

De Rekenkamercommissie

Een onderzoek naar het armoede- en minimabeleid

2017

Focus van het onderzoek van de rekenkamercommissie is voor de raad inzichtelijk maken waaruit het Zoetermeerse armoede- en minimabeleid bestaat, wat de doelen van het beleid zijn en welke middelen worden ingezet om die doelen te bereiken. Ook wil de rekenkamercommissie met het onderzoek antwoord geven op de vraag wat de effecten van het beleid in de samenleving zijn.

Bladwijzeroverzicht

- [1 Nota van bevindingen_Rapport](#)
- [2 Bestuurlijke nota](#)
- [3 Bestuurlijke reactie](#)
- [4 Bijlagen](#)

Nota van bevindingen / Rapport



Onderzoek naar het armoedebeloid gemeente Zoetermeer

Augustus 2017

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Onderzoeksaanpak.....	2
1.2	Vraagstelling.....	2
1.3	Leeswijzer.....	2
2.	Context gemeentelijk armoedebelaid.....	3
2.0	Samenvatting.....	3
2.1	Landelijke kaders.....	3
2.2	Armoede in Zoetermeer	4
3.	Beleid gemeente Zoetermeer.....	8
3.0	Samenvatting.....	8
3.1	Vorbereiding kadernota armoedebelaid 2015-2018 "Passend en met Perspectief"	9
3.2	Kadernota	10
3.3	Bestuurlijke besluitvorming.....	14
4.	Uitvoering beleid.....	20
4.0	Samenvatting.....	20
4.1	Inkomensondersteunende voorzieningen.....	21
4.2	Sociale participatie.....	26
4.3	Schuldhelpverlening.....	27
4.4	Relatie met sociaal domein.....	27
4.5	Externe partners.....	29
4.6	Financiën.....	29
5.	Analyse.....	33
5.1	Bestaat voldoende inzicht in de uitwerking van het beleid?.....	33
5.2	Is de doeltreffendheid van het beleid voldoende duidelijk?.....	35
5.3	Is de doelmatigheid van het beleid voldoende duidelijk?.....	37
5.4	Hoe is invulling gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?.....	38
6.	Bijlagen	
6.1	Overzicht geraadpleegde documenten	
6.2	Overzicht geïnterviewden	
6.3	Vergelijking cijfers benchmarkt Divosa 2015	
6.4	Uitgaven minimabelaid 100.000+ gemeenten (excl. 4 grote steden)	

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie wil voor de gemeenteraad inzichtelijk maken waaruit het Zoetermeerse armoede- en minimabeleid bestaat, wat de doelen van het beleid zijn en welke instrumenten er worden ingezet om deze doelen te bereiken. Ook wil de rekenkamercommissie onderzoeken welke effecten in de samenleving zijn toe te schrijven aan de inspanningen van de gemeente.

Eind 2014 heeft de gemeenteraad van Zoetermeer voor de bestuursperiode 2014-2018 het kader voor het armoedebelief vastgesteld. Hierin zijn hoge ambities geformuleerd met als doel om de inwoners met een beperkt inkomen weer perspectief te bieden. Besloten is met de aanpak van het armoedebelief tot de top-3 van Nederland te willen behoren. Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie inzicht bieden of en in welke mate deze ambitie is verwezenlijkt.

Het begrip “armoede” kan vanuit verschillende perspectieven worden gezien. De afgelopen jaren heeft een uitbreiding plaatsgevonden van inkomensondersteunende maatregelen om in de minimaal noodzakelijke middelen van bestaan te kunnen voorzien naar het meerdimensionale begrip “sociale participatie”. Dit laatste om te voorkomen dat burgers, ondanks armoedebestrijdende maatregelen, toch steeds verder afglijden en in een uitzichtloze situatie terechtkomen met hoge maatschappelijke kosten tot gevolg.

De gemeente heeft echter maar beperkte mogelijkheden om aan armoedebestrijding te doen. Het Rijk bepaalt in belangrijke mate het inkomensbeleid dat de gemeente in principe niet mag doorkruisen door het voeren van een eigen inkomensbeleid. Wel heeft de gemeente de mogelijkheden om de gevolgen van armoede te verzachten door maatregelen te nemen gericht op maatwerk. Enerzijds om het besteedbaar inkomen van huishoudens met een inkomen op of rond het sociaal-minimum te verhogen. Anderzijds om deze huishoudens in de gelegenheid te stellen volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen (sociale participatie).

Problematische schulden zijn in toenemende mate mede oorzaak van financiële problemen. Ook hier heeft de gemeente een taak om vroegtijdig betalingsproblemen te signaleren en waar nodig adequate hulp te verlenen.

Speciale aandacht gaat uit naar kinderen die in armoede dreigen op te groeien met alle maatschappelijke gevolgen van dien.

De oorzaken dat huishoudens getroffen worden door armoede zijn divers. Ingrijpende levensgebeurtenissen als ziekte, werkloosheid en scheiding zijn veel voorkomende oorzaken. Steeds vaker lopen bepaalde groepen in de samenleving een groot risico op armoede door betalingsachterstanden of door langer dan 4 jaar van een laag inkomen te moeten rondkomen.

Bijzondere aandacht vragen de zgn. multiprobleemgezinnen. Hierbij is vaak sprake van een stapeling van problemen zoals laag inkomen, werkloosheid, opvoedingsproblemen en hoge zorgkosten.

De rijksoverheid ziet werk als dé remedie tegen armoede maar de realiteit is vaak anders. Een baan hebben biedt nog geen bescherming tegen langdurige armoede (langer dan 4 jaar). Ook het beroep doen op familie en netwerken biedt veelal geen oplossing voor de problemen. Veel risicogroepen zijn vaak laag geschoold en onvoldoende mondig om de weg te vinden naar hulp. Bovendien zijn zij veelal niet in staat uitvoering te geven aan de administratieve regelgeving.

1.1 Onderzoeksaanpak

Begonnen is met het introduceren van het onderzoek bij de dichtst bij de armoedeproblematiek betrokken medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie.

Om inzicht te krijgen in de doelstellingen van het beleid, de totstandkoming en de uitvoering ervan is een documentenstudie verricht en zijn data verzameld. Dit voor zover deze betrekking hebben op de onderzoeksperiode 2010-2016.

Vervolgens is de daaruit verkregen informatie beoordeeld en geanalyseerd in relatie tot de onderzoeksvragen.

Op basis hiervan zijn vragen geformuleerd die in de interviews aan de orde zijn gekomen. Deze interviews zijn gehouden met de portefeuillehouder, ambtelijke medewerkers, externe vrijwilligersorganisaties en professionele organisaties op het terrein van zorg en welzijn (zie bijlage 2). De conceptverslagen zijn ter verifiëring voorgelegd aan deze gesprekspartners. Het conceptrapport van bevindingen is voorgelegd voor een zienswijze (ambtelijk hoor- en wederhoor) aan de gemeentesecretaris.

Vervolgens heeft de rekenkamercommissie het definitieve rapport vastgesteld inclusief de conclusies en aanbevelingen en aangeboden aan het college van B en W voor bestuurlijk wederhoor.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt: ***“Hoe is het armoedebeleid in de gemeente georganiseerd en kan er voldoende uitvoering worden gegeven aan een doeltreffend en doelmatig armoedebeleid?”***

De van deze centrale vraagstelling afgeleide deelvragen zijn gegroepeerd rondom vier thema's die in het onderzoek terugkomen:

- A. Bestaat voldoende inzicht in de uitwerking van het beleid?
- B. Is de doeltreffendheid van het beleid voldoende duidelijk?
- C. Is de doelmatigheid van het beleid voldoende duidelijk?
- D. Hoe is invulling gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad?

1.3 Leeswijzer

Na deze inleiding worden in hoofdstuk 2 de landelijke en de Zoetermeerse context (definities, regelgeving, cijfers) van het thema armoede toegelicht.

Hoofdstuk 3 gaat in op de beleidsontwikkeling binnen de gemeente Zoetermeer op het gebied van het armoedebeleid.

In hoofdstuk 4 wordt de uitvoering van het beleid beschreven. Hierin wordt ook aandacht besteed aan de verschillende instrumenten, regelingen en voorzieningen.

Hoofdstuk 5 analyseert de resultaten van het onderzoek in relatie tot de (deel)vragen en het normenkader.

Hoofdstuk 6 bevat tenslotte de conclusies en aanbevelingen.

2. Context gemeentelijk armoedebeloid

2.0 Samenvatting

Voor gegevens over de aard en de omvang van het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een laag inkomen zijn alle gemeenten afhankelijk van gegevens die door het CBS worden verzameld. De meest recente cijfers hebben betrekking op het jaar 2014.

De omvang van armoede is sinds 2010 sterk toegenomen. Zo is het aantal huishoudens in Zoetermeer dat behoort tot het sociaal minimum ten opzichte van 2010 gestegen met 25%. Het aantal minderjarige kinderen dat opgroeit in huishoudens met een laag inkomen is toegenomen in Zoetermeer tot ca. 4.100 kinderen.

In Zoetermeer moet 11,2% (bijna 6.000 huishoudens) van het aantal huishoudens rondkomen met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum (hierna: laag inkomen). Dit aantal is t.o.v. 2010 gestegen met 25%.

Het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering bedraagt in Zoetermeer circa 3.000 (peildatum mei 2017) en is in de periode 2010-2016 gestegen met 25%. Eenoudergezinnen en alleenstaanden vormen de belangrijkste doelgroep (67% van het aantal huishoudens met een laag inkomen).

Het grootste deel (64%) van de huishoudens met een laag inkomen zijn voor hun inkomen afhankelijk van een bijstandsuitkering of een AOW-pensioen.

Uit de ontwikkelingen in de periode 2010-2014 blijkt het aantal huishoudens met een laag inkomen in alle categorieën te zijn toegenomen. Deze toename wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door huishoudens afkomstig uit niet-westerse landen.

In Zoetermeer lopen 4.000 minderjarige kinderen (13,5%) de kans in armoede op te groeien. Kinderen in eenoudergezinnen lopen het grootste risico.

De gemeente Zoetermeer staat in vergelijking met de 27 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners voor wat betreft het aantal huishoudens met een laag inkomen op de 7^e plaats.

2.1 Landelijke kaders

Met ingang van 1 januari 2015 is een groot aantal taken van het Rijk en de provincie overgegaan naar de gemeenten.

Naast de herziening van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de invoering van de Jeugdwet werd de Wet werk en inkomen vervangen door de Participatiewet.

Dit had ook gevolgen voor het armoedebeloid. Enerzijds kregen de gemeenten minder ruimte om generiek beleid te voeren. Anderzijds werd meer ruimte geboden door maatwerk als beleidsuitgangspunt te hanteren. Voor maatwerk komen alleen zij in aanmerking die dit het hardst nodig hebben en kunnen aantonen het zonder hulp van de gemeente niet te redden (sociaal vangnet). De maximale inkomensgrens uit de Wet werk en inkomen van 110% van het sociaal minimum kwam te vervallen. Met ingang van 2015 hebben gemeenten de vrijheid om zelf hun inkomensgrenzen vast te stellen.

De tweede doelstelling van het rijksbeleid is om mensen met een (bijstands)uitkering actief te ondersteunen en hen te stimuleren door middel van werk in hun eigen levensonderhoud te voorzien.

De derde doelstelling is kwetsbare (groepen) inwoners/huishoudens met een cumulatie van armoederisico's¹ te ondersteunen en in de gelegenheid te stellen op een volwaardige wijze deel te nemen aan de maatschappij (sociale participatie).

Context Zoetermeer

In de kadernota 2011–2014 “Samen structureel sterker” is de basis gelegd voor het armoedebeleid van de gemeente Zoetermeer. Het ingrijpende rijksbeleid zoals hiervoor geschetst en daaruit voortvloeiende wetgeving, leidde ertoe dat het minimabeleid in Zoetermeer vanaf 2015 niet langer voldeed aan de wettelijke vereisten.

Ook het sinds 2010 groeiende aantal mensen dat leeft op of net boven het sociaal minimum maakte volgens de gemeente een herijking van het armoedebeleid noodzakelijk.

2.2 Armoede in Zoetermeer

Ter voorbereiding van het opstellen van het nieuwe beleidskader van het armoedebeleid is begin 2014 onderzoek gedaan naar de doelgroep, het beleid en de risicogroepen voor armoede in de gemeente Zoetermeer². Op basis van cijfers over 2013 werd inzicht gegeven in de gemeentelijke armoedeproblematiek.

Inmiddels zijn actuele cijfers beschikbaar. Deze zijn verwerkt in onderstaande tabel. In het algemeen wordt het aantal huishoudens met een laag inkomen uitgedrukt in een percentage van het totaal aantal huishoudens.

Tabel 1 Ontwikkeling huishoudens sociaal minimum 2010-2016
(Bron: CBS Statline, laag en langdurig inkomen, huishoudkenmerken)

Jaar	Aantal huishoudens		Aantal huishoudens soc.minimum							
	Totaal	waarvan uitk. WWB*	tot 101 %		tot 110 %		tot 120 %		tot 125 %	
			abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.
2010	51.400	2.401	2.930	6	4.729	9	6.271	12	7.042	14
2011	51.700	2.485	3.154	6	5.015	10	6.566	13	7.341	14
2012	52.300	2.562	3.452	7	5.335	10	7.008	13	7.740	15
2013	52.400	2.867	3.878	7	5.764	11	7.284	14	8.017	15
2014	52.900	2.879	4.020	8	5.925	11	7.512	14	8.305	16
2015	n.b.	2.978								
2016	n.b.	2.990								
Toename 2010-2014 in %				37		25		20		18

*) Bron: CBS Statline Maatstaven Financiële-verhoudingswet (Fvw)

De cijfers in bovenstaande tabel wijken af van die in de Armoedemonitor 2014. De reden is dat de cijfers uit de tabel uitgaan van het aantal zelfstandige huishoudens terwijl de Armoedemonitor ook niet-zelfstandige huishoudens (zoals gedetineerden) meetelt. De Armoedemonitor gaat, zonder bronvermelding, uit van veel hogere aantallen huishoudens die zouden moeten rondkomen van een inkomen tot 110% van het sociaal minimum. Dit heeft gevolgen voor alle andere in de Armoedemonitor 2014 genoemde cijfers.

In bovenstaande tabel is het aantal huishoudens dat van een laag inkomen moet rondkomen weergegeven. Het aantal huishoudens dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering is in de periode 2010-2016 gestegen met 25%

¹ zoals een combinatie van problematische schulden, laag inkomen, laag opleidingsniveau, gezondheidsproblemen en een lage zelfredzaamheid.

² Armoedemonitor 2014 KWIZ (maart 2014)

Deze stijging is lager dan die van het aantal huishoudens dat een inkomen heeft op bijstandsniveau (tot 101%).

Het aantal huishoudens dat van een inkomen tot 110% van het sociaal minimum moet rondkomen, is in 2014 t.o.v. 2010 gestegen met ruim 25%.

Samenstelling huishoudens

Huishoudens kunnen onderverdeeld worden in verschillende categorieën. Van alle huishoudens in Zoetermeer heeft 7,6% een inkomen op of onder bijstandsniveau. Zij vormen de belangrijkste doelgroep voor het armoedevraagstuk.

Bijzondere aandacht verdient hier dat bijna de helft van het aantal huishoudens al langer dan 4 jaar is aangewezen op een laag inkomen. Hiervan bestaat weer een groot deel uit huishoudens die afkomstig zijn uit niet-westerse landen.

Tabel 2 Kenmerken van de huishoudens in Zoetermeer in 2014
(Bron: CBS Statline, laag en langdurig inkomen, huishoudkenmerken)

Kernmerken huishoudens	Aantal huis-houdens	Aantal huishoudens soc.minimum							
		tot 101 %		tot 110 %		tot 120 %		tot 125 %	
		abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.
Alleenstaande 65-	10.700	1.302	12	1.940	18	2.233	21	2.411	23
Alleenstaande 65+	6.200	753	12	1.188	19	1.754	28	1.995	32
Paar zonder kinderen	15.100	362	2	559	4	785	5	906	6
Paar met kinderen	14.800	442	3	637	4	813	5	908	6
Eenoudergezin	5.100	1.091	21	1.525	30	1.816	36	1.953	38
Overige meerp.huish.	900	69	8	90	10	116	13	127	14
	52.800	4.019	7,6	5.939	11,2	7.517	14,2	8.300	15,7

Huishoudens worden onderscheiden in één- en meerpersoonshuishoudens. Bijna de helft van het aantal huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum is in Zoetermeer een eenpersoonshuishouden (ook wel als alleenstaanden aangeduid). Volgens het CBS zijn het vooral alleenstaande vrouwen ouder dan 65 jaar die een laag inkomen hebben.

Meerpersoonshuishoudens (gezinnen met kinderen) hebben relatief het minst te maken met een laag inkomen. Deze doelgroep telt in Zoetermeer 14.800 huishoudens waarvan 637 (4,3%) een inkomen heeft tot 110% van het sociaalminimum.

Inkomstenbronnen minima

Voor het grootste deel van de huishoudens zijn inkomsten uit arbeid de belangrijkste inkomstenbron. Hiervan heeft 3% een inkomen dat niet hoger is dan 110% van het sociaal minimum. Bij huishoudens met een eigen onderneming is dit percentage 10.

De overige huishoudens die behoren tot de minima hebben een AOW-pensioen of een uitkering. Van de groep met een AOW-pensioen heeft 7% een inkomen op bijstandsniveau oplopend tot 20% op het niveau van 125% van het sociaal minimum. Het betreft hier vooral alleenstaande vrouwen zonder of met een beperkt aanvullend pensioen en huishoudens met een onvolledige AOW-uitkering.

Tabel 3 Inkomstenbronnen huishoudens minima in 2014
(Bron: CBS Statline, laag en langdurig inkomen, huishoudkenmerken)

Inkomstenbron huishoudens	Aantal huis-houdens	Aantal huishoudens soc.minimum							
		tot 101 %		tot 110 %		tot 120 %		tot 125 %	
		abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.	abs.	perc.
Arbeid	29.400	588	2	882	3	1.264	4	1.499	5
Eigen onderneming	5.000	430	9	485	10	570	11	615	12
AOW/AWW	13.100	969	7	1.546	12	2.279	17	2.683	20
ZW/WAO	1.800	333	19	549	31	706	39	772	43
WW	900	140	16	208	23	268	30	294	33
WWB	2.700	1.547	57	2.230	83	2.403	89	2.471	92
	52.900	4.007	7,6	5.900	11,2	7.490	14,2	8.334	15,8

In 2014 ontvingen 2.700³ huishoudens een bijstandsuitkering. Per 1 mei 2017 is dat aantal gestegen tot 3.000⁴. Daarnaast is er nog sprake van een aantal huishoudens dat geen bijstandsuitkering ontvangt maar toch van een inkomen op bijstandsniveau moet zien rond te komen. Naar de oorzaken hiervan is geen onderzoek gedaan.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de huishoudens die zijn aangewezen op een bijstandsuitkering de belangrijkste doelgroep is van het minimabeleid. Dat overigens maar 57% van deze doelgroep een inkomen heeft gelijk aan het bijstandsniveau, heeft verschillende oorzaken. Zo hebben huishoudens naast een bijstandsuitkering ook nog recht op allerlei toeslagen (zorg- en huurtoeslag, kinderbijslag en kindgebonden budget e.d.). Ook fiscaal aftrekbare kosten (bijv. rente en kosten van schulden) kunnen een rol spelen. Soms is ook sprake van een gedeeltelijke periodieke bijstandsuitkering of wordt maar voor een beperkte periode een beroep op bijstand gedaan.

Ontwikkelingen 2010-2014

Onderzocht is welke wijzigingen zich hebben voorgedaan bij de verschillende huishoudensgroepen in de periode 2010 t/m 2014. Hieruit blijkt dat alle groepen huishoudens tot 110% van het sociaal minimum zijn toegenomen.

Een en ander is nog eens in onderstaand overzicht weergegeven.

Tabel 4 Ontwikkeling huishoudens tot 110% sociaal minimum

Kernmerken huishoudens	Absolute aantallen		Toename in %
	2010	2014	
Alleenstaande 65-	1.442	1.940	34
Alleenstaande 65+	1.005	1.188	18
Eenoudergezin	1.236	1.525	23
Paar zonder kinderen	445	559	25
Paar met kinderen	525	637	21
Overige meerp.huishoudens	76	90	18
	4.729	5.939	25

Deze toename wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door huishoudens afkomstig uit niet-westerse landen.

