelbereik.

Uitvoerders rapporteren volgens de afspraken over doelbereik.

Resultaten van verschillende uitvoerders worden gebruikt om gemeentelijk doelbereik te monitoren.

Met uitvoerders zijn concrete afspraken gemaakt over monitoring en doelbereik

In de Notitie Armoedebeleid OW geeft het college aan dat zij om het succes van het Kindpakket te kunnen meten een aantal indicatoren zal formuleren. De doeltreffendheid van het Kindpakket zal op basis van deze indicatoren tussentijds worden geëvalueerd. In deze evaluatie zal ook de samenwerking tussen de Gebiedsteams en Leergeld, JSF en JCF worden betrokken. De kosten voor de uitvoering van het Kindpakket zullen worden afgezet tegen de uitgaven voor de categoriale regelingen in de daaraan voorafgaande jaren. Met Leergeld, JSF en JCF is een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. In de subsidiebeschikking worden met Leergeld – als coördinator van het Kindpakket – afspraken gemaakt over de op te leveren verantwoordingsinformatie: een inhoudelijk en financieel verslag, waarin onder andere het aantal unieke toekenningen, het soort activiteit en de kosten per activiteit moet worden vermeld.

Gesubsidieerde organisaties als Humanitas en de Voedselbank moeten over het jaar 2015 een jaarverslag en een jaarrekening opleveren. Aan Scala Noodfonds wordt een overzicht gevraagd van de bedragen (schenking of lening) die via het noodfonds zijn verstrekt. De Kleding- en schoenenbonnenactie zal na afloop worden geëvalueerd via de Klankbordgroep Kansen voor Jeugd.

De KBNL levert cijfermatige maand- en jaarrapportages op. In het Beleidsplan Schuldhulpverlening staat dat het college deze gegevens voldoende vindt. Het college geeft wel aan dat zij medio 2015 een evaluatie op het gebied van schuldhulpverlening zal gaan uitvoeren.³⁵ De bevindingen van deze evaluatie zullen door het college worden gebruikt als input voor het volgende beleidsplan (periode 2017-2020).

³⁵ Het is onduidelijk wie de evaluatie op het gebied van schuldhulpverlening zal gaan uitvoeren (de gemeente, de KBNL of een onafhankelijke partij) en welke criteria hierbij worden gehanteerd.

In het *Groeiboek Gebiedsteams gemeente Ooststellingwerf* staan enkele indicatoren genoemd, waarmee het college kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van de gebiedsteams in kaart wil brengen. Het gaat hierbij onder meer over de tevredenheid van inwoners over de gebiedsteams, de doelmatigheid van de gevolgde aanpak en de kostenefficiëntie. Er zijn geen afspraken over wie verantwoordelijk is voor het meten van en rapporteren over deze indicatoren. Ook is onduidelijk wanneer de verantwoordingsinformatie beschikbaar dient te zijn.

Kortom, door het college zijn voornemens gemaakt om de uitvoering van het armoedebeleid aan de hand van diverse indicatoren te monitoren. Met uitvoerders worden concrete afspraken over het aanleveren van verantwoordingsinformatie.

Uitvoerders rapporteren volgens de afspraken over doelbereik

Maatschappelijke partners, zoals Humanitas, de Voedselbank en Scala Noodfonds, houden zich aan de gemaakte afspraken en leveren allen de gevraagde verantwoordingsinformatie op tijd aan. De kleding- en schoenenbonnenactie is door de Klankbordgroep Kansen voor Jeugd geëvalueerd.

Leergeld heeft de gevraagde verantwoordingsinformatie over het Kindpakket over het jaar 2015 niet op tijd aangeleverd. De verantwoordingsinformatie van de andere uitvoerders van het Kindpakket (JSF en JCF) kan volgens Leergeld niet worden samengevoegd met hun eigen inhoudelijke en financiële managementinformatie.

De KBNL verstrekt conform afspraak maand- en jaarrapportages. Over het jaar 2015 heeft de KBNL een jaarverslag op gemeenteniveau aangeleverd.

Het gebiedsteam heeft geen (tussentijdse) rapportages gemaakt met geïntegreerde verantwoordingsinformatie over doelbereik. Op casusniveau wordt wel informatie gegenereerd: er is een logboekstelsel aanwezig, waarmee alle informatie op dossierniveau beschikbaar is. Pink Roccade zou een systeem aanleveren waarmee overkoepelende informatie gegenereerd zou kunnen worden uit de dossierinformatie, maar dit systeem is nog niet operationeel.

