

Armoedebeloid in Opmeer

Eindrapport

2015

Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer

3 maart 2015

Voorwoord

Waarom is dit rapport van belang, wat is de toegevoegde waarde?

In de periode rond 2010 was sprake van een veranderende balans tussen sociale en economische doelstellingen in overheidsbeleid: van het beschermen van mensen tegen de risico's van het bestaan (ziekte, ouderdom, werkloosheid) naar meer kostenbesparing, privatisering en deregulering van het sociale beleid. Nu beluisteren we steeds meer oproepen voor aandacht voor de aanpak van armoede en schulden, zowel voor het opnemen in nieuwe collegeprogramma's en de begroting voor 2015 als bij het benutten van samenwerking met lokale en regionale organisaties. Dit is nodig omdat de armoede in Nederland en ook in Opmeer toeneemt en andere karakteristieken krijgt. Gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheden en in verhouding minder middelen. De wetgeving en uitvoering in het sociale domein verandert drastisch. Allemaal factoren die een fors effect hebben op het bereiken van de gemeentelijke ambities en de maatschappelijke opgaven rondom armoedebelaid. Dit rapport geeft aanbevelingen om de sturing en controle beter af te stemmen op deze veranderende context.

Welke aspecten van armoedebelaid worden belicht?

In dit rapport beoordelen wij in eerste instantie of en hoe het armoedebelaid doeltreffend, doelmatig en rechtmatig is uitgevoerd in de afgelopen raadsperiode (ex post). We richten ons op die onderdelen van het armoedebelaid, waar de gemeentelijke beleidsmatige invloed het grootst is: de bijzondere bijstand en de schuldhelpverlening. Juist omdat er sprake is van een sterk veranderende context kijken we ook naar hoe de sturing en controle in de toekomst (ex ante) ingericht moet worden om ook in komende raadsperiodes grip te houden op de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het armoedebelaid. We kijken daarom ook naar de samenhang met aanpalende beleidsvelden, zowel beleidsmatig als wat betreft de organisatie van de uitvoering.

Voor wie is het rapport bestemd en hoe kan het worden gebruikt?

Dit rapport is bestemd voor raadsleden, die vanuit hun toenemende verantwoordelijkheid en met beperking in tijd, de kwaliteit van hun kaderstelling en controle verder willen verbeteren. Passend bij de nieuwe dynamiek. Bijvoorbeeld door goed inzicht en overzicht te hebben in de Opmeerse armoedeproblematiek (doelgroepen), zodat lokale beleidskeuzes effectief vertaald kunnen worden in de wijze van uitvoering. Ons advies is dit rapport, en specifiek de aanbevelingen, te gebruiken bij het voornemen voor herziening van het armoedebelaid en bij de vormgeving van de activiteiten van alle betrokken partijen bij armoedeproblematiek. Wij hopen dat het onderzoeksproces en dit rapport bijdragen aan de reflectie op het armoedebelaid in Opmeer.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zijn de uitkomsten samengevat en geven we onze aanbevelingen en beschouwing op hoofdlijnen. In hoofdstuk 2 hebben we (de veranderingen in) het wettelijk kader, het beleid in Opmeer en ons opgestelde normenkader beschreven. In hoofdstuk 3 gaan we in op het beleid en de praktijk van de bijzondere bijstand in Opmeer. In hoofdstuk 4 doen we dat voor de schuldhelpverlening. In deze laatste 2 hoofdstukken bespreken we ook hoe dit zich verhoudt tot het normenkader.

Wij willen afsluiten met een woord van dank aan onze contactpersonen voor dit onderzoek: de heren M. Koomen en R. Luiks. Zij hebben informatie en stukken aangeleverd en tijd vrijgemaakt om met ons te spreken.

De Rekenkamercommissie
Henk Wokke (voorzitter)
Nelleke Domburg
Karin Cornet

Inhoudsopgave

1	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	4
1.1	Inleiding op armoedebeleid	4
1.2	Hoofdpunten integraal beleid	5
1.3	Hoofdpunten bijstand en bijzondere bijstand	5
1.4	Hoofdpunten schuldhulpverlening	6
1.5	Aanbevelingen	7
1.6	Rangschikking aanbevelingen	9
2	Wetgeving, beleid en normenkader	10
2.1	Wettelijke kaders en beleid	10
2.2	Onderzoeksopzet en normenkader	13
3	Bijstand en bijzondere bijstand	16
3.1	Kerngegevens	16
3.2	Beoordeling gemeentelijk beleid	17
3.3	Beoordeling betrokkenheid gemeenteraad	20
4	Schuldhulpverlening	24
4.1	Kerngegevens	24
4.2	Beoordeling gemeentelijk beleid	25
4.3	Beoordeling betrokkenheid gemeenteraad	28
	Bijlage 1 Verantwoording en literatuuroverzicht	30
	Bijlage 2 Afkortingen en begrippen	32
	Bijlage 3 Normenkader	34
	Bijlage 4 Programmabegroting en jaarstukken	35
	Bijlage 5 Interactie met de gemeenteraad	37
	Bijlage 6 Bestuurlijk wederhoor en reactie RKC	38

1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1 Inleiding op armoedebeluid

De economische crisis die eind 2008 begon, had vanaf 2011 een duidelijk effect op de toename van de armoede in Nederland. In 2009 was het aandeel van huishoudens met een laag inkomen 7,6%. In 2012 was dit percentage toegenomen tot 9,4%. De verwachting is dat dit in 2014 verder zal oplopen tot boven de 10% (717.000) huishoudens. Het aandeel huishoudens met weinig inkomen dat zich genoodzaakt ziet schulden te maken, is de afgelopen jaren toegenomen van 5,4% in 2008 naar 7,9 % in 2013 (CBS, 2013).

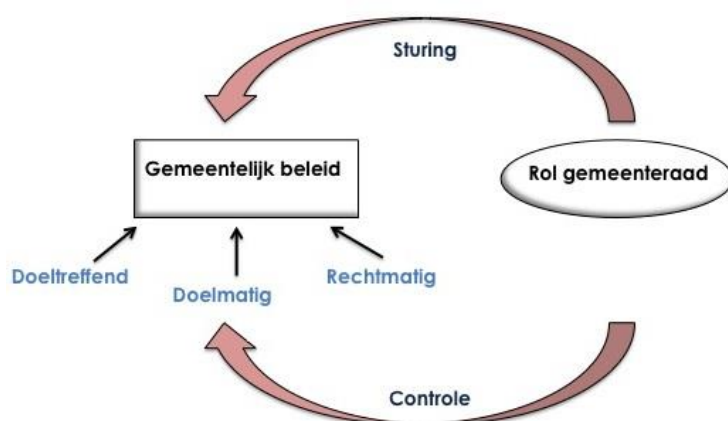
De beleidsruimte voor gemeenten bij armoedebeluid is in deze kabinetsperiode verruimd. Het kabinet heeft gesteld dat - binnen de gestelde wettelijke kaders - het college van gemeenten de beleidsruimte heeft om meer keuzes te maken bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van tegemoetkomingen in de koopkracht. Daarbij is ook een rol weggelegd voor de gemeenteraad. De regering gaat er van uit dat dit kan, omdat gemeenten de doelgroep van uitkeringsgerechtigden en een deel van de doelgroep van sociale minima kennen vanuit de uitvoering van de bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid (Ministerie van SZW, 2014).

Armoedebeluid is volgens Divosa een van de weinige beleidsterreinen waarover gemeentelijke bestuurders veel eigen zeggenschap hebben. Wel is er steeds meer beperking van beschikbare middelen. Gemeenten hebben een essentiële rol in de lokale regie van hulpverlening en kunnen in het kader van de Wmo en de decentralisaties samenhangend beleid ontwikkelen.

Deze problematiek en de landelijke ontwikkelingen zijn ook relevant voor de gemeente Opmeer. Het armoedebeluid wordt gedeeltelijk door de gemeente zelf ontwikkeld en uitgevoerd. Daarnaast is er sprake van samenwerking met externe partijen en wordt er in samenwerking met andere gemeenten in West-Friesland nieuw beleid ontwikkeld. Hoe is de sturing en controle hierop geregeld? Is het effectief, doeltreffend, doelmatig en rechtmatig? En is er voldoende samenhang?

Dit rapport gaat in op deze materie en de vragen daarbij voor Opmeer. De RKC heeft dit rapport gebaseerd op de Onderzoeksopzet Armoedebeluid in Opmeer (september 2014). Voor de leesbaarheid van dit rapport zijn in paragraaf 2.2 de doelstelling, de probleemstelling, de onderzoeksvragen en de afbakening kort weergegeven.

Het normenkader voor het onderzoek naar armoedebeluid sluit direct aan op de onderzoeksvragen (zie H.2): er zijn normen gedefinieerd voor de beoordeling van het gemeentelijk beleid (doeltreffend, doelmatig, rechtmatig) en normen die betrekking hebben op de rol van de gemeenteraad (sturing en controle).



Figuur 1.1 Conceptueel normenkader voor armoedebeluid

We hebben in een interactieve sessie met o.a. leden van de commissie Samenlevingszaken het normenkader en de bevindingen uit de hoofdstukken 3 en 4 besproken, met als doel gezamenlijk zicht te krijgen op wat zij belangrijk vinden bij de vormgeving van de sturing en controle (bijlage 5).

1.2 Hoofdpunten integraal beleid

Er is sprake van een opwaartse trend in het aantal huishoudens met een laag inkomen. In Opmeer wordt voor ultimo 2014 geraamd dat er 510 huishoudens (11%) zijn met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Het aantal kinderen < 18 jaar in huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum bedraagt 220 (Stimulansz, 2014).

Armoede en minimabeleid vinden hun basis in wetgeving, vooral in de Wwb (Wet werk en bijstand) en sinds 2012 in de Wgs (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening). De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van de algemene bijstand en heeft een beleidsrol bij bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Zij heeft hierbij beleidsvrijheden voor de uitvoering. Er komen per 1 januari 2015 diverse veranderingen in de Wwb, zodat gemeenten hun beleid en uitvoeringspraktijk opnieuw moeten herijken. Vanuit het rijk krijgt Opmeer, naast de algemene bijstand en participatiewet, de komende jaren extra middelen, via het gemeentefonds, voor de armoede- en schuldenproblematiek. Samenvattend zijn de hoofdpunten:

- a) We constateren dat het beleid vooral gericht is op het aanbieden van voorzieningen en trajecten. Het beleid is minder gericht op de vraag vanuit doelgroepen en het beoogde maatschappelijke effect.
- b) Opmeer heeft geen integraal afgestemd beleid voor armoedeproblematiek. Er zijn diverse historische en aangepaste beleidsstukken en verschillende verordeningen voor de toekenning, uitvoering en afstemming van de verschillende regelingen. Er is afzonderlijk beleid voor de bijzondere bijstand (lokaal) en de schuldhulpverlening (regionaal). Aandacht voor specifieke invulling of aanvullingen van beleid voor Opmeer zijn beperkt. Een uitzondering is het Doe Mee-fonds, gericht op participatiemogelijkheden voor kinderen.
- c) Momenteel is de bijstand (werkorganisatie West-Friesland), bijzondere bijstand (lokaal) en de schuldhulpverlening (uitbesteed aan Kredietbank Nederland) op verschillende wijzen georganiseerd. De RKC zet, gezien de reden (uitvoering wordt gezien als domein van de individuele gemeente) en het signaal dat het toevoegen van bijzondere bijstand en schuldhulpverlening tot nog meer efficiencyvoordelen zou kunnen leiden, vragen bij de doelmatigheid en doeltreffendheid van het op verschillende manieren uitvoeren van onderdelen van het beleid.
- d) Op dit moment is er veel curatief beleid: er zijn allerlei regels en voorzieningen om inkomensondersteuning te verlenen of bij schuldenproblematiek te ondersteunen. De voorlichting is hier ook op gericht. In het Raadsprogramma 2010-2014 is wel opgedragen aan het college om meer aandacht te schenken aan preventieve activiteiten (schuldhulpverlening) en actief voorlichting te geven (bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en kwijtschelding). Het preventief beleid was de afgelopen jaren minder ontwikkeld, maar krijgt nu in het BSW-F (Beleidsplan Schuldhulpverlening West-Friesland) meer aandacht. Gelijktijdig constateren we dat een expliciete afweging en verdeling van middelen tussen curatief, preventief en (participerend) armoedebelaid niet zichtbaar is.
- e) De gemeente heeft geen visie of criteria voor de samenwerking met externe organisaties op het gebied van armoedebelaid.
- f) Het opstellen van beleid is grotendeels in handen van het college. De raad heeft vooral een rol bij het vaststellen van het beleid. We zien beperkte beleidsinitiatieven vanuit de raad.
- g) De sturing en controle van het armoedebelaid vindt vooral plaats via de in de P&C-cyclus opgenomen documenten, zoals programmabegroting, kadernota, najaarsnota en jaarstukken.
- h) Naast de evaluatie in de jaarstukken is er geen aparte evaluatie van het armoedebelaid geweest op de onderdelen doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van beleid.

1.3 Hoofdpunten bijstand en bijzondere bijstand

Doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid

In de gemeente Opmeer is veel beleid adequaat geregeld voor de uitvoering van de bijzondere bijstand, vooral in de Beleidsregels Bijzondere bijstand 2009. Er is een duidelijk instrumentarium, inwoners worden goed geïnformeerd en activiteiten zijn duidelijk benoemd. De samenwerking met Werkorganisatie West-Friesland, HHNK en Univé is geformaliseerd. De uitvoeringskosten voor het totaal programma Werk en Inkomen zijn beperkt en er zijn procedures om open-einde regelingen te monitoren en de rechtmatigheid te waarborgen.

RKC Medemblik – Opmeer

Gelijktijdig constateren we dat een aantal zaken verbeterd kan worden:

- i) Opmeer heeft geen specifiek beleidsstuk Armoedebelaid met een visie op en inzicht in de armoedeproblematiek. De beoogde maatschappelijke effecten zijn niet vertaald in kwantitatieve doelstellingen (per doelgroep). Verder is er ook geen zicht op het niet-gebruik van regelingen. De doeltreffendheid kan verbeteren.
- j) Opmeer heeft geen visie, samenwerkingscriteria of nadere afspraken met organisaties uit het lokale maatschappelijke middenveld, die een rol kunnen vervullen bij armoedebelaid. Op detailonderdelen kunnen de financiële informatie en de financiële prognoses verbeterd worden. Dit kan de doelmatigheid verbeteren.

Sturing en controle

De sturing en controle is vooral geregeld in de reguliere beleidscyclus. Goed geregeld zijn: de betrokkenheid van de raad bij de kaderstelling (raadsprogramma's), het inzicht in de financiële situatie (inclusief over-/en onderbestedingen) en de informatie over de controles van de accountant. Op een aantal punten kan dit voor de toekomst verbeterd worden:

- k) Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over de informatievoorziening en de evaluatie van het armoedebelaid. De raad krijgt geen informatie over de kwantitatieve ontwikkelingen in doelgroepen of over de beoordeling van beleid door burgers.
- l) Opvallend aan het nieuwe raadsprogramma 2014-2018 is dat er geen specifieke activiteiten zijn benoemd rondom bijzondere bijstand terwijl er wel een aparte ambitie is geformuleerd. Veel activiteiten zijn vooral gericht op creëren van werkgelegenheid (activerend beleid).
- m) De raad heeft geen zicht op het bereiken van maatschappelijke doelen en het effect van de diverse regelingen op deze doelen. Gerichtte bijsturing is hierdoor lastig.

1.4 Hoofdpunten schuldhelpverlening

Doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid

Vanaf 1 juli 2012 geldt de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs). De gemeente heeft beleid op gebied van de schuldhelpverlening op basis van het Beleidsplan integrale schuldhelpverlening West-Friesland vastgesteld en de uitvoering uitbesteed aan Kredietbank Nederland. Vanuit een heldere definitie van schuldhelpverlening zijn een aantal zaken goed voor elkaar: er wordt gestuurd op de effectiviteit van trajecten, doelgroepen zijn duidelijk benoemd, er is een specifiek instrumentarium, er is een duidelijke rolverdeling met andere partijen, op financieel terrein is het goed geregeld, en er zijn duidelijke voorwaarden voor schuldhelpverlening. Op de volgende punten is verdere verbetering mogelijk:

- n) Er is momenteel geen kwantitatieve analyse of prognose van de huishoudens/doelgroepen met (risico op) problematische schulden. Het niet-gebruik maken van schuldhelpverlening, terwijl burgers mogelijk wel in aanmerking komen, is nu niet inzichtelijk. Deze analyse is wel van belang om ontwikkelingen te volgen, het effect van beleid te monitoren en om beleid hier beter op af te kunnen stemmen.
- o) De maatschappelijke doelen (zie paragraaf 4.2) van de schuldhelpverlening zijn niet kwantitatief bepaald. De benoemde resultaten zijn gericht op de effectiviteit van de trajecten. De doelen kunnen meer per doelgroep of naar het Tilburgs model (zie 4.2 en bijlage 2) bepaald worden.
- p) Het beleid is wel beschreven in relatie tot andere beleidsterreinen. De doelmatigheid van de samenhangende uitvoering van de schuldhelpverlening is nog onderbelicht.
- q) De informatieverschaffing naar burgers over de procedures en aanvragen is beperkt.
- r) De gemeente Opmeer kan via managementrapportages en het digitaal klantdossier zicht houden op de uitvoering door Kredietbank Nederland. De Kredietbank voert zelf bij nazorg van afgeronde trajecten een klanttevredenheidsonderzoek uit. Wij en de raad hebben nog geen zicht over deze resultaten en rapportages vanuit de Kredietbank naar de gemeente.

