



Armoedebeleid Maastricht

Een analyse van het armoedebeleid en -budget van de gemeente Maastricht

Onderzoek Rekenkamer Maastricht

April 2018

Armoedebeleid Maastricht

Een analyse van het armoedebeleid
en -budget van de gemeente
Maastricht

April 2018





Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters, voorzitter

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

De heer drs. Karel van der Esch

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

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Mevrouw prof. mr. Jacobine van den Brink

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

Telefoon: 06 54670052

Email: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding en doelstelling	6
1.2 Vraagstelling van het onderzoek	7
1.3 Aanpak van het onderzoek	8
2 Doelstellingen en budget van het Maastrichtse armoedebeleid	9
2.1 Armoede in Maastricht	9
2.2 Visie en doelstellingen beleid	9
2.3 Uitgaven armoedebeleid: een overzicht	12
2.4 Betrokkenheid gemeenteraad bij kaderstelling	14
2.5 Constateringen	14
3 De uitvoering van het beleid	16
3.1 Vergoeding of bijdrage specifieke kosten	16
3.2 Inkomensondersteuning: kwijtschelding	19
3.3 Schuldhulpverlening	19
3.4 Overige regelingen en projecten	25
4 Beantwoording onderzoeksvragen	26
5 Conclusies en aanbevelingen	31



Samenvatting

In Maastricht leven relatief veel huishoudens in armoede. De gemeente heeft de afgelopen jaren veel aandacht en financiële middelen besteed aan het aanpakken van deze problematiek, en het armoedebudget is in de afgelopen raadsperiode fors toegenomen. In 2016 bedroeg dat ruim €9 miljoen.¹ Om die redenen heeft de Rekenkamer Maastricht in 2017 besloten onderzoek te doen naar het Maastrichtse armoedebeleid. Uit het vooronderzoek bleek dat de gemeenteraad, die zich zorgen maakt over de armoedecijfers, vragen heeft over de wijze waarop de raad de voortgang en effectiviteit van het ingezette beleid kan volgen. De rekenkamer heeft die vraag daarom centraal gesteld in het onderzoek.

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat de gemeenteraad onvoldoende in staat wordt gesteld om te controleren of de beschikbare middelen voldoende effectief en efficiënt worden besteed.

Het blijkt allereerst dat het niet goed mogelijk is om uit de reguliere P&C-cyclus af te leiden hoe hoog het armoedebudget precies is en waar het aan wordt besteed. Om dit te achterhalen heeft de rekenkamer met name gebruik gemaakt van de informatie die ten behoeve van een extra informatieronde in februari 2017 beschikbaar is gesteld aan de raad. Daaruit blijkt dat het grootste deel van het armoedebudget nodig is voor de wettelijk verplichte bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Daarbovenop besteedt Maastricht bovendien een aanzienlijk bedrag (naar schatting zo'n €2 miljoen) aan het verruimen van de inkomensgrens om in aanmerking te komen voor deze regelingen.

Uit het onderzoek blijkt verder dat niet duidelijk is wat de doelstellingen zijn van het armoedebeleid en dat de effecten van de diverse regelingen niet of nauwelijks worden gemeten. Het grootste deel van het armoedebudget wordt besteed aan inkomensondersteuning en vergoeding van specifieke kosten, en daarmee aan het verzachten van de gevolgen van armoede. Een veel kleiner deel wordt preventief ingezet en kan een bijdrage leveren aan het oplossen of voorkomen van armoede. Daarbij moet worden opgemerkt dat de gemeente naast de inzet van het armoedebudget grote inspanningen verricht op aanpalende beleidsterreinen, met name natuurlijk op het terrein van de Participatiewet. Ze doet dit vanuit het besef dat een betaalde baan de beste weg uit armoede is en dat participatie een belangrijke voorwaarde is voor het voorkomen van sociale uitsluiting. Desalniettemin zou de raad moeten kunnen vaststellen wat er van de inzet van de specifieke armoedemiddelen terecht komt, en of het (vrij besteedbare deel van het) budget zo effectief en efficiënt mogelijk wordt besteed. Een dergelijk inzicht stelt de raad als kaderstellend orgaan beter in staat om afwegingen en keuzes te maken in de besteding van de beschikbare middelen.

Ook het gemeentebestuur zelf wordt bij de vormgeving en de uitvoering van het beleid gehinderd door een gebrek aan inzicht in de precieze aard en de oorzaken van de problematiek en de ontwikkelingen binnen en tussen de verschillende doelgroepen van het armoedebeleid. Op basis van algemene inzichten uit onder meer landelijke onderzoeken worden preventieve maatregelen genomen en projecten

¹ Exclusief apparaatskosten.



uitgevoerd om bijvoorbeeld kinderen en jongeren te bereiken, maar in het preventieve deel van het beleid in brede zin en bij de uitvoering van de grote regelingen voor bijvoorbeeld de schuldhulpverlening zou meer inzicht in de (sub)doelgroepen en hun specifieke kenmerken erg bruikbaar zijn. Dit vergt onder meer een serieuze investering in onderzoekscapaciteit.

De rekenkamer beveelt het college aan om de raad een voorstel (inclusief financiële consequenties) voor te leggen om te komen tot meerjarig periodiek armoedeonderzoek met nulmeting en Maastrichtse definities. Daarvoor is het wel nodig dat duidelijkheid komt over de doelstellingen, doelgroepen en kaders van het armoedebeleid. Zodra die zijn vastgesteld, zou de rapportage in de P&C-cyclus over het armoedebeleid op basis van die doelstellingen moeten worden aangepast. Tegelijkertijd, zo beveelt de rekenkamer aan, moet het college snel zorgen voor meer inzicht voor de raad in bestedingen en dekking van het armoedebeleid.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Armoedebeleid is een belangrijke gemeentelijke taak waarmee aanzienlijke middelen zijn gemoeid. In het coalitieakkoord 'WijMaastricht 2014-2018' is het armoedebeleid benoemd als één van de speerpunten van de huidige coalitie. De Maastrichtse gemeenteraad heeft zich de afgelopen jaren op diverse momenten zeer betrokken getoond bij de armoedeproblematiek in de stad.

In december 2015 heeft het college het Actieplan Armoedebestrijding 2016-2018 ter informatie aan de raad aangeboden. In het Actieplan werd een totaalbudget van €7,8 miljoen per jaar voor het armoedebeleid voorzien voor de jaren 2016, 2017 en 2018. Dat is echter niet genoeg gebleken. In 2016 gaf de gemeente €9,9 miljoen² uit aan armoedebeleid. Van dat bedrag werd ruim de helft uitgegeven aan maatregelen of regelingen die wettelijk verplicht zijn, met name de bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Daarbovenop gaf Maastricht zo'n €3,7 miljoen extra uit aan aanvullend beleid, zoals bovenwettelijke bijzondere bijstand, diverse declaratieregelingen en preventieve maatregelen.³ Vanaf 2017 is het budget voor armoedebeleid structureel verhoogd, omdat er vanwege het open eindekarakter van de diverse regelingen (zoals kwijtscheldingen) structurele tekorten werden voorzien. Bovendien werden door de raad bij de begrotingsbehandeling in het najaar van 2016 enkele moties aangenomen met gevolgen voor het benodigde budget. De financiële gevolgen zijn in de Kaderbrief 2017 behandeld, en gemeld is dat nadrukkelijk is afgezien van bezuinigingen op het armoedebeleid. Het structurele tekort op het armoedebeleid (€2,2 miljoen in 2018 en €1,9 miljoen in de daaropvolgende jaren) wordt de komende jaren gedekt uit het overschot op de zgn. BUIG-middelen.⁴

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 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. 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 -

² Dit bedrag is gebaseerd op door de RKM geconstrueerde tabel op p.14. Zie voor een toelichting daar.

³ Raadsnotitie 31 januari 2017.

⁴ De BUIG-middelen zijn een gebundelde uitkering die gemeenten ontvangen om daarmee de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren.



voor wat betreft Jeugd - op de schaal van Zuid Limburg.” Tenslotte is armoedebeleid een terrein waarop met veel maatschappelijke (charitatieve) organisaties wordt samengewerkt, die feitelijk een deel van de uitvoering van het beleid voor hun rekening nemen, en ook dat draagt bij aan de complexiteit.

Het grote maatschappelijk en financieel belang van het armoedebeleid en de oplopende uitgaven hebben de Rekenkamer Maastricht ertoe gebracht om het gemeentelijke armoedebeleid aan een onderzoek te onderwerpen. 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.⁵ 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.⁶ 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.

1.2 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 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?

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

⁶ 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). In 2017 is de Rekenkamer Amsterdam op verzoek van de gemeenteraad met een impact-onderzoek begonnen.



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?
5. 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 heeft zich op de vorige raadsperiode gericht, dat wil zeggen de periode 2014-2018.

Focus van het onderzoek

Dit onderzoek is met name gericht op de vraag hoe de raad wordt geïnformeerd en of de gemeenteraad daarmee de uitvoering van het beleid en de besteding van de financiële middelen goed kan controleren.