Kortom, Humanitas, de Voedselbank, Scala Noodfonds en de KBNL leveren conform afspraak verantwoordingsinformatie aan. Leergeld verstrekt de gevraagde informatie over uitgaven en over het aantal unieke kinderen dat via het Kindpakket is ondersteund niet of te laat. Het gebiedsteam heeft geen informatie aangeleverd over doelbereik; er is wel informatie op casusniveau.

Verantwoordingsresultaten worden gebruikt om gemeentelijk doelbereik te monitoren

De verantwoordingsinformatie van Humanitas en de Voedselbank wordt ter kennisgeving aangenomen. Het college heeft besloten om het Scala Noodfonds in 2016 niet aan te vullen, omdat er in 2015 nauwelijks van dit noodfonds gebruik is gemaakt.

Het Kindpakket is nog niet geëvalueerd. Er is nog geen informatie over het *aandeel* bereikte kinderen, over de tevredenheid over het Kindpakket en over de samenwerking tussen de gebiedsteams en Leergeld. Het college is echter tevreden over het *aantal* bereikte kinderen en heeft besloten om het Kindpakket als vast onderdeel aan het gemeentelijk minimabeleid toe te voegen.

Met het anders inrichten van schuldhulpverlening – meer samenwerken met maatschappelijke organisaties en meer opereren aan de voorkant – wil het college zowel komen tot een kwaliteitsverbetering als tot een kostenbesparing. In het verlengde hiervan is meer monitoring voorgenomen, maar de huidige resultaatsverantwoording van de KBNL is hiervoor ontoereikend. De cijfermatige trajectrapportages worden door het college ter kennisgeving aangenomen en geven geen aanleiding tot een inhoudelijk vervolgoverleg, bijvoorbeeld over de wijze waarop uitval kan worden voorkomen. De door het college voorgenomen evaluatie op het gebied van schuldhulpverlening heeft niet plaatsgevonden.

Het college heeft onvoldoende zicht op kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van de gebiedsteams. Tussentijdse bijsturing heeft dus (nog) niet plaatsgevonden.

Kortom, de verantwoordingsinformatie die door elke uitvoerder wordt aangeleverd, wordt door het college meestal ter kennisgeving aangenomen. Het college heeft nog geen actie ondernomen om de prestaties van de KBNL, de gebiedsteams en het Kindpakket beter te kunnen monitoren. Hierdoor ontbreekt voldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie om tussentijds te kunnen bijsturen.

7.2 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

De raad maakt duidelijk welke monitoringsinformatie over het beleid gewenst is.

Het college levert de door de raad gewenste informatie volledig en tijdig aan.

De raad

De raad geeft aan meer informatie te willen over het doelgroepbereik, de effecten en de kosten van het armoedebeleid. Ook wil de raad meer informatie over de begroting en benutting per regeling. De raad vindt het ondoorzichtig hoe er tussen de verschillende posten met geld wordt geschoven. Het is voor de raad niet duidelijk wat voor de diverse armoederegelingen is begroot en daadwerkelijk benut. De raad wil ook informatie over het aantal (dreigende) huisuitzettingen in de gemeente.

Raadsleden willen toegang hebben tot alle relevante informatie, maar vinden onvoldoende gehoor bij het college. Eén fractie heeft daarom gekozen om een Wob-verzoek bij het college in te dienen: het college blijft volgens hen in gebreke bij het tijdig en volledig informeren van de raad. De overige raadsleden hebben het Wob-verzoek weliswaar niet mede ondertekend, maar onderschrijven de kritiek over de ondermaatse informatievoorziening aan de raad. De raadsleden vinden dat zij hun controlerende taak hierdoor niet goed kunnen uitvoeren.

Het college

In de gemeentelijke P&C-cyclus zijn geen afspraken gemaakt over een afzonderlijke verantwoording van het armoedebeleid. Er wordt dan ook niet gerapporteerd over de voortgang of de resultaten van het armoedebeleid. Op een aantal punten is het college de toezeggingen over het uitvoeren van evaluaties niet nagekomen (zie par.