RKC Medemblik – Opmeer

Sturing en controle

De raad is goed betrokken bij de sturing en controle: er zijn kaders gesteld, er zijn heldere opdrachten naar het college, er zijn afspraken over de informatievoorziening en er is inzicht in de samenhang met andere beleidsterreinen en de financiële situatie. Op een aantal aspecten is verbetering in de toekomst mogelijk:

- s) De initiële beleidskeuze om de regie en de toegang tot de schuldhulpverlening zelf uit te voeren is nog niet geëffectueerd. Verder zijn er geen lokale keuzes op het gebied van schuldhulpverlening gemaakt.
- t) De gemeenteraad zal jaarlijks worden geïnformeerd over de trajectresultaten van de schuldhulpverlening. Er zijn geen afspraken over de ontwikkeling van schuldhulpverlening binnen doelgroepen.
- u) Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden van de schuldhulpverlening zodat er bijvoorbeeld ook geen zicht is op in hoeverre de ambitie 'Schuldhulpverlening is beschikbaar voor de mensen die het nodig hebben' geëffectueerd wordt.

1.5 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf hebben we geconcludeerd dat veel zaken goed geregeld zijn. Gelijktijdig is wetgeving aan het veranderen, de rol van de gemeente wordt belangrijker en zijn er nadrukkelijk ambities in het raadsprogramma geformuleerd. Wij hebben begrepen dat de intentie is om nieuw samenhangend beleid te maken. In deze context zijn ook onze aanbevelingen opgesteld.

Overkoepelende aanbevelingen

- a) Wij adviseren om bij nieuw beleid meer uit te gaan van de vraag/ behoefte dan van het creëren van aanbod van voorzieningen. Dit betekent een benadering vanuit de problematiek van doelgroepen gericht op een integrale en efficiënte aanpak.
- b) Wij adviseren om specifiek aandacht te geven aan de samenhang met de uitvoering van aanpalende beleidsterreinen. Beantwoord hierbij de volgende kernvraag: Hoe kan beleid en uitvoering van armoede en schulden zó worden ingezet dat het bijdraagt aan het bevorderen van participatie en vice versa (wat is de effectiviteit van de verschillende acties)?
- c) Maak op termijn een heroverweging voor de uitvoering van de bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening). Betrek hierbij het inzicht in de ontwikkeling van doelgroepen op lokaal niveau en het al dan niet maken van lokale keuzen. Vervolgens kan een goed onderbouwde keuze gemaakt worden voor gemeentelijke of regionale uitvoering, al dan niet uitbesteed.
- d) Maak beleidskeuzen ook explicieter vanuit de 3 sporen van beleid: curatief, preventief, activerend. Geef op dit niveau de doelen, acties en verdeling van beschikbare middelen zichtbaar aan, zodat ook vanuit deze optiek sturing en controle op doelmatigheid en doeltreffendheid verbetert. Voor de toekomst is het zinvol om over de totale toegekende en uitgegeven participatie-, bijstand- en armoedebudgetten (al dan niet geoormerkt) in totaliteit en gesplitst naar curatief, preventief en participerend beleid te rapporteren aan de raad. Als dit vergeleken kan worden met andere (West-Friese) gemeenten of de regio, wordt inzicht gegeven in de verdeling van middelen naar curatief, preventief en participerend beleid.
- e) Ontwikkel een visie en criteria voor samenwerking met externe partijen. Overweeg een actoren- en contactenanalyse van het maatschappelijk middenveld om te kijken in hoeverre zij bij kunnen dragen aan de gemeentelijke doelen van het curatief en preventief armoedebeleid van de gemeente. Integreer dit met de aanpak van het wijkteam.
- f) Overweeg om de betrokkenheid van de raad te verhogen door beleidsinitiatieven, juist ook bij nieuw beleid, te stimuleren en te gebruiken. Richt dit bijvoorbeeld op de specifieke invulling voor Opmeer.
- g) Te overwegen is, gezien het toenemend belang, de informatie in de P&C-documenten uit te breiden of om periodiek aparte aandacht te geven aan de sturing en controle van het armoedebeleid. Schenk bijvoorbeeld aandacht aan:
 - de toekenning in totaliteit en per onderdeel van de besteding van alle participatie-, bijstand- en armoedebudgetten en de uitputting van budgetten;
 - het benoemen van prestatie-indicatoren per regeling of doelgroep (de tevredenheid van burgers, budgetten per inwoner, uitvoeringskosten). Bekijk de mogelijkheden tot benchmarking hierbij;

RKC Medemblik – Opmeer

- de doeltreffendheid van specifiek beleid en acties voor bepaalde doelgroepen.
- h) Het is zinvol om, naast een algemene evaluatie in jaarstukken, voor de opstelling van nieuw beleid, een verdiepende evaluatie te maken van de effectiviteit van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. Relateer deze aan de ambities en maatschappelijke opgaven met vooral aandacht voor het bereiken en bedienen van de doelgroepen. Hebben de acties daadwerkelijk bijgedragen aan de doelen?
Het gaat om de effectiviteit van het beleid:
 - Draagt het instrumentarium effectief bij aan een inkomensverbetering van de beoogde doelgroepen (curatief);
 - Zorgt het beleid voor een optimaal bereik (preventief);
 - Heeft het instrumentarium zichtbaar effect op de participatie van de doelgroep (participatief).

Bijzondere bijstand

1. Wij adviseren de doeltreffendheid van het bijzondere bijstand beleid te versterken door vanuit een beter begrip en inzicht van de armoedeproblematiek, specifiekere kwantitatieve doelen te formuleren gebaseerd op de ambities, indien gewenst beleid te formuleren voor specifieke doelgroepen, de informatievoorziening te verbeteren en vooral meer grip te krijgen op het bereik van voorzieningen. Om een bredere doelgroep te benaderen is het een optie om de folder 'Wat is bijzondere bijstand?' ook beschikbaar te stellen aan mensen die bijstand ontvangen, in participatietrajecten zitten of behoren tot onderkende doelgroepen.
2. Om de doelmatigheid van de bijzondere bijstand te verbeteren adviseren wij de samenhang met andere beleidsvelden te versterken waarbij gebruik wordt gemaakt van statistische informatie. Geef bijzondere aandacht aan de samenwerking met lokale partijen/organisaties en de inzet van het wijkteam.
3. Om de sturing en controle door de gemeenteraad te versterken adviseren wij om afspraken te maken over de informatievoorziening. Verstrek informatie over de ontwikkeling in doelgroepen, burgers tevredenheid over bijzondere bijstand, en de evaluatie van het armoedebeleid. Richt de informatievoorziening ook in op het bereiken van maatschappelijke doelen en het effect van regelingen hierop.

Schuldhulpverlening

4. Verkrijg, om de doeltreffendheid te verbeteren, eerst meer lokaal inzicht in de ontwikkeling van armoede en het aantal mensen met (een risico) op problematische schulden. Zowel op totaal niveau als voor de verschillende doelgroepen. Gelijktijdig is het van belang dat deze analyse aansluit bij de uitgangspunten en benoemde doelgroepen in het BSW-F (zie verder punt 8).
5. Bepaal doelen per doelgroep of op basis van het Tilburgs model (zie 4.2 en bijlage 2) en monitor hierbij de ontwikkeling, zodat maatschappelijke effecten van het beleid beter inzichtelijk worden en bijsturing mogelijk is. Hiermee komt er ook zicht op het niet gebruiken van regelingen. Deze informatie is zinvol om lokale keuzes te maken zodat beleid en acties (voorlichting) beter gericht kunnen worden.
6. Gebruik deze informatie ook bij de evaluatie met Kredietbank Nederland en om afspraken te maken met het (lokale) maatschappelijk middenveld. Dit komt de doelmatigheid ten goede. Ga na of op basis van rapportages van de Kredietbank zicht verkregen kan worden op de naleving van de wetgeving ter beoordeling van de rechtmatigheid. Maak zo nodig afspraken over aanvullende rapportages om interne controle mogelijk te maken.
7. Overweeg om de informatie voor burgers op de website uit te breiden over de gang van zaken, voorwaarden en de geldende juridische aspecten van aanvragen schuldhulpverlening.
8. Voor het verbeteren van de sturing en controle adviseren wij de raad om:
 - De keuze om de toegang (momenteel verzorgt door Kredietbank Nederland) tot de schuldhulpverlening door Opmeer zelf te gaan organiseren te baseren op criteria zoals: het inzicht in doelgroepen (zie 4), de samenhang met andere beleidsvelden en efficiency.
 - De informatievoorziening over de trajectresultaten te laten aanvullen met informatie over de ontwikkeling van schulden en schuldhulpverlening binnen doelgroepen en de voortgang van de beoogde maatschappelijke effecten van schuldhulpverlening.
 - Periodiek een evaluatie te laten maken van de schuldhulpverlening die goed aansluit bij het BSW-F. Van belang is dat de kwalitatieve begrippen uit het BSW-F vertaald worden in kwantitatieve indicatoren.

RKC Medemblik – Opmeer

- De ambities uit het raadsprogramma te kwantificeren en te monitoren, zodat er zicht komt op de mate van het bereiken van maatschappelijke doelen en de realisatie van de ambitie dat schuldhulpverlening beschikbaar is voor mensen die het nodig hebben.

1.6 Rangschikking aanbevelingen

Ons advies is dit rapport en deze aanbevelingen te gebruiken bij:

- de geplande herziening van het armoedebeleid in het sociale domein: integraal nieuw beleid
- de aanscherping van het huidig gemeentelijk beleid en uitvoering voor de bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening.

De RKC realiseert zich dat het uitvoeren van de aanbevelingen, zowel van de raad, het college en de organisatie veel inspanning zal vergen. In deze paragraaf hebben we een indicatieve rangschikking - hoog, midden en laag - van de prioriteit voor uitvoering van de aanbevelingen aangebracht. Deze rangschikking is gebaseerd op de te verwachten verbetering van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het armoedebeleid en de wensen/reacties van de raadsleden die input hebben gegeven tijdens de workshop van 26 november 2014 (zie bijlage 5). Hoewel de aanbevelingen gericht zijn op de raad, kunnen ook de organisatie en het college hier een rol in vervullen.

AANBEVELINGEN GEPLANEDE HERZIENING BELEID		Hoog	Midden	Laag
a)	Focus op de vraag en problematiek van doelgroepen (maatschappelijke opgave)	X		
b)	Stuur op een samenhangende <u>uitvoering</u> tussen armoedebeleid en het sociale domein	X		
c)	Heroverweeg de lokale uitvoering van bijzondere bijstand en schuldhulpverlening.		X	
d)	Maak explicietere beleidskeuzes tussen curatief, preventief en activerend beleid.			X
e)	Schakel gericht het maatschappelijk middenveld in voor het bereiken van doelen.		X	
f)	Versterk de initiatief rol van de raad bij invulling van Opmeers beleid		X	
g)	Geef nieuwe aanvullende informatie in P&C-cyclus of via aparte rapportage.	X		
h)	Stel een verdiepende evaluatie op van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening, alvorens nieuw beleid te ontwikkelen.	X		

AANBEVELINGEN HUIDIG ARMOEDEBELEID		Hoog	Midden	Laag
1)	Bepaal kwantitatieve doelen voor de specifieke doelgroepen bijzondere bijstand.		X	
2)	Werk vanuit het wijkteam, vanuit statistische informatie, samen met lokale partijen.		X	
3)	Verbeter de informatievoorziening over bijzondere bijstand aan de raad gericht op maatschappelijke doelen.	X		
4)	Verkrijg verdiepend inzicht in de ontwikkeling van armoede voor de beleidscyclus.	X		
5)	Bepaal doelen voor de verschillende doelgroepen van schuldhulpverlening		X	
6)	Gebruik de informatie van punt 5) bij afspraken en evaluatie met Kredietbank Nederland. Verkrijg meer zicht op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de uitvoering door Kredietbank Nederland.			X
7)	Geef burgers directere informatie (op de website) over de schuldhulpverlening.			X
8)	Versterk de rol van de raad door aanvullende kwantitatieve informatie, en evaluatie gericht op de ambitie bij schuldhulpverlening uit het raadsprogramma	X		

Uiteindelijk moet de raad in afstemming met de organisatie (en mogelijk met de gemeenschappelijke regeling WerkSaam) zijn prioriteiten en het tempo van realisatie, binnen het tijdspad van landelijke wetgeving, vaststellen.

2 Wetgeving, beleid en normenkader

2.1 Wettelijke kaders en beleid

Armoede- en minimabeleid heeft vooral te maken met de wetgeving op het gebied van werk en bijstand. Daarnaast is ook schuldhulpverlening relevant als het gaat over armoede of het voorkomen daarvan. De belangrijkste aspecten van deze wetten op dit terrein worden hieronder belicht.

Naast de uitkeringen die mogelijk zijn via de Wwb zijn er een aantal specifieke regelingen voor oudere werklozen en AOW-ers. Hiervan geven we een kort overzicht. Aan het einde van de deze paragraaf vindt u een overzicht van belangrijke actiepunten van de huidige regering op het gebied van de armoede- en schuldenproblematiek.

Wet Werk en Bijstand

Armoede in enge zin is te beoordelen aan de hand van een inkomenscriterium. Het **sociaal minimum** kan worden omschreven als het wettelijk bestaansminimum zoals dat in de politieke besluitvorming is vastgesteld. Landelijk zijn er normbedragen bepaald voor de kosten van levensonderhoud. Wanneer het inkomen van een huishouden onder het sociaal minimum komt en er geen aanspraak gemaakt kan worden op een andere uitkering (zoals WW), kan de gemeente het inkomen aanvullen via een uitkering of een toeslag. De wettelijke regels hiervoor zijn vastgelegd in de Wet werk en bijstand (Wwb). De Wwb is de basis voor de algemene bijstand (alleen uitvoering door gemeente) en de bijzondere bijstand, waarbij er ook een beleidsrol is voor de gemeente.

De hoogte van de **bijstandsuitkering** wordt twee maal per jaar vastgesteld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit is gekoppeld aan het minimumloon. Bij de vaststelling van het minimum wordt rekening gehouden met de levenssituatie of samenstelling van het huishouden (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Normen voor vaststelling hoogte bijstandsuitkering per 1 juli 2014

Samenstelling huishouden	Leeftijd	Hoogte bijstandsuitkering
Gehuwd of samenwonend	21 jaar tot AOW-leeftijd	100% van het minimum loon (samen)
Alleenstaande ouder	21 jaar tot AOW-leeftijd	70% van het minimum loon
Alleenstaande	21 jaar tot AOW-leeftijd	50% van het minimum loon
Jongeren	18 tot 21 jaar	Uitkering wordt afgeleid van de kinderbijslag

(Bron: www.rijksoverheid.nl)

Als iemand in staat is om te werken loopt een aanvraag voor bijstand onder Wwb via het UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen). Het uitgangspunt is mensen weer naar betaald werk te begeleiden. De gemeente is verantwoordelijk voor uitvoering van de wet en draagt daarbij ook financiële verantwoordelijkheid.

Gemeentelijk beleid

Naast de verantwoordelijkheid voor uitvoering van landelijk beleid wat betreft bijstandsuitkeringen, is het aan de gemeenten om zelf invulling te geven aan de **bijzondere bijstand** (volgens artikel 35 van de Wwb). Deze bijstand is bedoeld om noodzakelijke uitgaven te vergoeden die door bijzondere omstandigheden niet betaald kunnen worden. Er zijn twee vormen van bijzondere bijstand:

- Individuele regelingen/voorzieningen: hierbij gaat het om uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijk kosten van het bestaan, die niet op een andere manier voldaan kunnen worden. De aanvrager moet aantonen, dat de kosten ook daadwerkelijk zijn gemaakt.
- Categoriale bijzondere bijstand: dit kan worden toegekend aan personen die tot een bepaalde categorie behoren, waarvan aannemelijk is dat ze bepaalde bijzondere kosten hebben. Deze kosten hoeven niet te worden aangetoond. Categoriale bijzondere bijstand is

RKC Medemblik – Opmeer

toegestaan voor: gepensioneerden, chronisch zieken en gehandicapten, personen met een ten laste komend kind dat onderwijs of een beroepsopleiding volgt (specifiek voor maatschappelijke participatie) en voor de collectieve aanvullende zorgverzekering.

De kosten voor de bijzondere bijstand komen volledig voor rekening van de gemeente. De huidige beleidsregels voor de bijzondere bijstand, zoals hiervoor is aangegeven, zijn in 2009 vastgesteld in de gemeente Opmeer.

Het college van B&W heeft destijds besloten tot een verruiming van het minimabeleid (t.o.v. 2008) waaronder uitbreiding van de kring van rechthebbenden op bijzondere bijstand door het percentage te wijzigen van 115% in 120% van de voor hen toepasselijke bijstandsnorm. Verder is in 2009 het Doe Mee-fonds opgenomen, specifiek gericht op jonge kinderen (sport, cultuur en regeling voor kinderen in het voortgezet onderwijs) (Adviesnota B&W, 2009).

De inkomensgrens op grond waarvan iemand in aanmerking komt voor de categoriale bijstand is per 1-1-2012 wettelijk verlaagd van 120% naar 110% van de toepasselijke bijstandsnorm (Wwb art. 35 lid 9). De gemeente Opmeer heeft dit percentage opgenomen in haar Verordening participatie wet werk en bijstand gemeente Opmeer 2012 (gericht op gezinnen met kinderen) en haar Verordening Langdurigheidstoeslag.¹

Behalve de bijzondere bijstand is er in de Wwb (art. 36) voor gemeenten ook de mogelijkheid om een **langdurigheidstoeslag** toe te kennen aan iemand van 21 jaar of ouder, die langdurig een laag inkomen heeft en geen uitzicht op inkomensverbetering. Deze toeslag kan eenmaal binnen een periode van 12 maanden worden toegekend.

In januari 2012 heeft de gemeenteraad een serie verordeningen vastgesteld in relatie tot de Wwb. De wetgeving die hiervoor de aanleiding was, is in december 2011 in de Tweede Kamer behandeld.