³ Het gaat hier niet om huishoudens maar personen tot 65 jaar.

⁴ Voorlopige cijfers CBS

Armoede en kinderen

Kinderarmoede heeft het afgelopen jaar in het brandpunt van de belangstelling gestaan. Door het CBS is in 2016 inzicht gegeven in de ontwikkeling van het aantal kinderen dat opgroeit in huishoudens met een inkomen op of net boven het sociaal minimum.

Hieruit blijkt dat in Zoetermeer ruim 4.000 kinderen of 13,5% van het totaal aantal minderjarige kinderen, de kans lopen in armoede op te groeien.

Dit percentage komt redelijk overeen met die in onderstaande tabel 5. Hieruit blijkt dat vooral in éénouder gezinnen een hoog percentage kinderen opgroeit in een gezin dat moet rondkomen van een minimuminkomen.

Tabel 5 Aantal minderjarige kinderen in minima-huishoudens in 2014
(Bron: CBS Statline, laag en langdurig inkomen, huishoudkenmerken)

Huishoudens met kinderen	Aantal kinderen	Aantal kinderen in huishoudens soc.minimum							
		tot 101 %		tot 110 %		tot 120 %		tot 125 %	
		abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.	abs	perc.
Paar, alleen kinderen < 18	17.200	722	4	1.032	6	1.290	8	1.393	8
Paar, minstens één kind >= 18	2.200	99	5	172	8	231	11	268	12
Eenoudergezin, alleen kinderen jonger dan 18 jaar	4.100	1.447	35	1.972	48	2.235	55	2.349	57
Eenoudergezin, minstens één kind ouder dan 18	800	146	18	252	32	305	38	353	44
Overig meerpersoonshuishouden	100	13	13	16	16	20	20	21	21
	24.400	2.427	10	3.444	14	4.080	17	4.385	18

Langdurig minima

Over het algemeen wordt weinig aandacht besteed aan het aantal huishoudens dat langdurig moet rondkomen van een inkomen op of rond het sociaal minimum. Met name deze doelgroep is van belang in het kader van het armoedebelief.

Behalve dat zij al lang van een laag inkomen moeten rondkomen heeft deze groep vaak ook een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Het aantal huishoudens bedraagt ongeveer de helft van het aantal zoals genoemd in tabel 3. Vooral huishoudens die zijn aangewezen op een bijstandsuitkering vormen hierbij de belangrijkste groep. Ook is het aantal huishoudens afkomstig uit een niet-westers land opvallend hoog.

Positie Zoetermeer t.o.v. 100.000+ gemeenten

Van de 100.000+ gemeenten staat Zoetermeer, als het gaat om het aandeel huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum, op de 7^e plaats. Dat is ook het geval bij het aantal huishoudens dat tenminste drie jaar moet rondkomen met 110% van het sociaal minimum.

Tabel 6 Percentage huishoudens in 100.000+ gemeenten met een inkomen tot 110% sociaal minimum in 2014
(Bron: CBS Statline, laag en langdurig inkomen, huishoudkenmerken)

Gemeente	Inkomen tot 110 %		Gemeente	Inkomen tot 110 %	
	<1 jaar *)	>3 jaar **)		<1 jaar *)	>3 jaar **)
Haarlemmermeer	8,0	3,4	Zoetermeer	11,2	5,4
Alphen a/d Rijn	8,4	3,5	Haarlem	12,1	5,7
Westland	8,8	3,5	Zwolle	12,2	5,6
Ede	9,5	4,0	Zaanstad	12,3	5,5
Amersfoort	10,6	4,9	Alkmaar	12,3	5,7
Apeldoorn	11,1	4,8	s-Hertogenbosch	12,5	6,0

*) Tenminste 1 jaar

**) Tenminste 3 jaar

3. Beleid gemeente Zoetermeer

3.0 Samenvatting

In de kadernota armoedebeleid 2015-2018 “Passend en met perspectief” (hierna kadernota genoemd) is het beleid voor de bestuursperiode 2015-2018 vastgesteld. Deze beleidsnota richt zich op drie pijlers waarvan inkomensondersteuning en schuldhelpverlening de belangrijkste zijn. De derde pijler “Armoede als onderdeel van het geheel van sociaal beleid” krijgt weinig aandacht. Zoetermeer heeft er voor gekozen om deze pijler uit te werken in andere beleidsnota’s op het terrein van Wmo, Jeugd en Participatie (incl. Economie).

De kadernota is vooral kwalitatief van aard en beschrijft veel ambities. In kwantitatieve zin zijn geen streefdoelen in de nota opgenomen.

Ter voorbereiding van het beleid zijn wel twee onderzoeken, Armoedemonitor 2014 en de minima-effectrapportage (Nibud), uitgevoerd. Deze onderzoeken worden wel genoemd in de Kadernota⁵ maar de resultaten van deze onderzoeken zijn niet direct gekoppeld aan beleidskeuzes. Zo ontbreekt in de Kadernota bijv. een samenvattend overzicht van de resultaten van het Nibud onderzoek zoals hierna opgenomen in tabel 7.

Met name het onderzoek van het Nibud laat zien dat ongeveer de helft van alle huishoudens met een laag inkomen maandelijks geld tekort komt. Dit betreft vooral alleenstaanden, paren (met en zonder kinderen).

Eenoudergezinnen en alleenstaande ouderen houden daarentegen geld over.

Deze resultaten staan haaks op de uitspraken van de gemeente dat van een doelgroepenbeleid is afgezien omdat de resultaten van het Nibud daar geen aanleiding voor gaven.

In de kadernota is een bedrag van ruim € 800.000 opgenomen voor nieuw beleid en/of intensivering van het bestaande beleid met het accent op maatschappelijke participatie. Hiervan is € 350.000 beschikbaar voor pilots en bijdrage 3D-aanpak in wijken.

In het armoedebeleid wordt geen aandacht besteed aan de financiële effecten van het afschaffen van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de Compensatieregeling Eigen Risico (CER) voor chronische zieken en gehandicapten.

Bij de bestuurlijke besluitvorming rond de kadernota heeft de gemeenteraad een groot aantal moties en amendementen aangenomen met als doel de kadernota meer aan te scherpen. Daarbij werd het college verzocht het beleid over de periode 2011-2014 te evalueren, de ZoetermeerPas te herijken, een kindpakket in te voeren alsmede een sociaal leenfonds. Ook werd bij motie (Top-3) gevraagd “afrekenbare” doelstellingen voor het te voeren armoedebeleid vast te stellen en deze te voorzien van indicatoren en metingen.

Om in problematische situaties acute hulp te kunnen geven werd het college gevraagd ruimte te bieden om gebruik te maken van de vrije beleidsruimte (discretionaire bevoegdheid).

In de loop van 2015 en 2016 is uitvoering gegeven aan deze moties en amendementen. Het college heeft er niet voor gekozen de kadernota te herschrijven en daarin de raadsbesluiten te integreren. Hierdoor is een verbrokkeld en onsamenvattend geheel ontstaan rond het armoedebeleid.

⁵ Zie bladz. 17, 19 en 29 van de Kadernota

3.1 Voorbereiding kadernota armoedebeloid 2015-2018 “Passend en met Perspectief”

Ter voorbereiding van de nieuwe kadernota is in juni 2014 een startnotitie opgesteld die de raad op 17 oktober 2014 heeft vastgesteld. Hierin wordt aangegeven *“dat de decentralisaties van grote invloed zijn op armoedevraagstukken. De forse kortingen van het Rijk beïnvloeden de koopkracht van groepen burgers en hebben invloed op het voorzieningenniveau dat geboden kan worden. Het is niet mogelijk iedereen (volledig) te compenseren; daarom wordt een beroep gedaan op de eigen kracht van mensen. Ondersteuning vindt in steeds belangrijkere mate plaats op basis van maatwerk en integrale aanpak. Die ontwikkelingen zijn van invloed op de keuzes die binnen de kaders van het beleid gemaakt moeten worden”*

Om die keuzes te ondersteunen moest, aldus de startnotitie antwoord gegeven worden op de volgende vragen:

1. *Welke groepen hebben ondersteuning het hardst nodig?*
2. *Wie wordt op welke manier ondersteund?*
3. *Hoe zorgen we dat meer mensen participeren en bevorderen we zelfredzaamheid?*
4. *Hoe kunnen we armoedeproblemen voorkomen?*
5. *Welke mensen bereiken we nu niet voldoende?*
6. *Op welke manieren kunnen we het bereik onder (werkende) armen vergroten?*
7. *Hoe kunnen we het beleid meer inrichten op maatwerkprincipes?*
8. *Op welke manier kan armoedebeloid en inkomensondersteuning nog effectiever worden, zonder armoedeval?*

Een extra accent wordt daarbij gelegd op het bereik van de armoedeaanpak: hoe krijgt de gemeente het voor elkaar dat mensen voor wie bepaalde voorzieningen in het leven zijn geroepen, er ook daadwerkelijk gebruik van maken.

Daarnaast wil de raad het voorzieningen- en ondersteuningsniveau op peil blijven door samen te werken met externe partners. De eigen kracht van Zoetermeeders zou hierbij gestimuleerd moeten worden.

3.1.1 Armoedemonitor 2014 (maart 2014)

Begin 2014 is onderzoek gedaan naar de doelgroep van het armoedebeloid, het armoedebeloid en de risicogroepen voor armoede in de gemeente Zoetermeer⁶.

Op basis van de cijfers uit 2013 kwamen in de Armoedemonitor aan de orde:

1. *de omvang van de doelgroep van het minimabeloid op basis van de inkomensgrens 100 en 110% van het wettelijk sociaal minimum;*
2. *de achtergrondkenmerken van deze doelgroep;*
3. *de mate van gebruik en niet gebruik van het bestaande pakket aan voorzieningen;*
4. *de samenstelling van de doelgroep en het bereik in vergelijking met de resultaten uit het vorige onderzoek (nulmeting 2009);*
5. *de relatie van de doelgroep minimabeloid met de beleidsterreinen Wmo en Schuldhulpverlening.*

3.1.2 Minima-effectrapportage Nibud (juni 2014)

Ten behoeve van de voorbereiding van de kadernota heeft de gemeente door het Nibud een minima-effectrapportage laten uitvoeren.

Het Nibud heeft voor een aantal huishoudtypen aangegeven wat het effect van landelijke en lokale inkomensondersteunende regelingen is op de financiële positie van huishoudens met een laag inkomen. Deze doorberekening heeft plaatsgevonden voor vier inkomensniveaus: 100,110,

⁶ Armoedemonitor 2014 KWIZ (maart 2014)

120 en 130% van het sociaal minimum. Daarbij is van de veronderstelling uitgegaan dat elk huishoudtype gebruik maakt van alle rijks- en gemeentelijke regelingen.

Dit leverde onderstaand resultaat op:

Tabel 7 Tekorten en overschotten per maand volgens Nibud
(bedragen in euro's per maand)

Kenmerken huishoudens	Aantal huish. 110%	Inkomensgroepen in % soc.minimum			
		100%	110%	120%	130%
Alleenstaande	1.940	€ -34	€ -48	€ -9	€ 30
Paar zonder kinderen	289	€ -83	€ -80	€ -76	€ -55
Paar met 2 jonge kinderen	470	€ -164	€ -155	€ -159	€ -158
Paar met 3 oudere kinderen	167	€ -371	€ -252	€ -284	€ -294
Alleenstaande oudere met lichte zorgvraag	90	€ -75	€ -108	€ -83	€ -82
Alleenstaande oudere	1.188	€ 132	€ 99	€ 160	€ 199
Eenoudergezin met 2 jonge kinderen	1.113	€ 57	€ 21	€ 87	€ 155
Eenoudergezin met 2 oudere kinderen	412	€ 14	€ 237	€ 252	€ 292
Ouder paar zonder kinderen	270	€ 138	€ 107	€ 138	€ 171
	5.939				

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat paren met kinderen elke maand tekort komen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de invoering van de kostendelersnorm waardoor de inkomsten van deze groep m.i.v. 1 januari 2015 aanzienlijk zijn gedaald. Ouderen en éénoudergezinnen met kinderen beschikken wel maandelijks over voldoende middelen van bestaan.

Alleenstaanden beneden de 65 jaar komen elke maand tekort. Dit in tegenstelling tot alleenstaanden boven de AOW-leeftijd. Deze hebben voldoende bestedingsruimte om alle uitgaven te doen. Zij houden een bedrag tussen € 99 en € 199 over om vrij te besteden. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat het maandelijks AOW-bedrag ca. € 100 hoger is dan de bijstand, waardoor deze huishoudens meer bestedingsruimte hebben.

Ongeveer de helft van alle huishoudens met een inkomen tot 100, 110, 120 en 130% van het sociaal minimum heeft een maandelijks tekort. De andere helft kan wel rondkomen.

Dit gegeven is relevant voor beantwoording van de vraag welke groepen ondersteuning het hardst nodig hebben⁷.

Hierbij wordt opgemerkt dat de bedragen in bovenstaande tabel niet verabsoluteerd mogen worden. Uitgegaan is van landelijke normbedragen maar geen enkel huishouden zal precies een uitgavenpatroon hebben dat gelijk is aan deze normen. Op sommige uitgaven zal een huishouden maar beperkt invloed kunnen uitoefenen zoals bijvoorbeeld de huur.

Het verschil tussen de bovenste vijf categorieën (tekorten) en de onderste vier (overschotten) vindt niet zijn oorzaak in lagere lasten maar in een hoger inkomen.

3.2 Kadernota

In de kadernota 2011–2014 “Samen structureel sterker” is de basis gelegd voor het armoedebeleid van de gemeente Zoetermeer. Het ingrijpende rijksbeleid zoals hiervoor

⁷ Zie vraag 1 van de startnotitie armoedebeleid, juni 2014.

geschetst (zie paragraaf 2.1) en daaruit voortvloeiende wetgeving, leidde ertoe dat het minimabeleid in Zoetermeer vanaf 2015 niet langer voldeed aan de wettelijke vereisten. Zo was het niet langer mogelijk categoriale bijstand toe te kennen aan chronisch zieken, ouderen (65+) en schoolgaande kinderen.

Ook het sinds 2010 groeiende aantal mensen dat leeft op of net boven het sociaal minimum maakte een herijking van het armoedebelaid noodzakelijk.

In het hoofdlijnenakkoord 2014-2018 neemt het armoedebelaid een prominente plaats in. De uitwerking van het armoedebelaid uit dit hoofdlijnenakkoord 2014-2018 heeft plaatsgevonden in de kadernota. Hierin is het te voeren armoedebelaid voor de bestuursperiode 2015-2018 beschreven.

In de kadernota wordt de koers (richting) uitgestippeld waarbinnen de gemeente Zoetermeer het armoedebelaid wil vormgeven. Een duidelijke doelstelling en daaraan gekoppelde resultaten ontbreekt echter. In de plaats daarvan zijn wel een aantal uitgangspunten voor het armoedebelaid geformuleerd. Deze zijn:

- Iedereen doet mee
- Een goed financieel vangnet
- Kinderen niet de dupe
- Werken loont
- De burger staat centraal en er is sprake van maatwerk
- Eigen kracht
- Brede samenwerking en inzet
- Ingezet wordt op duurzame en lange termijnoplossingen
- Inzetten op preventie.

Vanuit deze uitgangspunten zijn drie speerpunten geformuleerd: voorzieningen op peil, inzet op bereik van voorzieningen en ondersteuning (meer huishoudens vroegtijdig bereiken en perspectief via scholing en werk).

Zowel de uitgangspunten als de speerpunten zijn vrij abstract en kwalitatief geformuleerd. De effectiviteit van het beleid is daardoor moeilijk te meten en vast te stellen.

De kadernota heeft maar een beperkt karakter om overlap met andere beleidsnota's te voorkomen⁸.

De uitvoering van het beleid richt zich volgens de kadernota op inkomensondersteuning, waarbij ook flankerende voorzieningen zoals de ZoetermeerPas als inkomensondersteuning worden gezien en niet als middel om de maatschappelijke participatie te bevorderen. Schuldhelpverlening krijgt beperkt aandacht omdat hiervoor een aparte kadernota⁹ is vastgesteld.

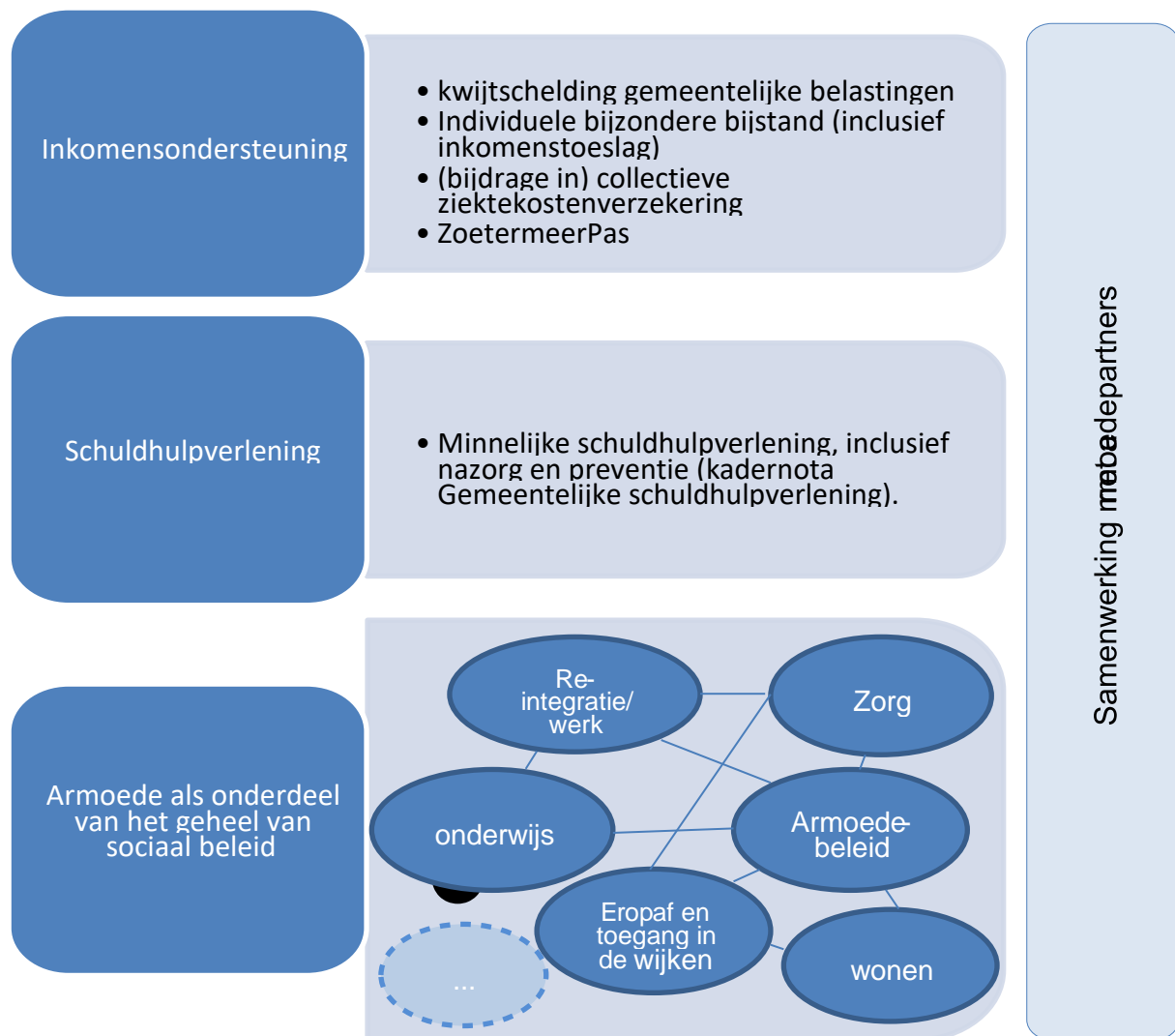
Dat armoedebelaid meer is dan inkomensondersteuning en schuldhelpverlening betekent dat duurzaam bestrijden van armoede en bevordering van maatschappelijke participatie noodzaken tot flankerende beleid: breed en integraal.