De rekenkamer heeft nadrukkelijk niet zelf onderzoek heeft gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van (de uitvoering van) het armoedebeleid, of naar de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisaties. De rekenkamer heeft ook niet zelf de omvang of oorzaken van armoede in Maastricht onderzocht, of willen vaststellen hoe armoede het beste kan worden aangepakt. Daarvoor zijn andere partijen beter toegerust (zie bijvoorbeeld: SER (2017) *Opgroeien zonder armoede*; SCP (2016) *Armoede in kaart*; CBS (2015) *Armoede en sociale uitsluiting*).

1.3 Aanpak van het onderzoek

De rekenkamer heeft in mei en juni 2017 een kort vooronderzoek uitgevoerd naar het armoedebeleid, op basis waarvan het Plan van aanpak in juli 2017 is opgesteld. Op 14 september 2017 is met de gemeentesecretaris en de betrokken beleidsmedewerkers het startgesprek voor dit onderzoek gevoerd.

In de maanden oktober-december 2017 heeft de rekenkamer documentenonderzoek gedaan en gesproken met de betrokken beleidsadviseurs. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd bij de Kredietbank Limburg en bij Sociale Zaken Maastricht-Heuvelland.

Op 5 maart 2018 is het rapport van bevindingen voor ambtelijke wederhoor aangeboden aan de gemeentesecretaris. De ambtelijke reactie is ontvangen op 26 maart 2018. Op 16 april 2018 is het eindrapport voor een bestuurlijke reactie aangeboden aan het college van B&W. Het (demissionaire) college heeft daarop laten weten geen gebruik te maken van dit aanbod en het verzoek om een bestuurlijke reactie over te dragen aan het nieuw te vormen college. Daarop heeft de rekenkamer besloten het rapport bij wijze van uitzondering zonder bestuurlijke reactie aan te bieden aan de raad, en deze te adviseren bij de behandeling van het rapport alsnog een bestuurlijke reactie van het nieuwe college te vragen.



2 Doelstellingen en budget van het Maastrichtse armoedebeleid

2.1 Armoede in Maastricht

In 2016 heeft de gemeente op basis van twee onderzoeken de armoedesituatie in Maastricht en Maastricht-Heuvelland in kaart gebracht. Het 'Regionaal Armoedeonderzoek Maastricht-Heuvelland' (juni 2016) is een eenmalig onderzoek dat in het kader van de start van de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Maastricht Heuvelland per 1 januari 2016 is geëntameerd. In dezelfde periode is door de GGD het onderzoek 'Jeugd en Armoede in Maastricht' (juni 2016) uitgevoerd.

Op basis van deze onderzoeken kan worden vastgesteld dat in Maastricht-Heuvelland 8200 huishoudens op bijstandsniveau leven. Voor Maastricht zijn dat er 5800, dat is 11% van het totaal aantal huishoudens. Maastricht ligt daarmee boven het landelijke en provinciale gemiddelde. De bijstandsuitkering is in Maastricht voor 3,2 procent van de bevolking de voornaamste inkomstenbron. Ook dit percentage ligt hoger dan het landelijke gemiddelde. In de overige Heuvellandgemeenten ligt het gebruik van de bijstand lager dan het landelijk gemiddelde. Het Regionaal Armoedeonderzoek Maastricht-Heuvelland biedt daarnaast inzicht in de bekendheid en het (niet-)gebruik van de diverse regelingen door de doelgroep. Er wordt niet of nauwelijks een segmentering naar verschillende categorieën binnen de doelgroep gemaakt.

Het GGD-onderzoek was bedoeld om inzicht te krijgen in het probleem van kinderen in armoede. Het onderzoek laat op basis van CBS-cijfers zien dat in 2014 bijna 10% van alle kinderen in Maastricht in een bijstandsgezin opgroeide. Als de armoedefinitie wordt verbreed tot 110% van bijstandsniveau dan loopt dit percentage op tot bijna 20% van de kinderen tussen de 4-12 jaar. De buurten waar veel kinderen in armoede opgroeien zijn Pottenberg, Mariaberg, Malpertuis, Caberg, Wittevrouwenveld, Nazareth en Limmel. In deze buurten groeide tussen 2008 en 2014 meer dan 40% van de kinderen tussen 0 en 4 jaar op in een gezin waarvan de ouders aangeven er financieel matig tot slecht voor te staan. Uit de gegevens blijkt verder dat armoede vaker voorkomt in gezinnen van niet-westerse komaf, eenoudergezinnen en gezinnen waarvan de ouders lager opgeleid zijn.

Voor beide onderzoeken geldt dat er eenmalig gegevens uit verschillende bronnen bijeen zijn gebracht. Dat maakt dat de cijfers veelal niet goed vergelijkbaar zijn, omdat ze zijn gebaseerd op verschillende definities van armoede. Doordat de onderzoeken geen periodiek karakter hebben, is er weinig inzicht in trends en ontwikkelingen in samenhang met de uitvoering van (nieuw) beleid, zoals bijvoorbeeld in het succes van maatregelen ter vergroting van de bekendheid en gebruik van de diverse regelingen.

2.2 Visie en doelstellingen beleid

De doelstellingen van het Maastrichtse armoedebeleid zijn op een aantal plekken terug te vinden.

Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord uit 2014 is armoedebeleid binnen het sociaal domein een prioriteit, die als volgt



wordt omschreven: "Innovatie van het armoedebeleid met extra aandacht voor preventie en het bieden van een duurzaam perspectief."⁷

Begroting

In de achtereenvolgende programmabegrotingen in deze raadsperiode is in Programma 4 getiteld 'Sociale zekerheid en reïntegratie' als doelstelling (beoogd maatschappelijk effect) geformuleerd: minder armoede.

De meeste indicatoren in dit programma zijn niet specifiek op armoede gericht. De enige die dat wel is, is te vinden in de programmabegroting 2015 en 2016: "het aantal huishoudens met inkomen tot 110% van het sociaal minimum". In de programmabegroting 2017 is deze indicator niet meer terug te vinden maar is er wel een andere, namelijk: "het percentage kinderen tot 18 jaar dat in een gezin leeft dat moet rondkomen van een bijstandsuitkering". Daarnaast is een relevante indicator, die in alle jaren voorkomt: "het aantal personen per 10.000 inwoners van 18 jaar en ouder met een bijstandsuitkering".⁸

De maatregelen die in de begroting worden genoemd zijn te vinden onder de kop 'Wat gaan we daarvoor doen'. Specifiek op armoede gerichte maatregelen zijn:

- Onder 'Inkomen' de inkomensondersteunende voorzieningen
- Onder 'Zorg/bijzondere bijstand' andere elementen van het armoedebeleid: in de begeleidende tekst wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen:
 - 'reguliere werkzaamheden' (declaratieregelingen voor sociaal-culturele kosten en kosten schoolgaande kinderen
 - bijzondere bijstand
 - schuldhulpverlening
 - kwijtschelding gemeentelijke belastingen
 - individuele inkomensvoetingsbijstand
 - tegemoetkoming collectieve aanvullende ziektekostenverzekering)
 - en vanaf 2016 het Actieplan Armoede.

Daarnaast worden in programma 4 nog enkele (andere) doelstellingen genoemd en in concrete prestaties uitgesplitst:

- Meer aandacht van de samenleving voor armoedebestrijding
- Meer effectiviteit van geboden ondersteuning
- Meer mensen die er voor in aanmerking komen maken gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen

⁷ *Wij Maastricht! Veer Mestreech! / We Maastricht! / Wir Maastricht! / Nous Maastricht! Coalitieakkoord 2014 – 2018.* Senioren Partij Maastricht, D66, SP, GroenLinks en VVD. 18 april 2014.

⁸ Dit is een verplichte indicator op grond van de meest recente BBV-richtlijnen.



Het gehele programma 4 staat verder in het teken van het activeren en aan het werk helpen van mensen, wat geacht wordt bij te dragen aan vermindering van armoede. Dit op re-integratie gerichte beleid heeft de rekenkamer in het kader van dit onderzoek niet onderzocht.

Actieplan Armoede

Het Actieplan Armoede uit december 2015 noemt (deels) weer andere doelstellingen:

1. Zo min mogelijk mensen die leven en opgroeien in armoede:
 - a. door te voorkomen dat mensen in armoede terecht komen (vroegtijdige signalering en preventie),
 - b. door schulden aan te pakken,
 - c. door vereenvoudiging van regelingen,
 - d. door innovatieve projecten.
2. Financiële ondersteuning bieden aan mensen die deze nodig hebben, en zorgen dat ze het aanbod makkelijker vinden, dat (bureaucratische) barrières worden opgeruimd.
3. Perspectief op opleiding of werk bieden aan mensen in armoede.

Dit alles wordt samengevat in vier actielijnen:

1. preventie en vroegsignalering,
2. aandacht voor schulden,
3. het systeem in Maastricht eenvoudiger maken,
4. verbinden: (meer) partijen met elkaar verbinden, om overzicht te creëren, witte plekken te vullen, nieuwe partijen te betrekken en om samenwerking te verbeteren.