Als basis voor de verordeningen heeft Opmeer gebruik gemaakt van modelverordeningen van de VNG. Een belangrijke lokale invulling is vooral gericht op participatie: het Doe Mee-fonds op het gebied van sport, cultuur en maatschappelijke aangelegenheden (Verslag SLZ, 18-1-2012). Verder wordt het VNG-model vaak volledig gevolgd. Bij de bespreking van de verordeningen in de commissie SLZ in 2012 zijn er zorgen geuit over de mogelijke consequenties voor inwoners, vooral de schrijnende gevallen. Er is aan het college gevraagd hiervoor aandacht te hebben. Hoewel de verordeningen zijn vereist op basis van landelijke wetgeving, is er wel vaak de mogelijkheid voor het college om in bijzondere situaties/onvoorziene omstandigheden zelf een besluit te nemen.

Een verandering in landelijke wetgeving is de belangrijkste aanleiding om een verordening aan te passen. Hieronder staat een overzicht van de huidige geldige verordeningen (tabel 2.2).²

Tabel 2.2 Geldende verordeningen in relatie tot armoedebeleid in Opmeer

Datum inwerkingtreding	Verordening
1-1-2013	Afstemmingsverordening Wwb, loaw en loaz gemeente Opmeer 2013
1-1-2013	Toeslagenverordening Wet werk en bijstand gemeente Opmeer 2013
1-1-2012	Handhavingsverordening Wwb gemeente Opmeer 2012
1-1-2012	Verordening participatie Wet werk en bijstand gemeente Opmeer 2012
1-1-2012	Verordening langdurigheidstoeslag Wet werk en bijstand 2012
15-6-2007	Verordening inzake kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Opmeer 2007
Eind 2004	Verordening Krediethypotheek en pandrecht Wet werk en bijstand

¹ We merken hierbij op dat in de beleidsregels Bijzondere Bijstand van Opmeer, opgenomen op de website van Opmeer, het percentage eind 2008 gewijzigd is van 115% naar 120%. Dit is na die tijd niet aangepast.

² De verordening inzake kwijtschelding is niet gekoppeld aan de WWB, maar aan schuldhelpverlening.

Verandering in de wetgeving in het sociale domein

De beleidsruimte voor gemeenten bij armoedebelaid is in deze kabinetsperiode verruimd. Het kabinet heeft gesteld dat binnen de gestelde wettelijke kaders het college van gemeenten de beleidsruimte heeft om meer keuzes te maken bijvoorbeeld met betrekking tot de inzet van tegemoetkomingen in de koopkracht. Daarbij is ook een rol weggelegd voor de gemeenteraad. De regering gaat ervanuit dat dit kan, omdat gemeenten de doelgroep van uitkeringsgerechtigden en een deel van de doelgroep van sociale minima kennen vanuit de uitvoering van de bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid (Ministerie van SZW, 2014).

Armoedebelaid is volgens Divosa een van de weinige beleidsterreinen waarover gemeentelijke bestuurders veel eigen zeggenschap hebben. Wel is er steeds meer beperking van middelen. Daarbij hebben gemeenten een essentiële rol in de lokale regie van hulpverlening en kunnen zij in het kader van de Wmo en de decentralisaties samenhangend beleid ontwikkelen.

Per 1 januari 2015 worden een aantal ingrijpende nieuwe wetten van kracht, die betrekking hebben op het sociale domein (zie bv. RKC-onderzoek naar de decentralisaties, 2013). Het gaat hierbij om wetten op het gebied van de ondersteuning, de jeugdzorg en de participatie. Ook gelden er vanaf die datum nieuwe regels voor de bijstand: Wet maatregelen Wet werk en bijstand (Wwb Maatregelen). De overheid wil bijstandsgerechtigden aanspreken op de inzet van eigen mogelijkheden. Er komt een meetlat in de vorm van een uniformering van verschillende arbeidsverplichtingen om naleving te verbeteren. Daarnaast houden gemeenten ruimte voor maatwerk. De aanpassingen zijn verder gericht op het houdbaar en toegankelijk houden van de bijstand in de toekomst (www.eerstekamer.nl). Dit krijgt verder vorm in de Participatiewet, waarvan het doel is zoveel mogelijk mensen via een baan te laten meedoen (participeren) in de samenleving.

Binnen het wetsvoorstel Maatregelen Wwb vindt er een verschuiving plaats van categoriale naar individuele bijzondere bijstand. Verder wordt de langdurigheidstoeslag vervangen door een individuele inkomensvoorslag. Deze en andere rijksmaatregelen (huishoudtoeslag, afschaffing Wtgc en CER, hervorming kindregelingen, decentralisaties) hebben effect op de inkomenspositie van burgers. Daardoor zullen meer/nieuwe huishoudens kwetsbaar worden.

Veel van deze veranderingen zullen door gemeenten uitgevoerd gaan worden. Gemeenten zijn de afgelopen jaren druk bezig geweest om hun beleid, verordeningen en uitvoeringspraktijk hierop aan te passen en hiervoor in te richten. De gemeente Opmeer heeft in haar programmabegroting van 2015 in programma 8 Werk en inkomen bij de relevante producten deze aanpassingen toegelicht.

Aan gemeenten de taak om lokaal de kwetsbare huishoudens in beeld te brengen, te analyseren en passende (beleids-) maatregelen te nemen (G32-Stedennetwerk, 2014).

Wet gemeentelijke schuldhelpverlening

Bij huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum, kan er ook sprake zijn van een schuldenproblematiek. De economische crisis heeft effect op de schuldenproblematiek. Om de gevolgen hiervan op te vangen heeft de regering in 2009 een aantal maatregelen genomen en extra middelen ingezet. De maatregelen waren: inzet op preventie via werkpleinen, opvangen van extra beroep op schuldhelpverlening bij gemeenten, verbeteren van de effectiviteit van de schuldhelpverlening en bevorderen van de rol van vrijwilligers hierbij. In de jaren 2009-2011 heeft het rijk hiervoor 134 miljoen beschikbaar gesteld (Regioplan, 2012).

In 2012 is de Wet gemeentelijk schuldhelpverlening van kracht gegaan, waarbij gemeenten expliciet de verantwoordelijkheid hebben gekregen om schuldhelpverlening uit te voeren (www.gemeenteloket.minszw.nl). De wijze waarop deze uitvoering wordt geregeld moeten gemeenten zelf bepalen. Wettelijk is vastgelegd dat:

- gemeenten beleidsplannen moeten opstellen, waarin preventie een belangrijk onderdeel is;
- plannen voor een integrale aanpak voor een periode van minimaal 4 jaar worden opgesteld;
- schuldhelpverlening breed toegankelijk moet zijn;
- er regels gelden voor wacht- en doorlooptijden.

RKC Medemblik – Opmeer

Bij integrale schuldhulpverlening gaat niet alleen aandacht uit naar het hanteerbaar maken van het schuldenprobleem, maar ook naar de omstandigheden waaronder die schulden zijn ontstaan.

Gemeentelijk beleid

In 2013 is door zeven gemeenten in West-Friesland, waaronder Opmeer, een gezamenlijk beleidsplan voor de schuldhulpverlening opgesteld. Dit Beleidsplan integrale schuldhulpverlening West-Friesland (BSW-F) is in de gemeenteraad van Opmeer vastgesteld op 14 maart 2013 (zie H4).

Specifieke regelingen voor ouderen

Er zijn 3 soorten uitkeringen voor oudere werklozen, gebaseerd op verschillende wetten (www.rijksoverheid.nl):

- IOAW: uitkering voor mensen van 50 jaar of ouder, na afloop van WW-uitkering, verschaft een inkomen van (tenminste) bijstandsniveau. Basis voor deze uitkering vormt de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers;
- IOW: een tijdelijke regeling (tot 2020) voor een uitkering op bijstandsniveau voor mensen van 60 jaar of ouder tot de AOW leeftijd na afloop van de WW of eventuele WGA-uitkering (regeling werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten) op basis van de Wet Inkomensvoorziening oudere werklozen;
- IOAZ: voor oudere zelfstandige ondernemers, die stoppen omdat de inkomsten uit eigen bedrijf onvoldoende zijn. De uitkering vult het inkomen aan tot bijstandsniveau. Basis vormt de Wet Inkomensvoorziening oudere of gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

Voor mensen met de AOW-leeftijd, die met hun inkomen onder het sociaal minimum komen is er de mogelijkheid aanspraak te doen op een aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) via de Sociale Verzekeringsbank (SVB) (www.rijksoverheid.nl). In Opmeer wordt gebruik gemaakt van de IOAW en de IOAZ.

Actiepunten armoede- en schuldenproblematiek

Het huidige kabinet heeft speciale aandacht voor de positie van kinderen bij de aanpak van armoede- en schuldenproblematiek (Ministerie van SZW, 23 mei 2014). Daarvoor wordt ingezet op:

- Stimuleren van werkgelegenheid en het financieel aantrekkelijk maken voor gezinnen met een bijstandsuitkering om te gaan werken;
- Voorkomen dat gezinnen met een laag inkomen in de problemen komen door belastingmaatregelen en een eenmalige koopkrachttegemoetkoming voor minima;
- Financiële ondersteuning (subsidie) aan maatschappelijke organisaties die zich inzetten om armoede- en schuldenproblematiek aan te pakken, waaronder de landelijke bureaus van Jeugdsportfonds, Jeugdcultuurfonds en Leergeld Nederland. Voor 2014 en 2015 wordt ca. € 4 miljoen per jaar beschikbaar gesteld voor deze maatschappelijke organisaties.

Voor individuele gevallen is het aan de gemeenten om maatwerk te leveren, zodat kinderen mee kunnen doen en zich kunnen ontwikkelen. De gemeenten krijgen de komende jaren meer middelen om armoede- en schuldenproblematiek tegen te gaan: € 70 miljoen in 2014 en vanaf 2015 € 90 miljoen per jaar. Voor Opmeer gaat het hierbij om ca. € 24.000 voor 2014.

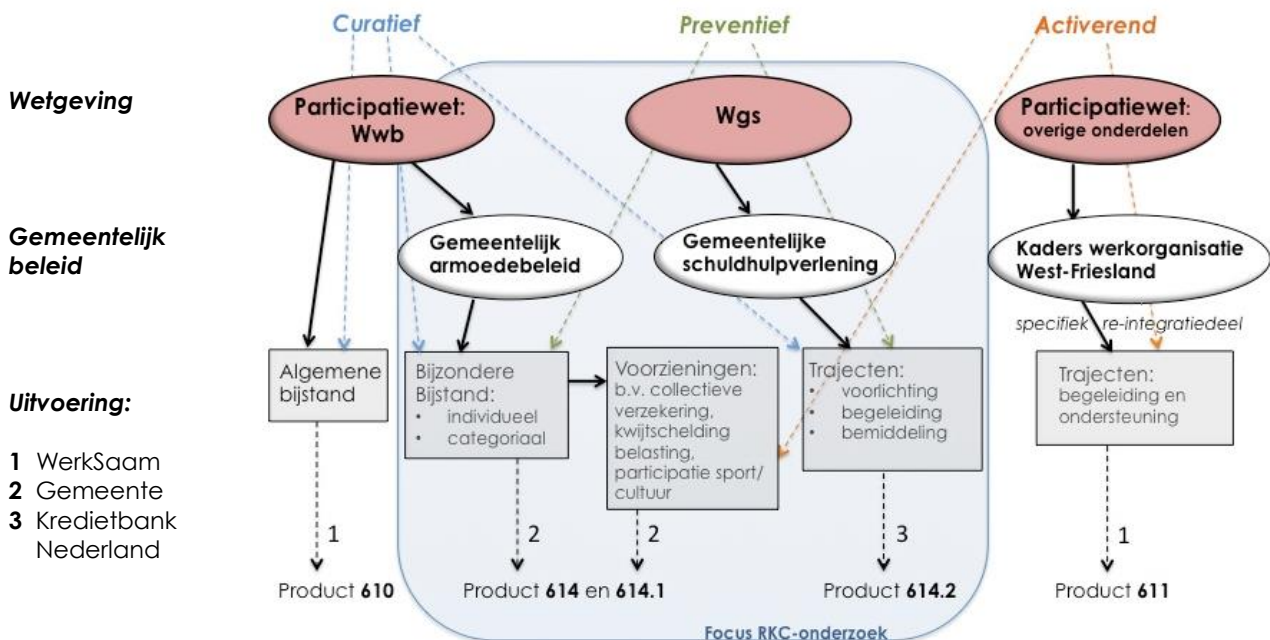
2.2 Onderzoekopzet en normenkader

In de onderzoekopzet zijn de doelstelling, probleemstelling en afbakening van het onderzoek weergegeven. Wij vatten ze als volgt samen:

- Doelstelling: Het evalueren van het armoedebelief in Opmeer en de uitvoering ervan (ex post) en inzicht geven in de (mogelijke) betrokkenheid van en kaderstelling door de gemeenteraad.
- Probleemstelling: In hoeverre wordt het armoedebelief doeltreffend, doelmatig en rechtmatig uitgevoerd (college) en hoe heeft de gemeente Opmeer de sturing en controle ingericht (raad)?
- Afbakening: We onderzoeken een 4-jarige raadsperiode om een goed beeld te krijgen van een hele beleidscyclus.
Armoedebelief kan in drie sporen worden onderverdeeld: **curatief** (inkomensondersteunend, financieel gericht), **preventief** (armoede voorkómen, centraal staat signaleren en informeren)

RKC Medemblik – Opmeer

en **activerend** (gericht op participatiebevordering). Wij kijken vooral naar het curatieve en het preventieve beleid en slechts zijdelings naar het activerend beleid. Figuur 2.1 geeft een schematisch overzicht van de relatie tussen de verschillende soorten beleid, landelijke wetgeving en gemeentelijk beleid met producten uit de programmabegroting.



Figuur 2.1 Schematisch overzicht per 1 januari 2015 van curatief, preventief en activerend beleid: wetgeving, gemeentelijk beleid, uitvoering en relatie met producten in programma 8 van de programmabegroting

Het curatief en preventief gemeentelijk beleid is zichtbaar op de terreinen van de bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening. De bijzondere bijstand valt samen met de algemene bijstand onder de Wet werk en bijstand (Wwb). Daarbij is de gemeente bij de algemene bijstand alleen verantwoordelijk voor de uitvoering, welke is uitbesteed aan de werkorganisatie West-Friesland (WerkSaam) en bij de bijzondere bijstand ook voor het vaststellen van beleidsregels. Vanwege de samenhang tussen algemene en bijzondere bijstand, komt in dit rapport de algemene bijstand ook op een paar plaatsen naar voren. De schuldhulpverlening valt onder de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), en wordt uitgevoerd door Kredietbank Nederland. Activerend beleid krijgt voor een belangrijk deel gestalte via het re-integratiebeleid (per 1 januari 2015 onderdeel van de Participatiewet). Dit deel wordt uitgevoerd door WerkSaam.

Op basis van de doelstelling, de probleemstelling en de afbakening zijn beoordelingsaspecten geformuleerd. Voor ieder beoordelingsaspect zijn daarbij verschillende deelaspecten onderscheiden:

- Bij doeltreffendheid kijken we naar visie en begripsvorming, doelen, doelgroepen, bereik en prestaties;
- Doelmatigheid heeft te maken met integraal beleid, samenwerking en financiële aspecten
- Bij rechtmatigheid gaat het vooral om de procedures;
- Sturing heeft betrekking op de totstandkoming van het beleid, procedurele afspraken en bijsturing richting de toekomst;
- Controle door de gemeenteraad heeft weer betrekking op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid.

Per deelaspect zijn vervolgens normen vastgesteld. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van professionele inzichten, waaronder rapporten van andere rekenkamer(-commissie)s (o.a. de Ommelanden Rekenkamer, 2013; Rekenkamer Dronten, 2013; Rekenkamercommissie Geldermalsen, 2012).

We hebben aan de hand van het normenkader de sturing en controle van het gemeentelijk beleid op het gebied van de bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening in beeld gebracht. Daarbij

RKC Medemblik – Opmeer

hebben we ook gekeken naar de samenhang tussen curatief, preventief en participerend beleid. Gemeenschappelijke elementen zijn bijvoorbeeld de doelgroepen en de sturing en organisatie van de uitvoering, hetzij lokaal, hetzij regionaal, hetzij uitbesteed.

Het volledige normenkader is terug te vinden in bijlage 3.

De normen zijn beoordeeld aan de hand van de documentenstudie en de interviews. Bij de beoordeling maken we gebruik van de volgende drie signalen:



Documentstudie/Interview geeft aan dat hieraan is voldaan

Documentstudie/Interview geeft aan dat hieraan gedeeltelijk is voldaan

Documentstudie/Interview geeft aan dat hieraan grotendeels niet is voldaan

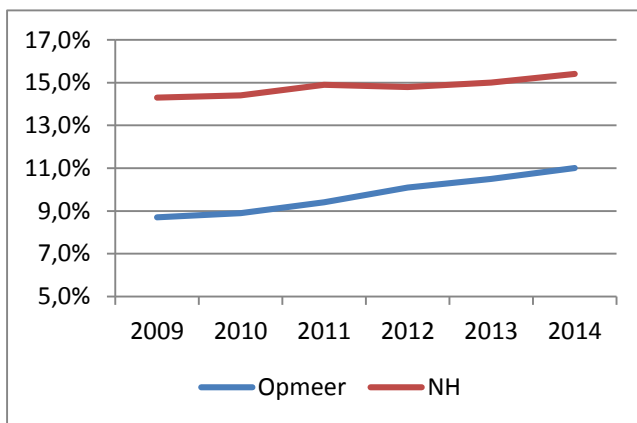
In de volgende hoofdstukken presenteren we de beoordeling van de normen en lichten we deze toe.

3 Bijstand en bijzondere bijstand

3.1 Kerngegevens

De economische crisis die eind 2008 begon, had vanaf 2011 een duidelijk effect op de toename van de armoede in Nederland (CBS, 2013). In 2009 was het aandeel van huishoudens met een laag inkomen 7,6%. In 2012 was dit percentage toegenomen tot 9,4%. De verwachting is dat dit in 2014 verder zal oplopen tot boven de 10% (717.000) huishoudens.