Armoedebelaid is breed vervlochten met andere beleidsplannen en dus relevant in het kader van de aanpak van armoede. De gevolgen van het rijksbeleid op het terrein van de Wmo en de Jeugdhulp en de effecten die dit heeft op het armoedebelaid is opgenomen in een apart beleidsplan.

⁸ Interview met de organisaties op 3 juli 2017. Zie ook de kadernota armoedebelaid, bladz. 6

⁹ Kadernota Gemeentelijke schuldhelpverlening 2012-2015 (vastgesteld bij raadsbesluit dd. 13 oktober 2014).

De drie pijlers zijn hieronder schematisch weergegeven. Geconstateerd kan worden dat de pijlers 1 en 2 de meeste aandacht krijgt. De derde pijler “Armoede als onderdeel van het geheel van sociaal beleid” wordt wel genoemd maar niet verder uitgewerkt¹⁰



De kadernota richt zich voor het grootste deel op het verminderen of verzachten van de financiële armoede bij de minima en de instrumenten die de gemeente in dat kader hanteert. Deze instrumenten zijn niet gewijzigd ten opzichte van de eerdere kadernota “Samen structureel sterker” (juni 2011).

Tevens besteedt de kadernota aandacht aan de gemeentelijke beleidswijzigingen die het gevolg zijn van het gewijzigde rijksbeleid. Zo is met ingang van 1 januari 2015 het toekennen van categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken en gehandicapten¹¹ en de regeling voor ouderen niet meer mogelijk. Thans moet via maatwerk de ondersteuning terechtkomen waar deze het hardst nodig is.

¹⁰ Zie Kadernota armoedebeleid, bladz. 13

¹¹ De kosten hiervan bedragen € 100.000 (bladz. 59 Beleidsplan Wmo en Jeugd)

Nieuw beleid

In de Kadernota is voor nieuw beleid een bedrag van € 439.000 oplopend tot € 816.000 in 2018 opgenomen. De posten sociale activering (€ 100.000) en pilot en bijdrage 3D-aanpak in wijken (€ 250.000) hebben niet primair als doel het armoedebeleid te intensiveren.

Tabel 8 Nieuw beleid volgens de kadernota

Activiteit	2015	2016	2017	2018
Preventiemedewerker	56.000	56.000	56.000	56.000
Kinderopvang soc.med.indicatie	50.000	50.000	50.000	50.000
Digitale ondersteuning schoolkinderen		100.000	100.000	100.000
Stichting Leergeld, sport	35.000	80.000	80.000	80.000
Sociale activering in de wijk		100.000	100.000	100.000
Zoetermeeders voor Zoetermeeders	48.000	30.000	30.000	30.000
ZoetermeerPas uitbreiden		100.000	150.000	150.000
Pilot en bijdrage 3D-aanpak in wijken	250.000	250.000	250.000	250.000
	439.000	766.000	816.000	816.000

Naast nieuw beleid wordt ook het bestaande beleid geïntensiveerd.

Het accent van het nieuwe beleid ligt vooral op maatregelen en activiteiten om de sociale participatie te verhogen.

Financiële problemen gaan vaak gepaard met hoge problematische schulden¹². In de kadernota is het uitgangspunt opgenomen ook jongeren tot schuldhelpverlening toe te laten. Tevens zal daarbij meer ingezet worden op preventie. Hiervoor is gedurende drie jaren € 56.000 per jaar beschikbaar.

Veel huishoudens met financiële, sociaal-maatschappelijke en gezondheidsproblemen kloppen vaak te laat aan voor hulp¹³. Om deze groep eerder te bereiken zullen de wijkzorgnetwerken worden doorontwikkeld en zal aandacht worden besteed aan outreachende ondersteuning voor multiprobleemhuishoudens. Hiervoor zal een pilot worden uitgevoerd waarvoor € 250.000 beschikbaar is.

Daarnaast wordt het belang van samenwerking met particuliere vrijwilligersorganisaties nog eens onderstreept. Deze hebben een belangrijke taak bij vroegsignalering van probleemsituaties.

Het is van belang inwoners zonder werk of met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, in de gelegenheid te stellen hun talenten te ontwikkelen en werkervaring te laten opdoen. Om de sociale activeringsactiviteiten in het Participatiecentrum te stimuleren is € 100.000 beschikbaar. Met een beroep op een bijdrage in de kosten van kinderopvang worden ouders van kinderen met lichamelijke, psychische of sociale problemen in de gelegenheid gesteld aan het arbeidsproces deel te nemen. Hiervoor is € 50.000 beschikbaar.

Tenslotte wordt in de kadernota het voornemen gelanceerd om een weekendschool te starten voor kinderen uit een kansarme omgeving.

Financiële gevolgen sociaal domein in relatie tot armoedebeleid

¹² Kadernota gemeentelijke schuldhelpverlening gemeente Zoetermeer (2012)

¹³ Rapport Nibud: Kans op financiële problemen (maart 2012)

In de kadernota wordt niet concreet ingegaan op de gevolgen van het gewijzigde rijksbeleid voor de verschillende groepen minima die voorheen een beroep konden doen op categoriale bijstand. Evenmin wordt een relatie gelegd met de problemen van inwoners die extra worden getroffen door de drie decentralisaties en het afschaffen van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten¹⁴ (Wtcg) en de Compensatieregeling Eigen Risico¹⁵ (CER).

Een deel van het rijksbudget voor Wtcg en de CER is via het Gemeentefonds over de gemeenten verdeeld. Zoetermeer ontvangt met ingang van 2017¹⁶ € 1,3 mln. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) biedt (artikel 2.1.7) de mogelijkheid een

Artikel 2.1.7

Bij verordening kan worden bepaald dat door het college aan personen met een beperking of chronische psychische of psychosociale problemen die daarmee verband houdende aannemelijke meerkosten hebben, een tegemoetkoming wordt verstrekt ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en de participatie.

gemeentelijke regeling te treffen.

Met deze wet heeft de gemeente de zorgplicht en is verantwoordelijk voor het ondersteunen van mensen die niet op eigen kracht of met hulp van hun sociale netwerk zelfredzaam kunnen zijn of kunnen participeren in de samenleving. De hiervoor verschuldigde eigen bijdrage voor voorzieningen verhindert soms dat mensen gebruik maken van voorzieningen gezien de hoogte van hun inkomen (zorgmijding)¹⁷.

De bestaande collectieve ziektekostenverzekering is beschikbaar gesteld aan een bredere doelgroep dan de chronisch zieken (met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum). Voor de dekking van de kosten (€ 0,7 mln.) wordt gebruik gemaakt van eerder genoemde € 1,3 mln. Het restant is toegevoegd aan het overall-budget sociaal domein. Een specifiek raadsbesluit is hiervoor niet aangetroffen.

3.3 Bestuurlijke besluitvorming

De kadernota is behandeld in de raadsvergadering van 15 december 2014. Hierbij is een aantal moties en amendementen aangenomen en heeft het college een aantal toezeggingen gedaan.

Evaluatie beleid 2011-2014

De raad verzocht het college het armoedebeleid over de periode 2011-2014 te evalueren en, indien de evaluatie daartoe aanleiding zou geven, voorstellen te doen tot bijstelling van het in de kadernota opgenomen beleid.

Hieraan is uitvoering gegeven door een extern bureau opdracht te geven terug te kijken op de uitvoering van het beleid dat was opgenomen in de kadernota “Samen structureel sterker” (juni 2011). Ook gaf het externe bureau een vooruitblik op het “nieuwe” armoedebeleid voor de periode 2015-2018.

In het onderzoeksrapport “Goed op weg?!” wordt geconcludeerd dat de gemeente Zoetermeer op de goede weg is en op een aantal punten voorop loopt.

Ook deed het bureau een aantal aanbevelingen:

- a. meer samenhang creëren tussen voorzieningen in de ZoetermeerPas en overige voorzieningen voor kinderen teneinde een “virtueel” en op het individu toegesneden

¹⁴ Hiervan maakten 13.693 inwoners gebruik

¹⁵ Hiervan maakten 16.663 inwoners gebruik.

¹⁶ Zie paragraaf 11.1 (bladz. 59) Beleidsplan Wmo en Jeugd

¹⁷ Zie brief dd. 21 juni 2016 van het college aan de raad inzake inkomensachteruitgang bij Wmo-cliënten

- Kindpakket samen te stellen. Ook werd in overweging gegeven te onderzoeken of volwassenen beter tegemoet kunnen worden gekomen;
- b. het verder doorontwikkelen van de integrale aanpak via samenwerking met maatschappelijke partners en wijkzorgnetwerken;
 - c. verkennen van een mogelijke adviesrol voor maatschappelijke partners bij de beoordeling van recht op bijzondere bijstand en andere individuele regelingen;
 - d. te onderzoeken of de vaste inkomensgrenzen kunnen worden losgelaten bij beoordeling van het recht op individuele voorzieningen en de blik meer gericht kan worden op de totale situatie en doelmatigheid van verstrekkingen;
 - e. de mogelijkheid verkennen van de oprichting van een sociale coöperatie;
 - f. het monitoren van uitgestroomde klanten en de mogelijkheden van tijdelijke ondersteuning na uitstroom te onderzoeken (nazorg).

Het rapport is behandeld in de raad van 30 november 2015. Daarbij is besloten:

- a. bij de herziening van de ZoetermeerPas het aanbod van deze pas nog meer toe te spitsen op de verschillende leeftijdscategorieën. Het aanbod voor kinderen zal (deels) anders zijn dan voor bijvoorbeeld volwassenen.
- b. bij de besluitvorming rond een sociaal leenfonds zullen de partners worden betrokken bij de beoordeling van de kredietaanvraag;
- c. via een proeftuin wordt onderzocht hoe de bijzondere bijstand doelmatiger en meer op maat kan worden georganiseerd en verstrekt.

In het raadsvoorstel naar aanleiding van het rapport “Goed op weg?!” wordt niet ingegaan op de overige aanbevelingen uit het rapport.

Herijking ZoetermeerPas

Huishoudens (incl. kinderen) met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum kunnen gebruikmaken van de ZoetermeerPas. Ruim 70% van de doelgroep vraagt de pas aan. Op vertoon van deze pas kan korting worden verleend bij deelname aan verschillende activiteiten op het terrein van sport, cultuur en andere vormen van recreatie. Pashouders die de pas ten volle gebruiken en alle beschikbare “korting- en vergoedingsbonnen inleveren” besparen € 470. Het gemiddelde dat pashouders “eruit halen” is een stuk lager: € 75. Het gebruik van de pas is dus beperkt maar de redenen hiervan zijn niet bekend. Vermoedelijk speelt daarbij een rol dat veelal ook een eigen bijdrage is verschuldigd.

Bij de raadsbehandeling van de kadernota armoedebeloid is besloten de ZoetermeerPas te herijken. Ook is bij die gelegenheid een motie¹⁸ aangenomen waarin verzocht werd de mogelijkheden te onderzoeken een kindpakket in te voeren.

Het doel van de ZoetermeerPas is financiële belemmeringen bij participatie aan activiteiten in de samenleving te verlagen of soms weg te nemen. Hierdoor kan de doelgroep ook deelnemen aan maatschappelijke activiteiten die anders financieel ontoegankelijk zouden worden dan wel waarvoor geen financiële middelen kunnen worden vrijgemaakt om eraan deel te nemen.

Het college heeft de raad een voorstel¹⁹ gedaan waarmee uitvoering wordt gegeven aan de motie. Met betrekking tot de ZoetermeerPas werden drie scenario's gepresenteerd. Uitgangspunt was de drempel om mee te kunnen doen aan activiteiten te verlagen en meer keuzevrijheid te bieden.

¹⁸ Motie 1412-30

¹⁹ Raadsvoorstel herijking ZoetermeerPas en invulling kindpakket (zaaknr. 2016-000144 doc.nr. 2016-002665)

De raad besloot voor scenario 3 te kiezen²⁰ waarbij een deel van het budget voor de pas beschikbaar komt voor een vrij besteedbare regeling. Voor het andere deel bepaalt de gemeente de kortingen voor een activiteit.

Tevens werd besloten ook studenten in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van de ZoetermeerPas en de minimumleeftijd te verhogen naar 3 jaar.

Het budget voor de ZoetermeerPas bedraagt € 1.064.000 (€ 100 per pashouder) en wordt verdeeld over de volgende activiteiten²¹.

Tabel 9 Budget ZoetermeerPas
(Bron: Bijlage behorende bij raadsbesluit dd. 4 juli 2016)

Activiteit	Bestaand	Scenario 3		Korting (maximaal)	
		abs.	perc.	Volw.	Kind
Sport	365.000	365.000	34	€ 166,00	€ 216,00
Zwemles	250.000	250.000	23	€ 200 of € 275	
Bibliotheek	207.000	207.000	19	€ 79,70	€ 15,00
Cultuur	19.200	19.200	2	€ 166,00	€ 216,00
Cursussen	27.700	27.700	3	€ 166,00	€ 216,00
Muziekles	6.000	6.000	1	€ 166,00	€ 216,00
Andere verenigingen	32.200	32.200	3	€ 166,00	€ 216,00
Dagjes uit	69.500			€ 12,00	€ 12,00
Krantenabonnement	7.700			€ 46,00	€ 46,00
Speelmeer	3.100				
Stadstheater	15.200			€ 14,75	€ 14,75
Vrij besteedbaar		157.000	15	€ 20,00	€ 20,00
	1.002.600	1.064.100			

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de beleidswijziging van beperkte omvang is en slechts sprake is van een verschuiving van 8% ten opzichte van de bestaande situatie.

Kindpakket

Bij de behandeling van de kadernota is bij motie²² het college verzocht de mogelijkheden te onderzoeken een kindpakket in te voeren.

Het college heeft hieraan met een raadsvoorstel²³ uitvoering gegeven. Hierin wordt aangegeven dat kinderen het belangrijk vinden om op school en aan sport mee te kunnen doen. Ook vervoer en kleding zoals jassen en sportkleding vinden zij belangrijk.

Het kindpakket voorziet kinderen uit minimahuishoudens van de meest noodzakelijke behoeften, aangevuld met zaken om mee te kunnen doen in de samenleving.

De raad heeft besloten voor zaken die niet binnen de ZoetermeerPas of andere regelingen vallen (zoals sportattributen) via de Stichting Leergeld een digitale Kindpas beschikbaar te stellen. Hierop wordt een bedrag gezet, dat naar eigen keuze kan worden besteed. De ouder/het kind

²⁰ 12 juni 2016

²¹ Bijlage bij raadsvoorstel 2016-000144

²² Motie 1412-30

²³ Raadsvoorstel herijking ZoetermeerPas en invulling kindpakket (zaaknr. 2016-000144 doc.nr. 2016-002665)

kan bijvoorbeeld kiezen om dit uit te geven aan sportattributen, aan extra ondersteuning voor culturele activiteiten of aan kleding.

Een Kindpas is een extra pakket, aanvullend op wat er al is. Alle voorzieningen samen vormen het kindpakket:

Kindpakket = ZoetermeerPas + ondersteuning Leergeld + andere voorzieningen en initiatieven voor kinderen + de nieuwe Kindpas via Leergeld

Bij de besluitvorming over de kadernota besloot de raad € 100.000 beschikbaar te stellen voor digitale ondersteuning van schoolkinderen. Gebleken is²⁴ dat de middelen die de Stichting Leergeld beschikbaar heeft voor schoolspullen voldoende is om aan de verzoeken voor digitale ondersteuning te kunnen voldoen. Opvallend is dat de vraag naar extra ondersteuning om deel te kunnen nemen aan activiteiten voor sport en cultuur minder groot is dan werd ingeschat. Het restant van € 80.000 is budgettair ingezet voor de bekostiging van de Kindpas (naast eerder genoemde € 100.000).

De raad heeft op 4 juli 2016 ingestemd met het voorstel van het college. Tevens nam de raad een motie (1607-09) aan waarin het college werd opgeroepen zich maximaal in te spannen om de ZoetermeerPas en het Kindpakket onder de aandacht te brengen bij jongeren en kinderen. Dit tegen de achtergrond dat het aantal pashouders de afgelopen jaren weliswaar licht was gestegen maar het gebruik een dalende tendens vertoonde.

Het college heeft de raad bij brief van 25 oktober 2016 geïnformeerd over de wijze waarop het uitvoering wil geven aan de motie. Via verschillende kanalen worden zowel de ZoetermeerPas als de nieuwe Kindpas gepromoot o.a. via een apart filmpje. Bovendien is de gemeente aangesloten op de landelijke website www.kansvoormijnkind.nl.

Gebleken is dat ondanks de ingezette verbetering van de economische situatie, het aantal kinderen in gezinnen die rond moeten komen van een laag besteedbaar inkomen, is gestegen. Tegen die achtergrond heeft het Rijk met ingang van 2017 structureel € 100 mln. aan gemeenten beschikbaar gesteld. Hiervan ontvangt de gemeente Zoetermeer € 821.000.

Het college is voornemens²⁵ de raad voor te stellen hiervan € 338.000 te besteden voor:

1. het via de ZoetermeerPas kinderen in de gelegenheid te stellen vaker dagjes uit te kunnen gaan (incl. vervoer). In overleg met de scholen ervoor te zorgen dat ook kinderen uit kansarme gezinnen mee kunnen met schoolreisjes (€ 120.000);
2. uitbreiding van de faciliteiten om kinderen met een sociale of medische indicatie uit gezinnen met een laag inkomen, in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van kinderopvang (€ 58.000);
3. om problemen in gezinnen waarbij kinderen betrokken zijn vroegtijdig te signaleren. Door de aanstelling van extra formatie voor de Jeugdgezondheidszorg kunnen sneller en preventiever maatregelen genomen worden (€ 120.000);
4. het optimaliseren van het bereik en gebruik van bestaande inkomensondersteunende voorzieningen via o.a. social media (€ 40.000).

Een groot deel van dit bestedingsvoorstel voldoet niet aan de door de staatssecretaris vastgestelde richtlijnen voor de besteding van die extra middelen²⁶. Primair moeten de middelen direct en in natura ten goede komen aan de kinderen. Besteding aan indirecte kosten zoals uitbreiding formatie en communicatie is niet de bedoeling.

Tevens is niet duidelijk waar het resterende bedrag € 483.000 aan wordt besteed.

²⁴ Zie bladz. 6 Raadsvoorstel herijking ZoetermeerPas en invulling kindpakket.

²⁵ Zie brief dd. 7 juni 2017 van het college aan de raad inzake proces besteding gelden armoedebestrijding onder kinderen,

²⁶ Zie brief dd. 20 september 2016 van Staatssecretaris Klijnsma aan de Tweede Kamer (TK 2016-2017, 24515, nr. 378)

Top-3

Bij de behandeling van de kadernota is een motie²⁷ aangenomen waarin het college wordt gevraagd:

- de raad een voorstel te doen ten aanzien van de doelstellingen van het armoedebeleid waarop het college wil worden aferekend;
- deze doelstellingen te voorzien van bijbehorende indicatoren en metingen;
- doelstellingen en indicatoren zo te kiezen dat het mogelijk is Zoetermeer te vergelijken met de andere gemeenten van Nederland;
- na overeenstemming met de raad over doelstellingen en indicatoren, te zorgen, met inachtneming van de door de raad vastgestelde financiële kaders en uitgangspunten, dat Zoetermeer in de top-3 terecht komt.

Het college heeft naar aanleiding van deze motie de raad voorgesteld om gebruik te maken van de set indicatoren die is opgesteld door het externe bureau dat het armoedebeleid 2010-2014 heeft geëvalueerd.

De raad heeft dit voorstel niet overgenomen en besloten dat de raad actief betrokken zou moeten worden bij de gedachtenvorming over hoe te kunnen meten en sturen als het gaat om “doeltreffend armoedebeleid”.

Op 18 april 2016 heeft de raad besloten aan te sluiten bij de landelijke benchmark Werk en Inkomen, inclusief de nieuwe module “Armoede en Schulden”, van Divosa. Op basis hiervan moet een ranking worden opgesteld om te meten waar de gemeente Zoetermeer ten opzichte van andere gemeenten staat als het gaat om goed armoedebeleid.

“Bij deze ranking zal gebruik worden gemaakt van die benchmarkgegevens, die een afspiegeling vormen van het vastgestelde beleid in Zoetermeer”.

Met de wens van de raad om een gevoel te hebben bij de armoedesituatie en aan welke knoppen kan worden gedraaid (om daarmee te behoren tot de Top-3), heeft de raad een duidelijke ambitie uitgesproken.