De in het Coalitieakkoord uitgesproken ambitie tot innovatie is zichtbaar in diverse projecten en maatregelen binnen de vier actielijnen. Zo zien we een project om jongeren te helpen beter met geld om te gaan (in lijn 1), experimenten met de aanpak van schulden op wijkniveau in plaats van bij de professionals van de KBL (lijn 2), een project bij SZMH om de meest hinderlijke regels op te sporen (lijn 3) en de ondersteuning van maatschappelijke initiatieven uit de stad (lijn 4).

Beleidsplan Schuldhulpverlening 2016-2020

Het wettelijk verplichte Beleidsplan Schuldhulpverlening uit 2015 sluit aan bij de prioriteiten zoals opgenomen in het Actieplan Armoede, met als doel: *"dat we betere resultaten bereiken: dat burgers ons aanbod schuldhulpverlening weten te vinden en er gebruik van kunnen maken, dat ze niet gehinderd worden door bureaucratische rompslomp, dat ze sneller en beter geholpen worden, dat ze minder wakker liggen omdat ze zich zorgen maken over hun primaire levensbehoeften."*

Dit is in het beleidsplan vertaald naar de volgende doelstellingen:

1. Voorkomen van problematische schulden en de gevolgen voor deelname aan de maatschappij (preventie).
2. Vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de burger.
3. De burger blijft zelf verantwoordelijk.
4. Door te investeren in schuldhulpverlening worden andere, maatschappelijke kosten verminderd of voorkomen.
5. De dienstverlening is toegespitst op het individu.



Deze doelstellingen zijn in het beleidsplan niet gekwantificeerd. In het beleidsplan worden wel de (wettelijke) termijnen voor wacht en doorlooptijd benoemd.

Notitie voor de gemeenteraad van 31-1-2017

Bij de raadsbehandeling van de begroting 2017 in het najaar van 2016 ontstaat discussie over het armoedebeleid en worden enkele moties en een amendement aangenomen. In de daaropvolgende maanden laat de portefeuillehouder 'ten behoeve van raad en college' een notitie opstellen, die moet verduidelijken wat de gemeente Maastricht doet op dit vlak. De notitie⁹ noemt de volgende twee doelstellingen van het armoedebeleid:

1. duurzame verbetering inkomenspositie
2. voorkomen uitsluiting c.q. bevordering participatie,

en stelt: "we kiezen voor een benadering die zich zowel richt op **het duurzaam verbeteren van de inkomenspositie** als op het **voorkomen van sociale en maatschappelijke uitsluiting**. We zijn tevreden als **burgers ons aanbod beter weten te vinden, er gebruik van maken**, en het ondersteuningsaanbod er toe leidt dat **onze burgers, ondanks hun situatie, participeren**. We willen namelijk dat sociale uitsluiting en de ongelijkheid die ontstaat door armoede, door onze aanpak vermindert." (pp.2-3).

2.3 Uitgaven armoedebeleid: een overzicht

Armoedebeleid is onderdeel van programma 4 (sociale zekerheid en re-integratie) van de Programmabegroting. In budgettaire zin vormt het armoedebeleid slechts een klein percentage van de totale uitgaven voor dit programma met een totale omvang van circa € 120 miljoen (rekening 2016).¹⁰

Als we ons richten op de uitgaven, wordt duidelijk dat het armoedebeleid uit vier ongelijksoortige onderdelen bestaat:

1. Vergoeding van specifieke kosten (bijzondere bijstand en declaratieregelingen)
2. Inkomensondersteuning (kwijschelding belastingen)
3. Schuldhulpverlening
4. Overige regelingen en projecten.

Daarnaast zijn er de apparaatskosten.

In onderstaande tabel staan de uitgaven voor deze onderdelen voor deze raadsperiode op een rijtje.

⁹ Raadsnotitie 31 januari 2017.

¹⁰ In de begroting 2018 betreft het € 111 miljoen.

Tabel 1 Uitgaven aan armoedebeleid vorige raadsperiode¹¹

	1. Bijzondere bijstand en declaratie-regelingen	2. Kwijtschelding belastingen	3. Schuld-hulp-verlening	Overige regelingen en projecten	Apparaatskosten
2014	4,3 mi	1,8	1,4	0,3	0,5
2015	4,6 mi	2,0	1,5	0,3	0,5
2016	5,4 mi	2,0	1,4	0,6	0,5
2017	6,1 mi	2,0	1,5	1,2	0,5

In 2015 en 2016 waren de uitgaven op het gebied van armoedebeleid aanzienlijk hoger dan begroot, vanwege een hoger gebruik van de diverse beschikbare (open einde-)regelingen. De door de gemeente gehanteerde grens om in aanmerking te komen voor bijzondere bijstand van 110% (i.p.v. de wettelijke vereiste 100%) van de bijstandsnorm resulteert in extra uitgaven van naar schatting ongeveer €2 miljoen (in 2016 is dat circa 1/3 deel van de uitgaven voor bijzondere bijstand).¹²

Omdat armoedebeleid geen eigen programma heeft in de gemeentelijke programmabegroting, bieden de reguliere P&C-stukken geen inzicht in dit soort budgettaire ontwikkelingen, uitgesplitst naar de diverse beleidsonderdelen, en moet het college de raad informeren middels speciale informatiesessies.¹³ In februari 2017 is de raad uitgebreid geïnformeerd over de status van het armoedebeleid.¹⁴ Daarbij is de raad tevens geïnformeerd over de budgetoverschrijding indien door de raad gewenste (moties en amendement) aanvullende maatregelen zouden worden geëffectueerd.

Het college informeert de gemeenteraad daarnaast over de bestedingen en ontwikkelingen in het sociale domein in bredere zin via een monitor die nog in ontwikkeling is. De laatste versie van deze Monitor Toekomstagenda sociaal domein individuele voorzieningen van maart 2018 bevat niet alleen de gegevens van de nieuwe taken Jeugdhulp, Wmo en Participatiewet, maar ook de overige individuele voorzieningen van het sociaal domein zoals het speciaal onderwijs, leerlingenvervoer, bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Deze monitor geeft een beeld van de bestedingen en de gebruikerspopulatie in de stad. In deze monitor komt armoedebeleid als zodanig niet afzonderlijk aan de orde. De monitor bevat, ondanks de geformuleerde ambities op dit vlak, nog weinig informatie over de resultaten van het beleid (de outcome). Doelmatigheid van de uitvoering is geen topic in deze monitor.

¹¹ Gebaseerd op door de gemeente verstrekt overzichten genaamd '2012-2016 en 2014 – 2017 beheersmodel', dat uitgaven ten laste van het armoedebeleid omvat. De cijfers voor de kwijtschelding omvatten de totale gemeentelijke kwijtscheldingen. Vooral hierdoor komt het totaal in deze tabel hoger uit dan die in de Raadsnotitie van 31 januari 2017 zijn gepresenteerd.

¹² Raadsnotitie 31 januari 2017, p.4.

¹³ Cijfers gebaseerd op een raadsnotitie van 31 januari 2017, de presentatie van 7 februari 2017 aan de raad en een op verzoek van de Rekenkamer Maastricht aangeleverd Excelbestand.

¹⁴ Presentatie raad 7 februari 2017.



2.4 Betrokkenheid gemeenteraad bij kaderstelling

De Maastrichtse gemeenteraad toont op het terrein van armoedebeleid een actieve betrokkenheid die haar weerslag heeft gevonden in diverse moties en amendementen die tijdens deze raadsperiode zijn ingediend.

In het bijzonder relevant is in dit verband de behandeling van de Kaderbrief 2016 en de begroting voor 2017. Bij de behandeling van de Kaderbrief is de motie 'Jongeren en schulden' aangenomen, die inhield dat €300.000 in een fonds zou moeten worden gestoken, geld dat uit te verwachten Rijksmiddelen moest komen. Die middelen zijn er echter nooit gekomen. In november 2016 is de motie opnieuw ingediend, nu met een dekking uit de zgn. BUIG-middelen. Het probleem was nu dat die middelen eerder al bij raadsbesluit voor een ander doel waren bestemd. De motie is nooit in stemming gebracht. Bij diezelfde begrotingsbehandeling in november 2016 is wel een motie aangenomen over extra geld voor kinderen in armoede. Ook met deze motie was in financieel opzicht een probleem: de extra (Rijks)gelden waarover in de motie wordt gerept waren door het college al bestemd om de tekorten op de wettelijke taken op armoedegebied te verkleinen. Tot werd er in november 2016 nog een amendement aangenomen over innovatieve acties dat mogelijke financiële gevolgen had.

De wensen van de raad en de moeilijke financiële situatie op het gebied van armoedebeleid brachten raad en college ertoe om in februari 2017 een informatieronde te organiseren, waarin werd ingegaan op het budget en het bestaande beleid op het terrein van armoede. Daar werd duidelijk dat de raad niet zonder meer bereid was om de genoemde wensen in te trekken. Bij de Kaderbrief 2017 heeft het college de financiële consequenties ervan in kaart gebracht, zowel de incidentele uitgaven voor de motie Jongeren en Schulden als de structurele uitgaven voor de motie extra gelden kinderen in armoede.