Opmeer heeft de afgelopen raadsperiode een stabiel aantal inwoners van net onder de 11.500 met ruim 4.500 huishoudens. De prognose is dat het aantal huishoudens sterker zal stijgen dan het aantal inwoners (I&O research, 2011). Van Opmeer hebben we geen gegevens over aantal huishoudens met een laag inkomen maar wel over huishoudens met een percentage van het sociaal minimum.



Als we kijken naar de trend van het **totaal** % huishoudens tot 120% van het sociaal minimum zien we dat in Opmeer dit percentage lager is dan in Noord-Holland. Wel is de groei van dit % huishoudens in Opmeer hoger dan in Noord-Holland (26% versus 7% over de periode 2009-2014).

Hiermee ontwikkelt Opmeer zich meer en meer naar het gemiddeld niveau van Noord-Holland, wat ultimo 2014 op 15,4% ligt (voor Nederland totaal is dit 14,9%).

Figuur 3.1 Ontwikkeling % huishoudens tot 120% van sociaal minimum (Gemeente Opmeer en Noord-Holland als geheel (Bron: Stimulansz, 2014)

In het volgende overzicht is de **omvang en samenstelling van de doelgroep** armoedebeleid in Opmeer opgenomen voor de raming van 2014 in vergelijking met de provincie Noord-Holland.

Tabel 3.1 Samenstelling doelgroep armoedebeleid in Opmeer en Noord-Holland (Bron: Stimulansz, 2014)

Raming Jaar 2014	Aantal en percentage huishoudens met een inkomen tot% van het sociaal minimum in Opmeer en Noord Holland					
Herkomst inkomen	Opm 101%	NH 101%	Opm 110%	NH 110%	Opm 120%	NH 120%
Inkomen uit arbeid	15%	18%	15%	16%	14%	17%
Inkomen uit eigen onderneming	30%	18%	18%	14%	14%	12%
Uitkering werkloosheid	0	3%	0	3%	2%	3%
Uitkering ziekte/WAO	5%	4%	9%	8%	8%	8%
Uitkering ouderdom/nabestaanden	35%	24%	40%	28%	49%	32%
Uitkering sociale voorzieningen	15%	33%	18%	31%	14%	27%
Totaal % huishoudens 2014	(100%)	100%	(100%)	100%	(100%)	100%
Totaal aantal huishoudens	200	105.650	340	156.990	510	199.820
Percentage huishoudens in ...% van sociaal minimum	4,3%	8,2%	7,4%	12,1%	11%	15,4%
Aantal kinderen < 18j	110		110		220	

Opvallend in de vergelijking van Opmeer ten opzichte van Noord-Holland zijn:

- het hoge percentage (30%) van huishoudens met een inkomen uit eigen onderneming met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum (totaal 60 huishoudens);
- het hoge percentage (49%) van huishoudens met een inkomen uit uitkering ouderdom/nabestaanden tot 120% van het sociaal minimum (totaal 250 huishoudens).

Bovenstaande kerngegevens zijn samengevat om een beeld te geven van de omvang en ontwikkeling van de armoede en mogelijke doelgroep voor de bijzondere bijstand.

De kwantitatieve informatie over bijzondere bijstand in Opmeer is beperkt tot de vermelding in de jaarstukken van het aantal aanvragen bijzondere bijstand en de daarbij behorende financiële

RKC Medemblik – Opmeer

baten en lasten. Gemiddeld zijn er een 100-tal aanvragen bijzondere bijstand, een 40-tal aanvragen Doe Mee-fonds en een 40-tal aanvragen langdurigheidtoeslag (zie bijlage 4).

De ontwikkelingen (periode 2010-2014) in de algemene bijstand in Opmeer vertonen enkele opvallende verschillen met de ontwikkelingen in Noord-Holland Noord (Bron: kernkaart.nl):

- In Opmeer is een gemiddeld grotere instroom (72% per jaar) en een grotere uitstroom (37%), vooral ook naar werk, dan gemiddeld in Noord-Holland Noord (respectievelijk 47% en 30%);
- Opmeer heeft kleinere bijstand en participatiebudgetten (€ 60 en € 18 per inwoner per jaar dan gemiddeld (€ 163 en € 47);
- In Opmeer is de uitputting van bijstandsbudget gemiddeld 130%. In Noord-Holland Noord is dat 107%. Er is dus sprake van meer dan gemiddelde financiering uit andere middelen;
- Het aandeel jongeren in de bijstand is in Opmeer gemiddeld 23% (NHN 10%);
- Het aandeel ouderen in de bijstand in Opmeer is gemiddeld 36% (NHN 51%).

3.2 Beoordeling gemeentelijk beleid

Doeltreffendheid

Tabel 3.2 Beoordeling aspecten 'doeltreffendheid'

Doeltreffend	Norm	Score
definiëring	• de gemeente heeft een apart armoedebelief (o.a. visie, definitie) • de gemeente heeft een duidelijk beeld van de armoede in de gemeente	+/- +/-
doelen	• helder/kwalitatief en meetbaar/kwantitatief • effect is inzichtelijk	+/- +/-
doelgroepen	• doelen per doelgroep (beoogd, bereikt) • voldoende aandacht voor alle doelgroepen • duidelijk onderscheid tussen doelgroepen • onderscheid in instrumentarium (doelgroep specifiek)	+/- +/-
bereik	• doelgroepen/inwoners worden goed geïnformeerd • niet-gebruik van regelingen is inzichtelijk	+/- +/-
prestatie	• de prestaties die worden ingezet zijn duidelijk • de prestaties/activiteiten worden geleverd	+/- +/-

Er is geen specifiek beleidsstuk over armoede- of minimabeleid en het begrip armoede is niet beschreven in de programma 8 Werk en Inkomen, de beleidsregels bijzondere bijstand, verordeningen of de informatiefolder bijzondere bijstand. Wel zijn in beleidsregels en verordeningen criteria genoemd om in aanmerking te komen voor regelingen, die gezien kunnen worden als indicaties van armoede. Bijvoorbeeld de voorwaarde dat 'het inkomen gedurende de referentieperiode van 36 maanden niet uitkomt boven 110 % van de bijstandsnorm.' (Verordening langdurigheidtoeslag Wet werk en bijstand 2012).

In de gemeentelijke P&C- en beleidsstukken of in interne informatie is niet inzichtelijk welk beeld de gemeente heeft van de ontwikkeling van de armoede in de gemeente. Ook is er geen informatie getoond, die inzicht geeft in de omvang van risicogroepen in de gemeente Opmeer (bijv. aantal 65-plussers, één-ouder gezinnen, arbeidsongeschikten, personen met WW uitkering, etc.). De gemeente heeft wel een overzicht van de inwoners in de bijstand en van de huidige gebruikers van de diverse regelingen.

In het raadsprogramma 2010-2014 zijn de visie, de prioriteiten en de opdrachten aan het college beschreven. In het raadsprogramma 2014-2018 is dit aangescherpt met ambities en activiteiten gericht op de dienstverlening aan inwoners. In de programmabegroting (zie bijlage 4) is per product beschreven wat de gemeente wil bereiken. Deze doelen en ambities zijn vooral kwalitatief bepaald. Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen opgenomen (bijvoorbeeld over omvang en ontwikkeling diverse doelgroepen, % bereik doelgroepen, % ondersteunde burgers, etc.). Wel is er inzicht in het aantal burgers dat gebruik maakt van regelingen, overigens zonder daar doelen voor te stellen. In hoeverre het beleid effect heeft (zijn ambities gerealiseerd?) is daarom niet goed inzichtelijk.

RKC Medemblik – Opmeer

In de beleidsregels en verordeningen is aangegeven wie in aanmerking komen voor de verschillende vormen van bijstand ('om niet', 'geldlening/borgstelling/hypotheek' en 'in natura') en de bijbehorende regelingen (individueel, categoriaal, toeslagen, langdurigheidstoeslag, Doe Mee-fonds). Het recht op bijzondere bijstand is, naast gestelde voorwaarden, afhankelijk van het inkomen en het vermogen van belanghebbenden. In de (categoriale) regelingen is bijvoorbeeld aandacht voor gezinnen met jonge kinderen, chronisch zieken en gehandicapten. Over de omvang en ontwikkeling van de doelgroepen voor de categoriale bijzondere bijstand, zoals beschreven in hoofdstuk 2, hebben wij geen gemeentelijke informatie aangetroffen³. Er is geen aparte benadering van doelgroepen. Er is ook geen specifieke aandacht voor bijvoorbeeld huishoudens met eigen onderneming of voor ouderen (grotere doelgroepen in Opmeer, zie paragraaf 3.1).

Op de website van Opmeer is informatie beschikbaar over de bijzondere bijstand, Doe Mee-fonds en schuldhulpverlening (zie hoofdstuk 4) en is ook de folder 'Wat is Bijzondere Bijstand?' opgenomen. De mensen in de bijzondere bijstand en inwoners die een aanvraag doen bij de gemeente ontvangen deze folder. Verder worden inwoners geïnformeerd over gemeentelijke regelingen via de gemeentepagina in de Koggenlander.

In de verschillende stukken hebben wij geen informatie aangetroffen over het bereik van regelingen: hoeveel % van de mensen die in aanmerking komen krijgen ook ondersteuning? Een zeer grove indicatie krijgen we door het vergelijken van de huishoudens met een inkomen tot 110% (320) met het aantal verzoeken bijzondere bijstand (100) (2013). Dan komen we uit op ca. 30%. Omdat aanvragen ook door andere gezinnen – met een hoger inkomen - gedaan kunnen zijn en voldaan moet worden aan de voorwaarden van bijzondere bijstand, is het logisch is dat niet ieder gezin met inkomen tot 110% recht heeft op bijzondere bijstand.

In de jaarstukken 2013 is de actie 'Onder de aandacht brengen van mogelijkheden bijzondere bijstand en minimabeleid' intern als oranje gemarkeerd. Wij hebben begrepen dat dit meer aandacht had moeten krijgen en niet binnen de oorspronkelijke planning was afgerond (product 614). Ook de actie 'Vaststellen blauwdruk en implementatie van de werkorganisatie West-Friesland' is oranje gemarkeerd. In plaats van een voorgenomen implementatie in 2013, vindt deze plaats in 2014 (Product 610).

Doelmatigheid

Tabel 3.3 Beoordeling aspecten 'doelmatigheid'

Doelmatig	Norm	Score
integraal beleid	• beleid wordt in samenhang met andere beleidsterreinen uitgevoerd	+/-
samenwerking	• de gemeente heeft een beeld van relevante externe organisaties • de gemeente heeft beleid/criteria voor samenwerking • er zijn duidelijke formele afspraken met externe organisaties	+ + +
financieel	• financieel overzicht van uitvoering is inzichtelijk • beleid is uitgevoerd binnen beschikbare middelen • uitvoeringskosten staan in verhouding tot de uitkeringen/totale kosten • er zijn procedures om open-einde regelingen te monitoren	+ +/- + +

Gezien de vele veranderingen in (landelijke) wetgeving is er nu een proces gaande om de samenhang met andere beleidsvelden te versterken. In de kadernota 2014 staat daarom de aankondiging om één integrale nota (preventief) welzijnsbeleid te maken om beleid beter af te stemmen en te integreren en ook om efficiency te realiseren. Uit de programmabegroting 2014-2018 blijkt dat bij programma 8 stimulerende activiteiten zijn opgenomen gericht op het creëren van werk (starters, bedrijven, gemeente zelf, onderwijs en agrarische sector).

Voor de bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen (product 610) is de werkorganisatie West-Friesland opgericht (zie raadsvoorstel - adviesnota van 14 maart 2013). De werkorganisatie, met de

³ Opgemerkt wordt dat de categoriale bijzondere bijstand per 1 januari 2015 afgeschaft zal worden.

RKC Medemblik – Opmeer

naam WerkSaam, voert voor de gemeenten in West-Friesland de wettelijke regelingen uit op het gebied van re-integratie, inkomensverstrekking en werkgeversdienstverlening, inclusief het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen. In het raadsvoorstel is aangegeven dat bewust is gekozen om uitvoering van de bijzonder bijstand/armoedebeleid en de schuldhulpverlening niet in de Werkorganisatie uit te voeren. De reden is dat de uitvoering op deze twee terreinen nog echt gezien wordt als het domein van de individuele gemeente.

De gemeente Opmeer heeft de onderstaande samenwerkingen voor het uitvoeren van de bijstand, bijzondere bijstand en kwijtschelding van belastingen geformaliseerd.

- Regionale samenwerking in de Werkorganisatie West-Friesland voor de uitvoering van de participatiewet, voor re-integratie, het verzorgen van uitkeringen, en werkgeversdienstverlening (zie verder paragraaf 3.3). Dit wordt vormgegeven in een Gemeenschappelijke Regeling die per 1 januari 2015 in werking treedt.
- De gemeente heeft een contract met Univé afgesloten. Uitkeringsgerechtigden en personen met een inkomen tot 120% van de toepasselijke bijstandsnorm en zonder vrij te laten vermogen kunnen zich met module B of C aanvullend verzekeren. De gemeente betaalt een deel van de premie. Als de belanghebbende niet aanvullend collectief verzekerd is, dan verleent de gemeente Opmeer maximaal bijzondere bijstand conform de bedragen die vanuit de collectieve aanvullende verzekering verleend zouden worden.
- Samenwerking met het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) ten aanzien van het in 2007 vastgestelde kwijtscheldingsbeleid. De ontwikkelingen op het gebied van verruiming van de normen van kwijtschelding zal in samenwerking met HHNK worden opgepakt op het moment dat dit actueel is (Programmabegroting 2013). Wij hebben begrepen dat er in 2013 geen verruiming van de normen voor kwijtschelding is toegepast. Per 1 januari 2014 is er een verruiming, doordat nu ook de kosten voor kinderopvang worden meegeteld.

Opmeer heeft geen gemeentelijke visie of criteria voor de samenwerking met externe organisaties op het gebied van armoedebeleid. De gemeente heeft wel een beeld van een aantal relevante partijen in het maatschappelijk middenveld, zoals de lokale kerken en SchuldHulpMaatje. Het contact is informeel. De gemeente Opmeer heeft geen relatie met de Voedselbank West-Friesland. Inwoners uit de gemeente kunnen wel een beroep op deze voedselbank doen. De toekenningscriteria waaraan de voedselbank toetst staan op de website www.voedselbankwf.nl.

De diverse jaarstukken bieden financieel inzicht in de baten en lasten van de diverse producten en geven een toelichting op de afwijkingen tussen realisatie en begroting (zie bijlage 4). Bij het product 610 Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen is bijvoorbeeld aangegeven dat de uitkeringslasten sterk fluctueren. In de Kadernota 2013 en Najaarsnota moest hiervoor respectievelijk €178.150 en €126.850 aan uitgaven bij geraamd worden. Voor de overige producten zijn geen noemenswaardige verschillen aangetroffen. Verdere detailinformatie is niet gegeven in de P&C-stukken, bijvoorbeeld over de kosten per regeling of de kosten per doelgroep. Ook de uitvoerings- en de premiekosten zijn niet hierin opgenomen. Met name de uitvoeringskosten zijn van belang bij het beoordelen van de doelmatigheid van het beleid. De uitvoeringskosten in totaliteit voor het programma Werk en Inkomen bedragen de laatste jaren ca. 16% van de totale lasten (zie bijlage 4). Gezien de gegevens voor andere gemeenten uit andere rekenkameronderzoeken, is dit een lager percentage dan de meeste van deze andere gemeenten (9% - 38% met een benchmark van 17%).

Alle regelingen van de bijzondere bijstand zijn open-einde regelingen. De uitkomsten worden via de P&C-cyclus gemeld met een toelichting over aanpassingen. In de jaarrekening 2013 is aangegeven dat de ontwikkeling in de uitkeringslasten gemonitord wordt en dat de gevolgen verwerkt worden in de tussenrapportages. In de jaarrekening is aangegeven dat dit ook heeft plaatsgevonden.

Rechtmatigheid

Tabel 3.4 Beoordeling aspecten 'rechtmatigheid'

Rechtmatig	Norm	Score
procedureel	• de procedures voor aanvraag zijn duidelijk voor burgers • de procedures en uitbetalingen worden rechtmatig uitgevoerd • de beoordelingscriteria zijn ontleend aan het beleid/wetgeving	+ + +

RKC Medemblik – Opmeer

De gemeente heeft op haar website informatie over Gemeentelijke ondersteuning opgenomen (onder de ingang 'Onderwijs, werk en inkomen'). Drie onderwerpen worden apart behandeld: bijzondere bijstand, Doe Mee-fonds en schuldhelpverlening. Per onderwerp is verdere informatie te vinden, zoals over wat mee te nemen bij een aanvraag, de kosten en voorwaarden en de procedure. Ook is de mogelijkheid opgenomen om een afspraak te maken.

In de informatiefolder 'Wat is bijzonder bijstand' staan o.a. de voorwaarden voor het ontvangen van bijzondere bijstand, de wijze van aanvragen en een overzicht van de soorten voorzieningen. In de beleidsregels zijn zes hoofdvragen opgenomen voor het beoordelen van de aanvragen voor bijzondere bijstand.

De gemeente heeft Beleidsregels rechtmatigheid Wwb gemeente Opmeer vastgesteld op 26 juli 2005. Voor mensen die algemene bijstand willen aanvragen (via het CWI te Hoorn) is hierin uiteengezet hoe rechtmatigheidsonderzoek plaatsvindt voor deze uitkeringen. Deze beleidsregels zijn bekendgemaakt in de Koggenlander en via de afdeling Publiekszaken.

De gemeente heeft Beleidsregels voor terugvordering en verhaal Wwb vastgesteld die in werking zijn getreden op 1 november 2004. In de Wwb die per 1 januari 2004 in werking is getreden, is het terugvorderen van ten onrechte verleende bijstand een algehele bevoegdheid geworden van burgemeesters en wethouders. Hoewel de invoeringswet Wwb per 1 januari 2009 is ingetrokken, achten burgemeester en wethouders het niet wenselijk om te stoppen met het verhalen van bijstand (Beleidsregels terugvordering en verhaal Wwb Handhavingsverordening 2012).