Zoetermeer heeft in 2015 voor het eerst gebruik gemaakt van de benchmark van Divosa en de inspanningen op het terrein van het armoede vergeleken met 12 andere gemeenten. Deze gemeenten varieerden in inwoneraantal tussen de 50.000 en 160.000 inwoners.

Door dit beperkte aantal waarnemingen en de grote verschillen in inwoneraantal kunnen vraagtekens worden geplaatst of de benchmark voldoende representatief is.

Voor de resultaten over 2015 wordt verwezen naar bijlage 3.

Op basis van de resultaten van de benchmark is het moeilijk of zelfs onmogelijk een ranking aan te geven. Daarnaast is onbekend of in alle deelnemende gemeente aan de begrippen dezelfde inhoud wordt gegeven.

Een tweede constatering is dat de cijfers van gemeente Zoetermeer en de cijfers die Divosa hanteert over Zoetermeer, sterk van elkaar afwijken. Dit maakt de cijfers van Zoetermeer onvergelijkbaar.

Sociaal Leenfonds

Bij de behandeling van de kadernota heeft de raad bij motie²⁸ gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken van de instelling van een sociaal leenfonds.

Achtergrond hiervan is dat in een beperkt aantal gevallen mensen in de problemen dreigen te komen door kleine problematische schulden. Aan de motie is uitvoering gegeven door de Stichting Urgente Noden Zoetermeer (SunZ) een lening van € 25.000 toe te kennen waarmee renteloze leningen kunnen worden verstrekt tot maximaal € 1.750 voor alleenstaanden en

²⁷ Motie 1412-24

²⁸ Motie 1412-12

€ 2.500 voor gezinnen. De meeste betrokken maatschappelijke organisaties zullen daarbij adviseren en de betrokken aanvragers begeleiden bij het voldoen aan hun aflossingsverplichtingen.

Discretionaire bevoegdheid

Bij de behandeling van de kadernota heeft de raad bij motie²⁹ aan het college gevraagd om in gevallen waar ruimte in regels nodig is om zelfredzaamheid te bevorderen of kosteneffectief te handelen, gebruik te maken van een discretionaire bevoegdheid.

Uitvoering aan deze motie is gegeven bij de behandeling van de evaluatie van het armoedebelief in de periode 2011-2014. Daarbij heeft het college aangegeven dat de motie in lijn ligt met een actiepunten uit de kadernota. Dit actiepunten gaat over het onderzoeken van de mogelijkheden om buiten de gestelde inkomensnormen inkomensondersteuning te kunnen bieden, als dat in de praktijk wenselijk is.

Uit het interview met de medewerkers is gebleken dat in de praktijk, waarbij sprake is van een problematische situatie en acute hulp noodzakelijk is, de desbetreffende medewerker de bevoegdheid heeft financiële hulp te bieden. Deze hulp is misschien in strijd met de formele wet- en regelgeving maar wel in overeenstemming met de geest ervan. Hierbij wordt er ook op gewezen dat de meeste lokale regelgeving een hardheidsclausule kent.

²⁹ Motie 4012-23

4. Uitvoering beleid

4.0 Samenvatting

De uitvoering van het beleid is vorm gegeven in verschillende regelingen en voorzieningen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen inkomensondersteuning en sociale participatie.

Van de mogelijkheid kwijtschelding te verlenen van gemeentelijke belastingen en waterschapsheffingen wordt ruim gebruik gemaakt. Het automatisch toekennen van kwijtschelding vindt nog niet plaats. Ook de afstemming (uniformering) met de waterschappen heeft nog geen resultaten opgeleverd.

Individuele bijzondere bijstand wordt als maatwerk verstrekt waarbij een inkomensnorm van 110% van het sociaal minimum wordt gehanteerd. De regels daarvoor heeft de raad aan het college van B&W overgelaten.

In 2015 is een bedrag van € 4,3 mln. aan bijzondere bijstand uitgegeven waarvan een deel via leenbijstand die in termijnen moet worden terugbetaald.

Ten opzichte van landelijke gemiddelden laten de verschillende onderdelen waarvoor bijzondere bijstand wordt verleend significante verschillen zien (zie tabel 10).

Huishoudens die langer dan 3 jaar moeten rondkomen met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum kunnen een aanvraag indienen voor een inkomenstoeslag. Hiervan maakt nog niet de helft gebruik en betreft voornamelijk huishoudens die van een bijstandsuitkering afhankelijk zijn³⁰.

De verplichte zorgkostenverzekering vormt voor de meeste huishoudens met een laag inkomen een belangrijke kostenpost. Van de mogelijkheid van een collectieve zorgkostenverzekering maakt 60% van de 8.000 huishoudens gebruik. Dit betekent dat huishoudens die hiervan geen gebruik maken geen beroep kunnen doen op de bijzondere bijstand wanneer zij een zorgkostenverzekering afsluiten bij een andere verzekeraar.

Een aandachtspunt hierbij zijn de financiële gevolgen voor chronisch zieken en gehandicapten die met ingang van 1 januari 2015 niet meer gecompenseerd worden voor hoge zorgkosten.

De ZoetermeerPas is het belangrijkste instrument voor maatschappelijke participatie. De uitgifte van het aantal passen laat een stijging zien maar het daadwerkelijke voordeel dat met deze pas wordt behaald blijft aanzienlijk achter bij het maximaal te behalen voordeel.

De Kindpas en verschillende regelingen die de stichting Leergeld uitvoert biedt vele mogelijkheden. De combinatie van ZoetermeerPas (die de gemeente uitgeeft) en de verschillende andere passen (Kindpas, Schoolspullenpas en verschillende andere regelingen waarvoor een aanvraag moet worden gedaan) leiden wel tot een lappendeken.

Zoetermeer gaat voortvarend te werk bij schuldhulpverlening. Zo kent de gemeente geen wachtlijsten en werkt intensief samen met vrijwilligers- en professionele organisaties. Hoewel mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun financiën wordt bij acute problemen adequaat ingegrepen. Hiermee worden hoge maatschappelijke kosten voorkomen. Een voorbeeld is de samenwerking met woningcorporaties als sprake is van hoge huurachterstanden en dreigende uitzettingen.

Voor de uitvoering van het minimabeleid heeft Zoetermeer niet gekozen voor “één-loket” waarbij inwoners met financiële of daaraan gerelateerde problemen terecht kunnen.

³⁰ Volgens Armoedemonitor 2014

In plaats hiervan is gekozen voor een laagdrempelige aanpak. Een groot aantal vrijwilligers- en professionele organisaties merken individuele probleemsituaties op (vroegsignalering) en verwijzen, adviseren, ondersteunen en begeleiden.

Armoedeproblematiek is sterk verweven met vraagstukken op het terrein van zorg, zoals de Wmo en Jeugdzorg. Hiervoor heeft Zoetermeer een wijkzorgnetwerk waarbij in kleine teams van sleutelfiguren individuele problemen in de breedte worden besproken vanuit de gedachte “één gezin, één plan en één regisseur”.

Inmiddels is besloten om op basis van uitgevoerde pilots de werkwijze te verbeteren. Om inwoners snel en goed te helpen wordt meer nadruk gelegd op een samenhangend (integraal) aanbod van voorzieningen waartoe ook de regelingen (inkomensondersteuning) en voorzieningen (sociale participatie) in het kader van het armoedebelief behoren.

Zoetermeer geeft ruim € 10 mln. uit aan armoedebelief. Per huishouden dat moet rondkomen met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum is dat € 1.759.

In de begroting en de jaarrekening van de gemeente wordt weinig aandacht besteed aan de besteding van deze € 10 mln. alsmede aan het feitelijk gebruik van de verschillende regelingen en voorzieningen.

De data die de gemeente hanteert zijn niet in alle gevallen consistent en wijken af van gegevens die bijv. het CBS op basis van gemeentelijke opgaven publiceert.

4.1 Inkomensondersteunende voorzieningen

Bij inkomensondersteuning zijn de rollen van de rijksoverheid en de gemeente aanvullend op elkaar. Het Rijk regelt generiek inkomensbeleid en bepaalt wat het wettelijk minimumloon is, stelt de bijstandsnorm en de hoogte van belasting- en premietarieven vast. Daarnaast heeft het Rijk specifieke (voorliggende) inkomensvoorzieningen voor de dekking van bepaalde uitgaven zoals de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderbijslag en tegemoetkomingen in de studiekosten. In de meeste gevallen zijn specifieke inkomensvoorzieningen inkomensafhankelijk.

De gemeente heeft binnen rijkskaders ruimte voor aanvullend inkomensondersteunend beleid. Gemeenten mogen daarbij overigens in beginsel geen *generieke* inkomensondersteuning bieden maar zijn gehouden aan *individuele* inkomensondersteuning: maatwerk via de bijzondere bijstand.

Daarop heeft het Rijk drie uitzonderingen toegestaan: de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen, (tegemoetkoming in) de collectieve aanvullende zorgverzekering en de ZoetermeerPas.

Hervorming per 2015

De decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015 zijn gepaard gegaan met bezuinigingen en hebben grote gevolgen voor zowel de burger als de gemeente. Het gaat om consequenties op het gebied van zorg, werk, inkomen en jeugdzorg waarvan de gevolgen ook nog eens in elkaar kunnen grijpen.

Het Rijk wil met de veranderingen inkomensondersteuning meer activerend maken: zij moeten mensen stimuleren om aan het werk te gaan of op een andere manier deel te nemen aan de samenleving. Tegelijkertijd moet meer maatwerk tot lagere kosten leiden. De ondersteuning die de gemeente biedt is maatwerkgericht en moet daar terechtkomen waar het werkelijk nodig is.

Armoedeval

Zoetermeer heeft verschillende voorzieningen om financiële lasten te verlichten wanneer de effecten van het rijksbeleid voor sommige burgers nadelig zijn.

Soms gaan mensen, doordat ze (net) een hoger inkomen gaan verdienen, er toch in besteedbaar inkomen op achteruit. Die achteruitgang wordt verklaard doordat ze met hun nieuwe inkomen niet meer in aanmerking komen voor bepaalde inkomensondersteunende voorzieningen, zoals kwijschelding of de tegemoetkoming in de premie van de zorgverzekering. Dit wordt de armoedeval genoemd. Deze armoedeval kan arbeidsparticipatie afremmen.

Beschikbare inkomensvoorzieningen

Met ingang van 2015 bestaan de volgende vier voorzieningen:

1. Kwijschelding

a. Gemeentelijke heffingen

Huishoudens met een inkomen tot 100% van de bijstandsnorm komen in aanmerking voor kwijschelding. Zij kunnen kwijschelding aanvragen voor: afvalstoffenheffing, rioolheffing en hondenbelasting (voor de eerste hond).

De tarieven in 2017 voor deze heffingen zijn in Zoetermeer als volgt:

Afvalstoffenheffing	€ 251,50 (€ 222,64 voor eenpersoonshuishoudens)
Rioolheffing	€ 104,49
Hondenbelasting	<u>€ 61,35</u>
	€ 417,34

Kwijschelding wordt niet alleen berekend op basis van het inkomen. Uitgegaan wordt van de belastingcapaciteit waarbij ook het vermogen een rol speelt.

Bij de berekening van de belastingcapaciteit is de norm voor de noodzakelijke kosten van bestaan door het Rijk op 90% van de bijstandsnorm vastgesteld. Gemeenten kunnen van deze norm afwijken en hem op 100% stellen. Dit betekent dat in ruimere mate kwijschelding kan worden verleend. Ook de gemeente Zoetermeer maakt van deze verruimde mogelijkheid gebruik. Het hanteren van deze norm leidt er in de praktijk veelal toe dat een belastingplichtige met een bijstandsuitkering of enkel een AOW-uitkering voor kwijschelding in aanmerking komt.

De gemeente maakt het proces voor het aanvragen van kwijschelding zo eenvoudig mogelijk. Met toestemming van de aanvrager hoeft het ingewikkelde kwijscheldingsformulier maar één keer ingevuld te worden. Daarna worden inkomen en vermogen jaarlijks automatisch getoetst.³¹

Ook kent de gemeente Zoetermeer de mogelijkheid ondernemers (zzp'ers) kwijschelding te verlenen.

Met betrekking tot het vermogen bestaat voor gemeenten geen beleidsvrijheid en geldt een lagere wettelijke norm dan de norm van de bijstandsuitkering. De Tweede Kamer heeft hiervoor is al enige malen aandacht gevraagd maar de minister van Binnenlandse Zaken heeft zich op het standpunt gesteld dat er geen aanleiding is de normen voor bijstand en kwijschelding gelijk te stellen. Ook de gemeenteraad van Zoetermeer houdt zich hier al lange tijd mee bezig³².

In Zoetermeer wordt veel gebruik gemaakt van de kwijscheldingsregeling. Volgens de Armoedemonitor 2014 lag het percentage op 81%.

³¹ Zie tekst begroting 2016 bladz. 76.

³² Zie memo dd. 27 mei 2015 aan de raad

b. Waterschapslasten

Ook de waterschappen heffen belastingen die bestaan uit twee onderdelen: de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing. Uit onderstaand overzicht blijkt dat het om de volgende bedragen gaat:

	Watersysteem Heffing	Zuiveringsheffing alleenstaande	gezin met 2 kinderen
Schieland	€ 97,87	€ 52,63	€ 157,89
Delfland	€ 119,67	€ 93,50	€ 280,50
Rijnland	€ 105,--	€ 56,30	€ 168,90

Kwijtschelding is mogelijk maar daarbij is geen sprake van uniformiteit in de gehanteerde kwijtscheldingsnormen. Zoetermeer heeft te maken met drie verschillende waterbeheerders binnen haar gemeentegrenzen.

Al sinds 2013 worden pogingen ondernomen om met de drie waterbeheerders afspraken te maken over uniformering van de kwijtscheldingsnormen en te komen tot automatische kwijtschelding voor minima. Dit is tot op heden niet gelukt.

Bovendien verleent het hoogheemraadschap van Delfland met ingang van 2016 geen kwijtschelding meer voor de zuiveringsheffing.

2. Individuele bijzondere bijstand

Mensen met een laag inkomen, die de noodzakelijke kosten van bestaan niet kunnen betalen, komen in aanmerking voor bijzondere bijstand. Dit betekent bijvoorbeeld dat kosten voor een nieuwe koelkast, voor verhuizing of voor bepaalde zorgkosten geheel of gedeeltelijk kunnen worden voldaan door de gemeente. Het college heeft naar aanleiding van het rijksbesluit dat categoriale bijzondere bijstand niet meer is toegestaan, de beleidsregels bijzondere bijstand herzien. Tegelijkertijd is in het algemeen gekeken naar het beleid, om ondersteuning daar te verlenen waar deze daadwerkelijk nodig is en de kosten beheersbaar blijven. Sommige kosten worden vergoed als gift, andere kosten worden vergoed in de vorm van een lening die door de aanvrager moet worden terugbetaald.

Of iemand voor een (gehele of gedeeltelijke) vergoeding of lening in aanmerking komt hangt af van de financiële draagkracht. Huishoudens met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm die onvoldoende andere middelen hebben, komen voor volledige bijzondere bijstand in aanmerking. Voor huishoudens met een inkomen daarboven wordt bepaald welk deel ze zelf moeten bijdragen.

Volgens de Armoedemonitor 2014 hebben 1.361 huishoudens gebruik gemaakt van de bijzondere bijstand. Dit is 20% van de doelgroep met een inkomen tot 110%

Er zijn verschillende soorten kosten waarvoor individuele bijzondere bijstand kan worden verleend, zoals voor gebruiksgoederen of voor de eigen bijdrage voor kinderopvang³³. Maar ook anderszins kan individuele bijzondere bijstand worden verstrekt.

In 2015 heeft de gemeente Zoetermeer ruim € 4 mln. uitgegeven aan bijzondere bijstand. Er is geen informatie beschikbaar hoe dit bedrag zich verhoudt tot de uitgaven in andere gemeenten.

In onderstaand overzicht zijn de uitgaven in Zoetermeer vergeleken met het landelijk gemiddelde ³⁴.

³³ Toegestaan voor ouders met kinderen tot 12 jaar die een re-integratietraject volgen en van wie het inkomen niet hoger is dan 100% van de bijstandsnorm.

³⁴ CBS-rapport Bijzondere bijstand 2015 dd. 28 oktober 2016

Tabel 10 Uitgaven bijzondere bijstand gemeente Zoetermeer in 2015

Cluster	Uitgaven bijz.bijstand		Landelijk gemiddelde 1)
	bedrag	in %	
Voorz. wonen	1.039.056	24	15
Financiële transacties	176.556	4	23
Kosten beschermingsbewind	502.124	12	17
Individuele ink.toeslag	503.163	12	8
Collectieve zorgkostenverz.	1.295.163	30	4
Tegemoetkoming zorgkosten	244.101	6	
Directe levensbehoeften	219.315	5	14
Medische dienstverlening	138.528	3	1
Kosten maatsch.zorg	47.325	1	6
Uitstroombevordering	44.788	1	4
Overige kosten	43.552	1	3
Kosten niet bijz.bijstand	22.621	1	3
Voorz. opvang	17.291	0	1
Voorz. huishouden	4.196	0	1
	4.297.779	100	100

1) CBS Rapport Bijzondere bijstand 2015 dd. 28 oktober 2016

Dit overzicht laat significante verschillen zien tussen de uitgaven van Zoetermeer en het landelijk gemiddelde.

De hoge kosten voor woninginrichting en huisraad vormen het leeuwendeel en houden wellicht verband met de huisvesting van vluchtelingen met een verblijfstatus.

Het verschil in de kosten voor collectieve ziektekostenverzekering heeft als oorzaak dat andere gemeenten deze kosten hebben verantwoord op de cluster "Financiële transacties".

De kosten van bewindvoering begrepen. De gemeente Zoetermeer scoort positief op de cluster "Kosten bewindvoering" hetgeen ongetwijfeld een relatie zal hebben met de aanpak van de schuldhulpverlening.

3. Individuele inkomenstoelage

Aan de bijstand ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het normbedrag, bedoeld voor de bekostiging van de noodzakelijke kosten van het bestaan³⁵, in beginsel toereikend is. Toch kan de financiële positie van mensen die langdurig op een minimuminkomen zijn aangewezen onder druk komen te staan als er na verloop van tijd geen enkel perspectief lijkt te zijn om door inkomen uit arbeid de inkomsten te verhogen³⁶.

De individuele inkomenstoelage is een bijzondere vorm van bijzondere bijstand. De toeslag is niet aan bepaalde rijkscriteria gebonden. Dit betekent dat het college een individuele inkomenstoelage kan verlenen als de aanvraag voldoet aan door het college te stellen voorwaarden.

De individuele inkomenstoelage is niet gerelateerd aan bepaalde kosten. Het is een inkomensondersteunende maatregel voor personen die langdurig een laag inkomen hebben en

³⁵ met inbegrip van een componentreservering,

³⁶ Zie toelichting behorende bij de Verordening Individuele inkomenstoelage dd. 29 juni 2017.

daarbij, gelet op de omstandigheden, geen uitzicht hebben op inkomensverbetering (artikel 36, eerste lid, van de Participatiewet).

De raad heeft bij verordening³⁷ regels vastgesteld voor het verlenen van een individuele inkomensvoet. Deze regels geven invulling aan de begrippen 'langdurig' en 'laag inkomen'. Er is bewust niet voor gekozen om het recht op individuele inkomensvoet ook toe te kennen bij een inkomen boven bijstandsniveau. De belangrijkste reden is dat een verhoging van de inkomensgrens ongewenste armoedevaleffecten met zich mee kan brengen. Weliswaar kunnen die effecten zich ook voordoen bij de grens van 100%, maar de verwachting is dat zij die uitstromen doorgaans een dermate hoger inkomen ontvangen dat het verlies van de individuele inkomensvoet feitelijk minder wordt gevoeld. Ook zou een verhoging van de inkomensgrens voor individuele inkomensvoet te veel het generieke inkomensbeleid van het Rijk doorkruisen.

Zoetermeer heeft ervoor gekozen de inkomensvoet eerst toe te kennen als een persoon drie jaar op bijstandsniveau heeft geleefd.

De hoogte van de voet bedraagt voor een alleenstaande eenmalig € 408, voor een alleenstaande ouder € 489 en een gehuwde € 611.