2.5 Constateringen

- De diverse doelstellingen van het armoedebeleid, zoals geformuleerd in de verschillende beleidsdocumenten, sluiten niet goed op elkaar aan. De vraag dringt zich op wat er nu eigenlijk wordt beoogd met de ingezette middelen. Dat probleem wordt in zekere zin versterkt doordat er niet één nota is die het huidige armoedebeleid bijeenbrengt.
- De in de diverse beleidsdocumenten aangetroffen beleidsdoelstellingen wijzen op de gemeentelijke ambitie om de situatie van mensen die in armoede leven te verbeteren en het beleid te innoveren. Dit vindt zijn weerslag in termen als 'duurzaam verbeteren inkomenspositie', 'voorkomen sociale uitsluiting', 'vergroten zelfredzaamheid', 'zo min mogelijk mensen leven in armoede', 'innovatieve projecten'. Deze doelstellingen zijn in de betreffende beleidsstukken niet geoperationaliseerd.
- Armoedebeleid is onderdeel van programma 4 (sociale zekerheid en re-integratie) van de Programmabegroting. In budgettaire zin vormt het armoedebeleid slechts een klein percentage van de totale uitgaven voor dit programma met een totale omvang van circa € 120 miljoen (rekening 2016). Middels de reguliere P&C-cyclus wordt de raad geïnformeerd over dit programma. De uitgaven voor de verschillende hoofdonderdelen van het armoedebeleid zijn in dit programma echter



niet uitgesplitst. Naast de reguliere P&C-cyclus wordt de raad op het gebied van armoedebeleid, al dan niet op verzoek, geïnformeerd door middel van informatiesessies, raadsinformatiebrieven en de P&C-stukken van de regionale uitvoeringsorganisaties (KBL en SZMH).

- Verreweg het grootste deel (circa 90%) van het gemeentelijke budget voor armoedebeleid wordt besteed aan (wettelijk verplichte) taken gericht op wat we voor het gemak 'verlichting van financiële nood' noemen van mensen met een laag inkomen dan wel een problematische schuldenpositie. Maastricht hanteert hierbij overigens wel een ruimere inkomensgrens (110% van de bijstandsnorm) dan wettelijk opgelegd. Het armoedebeleid zoals verwoord in het Actieplan Armoede betreft met name zogenaamd 'flankerend beleid': maatregelen en projecten gericht op preventie, vereenvoudiging van regelgeving en toegankelijkheid, aansluitend bij de in het Coalitieakkoord uitgesproken ambitie tot innovatie. Hieraan wordt in 2016 circa 10% van het armoedebudget besteed.
- De uitgaven voor armoedebeleid zijn in de huidige raadsperiode hoger opgelopen dan vooraf begroot, met name door een hoger dan voorzien gebruik van diverse, wettelijk verplichte open einde-regelingen. Mede op verzoek van de raad is bovendien actief ingezet op het terugdringen van het non-gebruik van de diverse regelingen op het gebied van armoedebeleid. De druk op het budget is verder verhoogd door aanvullende wensen van de gemeenteraad, gericht op de bestrijding of verzachting van armoede voor specifieke groepen zoals kinderen en jongeren.



3 De uitvoering van het beleid

In dit hoofdstuk beschrijven we kort hoe op de vier genoemde onderdelen van het armoedebeleid de uitvoering eruit ziet. We besteden daarbij aandacht aan de diverse elementen uit de onderzoeksvragen, te weten het zicht op de (beoogde) doelgroepen en de ontwikkelingen daarbinnen, en daarnaast aan de vraag wat er bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Om die reden, en ook omdat de informatievoorziening aan de raad centraal staat in dit onderzoek, kijken we ook naar de beschikbare verantwoordingsinformatie.

3.1 Vergoeding of bijdrage specifieke kosten

Bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand is bedoeld voor noodzakelijke kosten die de aanvrager niet zelf kan betalen. Dit kunnen kosten zijn voor rechtsbijstand, extra kosten door ziekte of schoolbenodigdheden voor kinderen, om veel voorkomende voorbeelden te noemen. De bijzondere bijstand is een wettelijke taak, gebaseerd op artikel 35 van de Participatiewet. Daarbij wordt uitgegaan van maatwerk: de gemeente moet bij elke aanvraag vaststellen:

- of er sprake is van uitgaven voortvloeiend uit bijzondere omstandigheden;
- of de uitgaven noodzakelijk zijn;
- of de kosten zich daadwerkelijk voordoen;
- of de kosten gedragen kunnen worden uit de bijstandsnorm;
- of er een voorliggende voorziening is;
- of er geen sprake is van uitsluitingsgronden.

In beleidsregels kan de gemeente bepaalde zaken nader uitwerken, zoals de vraag wat bijzondere omstandigheden zijn. De belangrijkste beleidsvrijheid die gemeenten hebben betreft het bepalen van de draagkracht. Maastricht legt de inkomensgrens om een beroep te kunnen doen op de bijzondere bijstand op 110% van de bijstandsnorm in plaats van de wettelijke norm van 100%. Deze bovenwettelijke grens is autonoom Maastrichts beleid. De kosten hiervan zijn ruim €2 miljoen van de in totaal €5,9 miljoen die Maastricht (in 2016) aan bijzondere bijstand uitkeerde.¹⁵ De doelgroep voor de bijzondere bijstand wordt hiermee met 53% vergroot.¹⁶

De bijzondere bijstand is een zgn. open einde-regeling: op de regeling kan altijd een beroep worden gedaan als de aanvrager aan de wettelijk voorgeschreven regels voldoet; de hoogte van geraamde budgetten kan dan ook geen reden zijn tot weigering van de aanvraag.

Onder de bijzondere bijstand vallen onder meer:

¹⁵ Gegevens 2016 in presentatie raad 7 februari 2017.

¹⁶ Gegevens over 2015 (Raadsnotitie 31 januari 2017, p.5).



1. de aanvullende bijstand <21 jaar
2. de individuele inkomenstoelage (bedoeld voor huishoudens onder de AOW-leeftijd, die gedurende een periode van drie jaar over een inkomen beschikken dat niet hoger is dan 100% van de geldende bijstandsnorm)
3. de individuele studietoelage (bedoeld voor studenten met een beperking, die minder in staat zijn om naast hun studie te werken)
4. Maastricht schaaft ook de kosten voor een aanvullende ziektekostenverzekering voor mensen tot 110% van de bijstandsnorm onder de bijzondere bijstand (ruim €300.000 per jaar).

Declaratieregelingen

Naast de bijzondere bijstand zijn er ook nog de zogenaamde declaratieregelingen. De gemeente Maastricht kent twee specifieke declaratieregelingen:

1. 'Declaratieregeling 1': Huishoudens met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm kunnen van de gemeente Maastricht een bijdrage krijgen voor sociale en culturele activiteiten. Hieronder vallen onder andere het lidmaatschap van een vereniging op het gebied van sport, cultuur of ontspanning, een abonnement op internet of krant, een bijdrage voor de peuterspeelzaal of muziekonderwijs, toegang tot musea of zwembaden of een lidmaatschap van de bibliotheek.
2. 'Declaratieregeling 2': Huishoudens met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm en schoolgaande kinderen of kinderen die naar de peuterspeelzaal gaan, kunnen van de gemeente Maastricht een tegemoetkoming krijgen in de secundaire schoolkosten van hun kinderen (Regeling 2.1 is voor basisschoolleerlingen, regeling 2.2 voor middelbare schoolleerlingen).

Uitvoering door SZMH

Uitvoering van de declaratieregelingen geschiedt door de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken Maastricht Heuvelland, het samenwerkingsverband van de gemeenten Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Vaals en Valkenburg a/d Geul. Het samenwerkingsverband is in de loop van 2015 op gang gekomen en formeel per 1 januari 2016 van start gegaan. De samenwerking is vormgegeven in een Gemeenschappelijke Regeling, meer specifiek een centrumregeling op basis van artikel 8, lid 3 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De gemeente Maastricht voert als centrumgemeente de taken uit in opdracht van de gemeentebesturen. De gemeenten hebben een gezamenlijke DVO gesloten met de gemeente Maastricht. Daarin ligt vast dat SZMH de uitvoering doet van het lokale minimabeleid (armoedebeleid) van de samenwerkende gemeenten (en daarnaast de uitvoering van de landelijke wettelijke taken in het kader van de Participatiewet en daarmee samenhangende wetten en uitvoeringsregelingen, en de re-integratieactiviteiten voor de burgers van de deelnemende gemeenten).

Doelgroepen bijzondere bijstand en declaratieregelingen

SZMH heeft gegevens over het eigen cliëntenbestand. Zo rapporteert SZMH aan de gemeenten over de leeftijdsopbouw van het bestand. Gemeenten kunnen gegevens vragen bij SZMH over de samenstelling en opbouw van het bestand.



De potentiële doelgroep zijn alle huishoudens met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm. Op basis van gegevens van CBS, UWV en een landelijke minimascan¹⁷ kan het aantal huishoudens met een dergelijk inkomen worden vastgesteld. In de praktijk beschikken de beleidsmakers niet of nauwelijks over andere gegevens over armoede en inkomens van hun inwoners die op structurele wijze worden verzameld, geïdentificeerd en geïnterpreteerd. In 2016 is in het Regionaal Onderzoek Armoede eenmalig en voor het eerst een aantal van dit type gegevens verzameld en gepresenteerd naast gegevens van SZMH over het eigen cliëntenbestand. Dit onderzoek was uitgevoerd door het Team Onderzoek & Statistiek van de gemeente Maastricht, in opdracht van de zes samenwerkende gemeenten (Werkgroep Armoede Maastricht-Heuvelland).