Alle inkomende bijstandsaanvragen worden behandeld door een consulent. De consulent zorgt voor het verzamelen en verstrekken van relevante informatie. Een juridisch medewerker toetst de aanvraag (o.a. inkomenstoets) voordat tot uitkering overgegaan wordt door de uitkeringsadministratie. De gemeente Opmeer heeft 2 consulenten in dienst en 1 toetser, die ook de WMO-aanvragen toetst. Over de jaren 2010-2013 heeft ook een verbijzonderde interne controle plaatsgevonden onder verantwoordelijkheid van de gemeente en uitgevoerd door Deloitte Management Support B.V. Hierbij is de rechtmatigheid van de diverse betalingen en het bestaan en de werking van de werkprocessen beoordeeld. Geconcludeerd is dat er ten aanzien van de rechtmatigheid van de bijzondere bijstand en de langdurigheidstoelage geen financiële onrechtmatigheden zijn geconstateerd (zie verder ook paragraaf 3.3).

3.3 Beoordeling betrokkenheid gemeenteraad

Sturing

Tabel 3.5 Beoordeling aspecten 'sturing'

Sturing	Norm	Score
totstandkoming beleid	- de raad is door college betrokken bij de kaderstelling van het beleid - de raad neemt initiatief bij inhoudelijke beleidskeuzes t.a.v. specifiek gemeentelijk beleid - de raad is actief betrokken bij financiële beleidskeuzes	+ + +/-
procedurele afspraken beleid	- er zijn duidelijke afspraken over de vorm en frequentie van informatievoorziening en evaluatie richting raad - de raad wordt geïnformeerd over ontwikkelingen binnen doelgroepen - de raad wordt geïnformeerd over beoordeling van beleid door de doelgroepen (klantenonderzoek)	- - -
toekomstgericht	- de raad evalueert de bijzondere bijstand (regelingen) - ervaringen/wensen worden ingebracht in de P&C-cyclus c.q. lokaal beleid	+/- +

De Beleidsregels bijzondere bijstand 2009 zijn ter kennisname gebracht van de Commissie Samenlevingszaken op 25 februari 2009. Ze zijn niet in een raadsvergadering besproken.

Sturing heeft vooral plaatsgevonden met het Raadsprogramma 2010-2014. In het programma 8 Werk en inkomen staan de visie ('Wij streven naar volwaardige participatie door mensen te ondersteunen die niet op eigen kracht aan het werk komen'), de prioriteiten (o.a. zo veel mogelijk

RKC Medemblik – Opmeer

aan het werk en zo weinig mogelijk een uitkering) en de opdrachten aan het college verwoord. De opdracht gericht op de bijzondere bijstand is:

- actief voorlichting geven over de bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en kwijtschelding van belastingen en retributies.

We merken op dat bovenstaande visie en prioriteiten niet verder zijn uitgewerkt of gekwantificeerd of gerelateerd aan andere gemeenten.

In de programmabegroting, vastgesteld door de raad, zijn onder programma 8 de volgende producten opgenomen:

Product 610 Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen

Product 611 Werkgelegenheid

Product 614 Bijzondere bijstand / minimabeleid

Product 614.1 Kwijtschelding gemeentelijke belastingen.

Per product is aangegeven wat de gemeente wil bereiken en wat ze ervoor gaat doen. Uiteraard zijn ook de begrote baten en lasten aangegeven. Wij hebben geen informatie aangetroffen waaruit blijkt dat de raad vragen of sturing heeft gegeven aan verdeling van de financiële middelen over curatief, preventief of activerend beleid.

Met ingang van 1 januari 2012 is een aantal gewijzigde verordeningen Wwb door de raad vastgesteld. Deze wijzigingen hadden te maken met de invoering van de huishoudinkomenstoets. Ook stelde de raad een verordening vast voor de verstrekking van bijzondere bijstand voor de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen. Doordat de regering de huishoudensinkomenstoets alsnog afschafte moesten deze wijzigingen weer ongedaan worden gemaakt. De raad heeft op 14 maart 2012 de aangepaste verordeningen vastgesteld (Jaarstukken 2012). Bij de aanpassingen van een aantal verordeningen in 2013 (Zie tabel 2.2) is hierover geen discussie geweest in de commissie SLZ. Voor de verordeningen geldt dat het college deze uitvoert en beslist in onvoorziene omstandigheden. De input van de raad bij deze verordeningen is beperkt.

Het college van B&W heeft besloten om de decembercirculaire 2013 o.a. over de intensivering van het armoedebelief te verwerken in de jaarrekening 2013 en de Kadernota 2014 en de raad hierover te informeren (Poststuk 14.0000034, 14 januari 2013).

De gemeenteraad heeft 3 algemene en ruime kaders vastgesteld over de oprichting van de werkorganisatie WerkSaam (Raadsvoorstel 14 maart 2013):

1. Een organisatie in het publieke domein voor de uitvoering van de WSW en de Wwb, voor re-integratie, inkomensverstrekking en werkgeversdienstverlening;
2. Een uitvoering binnen de door de raden vastgestelde budgettaire kaders op basis van het solidariteitsprincipe;
3. Een herkenbare uitvoering.

Definitieve besluitvorming vond plaats in het 1ste kwartaal 2014. De daadwerkelijke start van de Werkorganisatie is per 1 januari 2015. WerkSaam gaat de Participatiewet en de overige regelingen (mede) uitvoeren op basis van een beleidsplan, een aantal verordeningen en een exploitatiebegroting. De betreffende stukken komen in het vierde kwartaal van 2014 voor zienswijze naar de zeven gemeenteraden en worden daarna door het algemeen bestuur van WerkSaam vastgesteld (Raadsvoorstel-Adviesnota, 14 maart 2013).

In het Raadsprogramma 2014-2018 zijn in programma 8 Werk en Inkomen de visie, de ambities en de daarbij behorende activiteiten en opdrachten aan het college vormgegeven. De ambitie voor de bijzondere bijstand is als volgt:

'8F Minimabeleid zorgt er voor dat mensen een bestaansminimum hebben'. Er is geen nadere precisering van het begrip bestaansminimum of een doelstelling. Mede daarom is monitoring van deze ambitie niet mogelijk.

Dit Raadsprogramma is wel aangescherpt in vergelijking met het vorige raadsprogramma, met name de specifieke activiteiten zijn benoemd. De opdrachten en specifieke activiteiten hebben vooral betrekking op het creëren van werk en de daarbij behorende afspraken over communicatie en informatie tussen raad en college. Er zijn geen specifieke activiteiten of

RKC Medemblik – Opmeer

afspraken benoemd rond bijzondere bijstand. We hebben geen afspraken aangetroffen over de mate waarin de raad wordt geïnformeerd over ontwikkelingen binnen doelgroepen. Ook zien we, anders dan bij de afspraken bij de schuldhulpverlening (zie H. 4), geen afspraken over de beoordeling van beleid of uitvoering door doelgroepen, bijvoorbeeld door klantonderzoeken.

In de Kadernota 2014, de eerste bestuurlijke rapportage in de nieuwe raadsperiode, is op diverse plekken aandacht gegeven aan de uitkeringen en de bijzondere bijstand. Aandacht is er voor:

- de crisis gerelateerde exploitatieonderdelen zoals uitkeringsgerechtigden;
- in het meerjarenperspectief is sprake van een tekort van circa € 250.000 per jaar door de toename van het aantal uitkeringsgerechtigden en meer lasten bijzondere bijstand en schuldhulpverlening;
- de aanname dat het aantal uitkeringen tot en met 2017 oploopt en zich daarna stabiliseert;
- de uitgaven bijzondere bijstand/minimabeleid, die in 2013 structureel zijn toegenomen tot € 105.000 omdat er meer beroep wordt gedaan op de bijzondere bijstand. De raad heeft bij de vaststelling van de begroting 2014 besloten dat de rijks gelden ten behoeve van de intensivering van het armoedebeleid hiervoor geoormerkt moeten worden;
- vaststelling van nieuw beleid op het gebied van armoedebeleid later in 2014.

Naast de evaluatie in de jaarstukken is er geen aparte evaluatie van het armoedebeleid en de doeltreffendheid daarvan geweest. Wel is in de kadernota aangegeven dat er één integrale nota preventief welzijnsbeleid gemaakt zal worden.

In de raad zijn in de afgelopen jaren de volgende ingekomen stukken behandeld, waarbij tijdens de behandeling expliciet gevraagd is om dit te verwerken in de komende beleidsnotitie:

- Sociale Alliantie-brief inzake extra gelden armoedebeleid (20 september 2013). De Sociale Alliantie doet hierin de oproep tot bewaking van de besteding van de extra middelen voor armoedebeleid (en chronisch zieken en gehandicapten). Via een motie bij de behandeling van de programmabegroting 2014 (Raad 7 november 2013) is o.a. gevraagd de extra middelen volledig in te zetten voor armoedebeleid en te onderzoeken voor welke doelgroepen, naast kinderen, deze extra middelen vooral moeten worden ingezet;
- Brief van 29 augustus 2014 van diverse maatschappelijke organisaties: aandacht voor armoede- en schuldenproblematiek in begroting 2015 (Raad 18 september 2014).

In de programmabegroting 2015 is aangegeven dat er een afgewogen minimabeleid is met de huidige beleidsregels voor bijzondere bijstand, de mogelijkheden voor schuldhulpverlening en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Overigens is niet aangegeven hoe deze weging heeft plaatsgevonden. Wel is aangegeven dat vanwege de autonome ontwikkelingen er nieuwe verordeningen ter vaststelling aan de raad zullen worden aangeboden en de Beleidsregels bijzondere bijstand zullen worden aangepast. In de raad is opgemerkt om het minimabeleid op minimaal 120% te handhaven. De programmabegroting is vastgesteld door de raad op 6 november 2014.

Controle

Tabel 3.6 Beoordeling aspecten 'controle'

Controle	Norm	Score
doeltreffendheid	• de raad heeft zicht op het bereiken van maatschappelijke doelen • er is bijsturing op basis van het inzicht in bereikte doelen	 +/-
doelmatigheid	• de raad heeft inzicht in de samenhang met andere beleidsterreinen • de raad heeft inzicht in de samenwerking met externe organisaties en wat dat oplevert (jaarlijks) • de raad heeft inzicht in de financiële situatie (P&C-cyclus)	 +/-  +
rechtmatigheid	• de raad wordt geïnformeerd bij over-/onderbesteding • de raad wordt geïnformeerd over bevindingen van de accountant	 +

RKC Medemblik – Opmeer

Er is in de beleidsstukken aangegeven wat de gemeente wil bereiken. Dit zijn doelen gericht op een te verzorgen aanbod door de gemeente (zie bijlage 4). In de jaarstukken wordt wel aangegeven in hoeverre activiteiten zijn uitgevoerd maar niet of deze doelen ook bereikt zijn. Op basis van deze informatie kan niet worden vastgesteld of deze (aanbod) doelen in grote mate gerealiseerd zijn. Ook is er geen inzicht in hoeverre beoogde maatschappelijke effecten/ambities bereikt zijn (zie ook paragraaf 3.2). De raad is bijvoorbeeld niet geïnformeerd over de omvang en ontwikkeling van de doelgroepen in relatie tot de gedane uitkeringen of over het bereik en het effect van de vormen van bijzondere bijstand (zoals 'geldbedrag', 'om niet', 'geldlening' of 'in natura'). Hierdoor is ook gerichte bijsturing niet goed mogelijk.

De raad is goed geïnformeerd over aanpalende beleidsterreinen zoals de Wmo en de decentralisaties. Gezien de recente ontwikkelingen is het zinvol de concrete samenhang inzichtelijk te maken. De raad kan meer inzicht krijgen door bijvoorbeeld de volgende vragen:

- Heeft de armoede- en schuldenproblematiek een stevige positie binnen de integrale aanpak van de 3 decentralisaties?
- Hebben wijkteams oog voor armoede- en schuldenproblematiek en blijkt dit uit de aanpak van trajecten? Wanneer is gebruik van bijzondere bijstand zinvol bij trajecten? Wij hebben begrepen dat dit in ontwikkeling is bij de pilot van het wijkteam.
- Is er voor de ruim 500 huishoudens met een inkomen lager dan 120% van het sociaal minimum inzicht in hoeverre zij gebruik maken van gemeentelijke ondersteuning op het gebied van armoedebeleid, of zij bereikt worden door wijkteams en of daar sprake is van multi-probleem huishoudens?

De raad is bekend met de samenwerking met andere organisaties, zoals de Werkorganisatie West-Friesland en het HHNK. Over de recente ontwikkelingen rond de Werkorganisatie West-Friesland is de raad in de afgelopen periode regelmatig geïnformeerd. In de jaarstukken 2013 is aangegeven dat de samenwerking met het HHNK is voortgezet. De insteek is om, wanneer er zich een situatie voordoet, als gemeente met HHNK in gesprek te gaan.

De raad heeft inzicht in de financiële situatie middels de jaarstukken. Per product van het programma 8 Werk en Inkomen zijn de kaders, de volumegegevens, de gerealiseerde activiteiten en de baten en lasten aangegeven (zie bijlage 4).

De raad is via de najaarsnota en jaarrekening geïnformeerd over over- en onderbestedingen van de verschillende producten.

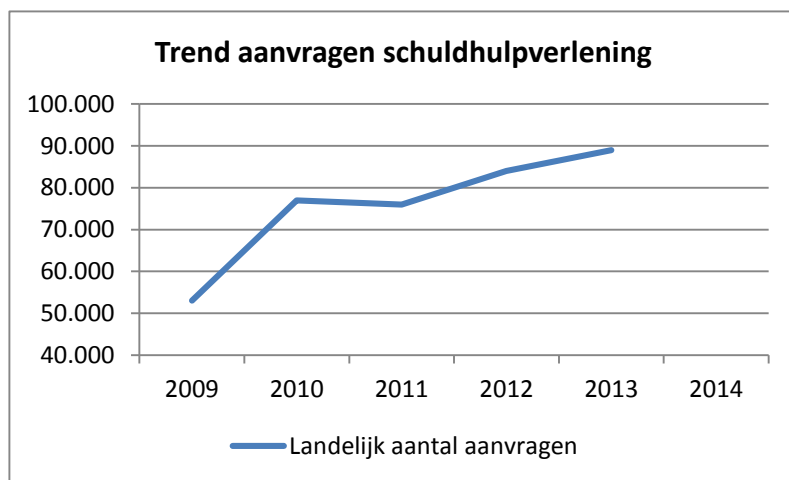
In de accountantsverklaringen, die ook ter beschikking worden gesteld aan de gemeenteraad, over de jaarrekeningen 2010 tot en met 2012 is de accountant van oordeel dat 'in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen'. In de accountantsverklaring 2013 heeft Deloitte gerapporteerd:

- dat er geen fouten of onzekerheden geconstateerd zijn van de specifieke uitkeringen die in 2013 vallen onder SiSa (Wsw, gebundelde uitkering art. 69 Wwb, Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004, en wet Participatiebudget);
- dat er geen afwijkingen zijn vastgesteld van regelingen en verordeningen op de aspecten recht, hoogte en duur van het voorwaardencriterium. Dit betekent dat alle financieel (materieel) relevante aspecten van wetgeving en verordeningen door het college zijn nageleefd (zie ook paragraaf 3.2).

4 Schuldhulpverlening

4.1 Kerngegevens

Iets meer dan één op de zes Nederlandse huishoudens (17,2%) loopt een risico op problematische schulden, heeft problematische schulden of zit in een schuldhulpverleningstraject. Het grootste deel hiervan (tussen de 11,8 en 15,4%) loopt een risico op problematische schulden. Landelijk onderzoek geeft aan dat er een groep huishoudens van tussen de 3,3% en 5,7% is met problematische schulden, die niet in beeld is bij schuldhulpverlening. Het aandeel van huishoudens met problematische schulden dat geregistreerd is bij een schuldhulpverlenende instantie bedraagt 2,3%. Huishoudens met (een risico) op problematische schulden zijn echter niet gelijk verdeeld over Nederland. Het *minimaal percentage* huishoudens dat voldoet aan risico-indicatoren en zich niet gemeld heeft bij schuldhulpverlening is voor de arbeidsmarktregio West-Friesland 6,8%⁴. Een beeld per gemeente is niet mogelijk. Dit betekent dat er een relatief grote aanloop van nieuwe cliënten voor schuldhulpverlening mogelijk is (Panteia, 2013, onderzoek over het jaar 2012).



De groep mensen met probleemschulden steeg in 2013 verder, gezien de toename van het aantal meldingen voor schuldhulpverlening met 5,3%. Ook de gemiddelde schuld steeg van 35.500 euro naar 37.700 euro. Een op de drie mensen kampt niet alleen met schulden maar ook met andere problemen, vaak van sociale en psychische aard (NVVK, 2014). Ook zijn er 40% meer vragen geweest over schulden en het voorkomen ervan in 2013 in vergelijking met 2012 (Novum, 2014).

Figuur 4.1 Ontwikkeling aantal aanvragen voor schuldhulpverlening (Bron: NVVK, 2014)

De kwantitatieve informatie over schuldhulpverlening in Opmeer is beperkt tot de vermelding in de jaarstukken van het aantal mensen in schuldhulpverlening en de daarbij behorende financiële baten en lasten (zie bijlage 4). In de Kaderstellende notitie Wgs West-Friesland (2012) is een uitgebreide analyse opgenomen van het klantenbestand, zowel op landelijk, regionaal als op bepaalde onderdelen op Opmeers niveau voor de jaren 2009-2011. Deze analyse richt zich op de specifieke kenmerken van personen die een beroep doen op schuldhulpverlening (leeftijd, geslacht, burgerlijke staat, inkomen, woning). Er is geen kwantitatieve informatie opgenomen over de mogelijke omvang van huishoudens met (risico op) problematische schulden. In diverse Rijksstukken, onderzoeken en reflecties (o.a. Stedennetwerk G32-Factsheet) is aangegeven dat een goede analyse van o.a. kwetsbare huishoudens (aantal, doelgroepen, kenmerken) en van de manier waarop beleidswijzigingen gaan doorwerken, van belang is om steeds passende beleidsmaatregelen te nemen op gemeentelijk niveau. Deze analyse is momenteel niet beschikbaar op kwantitatief niveau.