Het college kan via nadere beleidsregels aanvullende voorwaarden stellen.

Het aantal huishoudens in Zoetermeer dat in principe voor deze voet in aanmerking komt bedraagt circa 2.700.

Tabel 11 Gebruik individuele inkomensvoet in 2013
(Bron: Armoedemonitor 2014)

Kenmerk huishouden	Aantal		Bereik in %	Bedrag	
	potentieel *)	werkelijk		per pers.	totaal
Alleenstaande	977	468	48	€ 408	€ 190.944
Eenoudergezin	1.063	453	43	€ 489	€ 221.517
Paar m/z kinderen	628	236	38	€ 611	€ 144.196
	2.668	1.157	43		€ 556.657

*) Personen tussen de 21 en 65 jaar, die gedurende een periode van 3 jaar of langer een inkomen tot 100 % van de bijstandsnorm hebben en gebruik kunnen maken van deze regeling

De uitgaven hebben zich al volgt ontwikkeld:	2014	€ 578.448
	2015	€ 501.963
	2016	€ 630.417

Hieruit blijkt dat het gebruik van deze inkomensondersteunende maatregel in 2016 substantieel is toegenomen.

4. Collectieve Zorgkostenverzekering

De gemeente biedt inwoners met een laag inkomen een collectieve zorgverzekering aan bij zorgverzekeraar Menzis. De premie bedraagt € 145,20 per maand voor een complete zorgverzekering bestaande uit een basisverzekering, een aanvullende verzekering en een tandartsverzekering. De gemeente betaalt hiervan € 23,81, de verzekerde zelf betaalt € 121,39.

De mogelijkheid bestaat aanvullend het wettelijk vastgestelde eigen risico van € 385 per jaar "mee" te verzekeren.

³⁷ Gemeentebld 2017 nr. 107722 29 juni 2017

Deze ziektekostenverzekering is met ingang van 1 januari 2015³⁸ uitgebreid met een aanvullend pakket voor mensen met een chronische ziekte of beperking. Hieronder vallen de kosten voor bijvoorbeeld de eigen bijdrage in het kader van de Wmo tot een maximum van € 400 per jaar.

Om voor deelname aan de collectieve zorgverzekering in aanmerking te komen, hanteert de gemeente een inkomensgrens van 120% van het wettelijk sociaal minimum. Voor het afkopen van het eigen risico en de eigen bijdrage tot een maximum van € 400 is een extra premie van € 43,48 verschuldigd waarvan de gemeente € 19,17 voor haar rekening neemt.

In 2016 hebben bijna 4.800 volwassen inwoners met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum deelgenomen aan de collectieve zorgkostenregeling. Het aantal deelnemers t.o.v. 2015 is gegroeid met 300. De verwachting was dat de groei hoger zou uitvallen als gevolg van de overheveling van taken naar de gemeenten in het kader van de Wtcg.

Van de deelnemers heeft 95% gekozen voor de uitgebreidere, duurdere polissen³⁹.

Uitgaande van deze 95% deelname zou de gemeentelijke bijdrage € 2,4 mln. hebben moeten bedragen. Volgens de jaarrekening 2016 is echter € 1,8 mln. bijgedragen (zie tabel10).

Zoetermeer heeft 8.000 huishoudens met een inkomen tot 120% van het wettelijk sociaal minimum. Daarvan hebben 4.800 huishoudens gebruik gemaakt van de collectieve zorgverzekering. Dat is 60%. Volgens de Armoedemonitor uit 2014 was het bereik 46% op basis van een inkomensgrens van 110%.

4.2 Sociale participatie

De ZoetermeerPas

Huishoudens met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm kunnen de gratis ZoetermeerPas aanvragen. Daarmee is korting mogelijk op een groot aantal sociale en maatschappelijke activiteiten. Dit gebeurt grotendeels aan de hand van voordeelcheques.

Met ingang van 2014 is de inkomensnorm voor de pas verhoogd van 110 % naar 120 % en verklaart de toename van het aantal uitgegeven passen.

2011	10.153 (volgens Armoedemonitor 2014)
2012	n.b.
2013	10.063 (volgens jaarrekening)
2014	12.357 (volgens jaarrekening)
2015	12.078 (volgens jaarrekening)

Het beschikbare budget voor de ZoetermeerPas bedroeg voor 2016 € 1.087.236. De werkelijke uitgaven hebben € 150.000 meer bedragen. Dit kan betekenen dat het aantal uitgegeven passen in 2016 en/of het gemiddeld gebruik per pas hoger is geweest dan was begroot.

Het maximale voordeel dat met de pas kan worden behaald bedraagt circa € 500,--. Hiervan wordt circa 15% daadwerkelijk “verzilverd”.

³⁸ Zie raadsbesluit dd. 13 oktober 2014 Beleidsplan Wmo en jeugdhulp

³⁹ Zie bladz. 19 Jaarrekening 2016 gemeente Zoetermeer

Stichting Leergeld

De Stichting Leergeld levert een belangrijke bijdrage om kinderen die opgroeien in minimahuishoudens te ondersteunen. Naast de Schoolspullenpas wordt ook de Kindpas uitgegeven. Voor de uitvoering hiervan ontvangt de stichting een jaarlijkse subsidie van ruim € 300.000 naast een bijdrage per aanvraag van € 22,50.

In 2016 behandelde de Stichting Leergeld 2.996 aanvragen: 756 voor fietsen, 211 voor sport- en culturele activiteiten en attributen, 97 voor computers, 317 voor laptops en 1.615 voor schoolspullen.

Uit de laatste jaarrekening van de Stichting blijkt dat de kosten hiervan zijn achtergebleven bij de beschikbare subsidie.

De stichting is bevoegd zelfstandig aanvragen in behandeling te nemen en daarop een beslissing te nemen. Hierbij past wel de kanttekening dat een aanvrager geen bezwaar kan maken tegen de weigering een bepaalde voorziening toe te kennen.

4.3 Schuldhulpverlening

Het beleid ten aanzien van gemeentelijke schuldhulpverlening is neergelegd in de kadernota Schuldhulpverlening 2012–2015.

Gedurende de crisis is het aantal huishoudens dat met schulden te kampen heeft of het risico loopt om in de schulden te geraken gestaag gestegen.

Volgens de gemeente is het belangrijk om schuldenproblematiek zo veel mogelijk te voorkomen en als er problemen optreden, om die zo snel mogelijk aan te pakken. Uitgangspunt is dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun financiën. In tijden dat er minder geld te besteden is moet de broekriem aangehaald worden om problemen te voorkomen.

De gemeente en samenwerkingspartners ondersteunen mensen daarbij. Door voorlichting en advies, door toegankelijke minimaregelingen en, in het uiterste geval, via schuldhulpverlening.

Corporaties, energieleveranciers, zorgverzekeraars voeren een straf incassobeleid waarbij bij betalingsachterstanden al snel een deurwaarder ingeschakeld wordt. De gemeente is momenteel in gesprek met die organisaties om hen deelgenoot te maken van het sociale beleid dat de gemeente voor ogen staat.

Zoetermeer kent voor urgente noodsituaties de mogelijkheid om de schuldenlast in één keer d.m.v. een lening weg te nemen. Hiermee kan dan met name huisuitzetting voorkomen worden waarmee niet gezegd is dat de onderliggende problematiek hiermee ook is opgelost.

Voor de samenwerking tussen de gemeente en de woningcorporaties is hierbij van belang. Door tijdig op de hoogte te zijn van huurachterstanden kunnen ernstigere problemen zoals huisuitzettingen worden voorkomen.

Zo vonden in 2015 en 2016 nog 62 respectievelijk 69 uitzettingen plaats. In het eerste halfjaar van 2017 is dit aantal gedaald tot 16.

4.4 Relatie met het sociaal domein

Armoede is vaak een niet op zichzelf staand probleem maar hangt veelal samen met veel andere problemen⁴⁰. Werkloosheid, psychosociale, opvoedkundige of relationele problemen of verslavingsproblematiek, gaan vaak met financiële problemen gepaard. Hier ligt ook het grote belang van een integrale aanpak van multiproblematiek en de actieve aanpak in de wijken die de gemeente op dit moment ontwikkelt. In de ergste gevallen moet een team van professionals eropaf om achter de voordeur problemen integraal op te pakken.

⁴⁰ kadernota armoedebelief, blz. 11

De raad heeft inmiddels in het kader van de transformatie van het sociaal domein een visiedocument ⁴¹ opgesteld dat gericht is op verbetering van de werkwijze. De bedoeling is dat inwoners snel en goed geholpen worden bij zorg- en ondersteuningsaanvragen en hun deelname aan de samenleving. Een samenhangend (integraal) aanbod van voorzieningen is daarbij noodzakelijk waarbij ook gekeken wordt naar de armoedeproblematiek.

Het wijkzorgnetwerk is daarbij een belangrijke schakel om zowel preventief als repressief te kunnen handelen. Dit netwerk bestaat uit circa 170 tot 180 partners. De kern wordt gevormd uit een klein team van sleutelfiguren uit de wijk die voor een groot deel intern werken (1e lijn en toegangsmedewerker Wmo, Jeugd en Participatie). Om deze kern zit een stedelijke schil van maatschappelijke ketenpartners.

Oplossingen zijn nu nog onvoldoende op elkaar afgestemd en er zijn geen goede afspraken over wie over welke casuïstiek kan meepraten zo bleek uit de interviews met de externe organisaties. Vooral de privacywetgeving zou daarbij een belangrijke belemmering zijn. Binnen het sociaal domein zijn er nog stappen te zetten om integraal te werken.

Binnen het sociaal domein wordt integraal en actief ingezet op ondersteuning van huishoudens met verschillende zorgproblemen door hen in de wijk op passende wijze te ondersteunen. In de kadernota is voor “pilots en bijdrage 3D-aanpak in de wijken” jaarlijks € 250.000 beschikbaar gesteld.

Er zijn inmiddels meerdere pilots uitgevoerd met als doel te bezien welke aanpak het meest effectief is.

Een aantal proeftuinen is ingericht met als doel inzicht te krijgen in de effectiviteit van de gemeentelijke aanpak.

Er is een aantal wijkteams gevormd waarbij gemeente, professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties individuele gevallen ondersteunen en begeleiden. De rol van de gemeente wordt daarbij ingevuld door een “aanvoerder” die mandaat en doorzettingsmacht heeft als het gaat om bijvoorbeeld dreigende huisuitzetting, acute financiële problemen en zorgmijding.

Uit de interviews is gebleken dat de hierbij betrokken organisaties de problematiek in bijvoorbeeld probleemwijken of multiprobleemgezinnen niet periodiek met elkaar bespreken in het kader van vroegsignalering, preventie en outreaching.

Het overleg richt zich alleen op individuele gevallen en/of gezinnen (casuïstiek).

Voorts bleek dat niet alle hierbij betrokken organisaties een eenduidig beeld hebben van hun rol en verantwoordelijkheden. In de interviews werd aangegeven dat een duidelijke regievoering over de wijkteams werd gemist.

In Zoetermeer wordt tussen de hulporganisaties veel overlegd. Dat gebeurt op vele overlegplatformen. Welke overleggen er allemaal zijn is niet altijd en bij iedereen even duidelijk. Iedereen kent er wel een paar maar een alles omvattend overzicht van welk platform over welke aangelegenheden overlegt, ontbreekt.

Door allerlei overlegvormen zien mensen die hulp nodig hebben soms door de bomen het bos niet meer.

Uit de interviews is gebleken dat met enige verbazing wordt gekeken naar de vele overlegfora waarvan sommigen het bestaan niet eens wisten.

⁴¹ Raadsbesluit 23 januari 2017 Transformatie sociaal domein. Visie en leeragenda.

4.5 Externe partners

Zoetermeer heeft, door een beroep te doen op vrijwilligersorganisaties, voor een aanpak gekozen die de toegang tot het sociaal en maatschappelijk vangnet zo laagdrempelig mogelijk maakt.

De dienstverlening van vrijwilligersorganisaties richt zich op ondersteuning bij vragen over administratieve zaken, goederen, voorzieningen en geld. Organisaties als de Voedselbank, Stichting Leergeld, het Diakonaal Overleg Zoetermeerse Kerken, het Leger des Heils en de kledingbank leveren steun in natura.

Daarnaast zijn er organisaties die mensen administratief ondersteunen zoals de Formulierenbrigade, Stichting Mensen in de Minima, Humanitas thuisadministratie, Schuldhulpmaatje, Stichting S.O.S (schuldhulpbegeleiding). Ook stichting Vluchtelingenwerk en de Rechtswinkel bieden ondersteuning

Ook werkt de gemeente in het kader van het sociaal domein nauw samen met professionele organisaties zoals Kwadraad, Palet Welzijn, Piëzo, Stichting MEE en Limor als sprake is van multiprobleemhuishoudens. Deze bieden niet alleen materiële ondersteuning, maar hebben ook een breder aanbod, zoals maatschappelijk werk.

Om de integraliteit te bewaken functioneert het (BOAZ)⁴². In het BOAZ komen één keer per twee maanden organisaties bij elkaar om samen te delen waar de deelnemende organisaties bij hun werkzaamheden “tegenaanlopen”, hun ervaringen te delen enz.

Daarnaast worden vrijwilligers geschoold in ontwikkelingen die voor het vrijwilligerswerk in Zoetermeer relevant zijn.

Uit de interviews kwam naar voren dat er sinds 2012 steeds meer particuliere initiatieven bijkomen die zich op de een of andere wijze bezighouden met armoedebestrijding. Dit groeiende aantal deelnemers wordt als probleem ervaren.

De bijeenkomsten van de samenwerkende organisaties op het gebied van de armoedebestrijding wordt gekenmerkt door veel personele wisselingen. Bovendien zijn de overleggen breed van samenstelling.

Om te weten wie wat doet is een goede sociale kaart onontbeerlijk. De huidige kaart heeft een verbeteringslag nodig. Weliswaar heeft de gemeente de beschikking over de Zoetermeerwijzer, maar die zou volgens de geïnterviewden niet goed bijgehouden worden en werkt ook niet prettig.

Voor cliënten is het lang niet altijd duidelijk waar ze met hun (hulp)vragen terecht kunnen.

Organisaties met beroepskrachten gaan meestal eerst aan de slag als er een indicatie is afgegeven. Het wordt als frustrerend ervaren dat de begeleiding moet stoppen als de periode is afgelopen waarvoor de indicatie gold terwijl de begeleiding eigenlijk nog zou moeten doorgaan.

ZoSamen is een vrijwilligersorganisatie die het aanspreekpunt/loket is voor alle Zoetermeerders met een zorgvraag. Door goede kennis van de sociale kaart moeten zij in staat zijn om mensen door te verwijzen. In de praktijk is dat echter moeilijk te realiseren. Na anderhalf jaar is men daar nog niet echt in geslaagd.

4.6 Financiën

In 2016 is € 10.722.000 (zie tabel 12) uitgegeven aan armoedebelaid. Dit bedrag is vrijwel gelijk aan de gemiddelde uitgaven over de jaren 2010 en 2011 € 10.750.000 (zie tabel 12) en is dus in 5 jaar vrijwel niet gestegen. Dit is opvallend omdat in deze periode het aantal huishoudens dat

⁴² Breed Overleg Armoedebelaid Zoetermeer

moet rondkomen met een inkomen op of rond sociaal minimum met 25% (tot 110% soc. minimum) is toegenomen.

De uitgaven voor de verschillende jaren laten een aantal verschillen zien die, zo is meegedeeld, verklaard kunnen worden door het (extra) toerekenen van personeels- en overheadkosten.

Jaarlijks publiceert het CBS de uitgaven per gemeente voor armoedebeleid. Gebleken is dat de begrotingscijfers, in tegenstelling tot de rekeningcijfers, niet overeenstemmen met de door de gemeente verstrekte informatie. Hiervoor kon geen verklaring worden gegeven maar aannemelijk is dat de aan het CBS verstrekte cijfers uit de oorspronkelijke door de raad vastgestelde begroting afkomstig zijn en dat daarna de ramingen zijn aangepast via een begrotingswijziging.

De door de raad vastgestelde begroting en jaarrekening bevatten geen informatie over de uitgaven voor het armoedebeleid. Deze kosten zijn opgenomen in één verzamelbedrag voor Werk en inkomen.

Tabel 12 Uitgaven armoedebeleid 2010-2016
(bedragen x € 1.000)

Jaar	Netto lasten minimabeleid		
	Begroting	Rekening	Verschil
2010	12.010	12.171	-161
2011	9.985	9.498	487
2012	10.310	9.340	970
2013	9.529	9.638	-109
2014	10.938	11.442	-504
2015	9.852	9.457	395
2016	10.449	10.722	-273

In de kadernota is aangegeven hoeveel met ingang van 2015 beschikbaar is voor armoedebeleid (exclusief uitvoeringskosten) maar inclusief nieuw beleid.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de geraamde werkelijke uitgaven voor de jaren 2015 en 2016.

Tabel 13 Financiën armoedebelid

	Kadernota	Programma 2015		Programma 2016	
		Begroting	Rekening	Begroting	Rekening
<u>PROGRAMMAKOSTEN</u>					
<u>Inkomensondersteuning</u>					
Bijzondere bijstand	2.106.090	2.264.470	1.493.339	1.311.971	1.475.783
Leenbijstand		249.056	75.613	817.768	255.074
Collectieve zorgkostenverz.	1.221.156	1.205.478	1.276.732	1.915.650	1.830.898
Langdurigheidstoeslag	490.000	491.984	498.858	487.694	630.417
Kwijtschelding	1.620.000	1.264.464	1.573.658	1.330.970	1.506.587
	5.437.246	5.475.452	4.918.200	5.864.053	5.698.759
<u>Sociale participatie</u>					
ZoetermeerPas	1.036.771	899.198	968.064	1.087.236	1.235.120
Stichting Leergeld	317.000	318.961	320.011	315.612	157.806
Zoetermeesters voor Zoetermeesters	30.000	48.000	21.962	29.685	30.000
Subsidies en initiatieven	376.000	361.456	380.004	322.813	278.762
Sociaal domein	350.000			250.000	
Overigen	153.258	82.103	34.668	151.241	94.005
	2.263.029	1.709.718	1.724.709	2.156.587	1.795.693
Totaal Programmakosten	7.700.275	7.185.170	6.642.909	8.020.640	7.494.452
Uitvoeringskosten	pm	1.255.367	1.042.665	1.126.060	1.321.471
Sub-totaal	7.700.275	8.440.537	7.685.574	9.146.700	8.815.923
<u>SCHULDHULPVERLENING</u>		1.444.110	1.572.705	1.345.763	1.765.061
Onbekend		-32.647	198.721	-43.463	141.016
Totaal (zie ook tabel 12)		9.852.000	9.457.000	10.449.000	10.722.000

Programmakosten

De programmakosten bestaan voor 75 % uit inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen en voor 25 % uit kosten in het kader van sociale participatie.

De kosten voor bijzondere bijstand (inclusief leenbijstand) en de collectieve ziektekostenverzekering blijven achter ten opzichte van de begroting. Dit in tegenstelling tot de uitgaven voor langdurigheidstoeslag en kwijtschelding.

De verstrekte leenbijstand wijkt substantieel af van de raming. Gebruik is leenbijstand als vordering in de balans op te nemen en de aflossing hierop in mindering te brengen zodat deze geen onderdeel uitmaken van het jaarlijkse budget.

Van de kosten voor sociale participatie vormt de ZoetermeerPas het grootste deel en zijn de uitgaven hoger dan begroot.

Met ingang van 2016 wordt de subsidie aan de Stichting Leergeld niet meer per kalenderjaar verstrekt maar per schooljaar.

De kosten (geraamd op € 250.000) voor de pilot en de 3D-aanpak in de wijken zijn kennelijk op een andere begrotingspost verantwoord. Dit geldt ook voor de kosten voor sociale activering (in de post nieuw beleid geraamd op € 100.000).

De kosten van schuldhulpverlening wijken in 2016 af van de raming (€ 400.000).

Uitvoeringskosten

De kosten voor uitvoering van het armoedebeleid bedragen in 2015 en 2016 gemiddeld 18 % van de programmakosten. Wel zijn deze kosten in 2016 20 % hoger dan begroot.