Er wordt door de gemeente geen relatie gelegd tussen de gegevens over de potentiële doelgroep en het cliëntenbestand van SZMH. Zo is er dus ook niets bekend over het percentage niet-gebruik van de diverse regelingen en voorzieningen.

Management- en verantwoordingsinformatie

De uitvoeringsorganisatie SZMH levert op basis van de afspraken in de DVO, maar ook in aanvulling daarop maandelijkse en periodieke managementrapportages aan de gemeente Maastricht en de andere gemeenten. Die rapportages betreffen onder meer de uitgaven aan de diverse typen bijzondere bijstand en de regelingen. Maandelijks worden de belangrijkste indicatoren in een dashboard weergegeven: het aantal uitkeringen (per type uitkering), gegevens over de uitstroom, verdeling cliëntenbestand naar leeftijd en naar arbeidsvermogen, het aantal fraudeonderzoeken, het aantal maatregelen/boetes en waarschuwingen, gegevens over bezwaar en beroep.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

De algemene doelstelling van het armoedebeleid in de Programmabegroting is "minder armoede". Jaarlijks wordt in de Gemeenterekening gerapporteerd over de enige indicator in de Programmabegroting op armoedegebied, namelijk "het aantal huishoudens met inkomen tot 110% van het sociaal minimum". Dit heeft niets met doeltreffendheid te maken, in die zin dat de gemeente zelf waarschuwt dat "de hoogte van het aantal huishoudens met een inkomen tot 110 % samenhangt met teveel factoren die buiten de reikwijdte van de gemeente liggen. Een gemeentelijke ambitie kan daarom niet worden weergegeven". In de Programmabegroting 2017 is een nieuwe (verplichte) indicator toegevoegd, te weten "het percentage kinderen tot 18 jaar dat in een gezin leeft dat moet rondkomen van een bijstandsuitkering".

Daarnaast wordt in de Programmabegroting en Jaarrekening in de onderzochte periode ook nog de doelstelling ("streven") genoemd: "meer mensen maken gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen". De Programmabegroting en Jaarrekening geven geen (streef)cijfers hierover. Er wordt enkel in kwalitatieve termen over inspanningen en acties ter verhoging van dit aantal gerapporteerd.

¹⁷ Jaarlijkse Minimascan, Stimulansz.



3.2 Inkomensondersteuning: kwijtschelding

Een gemeente kan beleid voeren voor kwijtschelding van gemeentelijke en waterschapsbelastingen, maar het is geen wettelijke verplichting. De kwijtschelding wordt verleend op basis van de landelijke Leidraad Invordering 2008, die bepaalt dat vooral vermogen en inkomen (betalingscapaciteit) bepalend zijn voor de vraag of mensen voor kwijtschelding in aanmerking komen. Als de betalingscapaciteit is vastgesteld gelden voor de mate van kwijtschelding landelijke normbedragen die zijn gebaseerd op normen die het ministerie van SZW vaststelt.

Maastricht heeft kwijtscheldingsbeleid, dat wordt uitgevoerd door de belastingsamenwerking in de regio, de Belastingamenwerking Gemeenten en Waterschappen Limburg (BsGW). Ongeveer 8000 Maastrichtse huishoudens maken gebruik van de regeling.

3.3 Schuldhulpverlening

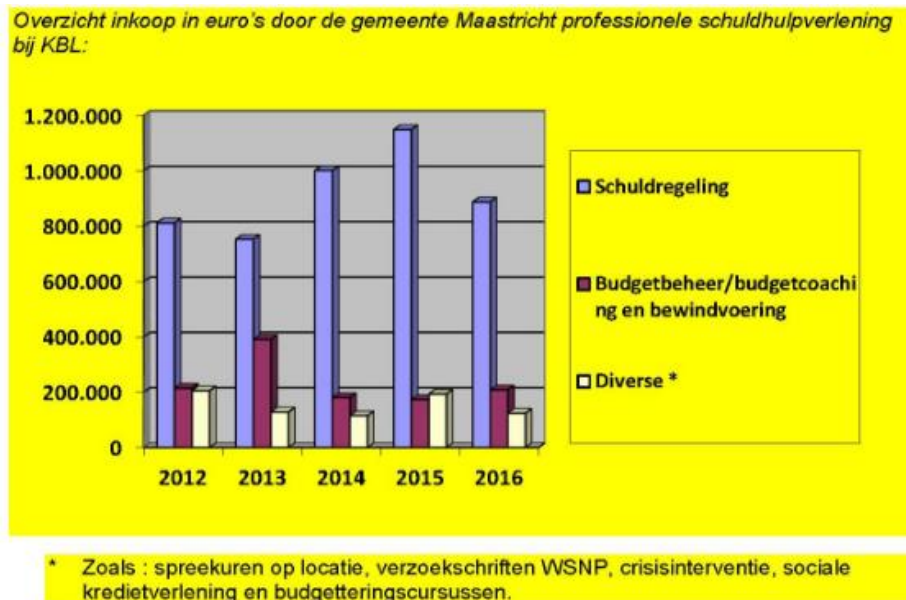
Beleid

Inzake schuldhulpverlening is eind 2016 het gemeentelijke Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2016-2020 door de raad vastgesteld. Op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) heeft een gemeente sinds 2012 een wettelijke taak op het terrein van de integrale schuldhulpverlening (zorgplicht), en moet zij beschikken over een actueel door de raad vastgesteld plan voor integrale schuldhulpverlening dat de hoofdzaken omvat van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen.

Het Beleidsplan geeft een beeld van de gemeentelijke uitgaven over de afgelopen vier jaar aan schuldhulpverlening die wordt ingekocht bij de Kredietbank Limburg (KBL):



Figuur 1 gemeentelijke uitgaven schuldhulpverlening bij KBL



(Bron: Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2016-2020)

In lijn met dit Beleidsplan heeft het college van B &W in juni 2017 uitvoerings-/beleidsregels schuldhulpverlening 2016-2020 vastgesteld, een regeling die in juli 2017 in het gemeenteblad is gepubliceerd.¹⁸ Hierin geeft het college onder andere aan op welke schuldhulpverleningsproducten een aanvrager een beroep kan doen (informatie en advies; betalingsregelingen; crisisinterventie; budgetbeheer; budgetcoaching; herfinanciering; stabilisatietraject; schuldbemiddeling of saneringskrediet; breed en smal moratorium) en de voorwaarden waaraan een aanvrager moet voldoen om daarvoor in aanmerking te komen. Daarnaast wordt aangegeven wat eventuele weigeringsgronden voor de gemeente kunnen zijn om een aanvraag af te wijzen.

In een presentatie aan de raad (februari 2017) geeft de wethouder aan dat van de €1.345.000 die via de DVO KBL wordt uitgeven €745.000 bovenwettelijk is. Wat deze bovenwettelijke invulling betreft wordt niet geëxpliciteerd en ook het Beleidsplan geeft in dezen geen duidelijkheid.

Uitvoering door Kredietbank Limburg

De gemeente Maastricht heeft ervoor gekozen om de uitvoering van de schuldhulpverlening volledig neer te leggen bij de Kredietbank Limburg (KBL). Hiermee behoort Maastricht tot de meerderheid van de G32-gemeenten die ervoor gekozen heeft de schuldhulpverlening uit te besteden. Hierbij past de kanttekening dat diverse gemeenten de schuldhulpverlening weliswaar uitbesteden, maar de intake van cliënten in eigen beheer doen.

¹⁸ Regeling schuldhulpverlening 2017, gemeente Maastricht, d.d. 12 juni 2017.



KBL is een Gemeenschappelijke regeling (Openbaar lichaam). De deelnemende gemeenten zijn: Heerlen, Kerkrade, Sittard-Geleen, Landgraaf, Brunssum en Maastricht. Doel van deze samenwerking is een effectieve en efficiënte schuldhulpverlening en sociale kredietverstrekking. De deelnemende gemeenten hebben eigen beleid op het gebied van schuldhulpverlening.

Bij de intake door KBL wordt door een zgn. Mesis-screening uitgevoerd. Dit geeft inzicht in het profiel van een cliënt en is bepalend voor de aangeboden dienstverlening.

De taken die door KBL worden uitgevoerd zijn te verdelen in:

1. schuldhulpverlening – ondersteuning bij schuldbemiddeling en schuldsanering,
2. budgetbeheer – beheer door een derde van iemands inkomsten uitgaven,
3. beschermingsbewind – door kantonrechter opgelegde bewindvoering,
4. sociale kredietverlening – verstrekking persoonlijke lening bij inkomen <130% minimum inkomen.