In het Beleidsplan schuldhulpverlening West-Friesland (BSW-F) zijn wel doelgroepen onderkend, maar zonder een bepaling van de omvang of ontwikkeling daarvan. Wel is informatie opgenomen over het aantal ingezette producten van de 7 verschillende gemeenten. De omvang voor Opmeer (over 2011) is als volgt:

- 48 ingezette producten voor de processtap 'De Poort': 30 meldingen, 16 intakes en 2 crisisinterventies;

⁴ Het maximum is 22,5%, Deze minimum en maximum % zijn gebaseerd op onderzoek met een 95% betrouwbaarheid.

RKC Medemblik – Opmeer

- 35 trajecten waaronder: 6 budgetbegeleidingen, 4 schuldregelingen, 2 heronderzoeken, 17 stabilisatie/betalingsregelingen en 6 WSNP-regelingen (Wet schuldsanering natuurlijke personen).

4.2 Beoordeling gemeentelijk beleid

De schuldhulpverlening kan voor de periode 2010-2014 in tweeën verdeeld worden:

- Voor de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) per 1 juli 2012: Opmeer had de schuldhulpverlening volledig uitbesteed aan PLANgroep. Hier is sprake geweest van het verzorgen van de toegang en de trajecten. Er was in die periode geen eigen beleidsplan van Opmeer, dat was ook niet wettelijk verplicht. Wel heeft de gemeente met de extra door het rijk verstrekte middelen diverse voorlichtingsacties voor jongeren en ouderen verzorgd;
- Na de invoering van de Wgs (wel wettelijke verplichting tot beleidsplan) ligt de nadruk op integrale schuldhulpverlening, zodat nu preventie, casemanagement en nazorg zijn toegevoegd. Tot april 2014 is de schuldhulpverlening voor Opmeer nog uitgevoerd door PLANgroep. De West-Friese gemeenten, waaronder Opmeer, hebben dit vanaf april 2014 uitbesteed aan Kredietbank Nederland.

Omdat een evaluatie van de periode vóór de Wgs naar verwachting een beperkte toegevoegde waarde aan dit rapport levert, is de onderstaande beoordeling gebaseerd op de periode na de invoering van de Wgs.

Doeltreffendheid

Tabel 4.1 Beoordeling aspecten 'doeltreffendheid'

Doeltreffend	Norm	Score
definiëring	• de gemeente heeft beleid voor schuldhulpverlening (o.a. visie en definitie) • de gemeente heeft een duidelijk beeld van de schuldenproblematiek in de gemeente	 
doelen	• helder/kwalitatief en meetbaar/kwantitatief • effect is inzichtelijk	 
doelgroepen	• doelen per doelgroep (beoogd, bereikt) • voldoende aandacht voor alle doelgroepen • duidelijk onderscheid tussen doelgroepen • onderscheid in instrumentarium (doelgroep-specifiek)	   
bereik	• doelgroepen/inwoners worden goed geïnformeerd • niet-gebruik van regelingen is inzichtelijk	 
prestatie	• de prestaties die worden ingezet zijn duidelijk • de prestaties/activiteiten worden geleverd	 

De gemeente Opmeer, zoals opgenomen in het regionaal beleidsplan, heeft een heldere begripsbepaling van de aspecten van integrale schuldhulpverlening. De gemeente heeft een duidelijk beeld van het klantenbestand in de schuldhulpverlening. Vooralsnog heeft de gemeente geen duidelijk beeld van het aantal huishoudens of mensen met (een risico op) problematische schulden; noch in totaliteit noch per doelgroep (zie paragraaf 4.1).

De gezamenlijke missie en visie van de schuldhulpverlening in het BSW-F is uitgewerkt naar de beoogde maatschappelijke doelen (en aanpak):

- voorkomen en beperken van schulden (door preventie en nazorg);
- slagen van hulpverlening en beheersing van schulden (door eigen verantwoordelijkheid);
- zelfredzaamheid vergroten (aanleren vaardigheden / begeleiding).

Deze doelen zijn niet vertaald in meetbare indicatoren. In de kadernotitie is daarover opgemerkt: dat maatschappelijke effecten van schuldhulpverlening lastig te benoemen en te meten zijn, maar dat er met de komst van de Wgs betere handvatten voor gemeenten worden verwacht. Wel zijn in het beleidsplan een 8-tal te meten resultaten opgenomen om te kunnen sturen op de effectiviteit van de trajecten van de schuldhulpverlening (o.a. verminderen van uitval, succesvolle trajecten, doorlooptijden en tevredenheid over trajecten).

RKC Medemblik – Opmeer

In het beleidsplan is het uitgangspunt dat iedereen met financiële problemen een beroep kan doen op schuldhulpverlening. Een aantal specifieke doelgroepen zijn nader toegelicht: zelfstandigen, gezinnen met inwonende minderjarige kinderen, recidivisten, fraudeurs, eigen woningbezitters, mensen met een GGZ problematiek, mensen onder beschermingsbewind, kinderen jonger dan 18 jaar. Er is dus aandacht voor doelgroepen. Ook zijn een aantal doelgroep-specifieke instrumenten en aandachtspunten beschreven. Er zijn geen doelen per doelgroep bepaald (zie ook paragraaf 4.1).

Het aanbod van de schuldhulpverlening is vertaald naar de doelgroepen met het Tilburgs kwadrant (zie bijlage 2), dat in een groot deel van Nederlandse gemeenten navolging heeft gekregen. Overigens is er geen kwantitatieve invulling van het aantal mensen in de verschillende kwadranten gegeven, zowel niet op totaalniveau als op doelgroepniveau.

Op de website van Opmeer is korte algemene informatie opgenomen over de kosten, voorwaarden, gang van zaken en contactpersonen bij schuldhulpverlening. Hierbij wordt er steeds doorverwezen naar Kredietbank Nederland. Er is geen informatie opgenomen over de preventie van schulden. In de afgelopen raadsperiode zijn van uit de extra middelen diverse eenmalige acties opgenomen om doelgroepen en inwoners te informeren zoals: voorlichting lespakket, voorlichtingsbijeenkomsten, foldermateriaal voor regio West-Friesland en voorlichting aan werkgevers. In het huidige BSW-F zijn op meer structurele wijze preventieve activiteiten benoemd (zie bijlage 1 van het BSW-F). Deze moeten nog wel opgepakt worden. Wij hebben in de gemeentelijke beleidsstukken geen informatie aangetroffen die inzicht biedt in het niet-gebruik van regelingen in Opmeer. Dit heeft een relatie met inzicht krijgen in de maatschappelijke effecten en de doelen per doelgroep (zie ook paragraaf 4.1).

De prestaties/acties zijn duidelijk (niet limitatief) omschreven in het beleidsplan. Zij zijn gericht op preventie, crisisinterventie, trajecten, etc. In de jaarstukken 2013 is voor schuldhulpverlening (product 614.2) aangegeven dat het vaststellen van het beleidsplan conform planning is gegaan en is de aanpassing van de uitvoering schuldhulpverlening met een oranje kleur aangemerkt. De reden is dat de regiogemeenten zelf de toegang tot de schuldhulp zouden organiseren en de preventie en nazorg gezamenlijk oppakken. Opmeer heeft wel de intentie om de toegang en regie zelf te regelen. Dit is nog niet gebeurd.

Doelmatigheid

Tabel 4.2 Beoordeling aspecten 'doelmatigheid'

Doelmatig	Norm	Score
integraal beleid	• beleid wordt in samenhang met andere beleidsterreinen uitgevoerd	+/-
samenwerking	• de gemeente heeft een beeld van relevante externe organisaties	+
	• de gemeente heeft beleid/criteria voor samenwerking	+
	• er zijn duidelijke formele afspraken met externe organisaties	+/-
financieel	• financieel overzicht van uitvoering is inzichtelijk	+
	• beleid is uitgevoerd binnen beschikbare middelen	+
	• uitvoeringskosten staan in verhouding tot aantal inwoners	+
	• er zijn procedures om open-einde-regelingen te monitoren	+

In het BSW-F is de relatie met andere wetgeving (Wwb, Wmo) en (gemeentelijke) beleidsterreinen (armoedebestrijding, decentralisaties) beschreven. De betekenis voor de doelmatigheid van de uitvoering van de schuldhulpverlening is momenteel nog onderbelicht: hoe is de uitvoering geregeld als er sprake is van burgers die gebruik maken van de verschillende wetten en mogelijkheden?

In het BSW-F zijn de ketenpartners aangegeven waarmee de samenwerking een hoge prioriteit heeft. Ook is er een helder beeld van de rolverdeling bij de aanpak van schuldhulpverlening. Het uitgangspunt is dat de gemeente hierbij de regierol heeft. Op dit moment is voor Opmeer de schuldhulpverlener (Kredietbank Nederland) verantwoordelijk voor samenwerking en afstemming

RKC Medemblik – Opmeer

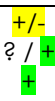
met de andere ketenpartners. Kredietbank Nederland is ook lid van de NVKK, de vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, die op landelijk niveau afspraken maakt. Wij hebben begrepen dat Opmeer in de toekomst de regie op toelatingsniveau (de zogenaamde 'knip' tussen toegang en uitvoering) wil invullen door te werken met klantmanagers vanuit het wijkteam/de werkorganisatie West-Friesland. Dit is in ontwikkeling.

Het financieel overzicht is opgenomen in de jaarrekeningen over de verschillende jaren. Het saldo van de schuldhulpverlening bevindt zich afgerond tussen de € 25.000 en € 45.000 en er zijn kleine verschillen met de begrote cijfers. Dit betreft vooral de kosten van PLANgroep. In de kadernota schuldhulpverlening is informatie opgenomen over de werkelijke uitgaven en de toegekende extra middelen voor alle West-Friese gemeenten over de jaren 2009-2012. Uitgaande van deze uitgaven en het aantal inwoners bedragen de kosten voor Opmeer € 3,18 per inwoner voor het jaar 2011 (op regioniveau is dit € 9; exclusief de gemeente Hoorn is dit € 4,97). In het BSW-F is een nadere detaillering naar kosten van de producten en trajecten opgenomen.

Afhankelijk van het aantal aanvragen zullen de trajectkosten kunnen stijgen. Hiermee is de schuldhulpverlening een open regeling. De gemeente krijgt per kwartaal een overzicht van de aantallen en soort trajecten en daarbij behorende kosten. Indien nodig wordt dit in de P&C-cyclus intern bijgesteld. De gemeente heeft de mogelijkheid zelf managementrapportages op te stellen via toegang tot het digitale klantdossier van de Kredietbank.

Rechtmatigheid

Tabel 4.3 Beoordeling aspecten 'rechtmatigheid'

Rechtmatig	Norm	Score
procedureel	• de procedures voor aanvraag zijn duidelijk voor burgers • de procedures worden rechtmatig uitgevoerd • de beoordelingscriteria zijn ontleend aan het beleid/wetgeving	

Inwoners moeten schuldhulpverlening aanvragen via de website bij Kredietbank Nederland. Na invullen van een aantal vragen en opsturen van documenten, neemt een medewerker van de Kredietbank contact op. Er is verder op de website van Opmeer geen nadere informatie (bijvoorbeeld over criteria, omgang, wachtlijst, crisis, privacy, bezwaar- en beroepsprocedure) over aanvragen beschikbaar.

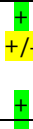
Met de invoering van de Wgs is een procesgang naar bezwaar en beroep mogelijk geworden. Ook zijn er wettelijke beslistermijnen voor de afhandeling van aanvragen en het nemen van besluiten (met de mogelijkheid om een beroep te doen op de wet dwangsom) en is er een klachtenprocedure van toepassing. De klachten- en bezwaarprocedure is gemandateerd aan PLANgroep respectievelijk Kredietbank Nederland. De gemeente heeft hier nog geen inzage in.

In het BSW-F zijn de voorwaarden voor schuldhulpverlening opgenomen. Vervolgens is er per doelgroep aandacht voor maatwerk. De uitvoering van de schuldhulpverlening is uitbesteed, zodat de gemeente (en de RKC) geen direct zicht heeft op de uitvoering en de toepassing van beoordelingscriteria. Overigens zijn er bij de uitvoering van de schuldhulpverlening voorwaarden geschapen voor de kwaliteitsborging (zoals eisen aan uitvoerders, schriftelijke afspraken, professionele medewerkers, inzet vrijwilligers, uitvoering tevredenheidsonderzoeken, bezwaar- en beroepsprocedure). Ook hanteert zowel PLANgroep als Kredietbank Nederland de gedragscode van de NVVK. Op basis van deze gedragscode wordt bepaald welk traject wordt ingezet en met welke producten.

4.3 Beoordeling betrokkenheid gemeenteraad

Sturing

Tabel 4.4 Beoordeling aspecten 'sturing'

Sturing	Norm	Score
totstandkoming beleid	- de raad is door college betrokken bij de kaderstelling van het beleid - de raad neemt initiatief bij inhoudelijke beleidskeuzes t.a.v. specifiek gemeentelijk beleid - de raad is actief betrokken bij financiële beleidskeuzes	
procedurele afspraken beleid	- er zijn duidelijke afspraken over de vorm en frequentie van informatievoorziening en evaluatie richting raad - de raad wordt geïnformeerd over ontwikkelingen binnen doelgroepen - de raad wordt geïnformeerd over beoordeling van beleid door de doelgroepen (klantenonderzoek)	
toekomstgericht	- de raad evalueert de resultaten/dienstverlening schuldhulpverlening - ervaringen/wensen worden ingebracht in de P&C-cyclus c.q. lokaal beleid	

Sturing heeft vooraf plaatsgevonden met het Raadsprogramma 2010-2014. In het programma 8 Werk en inkomen is schuldhulpverlening 1 van de 4 prioriteiten. De opdracht van de raad aan het college gericht op de schuldhulpverlening is om het huidige beleid op het gebied van schuldhulpverlening voort te zetten en hierin meer aandacht te schenken aan preventieve activiteiten. Hoewel hier niet verder uitgewerkt, is het zeker zichtbaar geworden in het BSW-F.

Op 8 november 2012 heeft de gemeenteraad de kadernotitie voor integrale schuldhulpverlening vastgesteld. In de commissie Samenlevingszaken van 19 september 2012 is de kaderstellende notitie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening besproken. De commissieleden hebben hier vragen over gesteld en een voorkeur aangegeven voor variant 3: de combinatie tussen zelfstandig uitvoeren en uitbesteden. Dit is ook in het raadsvoorstel opgenomen. In het raadsbesluit is geen passage opgenomen over de te kiezen variant.

Het daaruit voortvloeiende BSW-F is vastgesteld in de raadsvergadering van 14 maart 2013. Hierin zijn ook de voor- en nadelen van de wijze van uitvoeren aangegeven met het advies om te kiezen voor variant 3: een combinatie tussen zelf uitvoeren (regie en toegang) en uitbesteden (expertise specialisten). Dit is ook gebaseerd op een financiële onderbouwing van de drie uitvoeringsvarianten. De aanbestedende partijen boden de mogelijkheid om alles of een deel uit te besteden. Omdat Opmeer de toegang (aanmelding/intake/beoordeling) nog niet geregeld had, heeft Opmeer gekozen voor variant 2: volledig uitbesteden. Het college heeft de aanbesteding als uitvoering van beleid geregeld. Tijdens het interview met medewerkers van de afdeling Sociale Voorzieningen is aangegeven, dat Opmeer nog steeds naar variant 3 wil toewerken.

Jaarlijks wordt een programmabegroting gemaakt en vastgesteld in de raad. In programma 8 (Werk en inkomen) is het Product 614.2 Schuldhulpverlening en regelingen opgenomen (zie bijlage 4 voor de details per jaar).

In het Raadsprogramma 2014-2018 zijn in programma 8 de visie, de ambities en de daarbij behorende activiteiten en opdrachten aan het college vormgegeven. De ambitie voor de schuldhulpverlening is: 8D 'Schuldhulpverlening is beschikbaar voor mensen die het nodig hebben'. In de opdrachten is opgenomen dat het college jaarlijks verslag doet in de commissie BZV over de ontwikkelingen ten aanzien van de schuldhulpverlening en dat de toegang tot de schuldhulpverlening is geregeld. In de kadernota 2014 staat in een tabel van de Jaarplanning voor de raad, dat de aanbesteding schuldhulpverlening op basis van het vastgestelde BSW-F is gerealiseerd.

Aangegeven in het BSW-F is dat de gemeenteraden jaarlijks worden geïnformeerd over de resultaten van de schuldhulpverlening. Hierin zijn opgenomen:

- tweejaarlijks klanttevredenheidsonderzoek schuldenaren vanaf 2014 (doel minimaal een 7);
- jaarlijks klanttevredenheidsonderzoek ketenpartners en crediteuren (minimaal een 7).

RKC Medemblik – Opmeer

Een nulmeting vindt plaats over 2013 en een eerste resultaatmeting over 2014 (verwacht in 2015). Deze zijn nog niet beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad. Ook wordt -zoals nu beschreven- in deze informatie niets opgenomen over de ontwikkeling van doelgroepen.

Omdat de schuldhulpverlening nog maar recent is uitbesteed aan Kredietbank Nederland heeft er nog geen evaluatie van resultaten of van de dienstverlening plaatsgevonden. Wij beschikken niet over de samenwerkingsovereenkomst met Kredietbank Nederland. We hebben wel begrepen, dat de gemeente zelf managementrapportages uit het digitale klantdossier kan opstellen voor tussentijdse evaluatie. Evaluaties zijn van belang om leerervaringen en wensen in te brengen bij de schuldhulpverlener of op regionaal niveau.