Kosten in vergelijking met andere gemeenten

Vergelijking van de uitgaven van de gemeente Zoetermeer met die van andere 100.000+ gemeenten laat zien dat Zoetermeer tot de gemeenten behoort die het meeste aan armoedebestrijding uitgeven. In onderstaande tabel zijn alleen de eerste 10 gemeenten opgenomen. Voor een overzicht van alle 100.000+ gemeenten (exclusief de vier grote steden) wordt verwezen naar bijlage 4.

Tabel 14 Vergelijking uitgaven armoedebeleid 100.000+ gemeenten

Gemeente	Aantal inwoners per 1/1 2016	Begroting 2016		Aantal huishoudens		Uitgaven per huish.	
		absoluut (x € 1000)	per inw.	Totaal	waarvan >3 jaar *)	Totaal	waarvan >3 jaar *)
Westland	104.960	€ 6.870	€ 65	3.696	1.470	€ 1.859	€ 4.673
Zoetermeer	124.107	€ 10.449	€ 84	5.939	2.857	€ 1.759	€ 3.658
Leiden	122.561	€ 11.613	€ 95	6.864	3.557	€ 1.692	€ 3.265
Apeldoorn	159.025	€ 12.239	€ 77	7.459	3.226	€ 1.641	€ 3.794
Tilburg	212.941	€ 21.026	€ 99	13.318	6.350	€ 1.579	€ 3.311
Haarlem	158.140	€ 13.431	€ 85	8.567	4.036	€ 1.568	€ 3.328
Arnhem	153.818	€ 19.074	€ 124	12.634	6.317	€ 1.510	€ 3.020
's-Hertogenbosch	151.608	€ 12.356	€ 81	8.225	3.948	€ 1.502	€ 3.130
Zaandstad	152.466	€ 11.521	€ 76	8.020	3.586	€ 1.437	€ 3.213
Emmen	107.584	€ 9.692	€ 90	6.774	3.202	€ 1.431	€ 3.027

*) Huishoudens die tenminste 4 jaar en langer met een inkomen van 110 % van het sociaal minimum moeten rondkomen (bron: CBS Statline, laag en langdurig inkomen)

Tijdens het interview met wethouder Kuiper gaf deze aan dat hij de raad eerder⁴³ heeft meegedeeld dat de gemeente Leiden in 2014 op basis van een studie van het Tympan Instituut aanzienlijk meer (€ 102,40 per inwoner) zou uitgeven dan de gemeente Zoetermeer (€ 92,-- per inwoner).

Hierbij moet worden aangetekend dat deze cijfers zijn gebaseerd op het aantal inwoners. De benadering om de uitgaven uit te drukken in het aantal huishoudens dat moet rondkomen van een inkomen tot 110% van het sociaal-minimum is echter een juistere methode.

⁴³ Zie brief van het college aan de raad dd. 7 oktober 2014 inzake uitvoering motie 1406-37a.

5. Analyse uitwerking en uitvoering armoedebeleid

5.1 Bestaat voldoende inzicht in de uitwerking van het beleid?

Hierbij gaat het om de vraag of met het vastgestelde beleid de doelstellingen wel (kunnen) worden gerealiseerd. Daarbij is van belang het beleid vanuit drie gezichtspunten te beoordelen: curatief (inkomensondersteuning), activerend (bevordering maatschappelijke participatie) en preventief (vroegsignalering).

Als het uitgangspunt is dat huishoudens die optimaal gebruik maken van de regelingen en voorzieningen er in besteedbaar inkomen niet op achteruitgaan mogen gaan, zal hiermee bij de uitwerking van het beleid rekening moeten worden gehouden. Hierbij wordt geduid op de armoedeval.

A-1 Heeft de gemeenteraad een duidelijk en concreet armoedebeleid gedefinieerd (o.a. definitie, visie)?

Ter voorbereiding van de kadernota is door de raad een startnotitie vastgesteld waarin een aantal kwantitatieve vragen is opgenomen die in de kadernota zouden moeten worden beantwoord. Hieraan is in de kadernota geen uitvoering gegeven.

De kadernota beschrijft in kwalitatieve zin wat met het armoedebeleid wordt beoogd. Bieden financieel vangnet, werk en scholing, inzetten op sociale participatie, werk en scholing en integraal. De inzet is het bereik van de verschillende voorzieningen te vergroten.

Uitgangspunt daarbij is dat de ondersteuning zich richt op de inwoners die dit het hardst nodig hebben en het zonder hulp van de gemeente niet redden.

Uit externe onderzoeken is af te leiden hoe aan dit uitgangspunt invulling zou kunnen worden gegeven.

Gemeenten zijn met ingang van 1 januari 2015 vrij om eigen afwegingen en keuzes te maken bij het bepalen van de inkomensgrenzen en andere voorwaarden om inwoners te ondersteunen.

In de kadernota is onvoldoende opgenomen welke afwegingen en keuzes zijn gemaakt.

Zo gelden voor de verschillende voorzieningen en regelingen verschillende inkomensgrenzen zonder dat deze gemotiveerd zijn.

Het college heeft via een memo dd. 22 mei 2015 de raad geïnformeerd over de inkomensgrenzen maar dat alleen in relatie tot de armoedeval.

A-2 Bestaat er een duidelijk beeld van de armoedeproblematiek in de gemeente Zoetermeer?

Ter voorbereiding van de kadernota heeft de gemeente een Armoedemonitor laten opstellen.

Het Nibud heeft een minima-effectrapportage uitgevoerd waaruit blijkt (zie tabel 7) welke categorieën huishoudens tekorten hebben en welke niet.

Dit heeft slechts betrekking op de beschikbare financiële middelen van de huishoudens met een beperkt inkomen. Geen aandacht wordt besteed aan de kenmerken en de omvang van deze huishoudens, de schuldenproblematiek, de mate van sociale participatie, het (niet) gebruik van de voorzieningen en regelingen e.d.

De resultaten van beide onderzoeken (Armoedemonitor en Nibud) worden wel genoemd in de kadernota maar zijn niet gekoppeld aan de beleidskeuzes.

In hoofdstuk 2 van deze nota van bevindingen is in kaart gebracht hoe het aantal huishoudens dat moet rondkomen van of rond het sociaal minimum zich in de periode 2010-2014 heeft ontwikkeld.

Ook is op basis van de gegevens over 2014 inzicht gegeven in de kenmerken van de verschillende huishoudens en de inkomstenbronnen van deze huishoudens.

A-3 Wat is het doel van de verschillende regelingen en voorzieningen vanuit de drie gezichtspunten curatief, activerend en preventief?

De verschillende voorzieningen en regelingen op het terrein van inkomensondersteuning zijn vooral gericht op het verzachten van de effecten van een (te) beperkt inkomen om in de kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien (curatief).

De regelingen om de sociale participatie te bevorderen hebben duidelijk tot doel huishoudens met een beperkt inkomen in de gelegenheid te stellen aan sport-, culturele- en recreatieve activiteiten te kunnen deelnemen (activerend).

Bij de schuldhulpverlening ligt het accent vooral op preventie: het voorkomen van problematische schulden.

A-4 In hoeverre leidt de uitwerking van het armoedebeleid tot een situatie waarbij het besteedbaar inkomen lager wordt omdat niet langer of in beperktere mate aanspraak kan worden gemaakt op landelijke voorzieningen (armoedeval)?

Het beleid is vooral gericht om inwoners die van een bijstandsuitkering moeten rond komen te stimuleren werkervaring op te doen en hen daarbij maximaal te ondersteunen. Op deze manier ontstaat perspectief waardoor op termijn het besteedbaar inkomen toch hoger wordt.

De uitwerking van het armoedebeleid leidt slechts in beperkte mate tot een situatie waarin door het aanvaarden van werk het besteedbaar inkomen van sommige groepen lager wordt (armoedeval). Het beleid is erop gericht om inkomensondersteunende voorzieningen zodanig vorm te geven dat hierdoor een armoedeval wordt voorkomen.

A-5 Hoe werkt de cumulatie van regelingen en voorzieningen voor een individueel huishouden uit waarbij ook de landelijke voorzieningen worden betrokken?

Door het Nibud is een minima-effectrapportage uitgevoerd waarbij de effecten van zowel de landelijke als de lokale regelingen en voorzieningen zijn betrokken.

De effecten van de cumulatie van regelingen en voorzieningen zijn opgenomen in paragraaf 3.1.2 tabel 7. Het zou wenselijk zijn geweest een dergelijke tabel in de kadernota op te nemen omdat hierin zichtbaar wordt welke huishoudens het meest tekort komen en dus financiële steun het hardst nodig hebben. In het Nibud onderzoek zijn ook de uitgaven betrokken waardoor de netto-effecten zichtbaar worden. De door het Nibud gehanteerde normen mogen echter niet verabsoluteerd worden.

Het is niet gebleken dat de uitkomsten van het Nibud-onderzoek leidend zijn geweest bij de regelingen en voorzieningen voor de verschillende categorieën huishoudens.

A-6 Hoe is uitvoering gegeven aan een drietal moties die de gemeenteraad heeft aangenomen bij de besluitvorming over het armoedebeleid voor de periode 2015-2018?

In deze nota van bevindingen is in hoofdstuk 3 uitvoering ingegaan op de verschillende moties en amendementen. In de loop van 2015 en 2016 is hieraan uitvoering gegeven via aparte raadsbesluiten. Met deze moties en amendementen is de nodige scherptheid aangebracht in de vrij abstracte formulering in de kadernota. Door de gehanteerde handelwijze is wel een verbrokkelde situatie ontstaan wat het integrale karakter van het armoedebeleid niet ten goede komt.

A-7 Welke criteria hanteert de gemeente Zoetermeer om tot de top 3 van gemeenten met het beste armoedebeleid te behoren?

De raad heeft besloten om de benchmark van Divosa te gebruiken om de resultaten van de gemeente Zoetermeer te kunnen vergelijken met die van andere gemeenten. Uit de eerste

benchmark blijkt dat de overigens beperkte scores niet aansluiten op de gegevens van de gemeente zelf.

Deze benchmark is bovendien niet geschikt om een uitspraak te kunnen doen of de gemeente behoort tot de top-3. De methode van een benchmark is niet geschikt als middel om via ranking de rangorde te bepalen. De verschillende regelingen en voorzieningen in de bij de benchmark betrokken gemeenten zijn daarvoor te verschillend van aard.

5.2 Is de doeltreffendheid van het beleid voldoende duidelijk?

Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin de gemeente erin slaagt om de vooraf gestelde doelen (vermindering sociale uitsluiting, bevorderen van participatie, stimuleren van het gebruik van voorzieningen, etc.) te bereiken.

Doeltreffendheid wordt ook wel aangeduid met effectiviteit: de mate waarin de vooraf gestelde doelen van het beleid en de daaruit voortvloeiende activiteiten leiden tot het gewenste effect. Er zijn geen concrete prestatiedoelen vastgesteld op basis waarvan kan worden beoordeeld of de daaraan bestede middelen effectief zijn geweest.

B-1 Zijn de prestaties en activiteiten die met het beleid worden beoogd helder en meetbaar?

Zoetermeer spreekt in zijn beleidsstukken veel intenties uit. Deze liggen vaak op het terrein van de te verrichten activiteiten of de te treffen maatregelen. Het doel/effect dat men ermee wil bereiken is vaak minder concreet geformuleerd en zelden meetbaar.

B-2 Zijn de effecten van het beleid inzichtelijk?

De effecten van het beleid kunnen onvoldoende zichtbaar worden gemaakt omdat in de kadernota en andere beleidsdocumenten in kwalitatieve zin wordt aangegeven welke (maatschappelijke) effecten men wil bereiken. Kwantitatieve effecten in meetbare indicatoren ontbreken echter.

Als het krijgen van werk het gevolg is van gemeentelijk beleid, dan zal dat niet in eerste instantie het gevolg zijn van het armoedebelief, maar van andere onderdelen van het gemeentelijk beleid. Zo kent Zoetermeer het Actieplan Economie dat een top-10 bevat waarbij voor elk van de 10 actiepunten het voor 2018 te behalen resultaat is benoemd. In de meeste gevallen is dat niet "Smart"⁴⁴ gedefinieerd (zoals "professionele samenwerking", "een ambitie", "professionaliseren accountmanagement" e.d.).

Of de genoemde maatregelen ook leiden tot extra werk en waar, is onduidelijk en hoe dat dan gemeten moet worden.

Dit neemt overigens niet weg dat Zoetermeer goed scoort op de uitstroom uit de bijstand door werk⁴⁵

B-3 Wat zijn de effecten geweest van het vervallen van de categoriale tegemoetkomingen?

De kadernota gaat niet concreet in op de gevolgen van het gewijzigde rijksbeleid voor de verschillende groepen minima. Het betreft hier rijks- en lokale regelingen waarbij gehandicapten en chronisch zieken en ouderen vóór 1 januari 2015 in aanmerking kwamen voor een (forfaitair) bedrag zonder dat daarbij de gemaakte kosten moesten worden aangetoond. Deze regelingen zijn met ingang van 1 januari 2015 komen te vervallen.

In de beleidsnota Wmo en Jeugd is wel aandacht besteed aan de effecten van de gevolgen voor inwoners die extra worden getroffen door de drie decentralisaties en het afschaffen van de Wet

⁴⁴ Smart: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden.

⁴⁵ Rapport Divosa benchmark Werk en Inkomen Zoetermeer 2015, blz.5

Tegemoetkoming Chronisch zieken en gehandicapten⁴⁶ (Wtcg) en de Compensatieregeling Eigen Risico⁴⁷ (CER) in het bijzonder. Hierbij is echter geen relatie gelegd met het armoedebeleid.

B-4 Is er voldoende aandacht voor alle doelgroepen (beoogd bereik enz.)?

Voor de beschikbaarheid van de ondersteunende maatregelen speelt het inkomen een bepalende rol. De inkomensondersteunende maatregelen worden niet gekenmerkt door één norm: iedere regeling kent zijn eigen (inkomens)norm. Deze norm varieert van 100 tot 120% van het sociaal minimum. Hierdoor is er voor de ondersteunende maatregelen niet langer sprake van één doelgroep, maar van meerdere (huishoudens met een inkomen tot 100% van het sociaal minimum, huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum, enz.). Deze indeling is, voor zover kon worden nagaan, meer historisch bepaald dan dat daar een duidelijke bestuurlijke keuze aan ten grondslag ligt. De indruk bestaat dat budgettaire overwegingen ook een rol hebben gespeeld.

In het armoedebeleid heeft Zoetermeer de doelgroepenbenadering losgelaten omdat zij van mening is dat de Minima-effectrapportage van het Nibud⁴⁸ geen aanleiding geeft om bepaalde doelgroepen meer financiële ondersteuning te geven dan andere.

Tabel 7 levert echter een ander beeld op, namelijk dat alleenstaanden onder 65 jaar en paren met kinderen aanzienlijk moeilijker met hun inkomen kunnen rondkomen dan andere categorieën.

Hieruit kan worden afgeleid dat er onvoldoende aandacht is voor de verschillende doelgroepen (lees: huishoudens met specifieke kenmerken).

B-5 Worden de doelgroepen/inwoners goed geïnformeerd?

Zoetermeer informeert zijn bewoners langs verschillende kanalen. Dat geldt ook voor de doelgroepen van het armoedebeleid. Een belangrijk kanaal is het internet (de Zoetermeewijzer). De informatie wordt daarbij soms ook met behulp van filmpjes aangeboden. Naast de digitale informatiemogelijkheden wordt ook langs de traditionele wijze informatie (folders, kranten en andere papieren informatiedragers) beschikbaar gesteld.

Binnen de gemeente Zoetermeer zijn veel (particuliere) organisaties/hulpverleningsinstanties actief die zich bezighouden met armoedebestrijding. Volgens de gemeente bereiken zij mensen die de gemeente niet bereikt (bijvoorbeeld omdat men zich in sommige culturen niet graag tot de overheid wendt of zich daarvoor schaamt).

Wel is het soms niet eenvoudig om digitaal via de Zoetermeewijzer aan de gewenste informatie over het voorzieningenpakket te komen.

B-6 Bestaat inzicht in de omvang en de redenen waarom huishoudens die behoren tot de verschillende doelgroepen geen gebruik maken van de bestaande regelingen en voorzieningen?

De gemeente heeft geen inzicht in de redenen waarom huishoudens die behoren tot de verschillende doelgroepen geen gebruik maken van de bestaande regelingen en voorzieningen.

B-7 Zijn de prestaties gericht op het minder afhankelijk zijn van een uitkering voldoende concreet en bestaat voldoende inzicht of de prestaties/activiteiten daadwerkelijk zijn geleverd?

⁴⁶ Hiervan maakten 13.693 inwoners gebruik

⁴⁷ Hiervan maakten 16.663 inwoners gebruik.

⁴⁸ Nibud, Minima-effectrapportage gemeente Zoetermeer 2014

Uitgangspunt van de gemeente is om het aantal inwoners die afhankelijk zijn van een uitkering terug te dringen. De gemeente probeert via allerlei re-integratie activiteiten deze inwoners te ondersteunen en te begeleiden bij het vinden van werk. Naar de mate waarin dit gebeurt en of de beoogde inspanningen ook daadwerkelijk zijn verricht is in dit kader geen onderzoek gedaan. Het accent ligt daarbij op inwoners met een langere afstand tot de arbeidsmarkt. In dat kader kan de oprichting van een coöperatie worden genoemd onder de naam "Zoete kruimels". Inwoners die al langer dan 3 jaar van een uitkering moeten rondkomen worden in de gelegenheid gesteld te werken met behoud van een uitkering. Dankzij dit project zijn 20 mensen aan werk geholpen.

5.3 Is de doelmatigheid van het beleid voldoende duidelijk ?

Bij doelmatigheid staat de middeleninzet centraal. Wanneer de gemeente erin slaagt om de vooraf gestelde doelen te bereiken met een zo beperkt mogelijk budget is sprake van een doelmatige (efficiënte) inzet van middelen.

C-1 Wordt het beleid in samenhang met andere beleidsterreinen uitgevoerd?

De kadernota geeft aan dat het Zoetermeerse armoedebelief breed vervlochten is met andere beleidsterreinen⁴⁹ en dat andere beleidsplannen dus relevant zijn in het kader van de aanpak van armoede. De kadernota gaat niet in op de wijze waarop hier in de praktijk uitvoering aan moet worden gegeven.

Wel is in toenemende mate duidelijk geworden dat armoede niet een op zichzelf staand probleem is maar veelal het gevolg is van een bredere problematiek.

In het kader van de decentralisaties in het sociaal domein bestaat hier in toenemende mate aandacht voor.

C-2 Heeft de gemeente een beeld van relevante externe organisaties?

De gemeente Zoetermeer kent een groot aantal instellingen en organisaties die al dan niet met een gemeentelijke bijdrage inspanningen leveren om minima te begeleiden en te ondersteunen. Deze externe organisaties spelen een zeer belangrijke rol in het armoedebelief van Zoetermeer. Dat zijn enerzijds professionele organisaties en anderzijds vrijwilligersorganisaties. Zij getuigen van een grote betrokkenheid van het Zoetermeerse maatschappelijk middenveld bij de armoedeproblematiek. Door de veelheid aan organisaties ontstaat echter wel een ingewikkelde "sociale kaart". De vraag bij welke organisatie je voor welke ondersteuning moet zijn, is voor veel (vrijwilligers)organisaties niet eenvoudig te beantwoorden⁵⁰. Dat geldt voor de inwoners uiteraard in versterkte mate.

C-3 Welk beleid en welke daarbij behorende criteria gelden voor samenwerking?

In de kadernota wordt op diverse plaatsen aangegeven dat de gemeente samenwerkt met het maatschappelijk middenveld/vrijwilligersorganisaties. Die samenwerking is niet gebaseerd op criteria wie wat doet en wanneer.

De gemeente waardeert de huidige netwerkstructuur en streeft dan ook niet naar fusie van organisaties of concentratie van de hulp. Voorwaarde is dan wel dat de hulpverleners elkaar goed weten te vinden en dat is volgens de gemeente het geval⁵¹.

⁴⁹ kadernota, blz. 11

⁵⁰ Dit bleek uit een interview met die organisaties op 3 juli 2017.

⁵¹ Wethouder Kuiper, 16 juni 2017.

C-4 Zijn er duidelijke formele afspraken met externe organisaties?