Bij de uitvoering van schuldhulpverlening participeert KBL in een tweetal gemeentelijke wijkteams en in diverse netwerkinitiatieven (zoals het project 'Samen uit de min' en 'Verbeterlab Schuldhulpverlening'). Naast de professionele schuldhulpverlening van KBL wordt in het eerder genoemde Beleidsplan zogenaamde 'informele schuldhulpverlening' benoemd die door andere (vrijwilligers)organisaties worden uitgevoerd en die het beroep op de professionele schuldhulpverlening door KBL kan reduceren. KBL werkt samen en verwijst door naar (vrijwilligers)organisaties die zich ook richten op budgetondersteuning.

Aansturing

De taken die KBL ten behoeve van de gemeenten uitvoert zijn middels DVO's met de verschillende gemeenten vastgesteld. De DVO die Maastricht met KBL heeft afgesloten is product(groep)-georiënteerd.¹⁹ De totale waarde van deze DVO in 2017 is €1.349.740 die als volgt over de volgende producten is verdeeld:²⁰

¹⁹ Dienstverleningsovereenkomst Schuldhulpverlening Gemeente Maastricht en Kredietbank Limburg 2017.

²⁰ Bijlage 2 bij DVO KBL 2017.



Tabel 2 Producten KBL

		uren per product	kosten per product	aantal inkoop	kosten totaal
Mesis-screening		3	€ 258	500	€ 129.000
A&P Mesis		4	€ 344	450	€ 154.800
Financiële Support		6	€ 516	75	€ 38.700
Duurzame Financiële Dienstverlening		22	€ 1.892	200	€ 378.400
Oplossen Schulden Totaal		22	€ 1.892	150	€ 283.800
WSNP-verklaring zonder minnelijk traject		5	€ 430	20	€ 8.600
Crisisinterventie	uurtarief				€ -
Smal moratorium	uurtarief		€ -		€ -
Breed moratorium	uurtarief		€ -		€ -
Budgetbegeleiding		6	€ 516	75	€ 38.700
Budgetcoaching		12	€ 1.032	40	€ 41.280
Opstellen Budgetbeheer & contracten		1	€ 86	200	€ 17.200
Basispakket budgetbeheer	per maand		€ 25	600	€ 15.000
Pluspakket budgetbeheer	per maand		€ 40	700	€ 28.000
Totaalpakket budgetbeheer	per maand		€ 50	1900	€ 95.000
Training financiële planning	per deelnemer	5	€ 430	50	€ 21.500
(Inloop)spreekuur / consultatie	uurtarief	3	€ 258	200	€ 51.600
Spreekuur wooncorporaties	uurtarief	3	€ 258	120	€ 30.960
Sociale kredietverlening		1	€ 86	200	€ 17.200
					€ 1.349.740

(Bron: Gemeente Maastricht Tabel 'Realisatie schuldhulpverlening KBL 2017')

In de DVO zijn naast de producten die KBL moet leveren ook expliciet een aantal aanvullende bepalingen opgenomen inzake onder andere doorlooptijd, samenwerking met andere partijen en geheimhouding persoonsgegevens.

Op 6 juni 2017 is in een raadsronde,²¹ die tot doel had om besluitvorming voor te bereiden over de jaarstukken en de begroting van de gemeenschappelijke regeling Kredietbank Limburg, het punt van een meer output- en outcome-gerichte sturing met de raad besproken. Bij de behandeling van de jaarstukken werd door de raad de volgende ook door de wethouder onderschreven zienswijze neergelegd:

"De gemeenteraad van Maastricht verzoekt de Kredietbank Limburg om bij de volgende begroting die zij als GR voorlegt aan de verschillende gemeenteraden af te stappen van het louter formuleren van procesafspraken om daarvoor in de plaats afspraken te maken op basis van output en outcome. Daarbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de verschillende instrumenten die kunnen worden ingekocht waardoor de gemeenten kunnen kiezen voor een middelenmatrix waarbij gestuurd wordt op effect en outcome. Ook verzoekt de gemeenteraad van Maastricht de Kredietbank Limburg om hem bij de behandeling van de evaluatie van het

²¹ Verslag vergadering Gemeenschappelijke regeling Kredietbank Limburg, tweede tranche d.d. 6 juni 2017.



Beleidsplan schuldhulpverlening eind 2017 een eerste indicatie te geven van de indicatoren die de KBL wil gaan hanteren bij de eerstvolgende begroting.”

De hierboven genoemde evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden. KBL onderschrijft de door de raad neergelegde zienswijze en is bezig hieraan invulling te geven. De interne systemen worden aangepast, gewerkt wordt aan effectmetingen, en met gebruik van externe databases wordt getracht om zicht te krijgen op specifieke doelgroepen.

Doelgroepen

In het Beleidsplan integrale schuldhulpverlening worden doelstellingen en doelgroepen voor de schuldhulpverlening in kwalitatieve termen gedefinieerd. Schuldhulpverlening is toegankelijk voor iedere inwoner van 18 jaar en ouder die hulp of advies wenst bij het regelen van diens financiën, mits ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie van de gemeente Maastricht. Het Beleidsplan integrale schuldhulpverlening kwantificeert het aantal mensen dat een beroep doet op de professionele schuldhulpverlening en benoemt leeftijd, schuldenpositie en gezinssamenstelling van de mensen die zich aanmelden voor schuldhulpverlening.

Specifieke doelgroepen die in het beleidsplan worden benoemd:

1. Ouders met minderjarige kinderen: extra aandacht voor vroegsignalering en preventie middels diverse ketenpartners.
2. Jongeren: focus op bewustwording inzake geld en uitgaven, met name door het project 'No Credit – Game over'. Uitvoering via welzijnsorganisatie Trajekt.
3. Zelfstandigen: komen niet in aanmerking voor minnelijke schuldregeling maar wel voor schuldhulpverlening.
4. Personen onder (schulden)bewind: deze doelgroep valt onder uitgaven bijzondere bijstand en is niet aan KBL uitbesteed.

Het plan geeft geen inzicht in het (verwachte) bereik en de beoogde resultaten per doelgroep. Ook ontbreken rapportages (aan de raad) waarin de omvang en ontwikkelingen van doelgroepen inzichtelijk worden gemaakt.

Management- en verantwoordingsinformatie

De KBL legt via de reguliere P&C-documenten verantwoording af aan de gemeente over de inzet van de verschillende producten en over de financiële resultaten. Deze P&C-documenten gaan naar de raad die daarover jaarlijks zijn zienswijze kenbaar kan maken. Het Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2016-2020 stelt over management- en verantwoordingsinformatie:

“Om tussentijds op een praktisch niveau te kunnen sturen, zijn en worden er met de uitvoerende partij duidelijke afspraken gemaakt. Deze afspraken worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst. Hierin zijn ook afspraken opgenomen over de aan te leveren managementinformatie. Op basis van deze managementinformatie wordt de kwaliteit en effectiviteit van de schuldhulpverlening door het college gevolgd. Daarnaast wordt met de managementinformatie ook informatie verzameld over de doelgroepen.”



In de DVO met KBL is de eis van een product(groep)georiënteerde rapportage opgenomen, maar zijn de aanvullende eisen inzake verantwoordingsrapportages niet nader gespecificeerd. Wel is overeengekomen dat in 2017 inspannings- en resultaatafspraken voor de KBL nader worden uitgewerkt (samenwerking tussen KBL en gemeente).

De verantwoordingsinformatie die KBL op dit moment verstrekt is beperkt. KBL heeft de ambitie om naast het financieel jaarverslag ook een sociaal jaarverslag op te stellen om zich meer over de effecten (outcome) van hun werk te verantwoorden.

De rekenkamer constateert dat verantwoordingsinformatie die het college en raad mogelijk maakt op doelmatigheid en doeltreffendheid van KBL te sturen grotendeels ontbreekt. De rapportages bevatten nauwelijks informatie die de schuldenproblematiek in Maastricht (en de ontwikkeling hiervan) voor de raad inzichtelijk maakt.

Doeltreffendheid en doelmatigheid integrale schuldhulpverlening

In de Programmabegroting 2018 is de doelstelling "Meer effectiviteit van geboden ondersteuning" opgenomen. Dit moet op het gebied van schuldhulpverlening gestalte krijgen door:

- uitvoering en monitoring Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (Wgs);
- implementatie plan van aanpak beschermingsbewind;
- monitoring afspraken Verbeterlab schuldhulpverlening.

De eerste twee acties waren ook in eerdere begrotingen (onder meer 2015) opgenomen. In de jaarrekening 2016 wordt ten aanzien van de eerste actie gemeld dat het screeninginstrument Mesis van grote waarde is om te bepalen welke schuldhulpverleningsproducten dienen te worden ingezet. Ten aanzien van de tweede actie wordt gemeld dat met budgetmaatwerk het duurdere beschermingsbewind in 20% van de gevallen zou kunnen worden voorkomen.

In de achtereenvolgende begrotingen is de doelstelling "Meer mensen maken gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen" opgenomen. Concrete maatregelen die daarbij horen zijn onder meer de Budgetwijzer 'Pas op je geld', de zgn. Inkomstenkaart en Schuldenkaart. Over de impact hiervan op het gebruik van regelingen geeft de Gemeenterekening (2016) geen inzicht. In de begroting 2018 zijn als beoogde prestaties toegevoegd: vereenvoudiging gegevens uitvraag, terugdringen non-gebruik en het proactief mensen wijzen op de mogelijkheden.