7.1). In 2015 zijn geen bestuursrapportages gemaakt. Het college is zich bewust van het feit dat het monitoren van resultaten en doelgroepbereik nog onvoldoende is ontwikkeld. Het college wil met de raad in overleg over de indicatoren waarop de raad zou willen sturen. Het college vindt het belangrijk dat cijfers en het verhaal erachter samen worden gepresenteerd: wordt de doelgroep bereikt, zijn er wel of geen wachtlijsten, et cetera? Het college moet nog uitwerken welke indicatoren het meest geschikt zijn om inzicht te krijgen in de resultaten van het armoedebeleid. Op dit moment is het moeilijk te zeggen of het huidige beleid en de huidige werkprocessen de juiste zijn.

Volgens het Beleidsplan Schuldhulpverlening dient het college jaarlijks verantwoording af te leggen aan de raad over de uitvoering van de schuldhulpverlening. Dit is in 2015 niet gebeurd. De toegezegde evaluatie van schuldhulpverlening heeft niet plaatsgevonden. Het is daarom onduidelijk wat precies de basis vormt voor het nieuwe beleidsplan schuldhulpverlening (periode 2017-2018) en in hoeverre de raad hierin wordt gekend.

Kortom, de raad heeft behoefte aan meer informatie om zijn kaderstellende en controlerende rol naar behoren te kunnen uitvoeren. De begrote en bestede kosten voor het armoedebeleid zijn voor de raad onvoldoende transparant en de informatie in de begrotingscyclus hebben volgens de raad een te hoog abstractieniveau.

BIJLAGE 1: LIJST VAN AFKORTINGEN

Afkorting	Betekenis
ASVO	Algemene subsidieverordening Ooststellingwerf
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
JCF	Jeugdcultuurfonds
JSF	Jeugdsportfonds
KBNL	Stichting Kredietbank Nederland
SSO	Sociaal Steunpunt Ooststellingwerf
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

BIJLAGE 2: TOETSING AAN HET NORMENKADER

In de hoofdstukken is beschreven of aan de norm niet, deels of wel voldaan is. In onderstaande tabel is een overzicht van deze toetsing opgenomen. Per norm is aangegeven in welke paragraaf de verantwoording van de toetsing is terug te lezen.

Rechtmatigheid

Inkomensondersteuning wordt conform de Participatiewet uitgevoerd (3.1).	Deels voldaan
Schuldhelpverlening wordt conform de Wgs en Awb uitgevoerd (3.2).	Voldaan
Subsidieverstrekking aan ketenpartners is rechtmatig (3.3).	Niet voldaan

Consistentie van het beleid

De gemeente heeft concrete doelstellingen van het armoedebeleid geformuleerd (4.1).	Niet voldaan
De gemeente heeft de doelstellingen van het armoedebeleid in samenhang met de doelstellingen van ander gemeentelijk beleid beschreven (4.1).	Niet voldaan
Bij iedere doelstelling van het armoedebeleid zijn doelgroepen beschreven (4.1).	Deels voldaan
De gemeente heeft per doelstelling zicht op de beginsituatie (4.1).	Deels voldaan
Het pakket van regelingen sluit aan op de doelstellingen van het beleid (4.2).	Voldaan
Bij het bepalen van de regelingen zijn alternatieven tegen elkaar afgewogen (4.2).	Voldaan

Doelmatigheid

De rolverdeling van uitvoerders is helder en in de uitvoering neemt elke uitvoerder de afgesproken rol op zich (5.1).	Deels voldaan
Er is een overlegstructuur tussen uitvoerders onderling en tussen uitvoerders en gemeente (5.1).	Deels voldaan
De gemeente faciliteert een integrale aanpak en voert de regie (5.1).	Deels voldaan
De begrote en werkelijke kosten voor het armoedebeleid zijn transparant voor de raad (5.2).	Niet voldaan
Het college heeft zicht op de kosten voor het armoedebeleid (5.2).	Voldaan

Doeltreffendheid

De communicatie is toegesneden op de doelgroep en de bejegening is correct (6.1).	Deels voldaan
De doelgroep wordt bereikt (6.2).	Niet voldaan
De beleidsdoelen worden bereikt (6.3).	Niet voldaan

Verantwoordingssystematiek

Met uitvoerders zijn concrete afspraken gemaakt over monitoring en doelbereik (7.1).	Deels voldaan
Uitvoerders rapporteren volgens de afspraken over doelbereik (7.1).	Deels voldaan
Verantwoordingresultaten worden gebruikt om gemeentelijk doelbereik te monitoren (7.1).	Niet voldaan
De raad maakt duidelijk welke monitoringsinformatie gewenst is (7.2).	Niet voldaan
Het college levert de door de raad gewenste informatie volledig en tijdig aan (7.2).	Niet voldaan

BIJLAGE 3: REGELINGEN

3a. gemeentelijke regelingen

Het Kindpakket is een verzameling van regelingen voor schoolgaande kinderen uit huishoudens met een minimuminkomen waardoor ze weer kunnen meedoen aan bijvoorbeeld sport- of muziekactiviteiten of een schoolreisje.