Regelmatig en in verschillende combinaties vindt (werk)overleg plaats tussen de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het gemeentelijk armoedebeleid. De gemeente participeert daarin. Met uitzondering van die organisaties die in opdracht van de gemeente bepaalde taken uitvoeren (zoals de stichting Leergeld) zijn er geen formele afspraken tussen gemeente en organisaties. Voor zover deze organisaties subsidie ontvangen van de gemeente ligt hier wel een subsidiebeschikking aan ten grondslag.

C-5 Bestaat er voldoende inzicht in de besteding van de financiële middelen in relatie tot de geleverde prestaties?

Tabel 13 biedt een overzicht van de bedragen die aan de verschillende onderdelen van het armoedebeleid zijn besteed. Uit zowel de begroting als de jaarrekening is niet af te leiden welke prestaties zijn begroot c.q. daadwerkelijk zijn geleverd.

C-6 Hoeveel bedragen de uitvoeringskosten in verhouding tot de programmakosten?

In 2015 en 2016 bedroegen de uitvoeringskosten € 1.262.000 resp. € 1.321.000. Deze bedragen daarmee circa 18 % van de programmakosten.

C-7 Zijn de procedures voor het aanvragen van voorzieningen duidelijk voor cliënten?

De procedures voor het aanvragen van voorzieningen zijn niet altijd even duidelijk voor cliënten⁵² en vormen in de praktijk nogal eens een belemmering om een aanvraag in te dienen. Ook het ontbreken van één centraal aanspreekpunt en de verschillende “loketten” waar cliënten moeten zijn, kunnen leiden tot een beperking van het bereik en gebruik.

5.4 Hoe is invulling gegeven aan de kaderstellende en controlerende rol gemeenteraad?

De gemeenteraad heeft een belangrijke taak om inhoud en vorm te geven aan het lokale armoedebeleid. Dit zeker tegen de achtergrond van de decentralisaties van zorgtaken waardoor gemeenten een grotere verantwoordelijkheid hebben gekregen. Door het rijk zijn in dat kader ook financiële middelen naar de gemeenten overgeheveld die een relatie hebben met armoedebeleid.

D-1 Is de raad door het college voldoende betrokken bij de kaderstelling van het beleid?

De gemeenteraad is uitvoerig en op verschillende momenten betrokken geweest bij de totstandkoming van het armoedebeleid o.a. bij de opstelling van de kadernota.

D-2 Neemt de raad zelf initiatieven bij inhoudelijke beleidskeuzes t.a.v. specifiek gemeentelijk beleid?

De raad heeft een proactieve houding aangenomen door via moties meer scherpte aan te brengen in het te voeren armoedebeleid.

D-3 Is de raad actief betrokken bij financiële beleidskeuzes.

⁵² Dit bleek uit een interview met vertegenwoordigers van de voor de uitvoering van het armoedebeleid relevante organisaties op 3 juli 2017.

In tegenstelling tot de meer inhoudelijke aspecten heeft de raad weinig tot geen aandacht besteed aan de financiële aspecten van het armoedebelief in relatie tot de gemeentebegroting en jaarrekening. De oorzaak hiervan is wellicht gelegen in het feit dat in de raadsvoorstellen weinig aandacht aan de financiën wordt besteed.

D-4 Zijn er duidelijke afspraken met de raad gemaakt over de vorm en frequentie van de informatievoorziening over de uitwerking van het armoedebelief en over de evaluatie van het beleid?

Er zijn door het college met de raad geen duidelijke afspraken gemaakt over de vorm en frequentie van de informatievoorziening over de uitwerking en evaluatie van het armoedebelief.

In het kader van de P&C-cyclus heeft de raad verschillende momenten en mogelijkheden om de uitvoering van het beleid te toetsen. Hiervan wordt door de raad weinig tot geen gebruik gemaakt omdat de verschillende verantwoordingsdocumenten vrijwel geen expliciete informatie bevatten over het armoedebelief.

D-5 Wordt de raad tijdig geïnformeerd over ontwikkelingen binnen doelgroepen?

De raad wordt in beperkte mate geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen de doelgroepen van het armoedebelief. In 2014 is de Armoedemonitor 2014 en de Minima-effect-rapportage opgesteld. Sindsdien heeft het college geen actuele informatie met kwantitatieve gegevens meer beschikbaar gesteld.

OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

BELEID

Juni 2011	Kadernota Samen structureel sterker, armoedenota 2011-2014 (raadsbesluit 12 september 2011)
Maart 2014	Armoedemonitor Zoetermeer 2014 (KWIZ)
Mei 2014	Omvang en aard inkomensproblematiek in de gemeente Zoetermeer (Tympaan Instituut)
Juni 2014	Minima Effectrapportage 2014 (NIBUD)
Oktober 2014	Motie 1406-37a effectiviteit van het armoedebelid
December 2014	Kadernota Passend en met perspectief, Kadernota armoedebelid 2015-2018 (raadsbesluit 15 dec. 2014)
December 2014	Motie 1412-09, Leren van Ervaringen
December 2014	Motie 1412-23, Maatwerk, zelfredzaamheid, euro's en regels
December 2014	Motie 1412-24, Top 3-gemeenten armoedebelid
December 2014	Motie 1412-30, Kindpakket voor kinderen in armoede
Maart 2015	Memo aan de raad inzake acties en tijdpad uitvoering moties en amendementen ingediend op 15 december 2014

HERIJKING BELEID

September 2015	Rapport Goed op weg? Terugblik en vooruitblik op het armoedebelid in Zoetermeer (incl. indicatoren)
Oktober 2015	Raadsvoorstel, Rapport Goed op weg? Terugblik en vooruitblik op het armoedebelid in Zoetermeer
November 2015	Raadsbesluit, Rapport Goed op weg? Terugblik en vooruitblik op het armoedebelid in Zoetermeer
Januari 2016	Bijeenkomst Doeltreffend armoedebelid (verslag)

ZOETERMEERPAS EN KINDPAKKET

Mei 2015	Advies begeleidingscommissie over voorstel Herijking ZoetermeerPas en invulling kindpakket
September 2015	Raadsvoorstel Herijking ZoetermeerPas en kindpakket
Oktober 2015	Behandeling raadsvoorstel Herijking ZoetermeerPas en kindpakket in commissie Samenleving. Besloten werd dat er een nieuw voorstel moest komen.
Februari 2016	Memo aan de raad inzake vervolg op behandeling raadsvoorstel in commissie van 12 oktober 2015. Voor de Voorjaarsnota 2016 zal er een nieuw voorstel komen.

Maart 2016	Rapport bureau Radar Onderzoek naar de ervaring met en waardering van de ZoetermeerPas
Maart 2016	Enquête ZoetermeerPas-houders 2015
April 2016	Raadsvoorstel Herijking ZoetermeerPas en invulling kindpakket
Mei 2016	Advies begeleidingscommissie over (nieuw) voorstel Herijking ZoetermeerPas en kindpakket.
Mei 2016	Memo college/wethouders, stand van zaken digitalisering ZoetermeerPas
Juni 2016	Behandeling (nieuw) voorstel in commissie Samenleving
Juni 2016	Reactie college op advies Begeleidingscommissie over voorstel Herijking ZoetermeerPas en invulling kindpakket
Juli 2016	Raadsbesluit Herijking ZoetermeerPas en invulling kindpakket. Tevens is daarbij een motie (1607-09) aangenomen waarin het college werd opgeroepen zich maximaal in te spannen om de ZoetermeerPas en het kindpakket onder de aandacht te brengen bij kinderen en jongeren.
Oktober 2016	Memo college/wethouders, Bekendheid ZoetermeerPas en Kindpakket

AMBITIE TOP- 3

Maart 2016	Raadsvoorstel Koersen op Top-3 gemeenten armoedebeleid
April 2016	Raadsbesluit Koersen op Top-3 gemeenten armoedebeleid
Oktober 2016	Memo wethouder/college, Benchmark Armoedebeleid 2015, positie Zoetermeer (incl. rapport Divosa Benchmark Armoede en Schulden 2015)
April 2017	Memo college/wethouder, Rapporteren over stand van zaken Benchmark Armoedebeleid 2016

ALGEMEEN

Oktober 2016	Schriftelijke vragen fractie PvdA inzake kinderen in armoede
Oktober 2016	Beantwoording schriftelijke vragen PvdA inzake kinderen in armoede
Maart 2017	Schriftelijke vragen fractie Zoetermeer Vooruit inzake andere benadering armoedebestrijding.
April 2017	Beantwoording door college vragen fractie Zoetermeer Vooruit inzake andere benadering armoedebestrijding.
Mei 2017	Schriftelijke vragen fractie CDA inzake besteding Klijsma gelden ter bestrijding van armoede
Mei 2017	Beantwoording schriftelijke vragen fractie CDA inzake besteding Klijsma gelden ter bestrijding van armoede
Juni 2017	Memo proces voor besteding gelden voor armoedebestrijding onder kinderen

OVERZICHT GEINTERVIEWDEN

Bestuur

Taco Kuiper wethouder sociale zaken, werk en inkomen, armoedebeleid c.a.
Denise de Bruin, beleidsmedewerker Werk, Zorg en Inkomen

Medewerkers

Cock Weeda,
Annelie van Manen, beleidsmedewerker Werk, Zorg en Inkomen
Karien Damen,
Annemiek Enter,
Denise de Bruin, beleidsmedewerker Werk, Zorg en Inkomen

Vrijwilligersorganisaties

Ruud Montagne (Vluchtelingenwerk Zoetermeer)
Ton Glissenaar (SunZ)
Jan Korving (Zo Samen)
Jan de Vries (Schuldhelpmaatje)
Dirk Rijnbeek (Voedselbank Haaglanden)
John van Alphen (Humanitas, thuisadministratie)
Marijke Balk (Humanitas, thuisadministratie)
Jeroen Pronk (FormulierenBrigade Zoetermeer)
Marko Sikkkel (Stichting Leergeld)

Professionele organisaties

Eveline Bon (Kwadraad)
Sarina Grashoff (Kwadraad)
Sabine Wendling (Palet)
Marieke van Bijnen (Piëzo)

Gemeente

Annelie van Manen, beleidsmedewerker Werk, Zorg en Inkomen
Nico Waarbanaran, beleidsmedewerker Schuldhelpverlening

BIJLAGE 3

Vergelijking van cijfers (2015) Zoetermeer met cijfers benchmark Divosa

	Volgens gemeente	Benchmark Divosa	
		Zoetermeer	Gemiddelde (N=12)
Huishoudens tot 110 % van het Wsm	2) 11,2%	11%	13%
Werkenden behorend tot huishoudens tot 110 % Wsm	2) 23 %	29%	28%
Bereik minimaregelingen			
Individuele bijzondere bijstand	1) 20%	37%	47%
Kwijtschelding	1) 81%	102%	119%
Collectieve zorgverzekering	1) 42%	46%	37%
Inkomenstoeslag	1) 41%	27%	24,5%
Uitgaven per huishouden			
Individuele bijzondere bijstand	29,66	51,00	61,00
Collectieve zorgverzekering	24,13		
Inkomenstoeslag	9,43		
Beschermingsbewind	nb	6,00	24,00
Kwijtschelding	29,75	29,00	26,00
Sociale participatie	18,30	80,00	84,00
Particuliere initiatieven/fondsen	13,65	9,45	3,02
Noodfondsen	0,65	1,36	0,39
	125,57	176,81	198,41
Uitvoeringskosten	29,33	nb	nb
Schuldhelpverlening			
Uitgaven per inwoner	10,07	12,00	15,00
Uitgaven per persoon	nb	1.376	2.469
Schuldenlast (gemiddeld)	nb	53.000	38.316
Aantal schuldeisers (gemiddeld)	nb	11	15
1) Cijfers 2013 vlg. Armoedemonitoir 2014			
2) Cijfers 2014 volgens CBS			

BIJLAGE 4

Uitgaven minimabeleid 100.000+ gemeenten (excl. 4 grote steden)

Gemeente	Aantal inwoners per 1/1 2016	Begroting 2016		Aantal huishoudens		Uitgaven per huish.	
		absoluut (x € 1.000)	per inw.	Totaal Perc.	waarvan > 3 jaar	Totaal Perc.	waarvan > 3 jaar
Westland	104.960	6.870	65	3.696	1.470	1.859	4.673
Zoetermeer	124.107	10.449	84	5.939	2.857	1.759	3.658
Leiden	107.897	11.613	108	6.864	3.557	1.692	3.265
Apeldoorn	159.025	12.239	77	7.459	3.226	1.641	3.794
Tilburg	212.941	21.026	99	13.318	6.350	1.579	3.311
Haarlem	158.140	13.431	85	8.567	4.036	1.568	3.328
Arnhem	153.818	19.074	124	12.634	6.317	1.510	3.020
's-Hertogenbosch	172.064	12.356	72	8.225	3.948	1.502	3.130
Zaanstad	152.466	11.521	76	8.020	3.586	1.437	3.213
Emmen	107.584	9.692	90	6.774	3.202	1.431	3.027
Zwolle	124.896	8.373	67	6.320	2.901	1.325	2.886
Amersfoort	153.602	8.824	57	6.667	3.082	1.323	2.863
Nijmegen	122.533	16.356	133	12.744	6.552	1.283	2.496
Ede	112.427	5.177	46	4.123	1.736	1.256	2.982
Enschede	158.351	15.705	99	12.603	6.334	1.246	2.479
Breda	181.611	11.894	65	9.677	4.608	1.229	2.581
Venlo	100.371	7.928	79	6.556	3.256	1.209	2.435
Delft	101.034	7.057	70	5.905	2.953	1.195	2.390
Maastricht	122.561	10.037	82	8.890	4.674	1.129	2.148
Almere	198.145	10.595	53	9.998	4.263	1.060	2.486
Leeuwarden	151.608	8.492	56	8.254	3.987	1.029	2.130
Haarlemmermeer	144.518	4.665	32	4.600	1.955	1.014	2.386
Alkmaar	107.615	5.623	52	5.916	2.742	950	2.051
Groningen	200.952	15.529	77	16.707	8.806	929	1.763
Alphen aan den Rijn	107.960	2.675	25	3.738	1.558	716	1.717
Eindhoven	224.755	10.104	45	14.239	7.070	710	1.429
Dordrecht	118.801	1.555	13	7.497	3.774	207	412

Bron: CBS Statline Gemeentebegrotingen 2016 en Laag en langdurig inkomen in 2014

Bestuurlijke nota



Bestuurlijke nota

Armoedebelaid

September 2017

Bestuurlijke nota onderzoek armoedebeleid

Inleiding

In haar jaarplan 2017 heeft de rekenkamercommissie een onderzoek naar het armoedebeleid aangekondigd.

De armoedeproblematiek is lastig in kaart te brengen. Het armoedebeleid is volop in beweging door het veranderde rijksbeleid. Het is een uitdaging om maatwerk te combineren met een integrale aanpak.

In Zoetermeer zijn er veel organisaties die zich bezig houden met armoedebeleid. De maatschappelijke betrokkenheid bij mensen met armoede is dus groot. Dit is positief, de gemeente hoeft daardoor niet alles zelf te doen, maar het maakt het veld waarin ook het beleid wordt uitgevoerd wel minder overzichtelijk.

Focus van het onderzoek van de rekenkamercommissie is voor de raad inzichtelijk maken waaruit het Zoetermeerse armoede- en minimabeleid bestaat, wat de doelen van het beleid zijn en welke middelen worden ingezet om die doelen te bereiken. Ook wil de rekenkamercommissie met het onderzoek antwoord geven op de vraag wat de effecten van het beleid in de samenleving zijn.

Conclusies

De rekenkamercommissie trekt op basis van de analyse van de nota van bevindingen de volgende conclusies:

Conclusie 1: De raad is betrokken bij het armoedebeleid en heeft concreet armoedebeleid geformuleerd.

De raad heeft in 2014 een kadernota armoedebeleid vastgesteld.

Bij de vaststelling van de kadernota heeft de raad acht moties en één amendement aangenomen. De raad toont zich hiermee betrokken. Aan de financiële kant van het armoedebeleid heeft de raad de afgelopen jaren echter weinig aandacht besteed.

Conclusie 2: Het overzicht in het armoedebeleid ontbreekt voor de gemeenteraad

De samenhang van het armoedebeleid met andere onderdelen van het sociaal beleid is niet in de kadernota uitgewerkt. De bij de behandeling van de kadernota aangenomen en ten uitvoer gebrachte moties zijn niet verwerkt in de kadernota. De raad heeft geen volledig en actueel overzicht van het gemeentelijk armoedebeleid en kan hierdoor haar controlerende taak niet goed uitvoeren.

Conclusie 3: Op grond van de benchmark die Zoetermeer gebruikt kan niet worden vastgesteld of de gemeente tot de top 3 behoort wat betreft armoedebeleid.

De raad heeft besloten om de benchmark van Divosa te gebruiken. Daarbij wordt Zoetermeer op 20 punten vergeleken met 12 andere gemeenten tussen 50.000 en 160.000 inwoners. Om uit deze vergelijking een ranking af te leiden moet aan elk van de indicatoren een bepaald gewicht worden gegeven. Op onderdelen wijken de cijfers van de gemeente

duidelijk af van de cijfers die Divosa voor Zoetermeer hanteert. Onduidelijk is of de indicatoren in alle deelnemende gemeenten op dezelfde wijze worden gehanteerd. Hierdoor kan niet bepaald worden of Zoetermeer al dan niet tot de top 3 van Nederland behoort op het gebied van armoedebeleid.

Conclusie 4: De doeltreffendheid van het armoedebeleid is niet goed te bepalen en de effecten ervan zijn beperkt inzichtelijk.

Vooraf is een beperkt aantal prestatiedoelen vastgesteld, waardoor de doeltreffendheid van het armoedebeleid in zijn algemeenheid niet goed te bepalen is. In de programmabegroting zijn streefwaarden vastgelegd voor het bereik van minimaregelingen in % van de doelgroep en voor het aantal bijstandsuitkeringen. Het college hanteert als prestatie-indicatoren het aantal ontvangers van bijzondere bijstand en het aantal personen met individuele inkomenstoeslag¹.

In het sociaal domein zijn effecten vaak niet eenvoudig meetbaar en te herleiden tot de inzet van beleidsinstrumenten. Hierdoor ontbreekt ook het inzicht welke prestaties zijn geleverd.

Conclusie 5: De uitkomsten van het Nibud onderzoek zijn onvoldoende gebruikt in de kadernota

De minima-effectrapportage van het Nibud wijst uit dat bepaalde doelgroepen meer ondersteuning nodig hebben dan andere.

Conclusie 6: Zoetermeer gebruikt verschillende kanalen om inwoners te informeren over voorzieningen op het gebied van armoede.

De website van de gemeente Zoetermeer biedt informatie over wat de gemeente aanbiedt. Het aanbod van maatschappelijke organisaties is niet eenvoudig te vinden. Verder blijkt dat de procedures voor het aanvragen van voorzieningen niet altijd duidelijk zijn voor inwoners en dan een belemmering vormen voor het indienen van een aanvraag.

Conclusie 7: Van bestaande regelingen en voorzieningen voor minima wordt beperkt gebruik gemaakt. Uit de programmabegroting spreekt niet de ambitie om het bereik van minima-regelingen te vergroten.²

In 2015 bedroeg het bereik van minima-regelingen 68% van de doelgroep. Voor de jaren 2017 tot 2020 staat de streefwaarde op 65%.

Conclusie 8: In Zoetermeer zijn veel organisaties actief op het gebied van armoedebeleid. Dat bevordert een goede koppeling tussen vraag en aanbod. De gemeente werkt goed samen met deze organisaties. Tussen de organisaties vindt veel overleg plaats maar er is gebrek aan afstemming en regie.

Conclusie 9: De uitgaven voor armoedebeleid bedragen volgens de gemeentebegroting en de rekening ruim 10 miljoen euro per jaar. De verantwoording naar de raad is onvoldoende.

Een volledige uitsplitsing van dit bedrag over (de verschillende vormen van) inkomensondersteuning, sociale participatie en schuldhulpverlening blijkt niet beschikbaar. Uiteindelijk hebben de onderzoekers rond 98% van de kosten in 2015 en 2016 in kaart

¹ Zie het rapport van de rekenkamercommissie over de nulmeting decentralisaties sociaal domein.

² Zie het rapport van de rekenkamercommissie over de nulmeting decentralisaties sociaal domein

kunnen brengen. Daarbij valt op de forse stijging in 2016 van de kosten van schuldhelpverlening. Het aandeel van de uitvoeringskosten voor de regelingen en voorzieningen voor inkomensondersteuning en voor sociale participatie bedragen rond 18 procent. Dat is een verantwoord niveau – dat mede wordt gerealiseerd door de inzet van vrijwilligers(organisaties).