Op basis van begroting en jaarrekening kan worden vastgesteld dat er geen inzicht bestaat in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de integrale schuldhulpverlening, en specifiek van deze doelstellingen.



3.4 Overige regelingen en projecten

Behalve de grote posten die in de voorgaande paragrafen zijn besproken, kent de gemeente nog een groot aantal kleinere regelingen en projecten.

Binnen deze categorie neemt de collectieve ziektekostenverzekering een aparte plaats in. De gemeenten in Maastricht-Heuvelland bieden hun inwoners met een minimuminkomen, door middel van een contract met een ziektekostenverzekeraar (momenteel VGZ, contract komt tot stand op basis van een aanbesteding), een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering, bestaande uit een basisverzekering, een ruime aanvullende verzekering en een tandartsverzekering.

Daarnaast zijn er diverse innovatieve en/of preventieve acties gefinancierd uit het reguliere budget. Hieronder vallen allerlei kleinere projecten, zoals het eerder genoemde project om jongeren met geld te leren omgaan (NoCredit, GameOver!), een project voor schuld- en budgetbuddy's, een internetpagina 'Pasopjegeld', subsidie voor een studentenproject voor ondersteuning bij belastingaangifte en nog diverse andere projecten.

Tot slot is van belang om hierbij te vermelden dat de ondersteuning van mensen in armoede zeker niet het exclusieve domein is van de gemeente. In een raadsinformatiebrief van 7 december 2017 geeft de wethouder de raad een overzicht van de bij de gemeente gekende initiatieven en organisaties die op dit vlak activiteiten ontplooiën. Deze initiatieven zijn voor de rekenkamer geen onderwerp van onderzoek geweest.



4 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk wordt op basis van de bevindingen een antwoord op de deelvragen geformuleerd.

Deelvraag 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?

De bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 leveren het antwoord op de bovenstaande vragen. We vatten deze als volgt samen:

Doelstellingen

- De gemeente kent niet één omvattend beleidsdocument voor het armoedebeleid. Dat leidt ertoe dat de beleidsdoelstellingen op diverse plaatsen gevonden moeten worden. De doelstellingen in de beschikbare stukken zijn verschillend verwoord en sluiten niet (goed) op elkaar aan.
- Participatiebeleid is geen expliciet onderdeel van het armoedebeleid. Omdat succesvolle participatie en re-integratie in zekere zin de beste weg uit de armoede zijn voor mensen, en om voor de gemeente het beroep op 'armoederegelingen' te kunnen verminderen, is er inhoudelijk en organisatorisch samenhang tussen deze beleidsvelden. De rekenkamer heeft hier geen nader onderzoek naar gedaan.

Regelingen

- Het armoedebeleid kent vier hoofdonderdelen: vergoeding van specifieke kosten (bijzondere bijstand en declaratieregelingen), inkomensondersteuning (kwijschelding belastingen), schuldhulpverlening en overige regelingen en projecten.

Financiële middelen

- Armoedebeleid is onderdeel van programma 4 (sociale zekerheid en re-integratie) van de Programmabegroting. In budgettaire zin vormt armoedebeleid slechts een klein percentage van de totale uitgaven voor dit programma met een totale omvang van circa € 120 miljoen (rekening 2016).
- Verreweg de meeste middelen voor armoedebeleid worden besteed aan de uitvoering (op regionaal niveau) van wettelijke regelingen. Deze regelingen hebben een open-einde karakter. Dit impliceert dat de kosten nauwelijks zijn te beheersen. In 2015, 2016 en 2017 waren de uitgaven aan armoedebeleid aanzienlijk hoger dan het beschikbare budget.
- De door de gemeente gehanteerde grens om in aanmerking te komen voor bijzondere bijstand van 110% (i.p.v. de wettelijke vereiste 100%) van de bijstandsnorm resulteert in extra uitgaven van naar schatting ongeveer €2 miljoen (in 2016 is dat circa 1/3 deel van de uitgaven voor bijzondere bijstand).
- In de gemeentelijke beleidsstukken (zoals het Actieplan Armoede) ligt het zwaartepunt op aanvullende regelingen (flankerend beleid). Deze regelingen drukken zeer beperkt (ongeveer 10%) op het budget voor armoedebeleid.



- Verantwoordingsrapportages die inzicht geven in doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende beleidsmaatregelen zijn nauwelijks ontwikkeld.
- De Maastrichtse gemeenteraad is zeer betrokken bij het armoedebeleid, wat zich vertaalt in diverse moties en amendementen op dit beleidsveld. Het nemen van specifieke maatregelen, waaronder die voor kinderen in armoede, die de raad heeft gevraagd, is ernstig bemoeilijkt door de eerder genoemde budgetoverschrijdingen op de open einde-regelingen.

Deelvraag 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?

De beoogde doelgroepen van het armoedebeleid zijn gedefinieerd. Met name voor de eerste twee grote onderdelen van het armoedebeleid is de afbakening volstrekt duidelijk: de bijzondere bijstand en declaratieregelingen (paragraaf 3.1) zijn enkel toegankelijk op basis van de hoogte van het inkomen, dat objectief kan worden vastgesteld; voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (paragraaf 3.2) zijn ook duidelijke criteria (vermogen en inkomen), gebaseerd op de landelijke Leidraad. Schuldhelpverlening (paragraaf 3.3) is toegankelijk voor alle inwoners, maar het gemeentebestuur kan wel een individuele afweging maken of en wat voor schuldhelpverlening wordt aangeboden, op basis van de Regeling schuldhelpverlening. Om in aanmerking te komen voor 'beschermingsbewind' is een rechtelijke uitspraak vereist. Voor het preventieve deel van het beleid ligt dit wat anders. Preventie vereist proactief handelen gericht op risicogroepen of –personen, maar deze zijn niet duidelijk gedefinieerd.

De gemeente en de uitvoeringsorganisaties hebben zicht op bestaande gebruikers/cliënten van het armoedebeleid en de ontwikkeling van hun cliëntenbestand. De rapportages van SZMH en KBL geven beperkt inzicht in kenmerken zoals leeftijd, geslacht, gezinssamenstelling van het cliëntenbestand.

Een heel andere vraag is of de gemeente goed zicht heeft op de ontwikkeling van en binnen de doelgroepen. Hoeveel arme huishoudens kent Maastricht, waar zitten ze, hoe zijn ze samengesteld? Het GGD-onderzoek uit 2016 geeft eenmalig en tamelijk gebrekkig zicht op de doelgroep van kinderen in armoede. Het Regionaal Armoede Onderzoek uit 2016 doet datzelfde voor Maastrichtse huishoudens. Wat ontbreekt is meerjarig periodiek onderzoek, met een goede nulmeting, met eigen Maastrichtse definities.

De gemeente beschikt niet of nauwelijks over informatie over subgroepen binnen de totale doelgroep en hun specifieke problemen en kwetsbaarheden. Voorbeelden zijn statushouders, zzp-ers, mensen uit wijken/straten met veel schulden en/of met betalingsachterstanden, eenoudergezinnen, etc. Privacywetgeving en de zeer beperkte capaciteit voor beleidsondersteunend (statistisch) onderzoek bij de gemeente vormen hiervoor een belemmering. Het Regionaal Armoede Onderzoek geeft (vooralsnog) eenmalig enig inzicht in onder andere bekendheid en (niet-)gebruik van regelingen onder de totale doelgroep en de (gepercipieerde) oorzaken van de financiële problematiek van de bestaande cliënten. Maar de gemeente beschikt niet over informatie over specifieke relevante kenmerken in de populatie die desgewenst een gedifferentieerd preventief beleid mogelijk zou maken. Meer gerichte kennis zou



de gemeente enerzijds in staat stellen om desgewenst gericht (preventief) beleid te ontwikkelen voor groepen huishoudens, en anderzijds om deze groepen ook actief te benaderen en bereiken.

Deelvraag 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?

De uitvoeringsorganisaties geven invulling aan hun taak om een beroep op een beschikbare regeling te honoreren waarbij getoetst wordt of voldaan wordt aan de geldende criteria. Rapportages geven inzicht in de bestedingen aan de verschillende regelingen. De middelen komen ten gunste van de groepen die aan de criteria voldoen. Verdere maatschappelijke effecten zijn moeilijk vast te stellen. Goed ontwikkelde indicatoren en systematische evaluaties van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid of van specifieke maatregelen heeft de rekenkamer niet of nauwelijks aangetroffen.

Deelvraag 4: Hoe is de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van het beleid en de besteding van de beschikbare financiële middelen?

De raad wordt door middel van begroting, jaarrekening, kaderbrief en MARAP geïnformeerd over programma 4 (sociale zekerheid en re-integratie). Daarnaast zijn er de P&C-stukken van de regionale uitvoeringsorganisaties (KBL en SZMH). De uitgaven voor de verschillende hoofdonderdelen van het armoedebeleid zijn in de informatievoorziening over programma 4 echter niet uitgesplitst. Naast de reguliere P&C-cyclus wordt de raad op het gebied van armoedebeleid ad-hoc, al dan niet op verzoek, geïnformeerd door middel van informatiesessies en raadsinformatiebrieven. Op basis van de reguliere P&C-cyclus is het voor de raad niet mogelijk inzicht te krijgen in budget en uitgaven voor armoedebeleid door de jaren heen.