Doelstelling	Bevorderen van participatie en voorkomen van sociale uitsluiting
Doelgroep	Kinderen van 4 t/m 17 jaar, inkomen tot 120% van het sociaal minimum
Uitvoerder(s)	Stichting Leergeld Friesland-Oost, het Jeugdsportfonds Friesland en het Jeugdcultuurfonds.
Begroting 2015	€100.000
Benutting 2015	€100.000 (Welk deel van de fondsen is benut, is onbekend. De onbenutte subsidie is niet teruggevorderd).
Begroting 2016	€100.000

De kleding- en schoenenbonnenactie is een regeling waardoor voor elk kind een bon voor kleding en een bon voor schoenen van elk €75 beschikbaar is, te besteden bij lokale winkeliers.

Doelstelling	Bevorderen van participatie en voorkomen van sociale uitsluiting
Doelgroep	Kinderen van 0 t/m 17 jaar, inkomen tot 110% van het sociaal minimum
Uitvoerder(s)	Interne gebiedsteam - consultants W&I
Begroting 2015	€30.000
Benutting 2015	€28.724
Begroting 2016	€50.000

Individuele bijzondere bijstand is een instrument voor inkomensondersteuning op grond van de Participatiewet wanneer door bijzondere individuele omstandigheden het inkomen niet toereikend is om noodzakelijke uitgaven te doen.

Doelstelling	Vangnetregeling
Doelgroep	Burgers met een inkomen op het sociaal minimum
Uitvoerder(s)	Interne gebiedsteam - consultants W&I
Begroting 2015	€400.000
Benutting 2015	€516.064 (Overschrijding door exponentiële toename beschermingsbewind)
Begroting 2016	€400.000

Individuele inkomens toeslag is een jaarlijkse toeslag van €420 voor burgers met een langdurig laag inkomen zonder uitzicht op inkomensverbetering.

Doelstelling	Lastenverlichting
Doelgroep	Burgers met gedurende drie jaar een inkomen op het sociaal minimum
Uitvoerder(s)	Interne gebiedsteam - consulenten W&I
Begroting 2015	€80.000
Benutting 2015	€102.390
Begroting 2016	€80.000

Individuele studietoelage is een maandelijks toeslag van €100 voor uitwonende en €50 voor thuiswonende studenten met een arbeidshandicap.

Doelstelling	Studenten die niet kunnen bijverdienen financieel ondersteunen, zodat zij gaan studeren.
Doelgroep	Studenten met een arbeidshandicap
Uitvoerder(s)	Interne gebiedsteam - consulenten W&I
Begroting 2015	€15.000
Benutting 2015	€0
Begroting 2016	€26.000

Collectieve ziektekostenverzekering AV Frieso is een uitgebreide aanvullende verzekering, waardoor mensen met een laag inkomen verzekerd zijn tegen hoge ziektekosten. De gemeente betaalt elke maand €21,50 van de premie. De premie wordt bij uitkeringsgerechtigden ingehouden op de uitkering.

Doelstelling	Voorkomen van hoge ziektekosten en achterstallige betalingen.
Doelgroep	Burgers met een inkomen tot 130% van het sociaal minimum
Uitvoerder(s)	Interne gebiedsteam - consulenten W&I
Begroting 2015	€150.000
Benutting 2015	€161.974
Begroting 2016	€100.000

Schuldhelpverlening. Burgers met problematische schulden worden geholpen met budgetbeheer, betalingsregelingen en dergelijke waardoor schulden niet verder escaleren en de financiële situatie stabiel blijft. Indien mogelijk worden de schulden opgelost met behulp van een schuldregeling of een Wsnp-verklaring.

Doelstelling	Oplossen van problematische schulden zodat mensen weer mee gaan doen.
Doelgroep	Volwassen natuurlijke personen met problematische schulden en zonder psychosociale problematiek.
Uitvoerder(s)	KBNL
Begroting 2015	€225.000
Benutting 2015	€169.520
Begroting 2016	€192.000

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen. Burgers meteen laag inkomen kunnen kwijtschelding krijgen van gemeentelijke belastingen.