Conclusie 10: Er zijn door het college en de raad geen duidelijke afspraken gemaakt over de vorm en frequentie van de informatievoorziening over de uitwerking en evaluatie van het armoedebeleid.

Op basis van de in de vorige paragraaf getrokken conclusies doet de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen.

Aanbevelingen

Aan de raad:

Aanbeveling 1: Stel een nieuwe kadernota op

Het armoedebeleid heeft zich sinds 2014 verder ontwikkeld. Leg komend jaar in een nieuwe kadernota het armoedebeleid in zijn volledige samenhang vast. Dat geeft de raad inzicht in het beleid; zo kan hij zijn kaderstellende en controlerende taak goed uitvoeren. Bovendien biedt een actuele kadernota ook inzicht en overzicht aan de maatschappelijke organisaties die een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van armoede in Zoetermeer.

Aanbeveling 2: Maak bij het opstellen van de kadernota goed gebruik van de informatie uit een (actuele) Armoedemonitor en Minima-effectrapportage van het Nibud.

De uitkomsten van de minima-effectrapportage van het Nibud geven aanleiding om doelgroepenbeleid te heroverwegen. Zo blijken vooral alleenstaanden onder de 65 en gezinnen met kinderen maandelijks geld tekort te komen.

Aanbeveling 3: Laat het streven om tot de beste 3 van Nederland te behoren los, en richt de ambitie op een aantal concrete doelen.

Aanbeveling 4: Maak afspraken met het college over de informatievoorziening over de ontwikkeling van het armoedebeleid.

Aan het college:

Aanbeveling 5: Zorg voor overzicht voor inwoners in verschillende instanties en de verschillende regelingen op het gebied van armoedebeleid.

Aanbeveling 6: Neem als gemeente de regie in overleggen met maatschappelijke organisaties en bewaar het overzicht.

Neem als gemeente de regie in de overleggen met de instanties op het gebied van armoedebelief. Dit geeft de gemeente de mogelijkheid haar armoedebelief beter in te zetten, geeft steun aan maatschappelijke organisaties en hun vrijwilligers en zorgt voor scherper inzicht in de armoedeproblematiek in Zoetermeer. Doel moet zijn dat gemeente en maatschappelijke organisaties samen als een effectief netwerk gaan opereren dat inwoners na een eerste contact direct weet door te verwijzen naar de instantie(s) die effectief en met maatwerk ondersteuning kan/kunnen bieden.

Aanbeveling 7: Zorg voor een volledige en heldere financiële verantwoording van het armoedebelief.

Het is belangrijk dat de raad de ontwikkeling van de uitgaven voor de verschillende onderdelen van het armoedebelief goed kan volgen. Daartoe krijgt de raad nu onvoldoende informatie.

Bestuurlijke reactie



gemeente

Zoetermeer

> Retouradres Postbus 15, 2700 AA Zoetermeer

Rekenkamercommissie Zoetermeer
t.a.v. de heer M. Bos
Postbus 15
2700 AA ZOETERMEER

Cc: E.J. Wallet-Boers, afdeling griffie (e.j.wallet-boers@zoetermeer.nl)

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek 'Armoedebeluid gemeente Zoetermeer'

Geachte heer Bos,

Op 5 september 2017 ontvingen wij per email uw onderzoeksrapport 'Onderzoek naar het armoedebeluid gemeente Zoetermeer' bestaande uit een nota van bevindingen en een bestuurlijke nota. U verzoekt in de begeleidende brief om onze bestuurlijke reactie op het rapport. Met deze brief maken wij graag gebruik van de mogelijkheid te reageren.

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van de nota van bevindingen en de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Met uw commissie onderschrijven wij de constatering dat het in kaart brengen van de armoedeproblematiek in Zoetermeer lastig is. Het beleid ter bestrijding van armoede maakt onderdeel uit van een complex aan wet- en regelgeving in het sociaal domein. Naast diverse socialezekerheidswetten om de inkomenspositie en arbeidsinschakeling van mensen te bevorderen, is er samenhang met ander beleid om de participatie te bevorderen (zoals schuldhelpverlening, onderwijs, wonen, zorg etc). Op al deze terreinen is er de afgelopen jaren bovendien veel verandering geweest.

Wij bevinden ons als gemeente nog midden in de fase van transformatie die gericht is op betere werkwijzen en innovatie binnen het sociaal domein. De bedoeling van de transformatie is dat inwoners snel en goed geholpen worden bij zorg- en ondersteuningsvragen en hun deelname aan de samenleving. Daarin staat maatwerk voor ons centraal. Al werkend en lerend richten we beleid en uitvoering steeds meer in vanuit een integrale aanpak. Armoedebeluid staat in die zin dus zeker niet los. De rol van maatschappelijke organisaties is daarbij, zeker als het gaat om het tegengaan van armoede en schulden, steeds belangrijker geworden. Wij zijn er trots op dat Zoetermeer armoede hoog op de agenda heeft staan en daarin blijft investeren.

Bezoekadres

Markt 10
2711 CZ Zoetermeer

Postadres

Postbus 15
2700 AA Zoetermeer

Telefoon 14 079

www.zoetermeer.nl

Datum

28-9-2017

Uw kenmerk

Ons kenmerk

2017/8144

Bijlagen

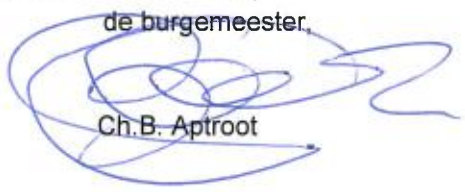
1

Wij zijn blij met uw aanbevelingen die ons enkele concrete handvatten bieden voor de plannen die wij voor vernieuwing van het armoedebeleid zien. Onze bestuurlijke reactie op de bestuurlijke nota geven wij in de bijlage weer.

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer,
de secretaris, de burgemeester,



drs. H.M.M. Koek



Ch. B. Aptroot

Bestuurlijke reactie van college van Burgemeester en Wethouders op de bestuurlijke nota van het rekenkameronderzoek 'Armoedebeleid gemeente Zoetermeer'

Conclusie 1: De raad is betrokken bij het armoedebeleid en heeft concreet armoedebeleid geformuleerd.

Reactie college

Het college onderschrijft de bevinding dat de gemeenteraad betrokken is bij het armoedebeleid en concreet beleid heeft geformuleerd. Die betrokkenheid reikt verder dan de behandeling van de kadernota uit 2014. Bij de behandeling van de beleidsplannen Wmo en Jeugd en de Participatiewet heeft de raad aandacht gehad voor de relatie met armoedebeleid. De financiële kant van het armoedebeleid kreeg op diverse momenten in de raad aandacht in de planning- en controlcyclus.

Conclusie 2: Het overzicht in het armoedebeleid ontbreekt voor de gemeenteraad.

Reactie college

Het college erkent dat het overzicht van het armoedebeleid en daaraan gerelateerde besluitvorming omvangrijk en complex is, maar onderschrijft uw conclusie over de redenen daarvoor, niet. Dat de samenhang van het armoedebeleid met andere onderdelen van het sociaal beleid niet in de kadernota is uitgewerkt is inherent aan het feit dat de nota opgesteld is ten tijde van de transitie. De invoering van de decentralisaties (per 2015) was nog geen feit en op de beleidsterreinen van Wmo, Jeugd en de Participatiewet waren aparte beleidsplannen gelijktijdig in ontwikkeling. De bij de behandeling van de kadernota aangenomen moties en amendement zijn niet in de kadernota verwerkt. Dit is bestuursrechtelijk ook niet de geëigende weg. De raad is over de wijze van afdoening van moties conform afspraak en binnen de gestelde termijnen geïnformeerd.

Conclusie 3: Op grond van de benchmark die Zoetermeer gebruikt kan niet worden vastgesteld of de gemeente tot de top 3 behoort wat betreft armoedebeleid.

Reactie college

In 2014 heeft het college de ambitie uitgesproken om met betrekking tot armoedebeleid tot de meest succesvolle gemeenten in Nederland te behoren. Hierover is uitgebreid gesproken met de raad. Daarbij is door de raad terecht ook aandacht gevraagd voor de wereld 'achter de cijfers'. In 2016 heeft de raad besloten om aan te sluiten bij de landelijke benchmark van Divosa als instrument om te bepalen waar Zoetermeer staat ten opzichte van andere gemeenten als het gaat om goed armoedebeleid. Het betreft bij het opstellen van de rapportage hierover de nodige voorzichtigheid om de benchmarkgegevens in de juiste context te interpreteren. Het college erkent daarbij de beperkingen van meetbaarheid en bewandelt een praktische weg: al werkend en lerend continu werken aan verbetering van beleid. In het najaar verschijnt de actuele benchmarkrapportage over armoede en zal de raad hierover worden geïnformeerd.

Conclusie 4: De doeltreffendheid van het armoedebeleid is niet goed te bepalen en de effecten ervan zijn beperkt inzichtelijk.

Reactie college

Het college erkent het feit dat het niet eenvoudig is om de effecten van armoedebeleid te meten. De opgave binnen het sociale domein ligt naast (meetbare) effectiviteit dan ook nadrukkelijk op het realiseren van 'merkbare' verschillen die betrokkenen ervaren. Tegelijkertijd vinden wij het belangrijk om ambitie te tonen en een realistisch prestatieniveau na te streven bij het op peil houden van een goed voorzieningenniveau en het vergroten van het bereik van het armoedebeleid. Door deel te nemen aan een benchmark en in gesprek te blijven met inwoners en maatschappelijke partners krijgen we inzicht in onze prestaties. Onderdeel van de transformatieproces in Zoetermeer is om samen met de raad te onderzoeken wat betere indicatoren van doeltreffend beleid zijn.

Conclusie 5: De uitkomsten van het Nibud onderzoek zijn onvoldoende gebruikt in de kadernota.

Reactie college

Het college hecht zeker waarde aan het Nibud-rapport. Het geeft inzicht in het effect van landelijke regelingen zoals de huur- en zorgtoeslag, maar ook gemeentelijke inkomensondersteunende

regelingen. Inzichten hieruit, hebben na gesprekken met interne en externe uitvoerenden, geleid tot een visie op het armoedebeleid van Zoetermeer – mede in relatie tot het zorgbeleid en participatie via werk.

Als het gaat om de koopkracht van diverse huishoudtypes willen we niet veralgemeniseren. Maatwerk is juist het leidende principe omdat de individuele situatie van elk huishouden bepalend is voor ondersteuning. Het Nibud-rapport laat ook zien dat de best passende oplossing van de situatie afhangt en dat er niet één geschikte oplossing voor een bepaalde doelgroep is. Een focus op doelgroepen strookt bovendien niet met landelijk beleid en het afschaffen van categoriale regelingen voor doelgroepen.

Conclusie 6: Zoetermeer gebruikt verschillende kanalen om inwoners te informeren over voorzieningen op het gebied van armoede.

Reactie college

De commissie benoemt hiermee een essentieel onderwerp. Het college onderkent het grote belang van verschillende kanalen om het bereik van voorzieningen te vergroten en blijft hierop inzetten. Duidelijke communicatie voor en naar inwoners is een voortdurend punt van aandacht. Aandacht voor een samenhangend aanbod en laagdrempelige aanvraagprocedures horen daar ook bij.

Conclusie 7: Van bestaande regelingen en voorzieningen voor minima wordt beperkt gebruik gemaakt. Uit de programmabegroting spreekt niet de ambitie om het bereik van minima-regelingen te vergroten.

Reactie college

In de Programmabegroting 2017 – 2020 is per abuis het percentage bereik minimaregelingen voor de komende jaren op 65% blijven staan. De raad heeft hierover technische vragen gesteld en kennis genomen van onze beantwoording tijdens het begrotingsdebat (31 oktober en 7 november 2016¹). Zoals in de kadernota Armoede staat, zet het college zich in op een groter bereik van voorzieningen. Op basis van de kadernota ambities en de 68% van het Jaarrekeningresultaat in 2016 is de effectindicator voor de komende jaren een bereik van 70%. In de nieuwe programmabegroting (2018) zorgen wij dat dit goed komt te staan.

Conclusie 8: In Zoetermeer zijn veel organisaties actief op het gebied van armoedebeleid. Dat bevordert een goede koppeling tussen vraag en aanbod. De gemeente werkt goed samen met deze organisaties. Tussen de organisaties vindt veel overleg plaats maar er is gebrek aan afstemming en regie.

Reactie college

Het college vindt het belangrijk dat er veel (vrijwilligers) organisaties zijn die een waardevolle bijdrage leveren aan het ondersteunen van kwetsbare inwoners. Armoedepartners vinden elkaar in diverse overleggen en samenwerkingsverbanden. Begin 2017 is de overlegstructuur met armoedepartners en de gemeente in het Breed Overleg Armoede Zoetermeer (BOAZ) vernieuwd. Wij spelen hierin een verbindende en organiserende rol, waarin er samen met netwerkpartners wordt gewerkt aan een gezamenlijk resultaat. Wij zijn dan ook blij met uw constatering dat de gemeente goed samenwerkt met deze organisaties. Uw conclusie over afstemming en regie bespreken wij graag met de partners in het BOAZ-netwerk. Dit past binnen ons streven om een gemeente te zijn waar kennis, lerend werken en netwerken centraal staan.

Conclusie 9: De uitgaven voor armoedebeleid bedragen volgens de gemeentebegroting en de rekening ruim 10 miljoen euro per jaar. De verantwoording naar de raad is onvoldoende.

Reactie college

Het college herkent zich niet in deze conclusie die in onze ogen ook niet strookt met de gegeven toelichting. Een volledige uitsplitsing van de bestanddelen van de armoede middelen is beschikbaar. Daar waar van toepassing zijn wijzigingen ten opzichte van de begroting altijd in de periodieke verantwoordingsrapportages aan de raad gemeld. We constateren derhalve aanmerkelijke verschillen tussen het aangeleverde cijfermateriaal en het uiteindelijk gepresenteerde financieel overzicht. De

¹ Zie [Beantwoording technische vragen Programmabegroting 2017 – 2020 en 2^e tussenbericht](#)

weergave van het financieel overzicht in het onderzoek is daardoor onjuist. Wij betreuren het dat de onderzoekers niet op transparante wijze hebben kunnen weergeven hoe hun conclusie te herleiden is.

Conclusie 10: Er zijn door het college en de raad geen duidelijke afspraken gemaakt over de vorm en frequentie van de informatievoorziening over de uitwerking en evaluatie van het armoedebeleid.

Reactie college

Het college herkent zich niet in deze conclusie. In november 2015 is de evaluatie 'Goed op weg?! Terugblik en vooruitblik op het armoedebeleid in Zoetermeer' in de raad besproken. Voor de uitwerking van en evaluatie van het armoedebeleid geldt verder dat het college de raad via de planning- en controlcyclus informeert. Daarnaast informeert het college de raad via de voorjaars- en najaarsdebatten en tussenberichten over armoedebeleid. Informatie over de uitwerking van het armoedebeleid is bovendien ook gebeurd bij de bespreking van gerelateerde beleidsonderwerpen zoals de beleidsplannen Wmo en Jeugd en Participatiewet.

Aanbevelingen

Voor de raad zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 1: Stel een nieuwe kadernota op.

Reactie college

Het college onderschrijft deze aanbeveling. De beleidsperiode van de kadernota 'Passend en met perspectief' loopt van 2015 - 2018. Het college is voornemens om in 2018 voorbereidende stappen te nemen zodat de raad een nieuwe kadernota voor de beleidsperiode 2019 – 2022 kan vaststellen.

Aanbeveling 2: Maak bij het opstellen van de kadernota goed gebruik van de informatie uit een (actuele) Armoedemonitor en Minima-effectrapportage van het Nibud.

Reactie college

Het college ziet de meerwaarde in het gebruikmaken van periodiek onderzoek in de vorm van de minima-effectrapportage van het Nibud en andere kennisinstituten. Voor het opstellen van de nieuwe kadernota zal het college daarom wederom gebruik maken van inzichten uit diverse onderzoeken.

Aanbeveling 3: Laat het streven om tot de beste 3 van Nederland te behoren los, en richt de ambitie op een aantal concrete doelen.

Reactie college

Het college onderschrijft de aanbeveling om concrete doelen voor het armoedebeleid te formuleren. Wij erkennen de beperkingen van een ranking die onvoldoende kan weergeven hoe het armoedebeleid steeds in ontwikkeling is en praktisch aan oplossingen werkt. Met de 'top 3' heeft het college vooral haar ambitie willen uitdrukken in het streven naar een doeltreffend armoedebeleid. In de aangekondigde rapportage zullen wij inzicht geven in de resultaten in vergelijking met andere gemeenten.

Aanbeveling 4: Maak afspraken met het college over de informatievoorziening over de ontwikkeling van het armoedebeleid.

Reactie college

Het college kan zich vinden in deze aanbeveling die bij de totstandkoming van de nieuwe kadernota kan worden opgevolgd.

Voor het college zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 5: Zorg voor overzicht voor inwoners in verschillende instanties en de verschillende regelingen op het gebied van armoedebeleid.

Reactie college

Het college kan zich vinden in deze aanbeveling die reeds een actiepuntenpunt is van het Breed Overleg Armoedepartners Zoetermeer (BOAZ).

Aanbeveling 6: Neem als gemeente de regie in overleggen met maatschappelijke organisaties en bewaar het overzicht.

Reactie college

Het college onderschrijft het belang van goede samenwerking met de armoedepartners in Zoetermeer. Wij zien het functioneren van het breed overleg als een onderwerp om gezamenlijk met partners over in gesprek te gaan.

Aanbeveling 7: Zorg voor een complete financiële verantwoording van het armoedebeleid.

Reactie college

Het college betreurt de teneur van deze aanbeveling als die suggereert dat er geen complete financiële verantwoording van het armoedebeleid is.

Zie ook de bestuurlijke reactie van conclusie 9.

Bijlagen

Aan

De leden van de gemeenteraad

Datum

9 januari 2018

Van

Bijlage

-

Onderwerp

Onderzoek armoedebeleid

Geachte leden van de gemeenteraad,

Onlangs heeft uw raad het onderzoek van de rekenkamercommissie naar het armoedebeleid besproken.

Tijdens de bespreking in de raadscommissie was één van de tabellen van het rapport – ondanks herhaald aandringen van de onderzoekers – nog niet sluitend. De wethouder beloofde er nog voor de vergadering van uw raad voor te zorgen dat deze tabel alsnog sluitend zou zijn. U kreeg inderdaad nog voor aanvang van de raadsvergadering een aangepaste tabel.

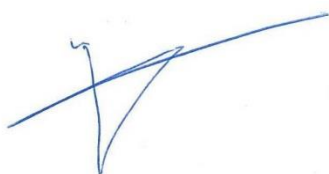
De rekenkamercommissie heeft deze tabel aan de onderzoekers voorgelegd. Zij stellen vast dat:

- de nu voorgelegde uitsplitsing van kosten niet goed aansluit bij de Kadernota Armoedebeleid Passend en met Perspectief;
- de baten niet in mindering worden gebracht op de lasten maar als één bedrag worden verantwoord, waardoor onduidelijk is op welke kostenrubriek de baten betrekking hebben;
- de cijferopstelling een nieuwe post introduceert, namelijk 'voorziening dubieuze debiteuren'.

De rekenkamercommissie ziet in de nieuwe versie van tabel 13 van het rapport geen aanleiding om haar conclusies en aanbevelingen te herzien.

De gemeente heeft over 2015 en 2016 met betrekking tot de afzonderlijke onderdelen van het armoedebeleid herhaaldelijk verschillende cijfers gepresenteerd. De rekenkamercommissie gaat ervan uit dat de verantwoording over 2017 sluitend zal zijn.

Hoogachtend,



Marko Bos
Voorzitter rekenkamercommissie

Rekenkamercommissie Zoetermeer
Postbus 15 2700 AA Zoetermeer

Voor technische vragen kunt u zich wenden tot:
Naam : Rekenkamercommissie
Telefoonnummer : 079 - 346 8563
E-mailadres : e.j.wallet-boers@zoetermeer.nl

rekenkamercommissie@zoetermeer.nl
www.zoetermeer.nl/rekenkamercommissie