
Plan van aanpak

Onderzoek Armoedebeleid gemeente Maastricht

juli 2017



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw dr. Klaartje Peters (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

P/a Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoud

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Inleiding | 2 |
| 2 | Vraagstelling van het onderzoek | 3 |
| 3 | Aanpak en timing van het onderzoek | 4 |

1 Inleiding

Armoedebeleid is een belangrijke gemeentelijke taak waar aanzienlijke middelen mee zijn gemoeid. In het coalitieakkoord "WijMaastricht 2014-2018" is het armoedebeleid benoemd als één van de speerpunten van de huidige coalitie. In december 2015 heeft het college het Actieplan Armoedebestrijding 2016-2018 ter informatie aan de raad aangeboden. In dit plan wordt een totaal budget van €7,8 miljoen per jaar voor het armoedebeleid voorzien voor de jaren 2016, 2017 en 2018. In 2016 is het armoedebudget van de gemeente Maastricht opgelopen tot circa €8,5 miljoen. Van dat bedrag wordt zo'n €4,9 miljoen uitgegeven aan maatregelen of regelingen die wettelijk verplicht zijn, met name de bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Daarbovenop geeft Maastricht zo'n €3,7 miljoen extra uit aan aanvullend beleid, zoals bovenwettelijke bijzondere bijstand, diverse declaratieregelingen en preventieve maatregelen. In de begroting voor 2017 is het budget voor armoedebeleid structureel verhoogd, omdat er vanwege het open einde-karakter van de diverse regelingen (zoals kwijtscheldingen) structurele tekorten werden voorzien. Bij de begrotingsbehandeling werden enkele moties aangenomen die zouden leiden tot een verdere stijging van het benodigde budget. In de Kaderbrief 2017 wordt nadrukkelijk afgezien van bezuinigingen op het armoedebeleid. Het tekort op het armoedebeleid (totaal €2,2 miljoen) wordt gedekt uit het overschot op de zgn. BUIG-middelen.

Armoedebeleid is om diverse redenen een complex beleidsterrein. Gemeentelijk armoedebeleid is van oudsher vooral gericht op inkomensondersteuning van mensen met een minimuminkomen. Het grootste deel van het Maastrichtse budget wordt dan ook besteed aan inkomensondersteuning. De laatste jaren is er meer oog voor armoede als een samengesteld probleem. In het Maastrichtse Actieplan wordt gesteld: "Armoede is een complex verschijnsel met veelal samenhangende dimensies: inkomen, maatschappelijke participatie, gezondheid, zelfredzaamheid, wonen en leefomgeving." Daarmee raakt armoedebestrijding aan diverse andere gemeentelijke beleidsterreinen en dat betekent dat armoedebeleid steeds meer (ook) integraal beleid is. Die samengesteldheid betekent verder dat het niet eenvoudig is om de doelgroepen goed te duiden. Gangbaar is om armoede (per huishouden) vast te stellen aan de hand van het door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vastgestelde sociale minimum,¹ maar er zijn zoals gezegd meer kenmerken die moeten worden meegewogen. Een andere complicerende factor is dat armoedebeleid een steeds sterkere regionale component kent, zoals het Actieplan Armoedebestrijding 2016-2018 van de gemeente Maastricht stelt: "Veel beleid dat van invloed is op armoede was en wordt op regionale schaal gemaakt. De beleidskaders en beleidsplannen, de verordeningen en uitvoeringsbesluiten op het gebied van Participatiewet, Wmo en Jeugd worden immers gemaakt op de schaal van Maastricht-Heuvelland en - voor wat betreft Jeugd - op de schaal van Zuid Limburg." Ten slot is armoedebeleid een terrein waarop met veel maatschappelijke (charitatieve) organisaties wordt samengewerkt, die feitelijk een deel van de uitvoering van het beleid doen; ook dat draagt bij aan de complexiteit.

¹ Landelijk hebben circa 8% van de huishoudens minder dan het sociale minimum en circa 12% minder dan 110% van het sociale minimum. In Maastricht liggen deze percentages op 10% respectievelijk 16%.