Doelstelling	Lastenverlichting
Doelgroep	Huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum
Uitvoerder(s)	Interne gebiedsteam - consultants W&I
Begroting 2015	Kwijtscheldingen worden verrekend in de verwachte opbrengsten van de gemeentelijke belastingen

3b. bewustwordingsprojecten

- ⊕ Via het energieproject kunnen minima gratis gebruik maken van een slimme energiemeter (TOON) voor energiemonitoring en daardoor besparen op hun energiekosten.
- ⊕ Het wijkleerteam is een team waarin mensen een MBO 2 opleiding krijgen in de zorg of dienstverlening. In de praktijk wordt de wijken ingegaan en wordt aan inwoners op het gebied van participatie en activering een aanbod gedaan.
- ⊕ Gezonde wijk is gericht op het bestrijden van gezondheidsachterstanden en het bevorderen van gezond gedrag bij ouderen (65+). De achterliggende gedachte van 'gezonde wijk' is dat gezondheidsverschillen nauw samenhangen met armoedeproblematiek en dat het verkleinen van deze verschillen de (gevolgen van) armoede verkleinen. Voor 'gezonde wijk' is een plan van aanpak opgesteld en worden de GIDS-gelden ingezet.

BIJLAGE 4: WETTELIJKE KADERS ARMOEDEBELEID

Participatiewet

Bijzondere bijstand op grond van artikel 35. Volgens artikel 35 Participatiewet heeft een gezin of een alleenstaande recht op bijzondere bijstand wanneer door bijzondere individuele omstandigheden het inkomen niet toereikend is om noodzakelijke uitgaven te doen. Om recht te hebben op bijzondere bijstand gelden bepaalde voorwaarden. Zo moeten de kosten aantoonbaar noodzakelijk zijn en niet door een andere regeling worden vergoed.

Individuele inkomenstoelage. Individuele inkomenstoelage kan worden verleend als een persoon langdurig een laag inkomen heeft, geen vermogen heeft en geen zicht heeft op inkomensverbetering. Het college moet bij de beoordeling van het verzoek in ieder geval de volgende individuele omstandigheden meenemen: de krachten en bekwaamheden van een persoon en de verrichte inspanningen om te komen tot inkomensverbetering. De Participatiewet verplicht de gemeente om een verordening op te stellen voor het verlenen van deze toeslag. In de verordening moet in ieder geval invulling worden gegeven aan de begrippen 'langdurig' en 'laag inkomen' en de hoogte van de toeslag. In beleidsregels kan worden aangegeven welke groepen niet in aanmerking komen voor de toeslag en in welke gevallen personen zicht hebben op inkomensverbetering.

Individuele studietoelage. Individuele studietoelage is bedoeld voor jongeren met een arbeidshandicap. De gemeente is verplicht in een verordening regels vast te stellen over het aanvragen en verlenen van een individuele studietoelage. De regels moeten in ieder geval betrekking hebben op de hoogte en de frequentie van de betaling van de individuele studietoelage. Daarnaast moet het college de arbeidscapaciteit vaststellen of hierover advies vragen. Het college kan beleidsregels opstellen met nadere regels over aan wie een studietoelage kan worden verstrekt en welke groepen worden uitgesloten.

Categoriale bijzondere bijstand. De aanvullende zorgverzekering of de tegemoetkoming in de premie voor deze verzekering is bedoeld voor individuen die behoren tot een bepaalde groep waardoor het aannemelijk is dat er meerkosten zijn. Alleen kosten die daadwerkelijk gemaakt zijn (of worden), mogen worden vergoed. Er is geen centrale inkomensnorm: voor het verstrekken van categoriale bijzondere bijstand geldt dat elke gemeente zelf kan bepalen in welke mate er rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht van haar inwoners.