Het BSW-F is tot stand gekomen met input van de adviesraden uit West-Friesland, de deelnemers van het Hoorns Participatieplatform en de gemeenten. Specifieke input van de gemeente Opmeer is in ons onderzoek niet naar voren gekomen. Er is in het BSW-F aangegeven dat er al naar gelang de behoefte lokaal keuzes (o.a. wel of niet uitsluiten van personen, omvang van preventie en voorlichting) kunnen worden gemaakt in de uit te voeren activiteiten. Deze keuzes zijn in Opmeer (nog) niet gemaakt. Wel is in de keuzenotitie Wmo 2015 en Jeugdwet 2015 door de commissie Samenlevingszaken en WMO-adviesraad gekozen om naar aanleiding van de afschaffing van de Wtcg/CER per 1 januari 2014, deze zaken onder te brengen bij de bijzondere bijstand. Verder is opdracht gegeven om een 4-tal keuzeoptyies in 2015 regionaal uit te werken.

Controle

Tabel 4.5 Beoordeling aspecten 'controle'

Controle	Norm	Score
doeltreffendheid	- de raad heeft zicht op het bereiken van maatschappelijke doelen - er is bijsturing op basis van het inzicht in bereikte doelen	+/-
doelmatigheid	- de raad heeft inzicht in de samenhang met andere beleidsterreinen - de raad heeft inzicht in de samenwerking met externe organisaties en wat dat oplevert (jaarlijks) - de raad heeft inzicht in de financiële situatie (P&C-cyclus)	++
rechtmatigheid	- de raad wordt geïnformeerd bij over-/onderbesteding - de raad wordt geïnformeerd over bevindingen bij klachten/bezwaren	+/-

Zoals aangegeven krijgt de gemeenteraad inzicht in de effectiviteit van de trajecten. Dit zegt echter maar beperkt iets over de beoogde maatschappelijk effecten zoals genoemd in het BSW-F. In hoeverre de ambitie 8D 'Schuldhulpverlening is beschikbaar voor mensen die het nodig hebben', gerealiseerd wordt, is ook afhankelijk van het inzicht in de ontwikkeling van het percentage huishoudens met problematische schulden die zich niet gemeld hebben bij de schuldhulpverlening. Deze informatie is momenteel niet beschikbaar (zie ook paragraaf 4.2).

Gezien het nog ontbreken van de informatie van Kredietbank Nederland en het niet beschikbaar zijn van informatie over maatschappelijke effecten is bijsturing lastig. Dit heeft nog niet plaatsgevonden, omdat het hiervoor nog te vroeg is.

De raad heeft door de diverse eerder genoemde stukken, inzicht in de samenhang met andere beleidsterreinen en de samenwerking met externe organisaties. De Kredietbank Nederland rapporteert bijvoorbeeld haar resultaten over de uitgevoerde trajecten. Voor de andere partijen is dat minder gemakkelijk of relevant om inzichtelijk te krijgen. Middels de P&C-producten (kadernota, begroting, jaarrekening) heeft de raad zicht op de financiële situatie en op afwijkingen van het begrote budget. In de Kadernota 2014 is ook een terugblik gegeven op de schuldhulpverlening. Hierbij is aandacht gegeven aan de toename van de uitgaven als gevolg van de economische crisis, de aanbesteding en de organisatie van de poort van schuldhulpverlening.

De raad wordt niet periodiek geïnformeerd over het wel of niet bestaan van klachten bij de uitvoering van de schuldhulpverlening (zie paragraaf 4.2).

Bijlage 1 Verantwoording en literatuuroverzicht

De Onderzoeksofzet Armoedebeleid in Opmeer, zoals we die in september 2014 naar de gemeenteraad van Opmeer hebben gestuurd, is de basis geweest voor dit onderzoek.

Externe bronnen

1. Binnenlands Bestuur, WSW-budgetten 2015 ten opzichte van 2014, volgens berekeningen september 2014. (Bron Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).
2. Brief aan de gemeenteraden van de Nederlandse Gemeenten over "Aandacht voor armoede- en schuldenproblematiek in de begroting voor 2015, 29 augustus 2014, Cordaid e.a.
3. CBS (2011). Regionaal beeld van de jeugd 2011.
4. CBS (2013). Armoedesignalement 2013, SCP | CBS, Den Haag, december 2013.
5. CBS (2014). Welvaart in Nederland 2014. Den Haag/Heerlen.
6. Gemeente Medemblik (2014). Onderzoek naar de doeltreffendheid van het gemeentelijk armoedebeleid. Rapportage ex. Artikel 213a Gemeentewet 2013.
7. G32-Factsheets (april 2014). Armoedebeleid en schuldhulpverlening, versie 2.0.
8. Ministerie van Financiën (augustus 2013). Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Inkomen en vermogen van ouderen, analyse en beleidsopties.
9. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (23 september 2013). Kabinetsreactie IBO Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties.
10. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (25 november 2013) afschrift reactie Werkgroep Arme Kant van Nederland/EVA voorstellen anti-armoedebeleid.
11. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (23 mei 2014). Kamerbrief over het voorkomen van armoede- en schuldenproblematiek.
12. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (25 april 2014). Verzamelbrief gemeenten 2014-1.
13. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (10 juni 2014). Voorstel van wet tot wijziging van de Wet werk en bijstand en enige andere wetten in verband met het verstrekken van een koopkrachttegemoetkoming aan lage inkomens.
14. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (20 juni 2014), Voortgang communicatie aan burgers over de Wtgc en de CER.
15. Novum (29 maart 2014). Nibud krijgt 40 procent meer vragen over schulden.
16. NVVK (vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) (31 maart 2014). Persbericht: Schuldenproblemen nemen toe in omvang en complexiteit.
17. NVVK (2014). Jaarverslag 2013
18. Panteia, Research to Progress, (9 januari 2013). Huishoudens in de rode cijfers 2012, Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij Huishoudens.
19. Regioplan Beleidsonderzoek (2012). Tijdelijk middelen schuldhulpverlening 2009-2011: besteding, effecten en duurzaamheid. In opdracht van Ministerie van SZW.
20. De Ommelandse Rekenkamer (2013). Minimabeleid in Slochteren.
21. Rekenkamer Dronten (2013). 'Streng doch rechtvaardig?' Minimabeleid in de gemeente Dronten.
22. Rekenkamercommissie Geldermalsen (2012). Onderzoeksrapport Minimabeleid en leerlingenvervoer: open einde regelingen in Geldermalsen.
23. RKC, Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer, (2013). Kaderstelling in relatie tot decentralisaties in het sociale domein.
24. Sociale Alliantie (2010), Nederland armoedevrij met solidariteit en eigen kracht.
25. Sociale Alliantie (20 september 2013). Brief aan de leden van de gemeenteraad. Betreft: bestemming extra gelden via het gemeentefonds.
26. Sociale Alliantie (29 augustus 2014). Brief aan de Gemeenteraden van de Nederlandse Gemeenten. Betreft: Aandacht voor armoede- en schuldenproblematiek in de begroting voor 2015.
27. Stimulansz (2014). Minimascan.

RKC Medemblik – Opmeer

Gemeente Opmeer

1. Accountantsverklaringen bij de jaarrekeningen van 2010, 2011 en 2012 van respectievelijk 8 juni 2011, 6 juni 2012 en 4 juni 2013 opgesteld door Deloitte Accountants B.V.
2. Accountsverslag voor het boekjaar eindigend op 31 december 2013, Deloitte (20 juni 2014).
3. Adviesnota aan B&W (25 februari 2009). Vaststelling Beleidsregels bijzondere bijstand gemeente Opmeer 2009.
4. Afstemmingsverordening Wwb, loaw en loaz gemeente Opmeer 2013 (14 maart 2013).
5. Beleidsplan Integrale schuldhulpverlening West-Friesland (vastgesteld 14 maart 2013).
6. Beleidsregels bijzondere bijstand Gemeente Opmeer 2009.
7. Beleidsregels rechtmatigheid Wwb gemeente Opmeer 2005 (vastgesteld: 25 juli 2005).
8. Beleidsregels terugvordering en verhaal Wwb incl. wijziging per 1-1-2009, Opmeer (sept. 2009).
9. Besluitenlijst van de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders, dd. 14-01-2014, volgnummer 5 over de Decembercirculaire 2013.
10. Handhavingsverordening Wwb gemeente Opmeer 2012 (9 februari 2012).
11. I&O research (oktober 2011). Demografische ontwikkeling gemeente Opmeer 2011-2015.
12. Jaarstukken baten en lasten 2010 t/m 2013, overzicht uit de administratie.
13. Kadernota 2014 (vastgesteld: 26 juni 2014).
14. Kaderstellende notitie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening West-Friesland (augustus 2012).
15. Keuzenotie Wmo 2015 en Jeugdwet 2015. Informatiebijeenkomst commissie Samenlevingszaken en Wmo-Adviesraad gemeente Opmeer (10 september 2014).
16. Programmabegroting 2013; Programmabegroting 2014; Programmabegroting 2015.
17. Raadsbesluit tot vaststelling van het Beleidsplan integrale schuldhulpverlening West-Friesland (vastgesteld: 14 maart 2013).
18. Raadsbesluit tot vaststelling van de kaderstellende notitie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening West-Friesland (8 november 2012).
19. Raadsbesluit tot vaststelling van de programmabegroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018 (6 november 2014).
20. Raadsbesluit tot vaststelling van de Verordening participatie Wet werk en bijstand gemeente Opmeer 2012 (9 februari 2012).
21. Raadsprogramma 2010-2014, Krachtig-Vitaal-Bereikbaar (2010).
22. Raadsprogramma Opmeer 2014-2018, Samen werken aan duurzame zorg, werk en welzijn (vastgesteld: 5 juni 2014).
23. Raadsvoorstel-adviesnota, Kaders voor de nog op te richten Werkorganisatie West Friesland (vastgesteld: 14 maart 2013).
24. Raadsvoorstel Kaderstellende notitie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening West-Friesland, 30 november 2012 (vastgesteld: 8 november 2012).
25. Raadsvoorstel Raadsprogramma 2014-2018, 27 mei 2014 (vastgesteld: 5 juni 2014).
26. Rapport Interne Controle gehele jaar 2010 Wwb c.a., idem voor het jaar 2011, 2012 en 2013.
27. Verordening krediethypotheek en pandrecht Wet werk en bijstand (16 december 2004).
28. Verordening langdurigheidstoelage Wet werk en bijstand 2012 (9 februari 2012).
29. Verordening participatie Wet werk en bijstand gemeente Opmeer 2013 (9 februari 2012).
30. Verslag vergadering commissie Samenlevingszaken (19 september 2012).
31. Toeslagenverordening Wet werk en bijstand gemeente Opmeer 2013 (14 maart 2013).

Websites

www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33801_wet_maatregelen_wet_werk_en
www.cbs.nl
www.divosa.nl/dossiers/armoede-en-sociale-uitsluiting
www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/werk-en-inkomen/schuldhulpverlening
www.kernkaart.nl
www.kluwerschulinck.nl/opinie/2013/categoriale-bijzondere-bijstand.17155.lynkx
www.nieuws.nl/economie/20140329/Nibud-krijgt-40-procent-meer-vragen-over-schulden
www.nu.nl/geldzaken/3739644/aantal-huishoudens-met-schulden-verdubbeld.html
www.nvvk.eu/images/pdfs/Jaarverslag%20NVVK%202013.pdf
www.rijksoverheid.nl
wetten.overheid.nl
www.voedselbankwf.nl

Bijlage 2 Afkortingen en begrippen

Afkortingen

AIO	<i>Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen</i>
AOW	<i>Algemene OuderdomsWet</i>
Awb	<i>Algemene wet bestuursrecht</i>
BSW-F	<i>Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening West-Friesland</i>
BBZ	<i>Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen</i>
CAK	<i>Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten</i>
CBS	<i>Centraal Bureau voor de Statistiek</i>
IOAW	<i>Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers</i>
IOAZ	<i>Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen</i>
LMP	<i>Labour Market Policy</i>
NIBUD	<i>Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting</i>
NVVK	<i>Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (oorspronkelijk: Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet)</i>
P&C	<i>Planning en control</i>
SSB	<i>Sociaal Statistisch Bestand</i>
SZW	<i>Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i>
UWV	<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen</i>
WSNP	<i>Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen</i>
Wtcg/CER	<i>Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten, Compensatie Eigen Risico</i>
Wwb	<i>Wet Werk en Bijstand</i>
WWIK	<i>Wet Werk en Inkomen Kunstenaars</i>

Begrippen

Armoedeval

Dit is het verschijnsel dat mensen die (relatieve) armoede lijden nauwelijks mogelijkheden hebben hun maatschappelijke situatie te verbeteren. Een specifieke vorm van dit begrip 'armoedeval' wordt door politieke partijen (van links tot rechts) gehanteerd, namelijk als het effect dat optreedt wanneer iemand met een uitkering er in inkomen op achteruitgaat als hij of zij een betaalde baan krijgt (marginale lastendruk is groter dan 100%). Dit effect wordt veroorzaakt doordat er diverse regelingen zijn die meer kosten of minder opleveren naarmate men meer verdient. Door dit effect zijn mensen vaak niet of slechts in geringe mate in staat of gemotiveerd om hun maatschappelijke situatie te verbeteren. Soms wordt er een bredere definitie van de armoedeval gehanteerd, namelijk 'het gebrek aan financiële prikkels om (meer) te gaan werken'. Het verminderen van de armoedeval door het gelijkmatig maken van de totale lastendruk in de ruime zin van het woord, en het voorkómen dat deze boven de 100% komt, is niet omstreden. Het verminderen van de armoedeval door het verlagen van uitkeringen, toeslagen/subsidies en kwijtscheldingen is echter een politieke keuze die ongunstig is voor wie er niet in slaagt zijn maatschappelijke situatie te verbeteren. (Bron: www.wikipedia.org)

Lage inkomensgrens

De grens die voor alle jaren en voor alle huishoudens eenzelfde koopkracht vertegenwoordigt. De hoogte ervan is geënt op het bijstandsniveau van een alleenstaande in 1979. Een laag inkomen is een inkomen dat, omgerekend naar een inkomen van een alleenstaande, een lagere koopkracht vertegenwoordigt dan een bedrag van 9 250 euro in prijzen van 2000. (Bron: CBS begrippen)

Sociaal minimum

Dit is het wettelijk bestaansminimum zoals dat in de politieke besluitvorming is vastgesteld.

RKC Medemblik – Opmeer

Tilburgs Kwadrant

Een kwadrant indeling van mensen met schuldproblematiek. De indeling is in enerzijds regelbare/onregelbare schuldenaar en anderzijds regelbare/onregelbare schuldensituatie.

Het kwadrant⁵:

	Regelbare schuldenaar	Onregelbare schuldenaar
Regelbare schuldensituatie	Schuldensituatie is op te lossen met schuldhulpverlening	Mogelijkheden hangen af van individu: soms stabiliseren, soms geen oplossing
Onregelbare schuldensituatie	Schuldensituatie is alleen te stabiliseren	De gemeente kan niets of nauwelijks iets doen

Problematische schulden

Wanneer het bedrag dat in 36 maanden kan worden afgelost op de schulden lager is dan de totale schuldenlast, is er volgens de definitie van Panteia (2013) redelijkerwijs sprake van een problematische schuldsituatie.

Risico op problematische schulden

Een huishouden loopt risico op problematische schulden als er tijdens of in de twaalf maanden voorafgaand aan het interview sprake is van tenminste één van de volgende indicatoren (Panteia, 2013):

1. Meer dan drie soorten achterstallige rekeningen hebben vanwege financiële redenen
2. Een of meer achterstallige rekeningen hebben vanwege financiële redenen in de categorieën: hypotheek, huur, elektriciteit, gas of water, ziektekostenverzekering, bij de afbetaling van leningen en afbetalingsregelingen
3. De (totale) omvang van de achterstallige rekening(en) bedraagt meer dan € 500
4. Minstens vijf keer per jaar rood staan voor een gemiddeld bedrag van € 500
5. Een creditcardschuld hebben van meer dan € 500.

⁵ Bron: Op weg naar effectieve schuldhulp, mei 2012, verkenning in opdracht van Divosa.

Bijlage 3 Normenkader

Gemeentelijk beleid

Doeltreffend	Norm ⁶
definiëring	- de gemeente heeft een apart armoedebelief of beleid voor schuldhulpverlening gedefinieerd (o.a. visie en definitie) - de gemeente heeft een duidelijk beeld van de armoede of de schuldenproblematiek in de gemeente
doelen	- helder/kwalitatief en meetbaar/kwantitatief - effect is inzichtelijk
doelgroepen	- doelen per doelgroep (beoogd, bereikt) - voldoende aandacht voor alle doelgroepen - duidelijk onderscheid tussen doelgroepen - onderscheid in instrumentarium (doelgroep specifiek)
bereik	- doelgroepen/inwoners worden goed geïnformeerd - niet-gebruik van regelingen is inzichtelijk
prestatie	- de prestaties die worden ingezet zijn duidelijk - de prestaties/activiteiten worden geleverd
Doelmatig	
integraal beleid	beleid wordt in samenhang met andere beleidsterreinen uitgevoerd
samenwerking	- de gemeente heeft een beeld van relevante externe organisaties - de gemeente heeft beleid/criteria voor samenwerking - er zijn duidelijke formele afspraken met externe organisaties
financieel	- financieel overzicht van uitvoering is inzichtelijk - beleid is uitgevoerd binnen beschikbare middelen - uitvoeringskosten staan in verhouding tot beleidskosten of tot aantal inwoners - er zijn procedures om open-einde regelingen te monitoren
Rechtmatig	
procedureel	- de procedures voor aanvraag zijn duidelijk voor burgers - de procedures (en uitbetalingen) worden rechtmatig uitgevoerd - de beoordelingscriteria zijn ontleend aan het beleid/wetgeving

Rol gemeenteraad

Sturing	Norm
totstandkoming beleid	- de raad is door college betrokken bij de kaderstelling van het beleid - de raad neemt initiatief bij inhoudelijke beleidskeuzes t.a.v. specifiek gemeentelijk beleid - de raad is actief betrokken bij financiële beleidskeuzes
procedurele afspraken beleid	- er zijn duidelijke afspraken over de vorm en frequentie van informatievoorziening en evaluatie richting raad - de raad wordt geïnformeerd over ontwikkelingen binnen doelgroepen - de raad wordt geïnformeerd over beoordeling van beleid door de doelgroepen (klantenonderzoek)
toekomstgericht	- de raad evalueert de bijzondere bijstand (regelingen) of de resultaten/dienstverlening schuldhulpverlening - ervaringen/wensen worden ingebracht in de P&C-cyclus c.q. lokaal beleid
Controle	
doeltreffendheid	- de raad heeft zicht op het bereiken van maatschappelijke doelen - er is bijsturing op basis van het inzicht in bereikte doelen
doelmatigheid	- de raad heeft inzicht in de samenhang met andere beleidsterreinen - de raad heeft inzicht in de samenwerking met externe organisaties en wat dat oplevert (jaarlijks) - de raad heeft inzicht in de financiële situatie (P&C-cyclus)
rechtmatigheid	- de raad wordt geïnformeerd bij over-/onderbesteding - de raad wordt geïnformeerd over bevindingen van de accountant of over bevindingen bij klachten/bezwaren

⁶ De meeste normen gelden voor bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Waar er onderscheid in de norm is, staat eerst de norm voor de bijzondere bijstand gevolgd door 'of' en de norm voor de schuldhulpverlening.