Het grote maatschappelijk en financieel belang van het armoedebeleid en de oplopende uitgaven hebben de Rekenkamer Maastricht ertoe gebracht om in haar Onderzoeksagenda 2016-2017 een vooronderzoek aan te kondigen. Dit Plan van aanpak is de uitkomst daarvan. Tijdens het vooronderzoek is verder gebleken dat er de afgelopen tijd vragen zijn gerezen in de Maastrichtse gemeenteraad over de wijze waarop de raad in staat moet worden gesteld voortgang en effectiviteit van het ingezette beleid (in het Actieplan Armoedebestrijding) te monitoren.² Juist vanwege de complexiteit en de integraliteit van het gemeentelijk armoedebeleid is dit een weliswaar begrijpelijke, maar niet eenvoudig te beantwoorden vraag. Een beknopte scan van (rekenkamer)onderzoek naar gemeentelijk armoedebeleid elders in het land laat zien dat effectmeting op dit beleidsterrein nog in de kinderschoenen staat.³ Dit geldt ook voor Maastricht, zo is tijdens het vooronderzoek gebleken. Tegelijkertijd vindt de rekenkamer het van groot belang dat de raad in staat wordt gesteld om te kunnen controleren in hoeverre de beschikbare middelen doelmatig en doeltreffend worden besteed. Dit vormt voor de rekenkamer dan ook een extra motivatie om dit onderzoek te starten.

2 Vraagstelling van het onderzoek

Op basis van de eerder genoemde verkenning komt de rekenkamer tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Hoe wordt de Maastrichtse gemeenteraad in staat gesteld de uitvoering van het armoedebeleid en de besteding van de financiële middelen te controleren, en welke mogelijkheden zijn er om de controlerende rol van de raad te versterken?

Deelvragen die hieruit kunnen worden afgeleid zijn:

1. Hoe ziet het geldende armoedebeleid van de gemeente Maastricht eruit: wat zijn de doelstellingen, welke regelingen zijn er, op welke doelgroepen zijn deze gericht en hoe worden de beschikbare financiële middelen ingezet?
2. Zijn voor de diverse regelingen ter bestrijding en voorkoming van armoede de beoogde doelgroep(en) duidelijk geïdentificeerd? Heeft de gemeente zicht op de ontwikkeling van en binnen de doelgroepen (instroom en uitstroom) en de oorzaken hiervan?
3. Zijn de beoogde effecten van de genomen maatregelen duidelijk en worden doeltreffendheid en doelmatigheid periodiek geëvalueerd? Wat is er op grond van de beschikbare gegevens te zeggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid? Welke indicatoren worden gehanteerd?
4. Hoe is de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van het beleid en de besteding van de beschikbare financiële middelen? Op welke wijze kan de raad (beter) in staat worden gesteld om de uitvoering van het beleid en de besteding van de beschikbare financiële middelen te controleren?

Het onderzoek zal zich in principe richten op de huidige raadsperiode, dat wil zeggen de periode 2014 tot heden.

² Zie onder meer: 'Verslag bijeenkomst woordvoerders (en wethouder) inzake extra informatieronde Armoede op 5 april 2017'.

³ Zie onder meer onderzoeken van de Rekenkamer West-Brabant (2017), Rekenkamercommissie Stichtse Vecht (2016), Rekenkamer Doetinchem (2016), Rekenkamercommissie Groningen (2016), Rekenkamer Amsterdam (2016 en 2010), Rekenkamer Enschede (2015), Rekenkamercommissie Deventer (2015), Rekenkamercommissie Ommen (2012) en de Rekenkamercommissie Hoorn (2011). Recent is de Rekenkamer Amsterdam met een impact-onderzoek begonnen op verzoek van de gemeenteraad.

3 Aanpak en timing van het onderzoek

Voordat het definitieve Plan van aanpak is opgesteld, heeft de Rekenkamer Maastricht een beknopt vooronderzoek uitgevoerd. Beleidsdocumenten, raadsstukken en raadsverslagen uit de lopende raadsperiode zijn bestudeerd, en een verkennend gesprek is gevoerd met beleidsambtenaren. Op basis daarvan zijn de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen geformuleerd.

Gezien de lopende onderzoeksprojecten in de rekenkamer wordt gekozen voor een start na de zomer van 2017. De planning is als volgt:

| Stap | | Gereed | Benodigde uren |
|---------------|--|----------------------------|-----------------|
| Stap 1 | Vooronderzoek en plan van aanpak | Mei/juni 2017 | 24 |
| Stap 2 | Documentenonderzoek | September/ Oktober 2017 | 24 |
| Stap 3 | Interviews inclusief verslaglegging | Oktober 2017 | 16 |
| Stap 4 | Concept-nota van bevindingen | November 2017 | 24 |
| Stap 5 | Nota van bevindingen | December 2017 | 24 |
| Stap 6 | Ambtelijk wederhoor | Januari 2018 | - |
| Stap 7 | Afronding eindrapport | Februari 2018 | 32 |
| Stap 8 | Bestuurlijk wederhoor | Medio maart 2018 | - |
| Stap 9 | Afronding en aanbieding eindrapport | Eind maart 2018 | 16 |
| | Reguliere vergaderingen en kosten secretariaat | | Pm |
| Totaal | | | 20 dagen |

Rekenkamer Maastricht, 20 juli 2017