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (verder genoemd: Wgs) is de zorgplicht van de gemeente met betrekking tot schuldhulpverlening expliciet vastgelegd. Een belangrijk uitgangspunt van de Wgs is dat de schuldhulpverlening integraal moet zijn: er moet niet alleen aandacht zijn voor de financiële problemen, maar ook voor de omstandigheden die verband houden met deze problemen. Naast schuldhulpverlening hebben gemeenten een taak in de vroegsignalering en preventie van schulden en in de nazorg van schuldhulpverlening. De gemeentelijke schuldhulpverlening is niet toegankelijk voor zelfstandigen met een nog functionerende onderneming. De Wgs schrijft hoofdzakelijk voor wat gemeenten moeten doen, maar geeft niet aan hoe zij dit moeten doen. Wel verplicht de Wgs gemeenten om een visie op schuldhulpverlening te formuleren en deze visie vast te leggen in een beleidsplan. Het beleidsplan moet in ieder geval betrekking hebben op te behalen

resultaten en gezinnen met minderjarige kinderen. Het college kan beleidsregels opstellen waarin is vastgelegd op basis van welke individuele omstandigheden een persoon de toegang tot de schuldhulpverlening kan worden ontzegd. Een beslissing tot het doen van een aanbod of het weigeren van schuldhulpverlening is een besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht.³⁶ Hetzelfde geldt voor een beslissing tot beëindiging van schuldhulpverlening.³⁷

Algemene Wet Bestuursrecht

Gemeenten kunnen subsidies inzetten om doelstellingen van het armoedebeleid te verwezenlijken. In de Awb staan de wettelijke regels voor het verstrekken van subsidies.³⁸ Artikel 4:23 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan – bij de gemeente het College van Burgemeester en Wethouders – subsidie slechts kan verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. De gemeenteraad stelt daarom meestal een Algemene Subsidieverordening vast. Subsidies worden verstrekt door middel van een beschikking (artikel 1:3 Awb).

³⁶ Naast de Wgs moet de gemeente rekening houden met de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De Wsnp regelt een wettelijke schuldsanering wanneer een minnelijke schuldregeling is mislukt.

³⁷ Zie: Rb. Rotterdam 6 juni 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:CA2258.

³⁸ Hoofdstuk 4, Titel 4.2 Awb.

BIJLAGE 5: REFERENTIES

Geraadpleegde rapporten / studies – in alfabetische volgorde

- CBS (2015). *Armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Hilhorst, P. & Lans, J. van der (2015). *Nabij is beter. Essays over de beloften van de 3 decentralisaties*. Den Haag: VNG/KING.
- KWIZ (2011). *Armoedemonitor 2011*. Groningen
- KWIZ (2016). *Clïëntervaringsonderzoek sociaal domein gemeente Ooststellingwerf concept 2.0*. Groningen.
- Mullainathan, S., & Shafir, M. (2014). *Schaarste; hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.
- Nederlands Jeugdinstituut –NJI (2015). *Opgroeien en opvoeden in armoede*. Utrecht: NJI.
- Tuzgöl-Broekhoven, A.J.H., Berg, W.C.P. van de, Govers, E.J.E., Hanse, D.J., Zutphen, R.F.B. van (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening: Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Schors, A. van der, Werf, M. van der, Schonewille, G. (2015). *Geldzaken in de praktijk 2015*. Utrecht: Nibud.
- Stavenuiter, M. & Nederland, T. (2014). *Lokaal en integraal: Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Steketee, M. e.a. (2013). *Kinderen in armoede in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut i.s.m. de Kinderombudsman.

Gemeente

- Actieplan Armoedebeleid 2016-2019 Gemeente Ooststellingwerf, 20 januari 2016.
- Advies kleding- en schoenenbonnenactie, 29 september 2015.
- Afsprakenlijst Kindpakket, 8 februari 2016.
- Algemene Subsidieverordening Ooststellingwerf 2011.
- Algemene Subsidieverordening Ooststellingwerf 2015.
- Beleidsregels schuldhulpverlening (in werking getreden op 1 januari 2014).
- Brochure Bijzondere bijstand 2013.
- Brochure Bijzondere bijstand 2016.
- Contourennotitie Gebiedsteams, 10 juli 2014.
- Eigen schuld?! Beleidsplan schuldhulpverlening 2013-2017 (vastgesteld op 18 december 2012).

Formulier Intrekingsverklaring bezwaarschrift.

Goed voorbeeld doet goed volgen. Voorstel energiemonitoring en besparingsproject minimahuishoudens, 23 november 2015.

Groeiboek Gebiedsteams gemeente Ooststellingwerf (2014).

Jaarstukken 2014.

Jaarstukken 2015

Memo aan de raad over het Kindpakket 2016, 4 januari 2016.

Nota Armoedebeleid Ooststellingwerf & Weststellingwerf, juli 2014.