Bijlage 4 Programmabegroting en jaarstukken

Programma 8: Werk en inkomen

Product	Doel
610 Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen	- Rechtmatige, doelmatige en klantgerichte verstrekking van bijstand en inkomensvoorzieningen. - Het voorkomen en waar nodig terugvorderen van onterecht toegekende uitkeringen.
611 Werkgelegenheid	- Uitkeringsgerechtigden, niet uitkeringsgerechtigden en mensen met een algemene nabestaandenuitkering ondersteuning en – zo nodig - concrete voorzieningen aanbieden die gericht zijn op inschakeling in de arbeid. - Zo veel mogelijk werkzoekenden een voorziening aanbieden, waarbij uitstroom naar regulier werk uitgangspunt is. - Mensen met een SW-indicatie aangepast werk bieden en tijdens het verblijf op de wachtlijst actief houden.
614 Bijzondere bijstand/ Minimabeleid	- Individuele bijzondere bijstand voor noodzakelijke kosten van het bestaan die mensen met een laag inkomen niet uit eigen middelen kunnen voldoen. - Speciale regelingen: Doe Mee-fonds, Regeling voor chronisch zieken en gehandicapten, aanvullende zorgverzekering en computervergoeding. - Rechtmatige, doelmatige en klantgerichte uitvoering van het beleid bijzondere bijstand.
614.1 Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	Rechtmatige, doelmatige en klantgerichte uitvoering van het kwijtscheldingsbeleid.
614.2 Schuldhulpverlening en -regelingen	Het bieden van integrale schuldhulpverlening waaronder toegang tot wettelijke schuldsanering.

In de volgende tabel zijn de kengetallen van deze producten samengevat (bedragen x €1.000):

Product	2010	2011	2012	2013 ⁷	B2014 ⁸	B2015
610 Aantallen uitkeringen						
- WWB		57	68	79		
- IOAW		3	4	4		
- IOAZ		2	0	0		
Lasten product 610	1.419	1.013	1.159	1.278	1.481	1.448
Baten product 610 (*1)	652	904	936	1.096	1.129	1.133
Saldo product 610	767	109	223	182	352	315
611 Personen op wachtlijst Wsw		4	1	0		
Taakstelling Wsw plaatsen		22,6	20,22	17,63		
Lasten		578	541	478	465	420
Baten (*2)		570	530	465	552	420
Saldo		8	11	13	13	0
614 Aantal aanvragen						
- Bijzondere bijstand		101	81	111		
- Doe Mee-fonds		41	31	39		
- Langdurigheidstoeslag		58	37	37		

⁷ De aantallen aanvragen zijn gebaseerd op de laatste informatie uit de Programmabegroting 2015

⁸ De cijfers zijn de realisatiecijfers, alleen voor het jaar 2014 zijn de begrote cijfers opgenomen. Deze komen uit de programmabegroting 2015, omdat de begroting 2014 op onderdelen is bijgesteld.

RKC Medemblik – Opmeer

Product	2010	2011	2012	2013 ⁷	B2014 ⁸	B2015
Lasten product 614	88	180	181	214	230	230
Baten product 614	1	1	1	4	0	0
Saldo product 614 BB	87	179	178	210	230	230
614.1 Aantal verzoeken	115	116	113	127	133	
Toegekende verzoeken		76%	82%	73%		
Lasten product 614.1	43	40	47	49	47	47
Baten product 614.1	17	23	20	16	22	22
Saldo product 614.1 KS	26	17	27	33	25	25
614.2 Aantallen mensen in schuldhulpverlening	22	27	27	32		
Aantal aanmeldingen		30				
Lasten (*3)	29	36	34	45	41	38
Baten (*4)	19	9	0	0	0	0
Saldo	10	27	34	45	41	38

(*1) Product 610. Inmiddels is per 1 oktober 2014 het gebundelde budget voor bijstand en participatie van het Rijk voor 2015 bepaald op € 1.096.208. (5,5% hoger dan het bedrag voor 2014)

(*2) Product 611. Het toegekend Wsw-budget 2015, zoals in september is aangepast, bedraagt voor Opmeer € 419.062. Dit is 7,2% lager dan over 2014 was toegekend. (Binnenlands Bestuur, 2015)

(*3) Product 614.2. De uitgaven voor 2010 en 2011 en 2012 betreffen vooral de uitgaven aan PLANgroep. De toename in 2013 betreft de toename door de extra kosten voor de processtappen: preventie, casemanagement en nazorg (om te komen tot integrale schuldhulpverlening). Hiervoor was de prognose € 9.550 in het Beleidsplan schuldhulpverlening West-Friesland. De afname van de begroting in 2014 wordt veroorzaakt door de goedkopere aanbesteding bij Kredietbank Nederland en het beter regelen van het preventieve beleid.

(* 4) Product 614.2. Vanaf 2012 krijgen gemeenten geen extra middelen meer voor schuldhulpverlening en moeten nu gebruik maken van de middelen uit het gemeentefonds en andere gemeentelijke middelen om schuldhulpverlening te financieren. Uitgangspunten voor raming uitgaven: de lagere tarieven van de nieuwe uitvoerder, het gewijzigde beleid met meer aandacht voor zelfredzaamheid, preventie en nazorg, de andere organisatie van de poort en de afbouw van de duurdere schuldhulp door de huidige uitvoerder zorgen er per saldo voor dat de uitgaven gefaseerd afnemen ten opzichte van de € 45.000 in 2013. Deze afname is gedurende de jaren 2014, 2015, 2016 en 2017 geraamd op respectievelijk: 10%, 15%, 20%, 22% en 25%.

Verhouding uitvoeringskosten in % van totale last (uitkeringen en kosten) per product

Product	2010	2011	2012	2013
610 Bijstand en voorzieningen	45%	16%	14%	14%
611 Werkgelegenheid	5%	1%	2%	2%
614 Bijzondere bijstand/minima	14%	51%	53%	48%
614.1 Kwijtschelding	5%	13%	11%	12%
614.2 Schuldhulpverlening	100%	100%	100%	100%
Totaal Werk en Inkomen	32%	16%	16%	16%

(*5) De cijfers voor 2010 wijken qua percentages af omdat onder de uitvoeringskosten van product 610 Bijstand en inkomensvoorzieningen ruim € 500.000 is opgenomen als apparaatskosten secretarie. In het jaar 2011 is dit opgenomen voor € 137.0000 (2012 € 146.000 en 2013 € 153.000).

(*6) De percentages voor de jaren 2011 tot 2013 van product 614 zijn hoog omdat in die jaren een bepaalde toerekening van uren is gebruikt die niet overeenstemt met de feitelijke inzet voor dit product. Een omgekeerd effect is zichtbaar bij product 610 (zie punt *5).

Bijlage 5 Interactie met de gemeenteraad

Op woensdag 26 november heeft de RKC een bijeenkomst georganiseerd met leden van de Commissie Samenlevingszaken in Opmeer. Hierbij waren een 10 –tal raads- en commissieleden aanwezig en de wethouder, die verantwoordelijk is voor het sociaal domein. De 5 verschillende fracties van Opmeer waren allemaal vertegenwoordigd.

Als voorbereiding op de bijeenkomst waren de volgende vragen toegestuurd:

- Hoe beoordeelt u de betrokkenheid bij beleidskeuzes? Ruimte voor initiatieven?
- Vindt u de huidige verantwoording van beleid en uitvoering adequaat voor uw rol als raadslid?
- Welke informatie over minimabeleid vindt u wezenlijk voor uw rol? (Waarom / gebruik / wat ontbreekt)
- Welke aandachtspunten vindt u van belang om mee te nemen in de evaluatie over armoedebeleid / geplande herijking van het beleid?
- Welke afspraken zou u voor de komende periode willen maken en waarom?

In de bijeenkomst zijn eerst de belangrijkste punten uit de voorlopige nota van bevindingen gepresenteerd. Daarna zijn in twee gespreksrondes ideeën uitgewisseld over wensen en mogelijkheden om als raad een actieve rol te spelen bij kaderstelling voor en controle op het armoedebeleid. Met behulp van de discussies zijn de aanbevelingen gerangschikt naar hoge, midden of lage prioriteit (zie H1.6).

Bij de eerste gespreksronde zijn de aanwezigen over twee groepen verdeeld. De ene groep heeft gesproken over de aanbevelingen om het huidige beleid op het gebied van bijstand en bijzondere bijstand te verbeteren. In de andere groep ging het over de aanbevelingen in relatie tot het beleid van de schuldhulpverlening.

Tijdens de tweede gespreksronde is plenair gesproken over de aanbevelingen voor de geplande herziening van het armoedebeleid.

De belangrijkste conclusies van de discussie zijn:

- Raadsleden willen eenvoudig en snel kunnen begrijpen hoe groot de problematiek is en welke ontwikkeling daar in is. Hierdoor kunnen raadsleden hun kaderstellende en controlerende rol beter uitvoeren;
- Raadsleden willen de politieke prioriteit bepalen aan de hand van de (actuele) ontwikkeling van de doelgroep;
- Raadsleden vinden het belangrijk dat er eerst een goede evaluatie komt van het huidige armoedebeleid, zodat de andere aanbevelingen uit het rapport gericht kunnen worden opgevolgd;
- Raadsleden willen dat er ook op termijn een duidelijke evaluatie komt, die inzicht geeft in hoeverre de ambitie bij schuldhulpverlening en bijzondere bijstand uit het raadsprogramma zijn gerealiseerd.

Bijlage 6 Bestuurlijk wederhoor en reactie RKC

Aan de Rekenkamercommissie Medemblik - Opmeer
ter attentie van de voorzitter, de heer H. Wokke
Postbus 45
1687 ZG WOGNUM

Rekenkamercom
missie
OpmeerOns
Kenmerk



**Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor, reactie
van het college op het concept eindrapport
van 29 januari 2015 over Armoedebeleid in
Opmeer**

15.0001894
Datum 18 februari 2015
Afdeling Sociale Voorzieningen

Geachte heer Wokke,

We danken u voor uw concept-eindrapport en de mogelijkheid om hierop een bestuurlijke reactie te formuleren (bestuurlijk wederhoor). Op 27 januari 2015 heeft u het conceptrapport toegelicht aan wethouder R. Heijntink en met hem besproken.

Inleiding

Het armoedebeleid is ingewikkeld en uitgebreid. Uw onderzoek kijkt terug op de raadsperiode 2010-2014 en concentreert zich op de onderdelen bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. U heeft met name onderzocht in hoeverre er sprake is geweest van een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering en hoe de sturing en controle door de raad in die periode heeft plaatsgevonden. Op grond hiervan trekt u conclusies en doet u aanbevelingen. Wij gaan hieronder nader in op deze drie punten.

1. Doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering

Het doet ons plezier dat u concludeert dat zowel op het gebied van bijzondere bijstand als de schuldhulpverlening veel adequaat en goed is geregeld en dat er in de periode 2010-2014 in voldoende mate aandacht voor deze aspecten is geweest. In onze reactie op uw aanbevelingen gaan we in op uw verbeteringsuggesties.

2. Sturing en controle door de raad

U stelt m.b.t. de bijzondere bijstand en de schuldhulpverlening vast dat een aantal zaken (met name de kaderstelling door de raad, informatievoorziening en de financiële verantwoording) goed is geregeld. We herkennen ons in het beeld dat de sturing en controle vooral in de reguliere planning- en beleidscyclus is geregeld. Het sluit aan op de toen geldende werkwijze. Wij informeerden u in het kader van het onderzoek over ons voornemen om het bijzondere bijstandsbeleid te evalueren en opnieuw te formuleren. In onze reactie op uw aanbevelingen gaan we hierop nader in.

3. Reactie op aanbevelingen

U adviseert ons om uw aanbevelingen te gebruiken bij de herziening van het armoedebeleid en bij de vormgeving van de activiteiten van alle betrokken partijen bij armoedeproblematiek.

Met betrekking tot de bijzondere bijstand zijn we van plan het beleid in het derde en vierde kwartaal te herijken. Wij kunnen uw rapport en de aanbevelingen daarbij prima gebruiken. Het gaat om de ontwikkeling van een visie en een samenhangend beleid, dat zich richt op doelgroepen en maatschappelijk effecten. We gaan ook onderzoeken of er op dit gebied meer samenwerking mogelijk is met externe partijen, zoals de stichting Leergeld. We gaan de gemeenteraad hierbij nauw betrekken en afspraken maken over de (wijze van) verantwoording.

Wij zullen hierbij rekening moeten houden met de mogelijkheden van onze gemeente en onze organisatie en daarmee met de uitvoerbaarheid van het beleid dat ons voor ogen staat. Dat moet efficiënt en betaalbaar zijn, en rekening houden met de beschikbare uitvoeringscapaciteit ("Opmeerse schaal").

Met betrekking tot de schuldhelpverlening zijn de verantwoordelijkheden uit de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) gezamenlijk met de regiogemeenten vertaald in een integraal beleidsplan schuldhelpverlening. De gemeenteraad was actief betrokken bij dit proces. Sinds 1 april 2014 is de uitvoering via een aanbestedingsprocedure uitbesteed aan de Kredietbank Nederland. De overeenkomst loopt tot 1 april 2016 met een optie tot verlenging met tweemaal een jaar.

Wij zijn op basis van deze situatie geen voorstander van wijzigingen in het beleid en de uitvoering van de schuldhelpverlening. De periode van de huidige uitvoering is nog te kort en als we dit oppakken dan moeten we het samen met de regiogemeenten doen. Wij verwachten dat dit op zijn vroegst begin 2016 aan de orde is. In 2015 gaan we wel onderzoeken hoe we de zgn. 'poort' tot de schuldhelpverlening het beste kunnen organiseren. Dit willen we uiterlijk per 1 december 2015 regelen. We gaan er intussen voor zorgen dat op de gemeentelijke website meer informatie over schuldhelpverlening beschikbaar is voor onze inwoners.

Wij bedanken u nogmaals voor uw onderzoek en concept eindrapport en vertrouwen erop u met deze reactie naar tevredenheid te hebben geïnformeerd. Als u vragen heeft kunt u contact opnemen met het hoofd van de afdeling Sociale Voorzieningen, Martin Koomen (tel 0226-363352/. mkoomen@opmeer.nl).

Vragen

Hebt u vragen, dan kunt u contact opnemen met M.A. Koomen, telefoon 0226 – 363 333 of via email gemeente@opmeer.nl.

M.A.S. Winder
Gemeentesecretaris

G.J.A.M. Nijpels
Burgemeester gemeente Opmeer

RKC Medemblik – Opmeer

Reactie RKC op bestuurlijk wederhoor

De RKC wil allereerst haar dank uitspreken voor de inhoudelijke reacties zowel in het gesprek met wethouder R. Heijntink als in de brief. Het is goed te vernemen dat u ons rapport en de aanbevelingen wilt gebruiken bij de herijking van het beleid in het derde en vierde kwartaal.

U geeft aan dat de uitvoering efficiënt en betaalbaar moet zijn en rekening moet houden met de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Wij hebben hier uiteraard begrip voor. Gelijktijdig vinden wij de kwaliteit van uitvoering van groot belang. Dat aspect is voor een burger in Opmeer niet anders dan voor burgers in andere gemeenten, onafhankelijk van de schaal van de gemeente. Het inzichtelijk en bespreekbaar maken van deze drie aspecten (efficiënt, betaalbaar, kwaliteit) vinden wij ook essentieel bij het betrekken en afspraken maken met de gemeenteraad.

Met betrekking tot de uitbesteding van de schuldhulpverlening geeft u duidelijk aan waarom en op welke termijn ('op zijn vroegst begin 2016') wijziging van beleid en uitvoering aan de orde kan zijn. Het onderzoek naar de organisatie van de zgn. 'poort' is daarbij wel gepland. Wij kunnen ons hier goed in vinden. In het rapport hebben wij juist willen aangegeven dat, mede gezien signalen daarvoor, heroverweging kan leiden tot verdere efficiency voordelen. Wij vertrouwen erop dat u juist dit signaal op de door u genoemde termijn zal oppakken en de raad hierover tijdig zal informeren.

In de door u geschetste volgorde van activiteiten (herijking beleid, regelen van de 'poort' en uitvoering van de schuldhulpverlening) zien wij een risico ten aanzien van de integraliteit van het armoedebeleid.

Met uw reactie en dit rapport vertrouwen wij erop dat u samen met de gemeenteraad verdere verbeteringen doorvoert in het armoedebeleid en de uitvoering daarvan.

De Rekenkamercommissie

Henk Wokke (voorzitter)
Karin Cornet
Nelleke Domburg