Plan van aanpak Gezond in de stad (GIDS).

Programmabegroting 2015-2018.

Samenwerkingsovereenkomst 'Om ieder kind kansen te geven tot maatschappelijke participatie', 16 maart 2015.

Subsidieverlening 2015 Stichting Leergeld NO en ZO-Friesland, 16 maart 2015

Subsidieverlening en subsidievaststelling Stichting Voedselbank Ooststellingwerf, 9 december 2014.

Verordening commissie bezwaarschriften gemeente Ooststellingwerf.

Verordening Individuele Inkomenstoeslag 2015 (vastgesteld op 16 december 2014).

Verordening Individuele Studietoelage 2015 (vastgesteld op 16 december 2014).

Verslag bijeenkomst gemeente Ooststellingwerf en de KBNL, 6 juli 2015.

Verslag Klankbordgroep Kansen voor Jeugd, 20 april 2015.

Verslag Klankbordgroep Kansen voor Jeugd, 7 september 2015.

Verslag Klankbordgroep Kansen voor Jeugd, 25 februari 2016.

Verslag Klankbordgroep Kansen voor Jeugd, 21 april 2016.

Verslag overleg gemeente OW, Stg Jeugd Cultuurfonds, Stg Leergeld en Stg Jeugd Sportfonds, 24 november 2015.

Verslag overleg Stichting Leergeld NO- en ZO-Friesland en gemeente Ooststellingwerf, 22 oktober 2015.

KBNL

Dienstverleningsovereenkomst Schuldhulpverlening Ooststellingwerf, 2014.

Jaarverslag 2015.

Trajectrapportage, januari 2015.

Trajectrapportage, februari 2015.

Trajectrapportage, maart 2015.

Trajectrapportage, april 2015.

Trajectrapportage, mei 2015.

Trajectrapportage, juni 2015.

Trajectrapportage, juli 2015.

Trajectrapportage, augustus 2015.

Trajectrapportage, september 2015.

Trajectrapportage, oktober 2015.

Trajectrapportage, november 2015.

Trajectrapportage, december 2015.

Trajectrapportage, juli 2016.

Stichting Leergeld NO- en ZO-Friesland

Jaarverslag 2013.

Jaarverslag 2014.

Jaarverslag 2015.

Subsidieaanvraag 2015, 5 februari 2015.

Scala Noodfonds

Verantwoording 2014.

Stichting Voedselbank Ooststellingwerf

Jaarverslag 2015 Stichting Voedselbank Ooststellingwerf.

Subsidieaanvraag 2015 Stichting Voedselbank Ooststellingwerf, 15 april 2014.

Subsidieaanvraag 2016 Stichting Voedselbank Ooststellingwerf, 21 augustus 2015.

BIJLAGE 6: LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Dhr. D. Bloemers	Bestuurslid Voedselbank Ooststellingwerf
Dhr. A. Bouland	Beleidsadviseur Sociale zekerheid
Mw. L. de Bruin	Consulent bijstand
Dhr. J. Burbach	Stichting Leergeld NO- en ZO-Friesland
Mw. N. Cusiel	Klantmanager KBNL
Dhr. E. van Esch	Wethouder (CDA)
Mw. T. Geertsma	Stichting Sociaal Steunpunt Ooststellingwerf
Dhr. S. ter Heide	Raadslid (PvdA)
Mw. H. Hendriks	Budgetcoach KBNL
Dhr. M. Jansma	Raadslid (CU)
Mw. A. de Jong	Stichting Jeugdcultuurfonds
Mw. A. Jonker	Teamleider Gebiedsteam
Mw. G. Koopman	Raadslid (GroenLinks)
Mw. W. Krist	Consulent Inkomen
Dhr. Mink	Stichting Sociaal Steunpunt Ooststellingwerf
Dhr. J. Mulder	Stichting Sociaal Steunpunt Ooststellingwerf
Dhr. T. Munting	Raadslid (D66)
W. Swart	Beleidsadviseur Sociaal Domein
Mw.Y. vanTol	Stichting Jeugdsportfonds
Mw. M. van Veen	Coördinator Stichting Leergeld NO- en ZO-Friesland
Mw. L. van der Waaij	Teamleider Beleid & Uitvoering
Dhr. P. de Winter	Hoofd adviesteam KBNL
Mw. C. Wortelboer	Teamleider Sociaal Team en adviseur Gebiedsteam