In hoofdstuk 2 is kort geschetst welke doelstellingen in de belangrijkste beleidsdocumenten zijn verwoord. Vastgesteld kan worden dat die doelstellingen niet goed op elkaar aansluiten. Deels hangt dat samen met het uiteenlopende karakter van de diverse beleidsdocumenten. De nieuwe coalitie benoemde in 2014 'innovatie van het armoedebeleid' als specifieke ambitie, maar biedt de raad in de jaarlijkse begroting en rekening geen inzicht in de vraag wat er van die ambitie terecht komt. Ook de gebrekkige aansluiting qua doelstellingen in het Actieplan Armoede en de begroting en rekening is een probleem. Over de voortgang van het Actieplan wordt niet één-op-één gerapporteerd in de rekening, maar ook niet elders. Waarover precies wordt gerapporteerd in begroting en jaarrekening is ook niet duidelijk: enerzijds is er de indicator van het aantal mensen met een inkomen op of onder de bijstandsnorm, en anderzijds is er aandacht voor enkele acties die de gemeente onderneemt zoals het vergroten van aandacht voor armoedebeleid, acties die niet terug te vinden zijn in de bestudeerde beleidsstukken.

Dat ook de raad last heeft van de wijze van rapporteren blijkt uit de discussies met de portefeuillehouder in het voorjaar van 2017 en uit de raadsronde over de jaarstukken van KBL in juni van datzelfde jaar.



Deelvraag 5: 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 antwoord op deze belangrijke deelvraag is tweeledig.

Allereerst zou er in lijn met het antwoord op de voorgaande deelvraag veel kunnen worden gedaan aan een heldere presentatie (in de P&C-documenten) van de grote kostenposten en de ontwikkeling daarin.

Maar minstens zo belangrijk is het dat raad en college duidelijkheid creëren over de doelstellingen c.q. beoogde effecten van het beleid en de specifieke maatregelen. Dat is nu onvoldoende het geval, zoals bij de voorgaande deelvraag uiteengezet. Alleen dan is het mogelijk om zinvolle indicatoren te selecteren en daarover periodiek te rapporteren, en alleen dan is het mogelijk voor de raad om de uitvoering van het beleid te volgen en te beoordelen. Op dit punt wil de rekenkamer de volgende overwegingen meegeven.

Bij nadere beschouwing blijkt dat de onduidelijkheid ten aanzien van beleidsdoelstellingen niet enkel het gevolg is van slecht geformuleerde of slecht op elkaar aansluitende beleidsstukken. Eronder ligt een fundamentele onduidelijkheid over de doelstellingen van het Maastrichtse armoedebeleid. Wat wil de gemeente nu precies bereiken met het beleid en de inzet van financiële middelen van ruim €9 miljoen per jaar? Als het doel is om armoede te voorkomen of op te lossen, dan zijn andere maatregelen nodig dan als het doel is om de gevolgen van armoede te verzachten of verlichten. We lichten dat hieronder toe.

Als het doel is om armoede te *voorkomen of op te lossen*, is in elk geval een (goed afgebakende) armoededefinitie nodig, en gegevens over de ontwikkeling van de aantallen huishoudens die binnen de definitie vallen. Verder zou je als gemeentebestuur informatie willen hebben over de oorzaken van armoede (voor zover deze door de gemeente te beïnvloeden zijn althans) en over de effecten van maatregelen om die oorzaken weg te nemen en de ontwikkeling van het aantal arme huishoudens naar beneden bij te buigen. Het schuldhulpverleningsbudget en met name de op preventie gerichte projecten lijken bedoeld om aan deze doelstelling bij te dragen. En daarnaast natuurlijk alle inspanningen van de gemeente op het gebied van de Participatiewet, vanuit de gedachte dat een betaalde baan de beste manier is om uit de armoede te komen. Het is belangrijk aanverwant beleid, maar de rekenkamer heeft dat deel van het beleid niet onderzocht.

Als het doel is om armoede te voorkomen of op te lossen – minder armoede dus -, dan is een stijging van het gebruik van de bijzondere bijstand en declaratieregelingen mogelijk een teken dat het niet goed gaat: blijkbaar verkeren meer mensen in armoede dan voorheen, en dat was niet wat je wilde bereiken. Om een dergelijke stijging te kunnen verklaren en er gericht wat aan te doen, is goed inzicht in de beoogde doelgroepen en in de ontwikkeling daarvan nodig. Dit vereist arbeidsintensief en langjarig onderzoek en dus een structurele inspanning. Voorafgaand daaraan zou de raad moeten vaststellen op welke doel(groep)en het beleid wordt gericht.

Zaken liggen heel anders wanneer het doel is om de gevolgen van armoede te *verzachten*. In dat geval is de controle in zekere zin veel eenvoudiger. Als verzachting van armoede het hoofddoel is, dan heeft het gemeentebestuur in belangrijke mate genoeg aan gegevens over de rechtmatigheid van de



verstrekking van de (financiële) ondersteuning. Immers: als duidelijk is dat mensen op grond van bijvoorbeeld inkomensgegevens recht hebben op die ondersteuning, dan weet je dat je met de verstrekte ondersteuning hebt bijgedragen aan verzachting van de armoede. Daarmee is de doeltreffendheid zichtbaar gemaakt.

In deze redenering is een stijging van het gebruik van regelingen een indicator dat het goed gaat met de uitvoering van het beleid. Hoe meer mensen immers (rechtmatig) gebruik maken van de regelingen, des te meer verlichting van armoede. Deze manier van redeneren lijkt feitelijk te gelden voor het aanzienlijke deel van het budget dat aan bijzondere bijstand, declaratieregelingen en kwijtschelding van belasting wordt uitgegeven: dat zijn middelen waarmee mensen aan bepaalde basisbehoeften worden geholpen, of waardoor ze simpelweg wat extra te besteden krijgen. Het gaat hier om ruim €7 miljoen van een totaalbudget van ruim €9 miljoen.

Uit overwegingen van doelmatigheid zou er wel een politieke discussie kunnen plaatsvinden over de vraag of de vrij inzetbare middelen op de meest effectieve en efficiënte manier worden ingezet. Moet de armoede van gezinnen met kinderen extra worden verlicht ten koste van die van bijvoorbeeld studenten? Beide huishoudentypes kunnen een vergelijkbaar inkomen hebben, maar welke wil je het meest tegemoet komen? Dat is een politieke afweging, die de raad moet en kan maken.

Het lijkt de rekenkamer verstandig om de onderliggende redenering onder het armoedebeleid te expliciteren. Dat maakt de verantwoording ook eenvoudiger. En die is nodig om aan de raad en de buitenwereld te laten zien waar de middelen nu precies aan worden besteed. Duidelijkheid daarover kan vervolgens dienen om de doelstellingen van het beleid te verhelderen en ruimte scheppen voor de raad om duidelijke keuzes te maken.



5 Conclusies en aanbevelingen

In Maastricht leven relatief veel huishoudens én kinderen in armoede. De gemeenteraad en het college hebben de afgelopen jaren veel aandacht en financiële middelen besteed aan het aanpakken van deze problematiek, en het armoedebudget is in de afgelopen raadsperiode fors toegenomen. Naar de mening van de rekenkamer is echter onvoldoende duidelijk wat de gemeente nou eigenlijk wil bereiken met de inzet van de beschikbare middelen.

De gemeenteraad wordt volgens de rekenkamer onvoldoende in staat gesteld om te controleren of al die middelen voldoende effectief en efficiënt worden besteed. Het is onduidelijk wat de doelstellingen zijn van het armoedebeleid en de effecten van de diverse regelingen worden niet of nauwelijks gemeten. Hierbij kunnen we enkele 'verzachtende' kanttekeningen maken. Het grootste deel van het armoedebudget is nodig voor de wettelijk verplichte bijzondere bijstand en schuldhulpverlening waarbij de beleidsruimte zeer beperkt is. Daarbij besteedt Maastricht bovendien een aanzienlijk bedrag aan het versoepelen van de inkomensgrens om in aanmerking te komen voor deze regelingen. Hierdoor is er weinig bewegingsruimte binnen het armoedebudget. Daar komt bij dat de gemeente naast de inzet van het armoedebudget grote inspanningen verricht op aanpalende beleidsterreinen, met name natuurlijk op het terrein van de Participatiewet. Ze doet dit vanuit het breed gedeelde besef dat een betaalde baan de beste weg uit armoede is en dat participatie een belangrijke voorwaarde is voor het voorkomen van sociale uitsluiting. Desalniettemin zou de raad moeten kunnen vaststellen wat er van de inzet van de specifieke armoedemiddelen terecht komt, en of het (vrij besteedbare deel van het) budget zo effectief en efficiënt mogelijk wordt besteed. Daarvoor is het nodig dat de raad vaststelt wat met het armoedebeleid bereikt moet worden. Op basis daarvan kunnen desgewenst specifieke doelgroepen worden geïdentificeerd en meer kennis van en inzicht in de ontwikkelingen binnen de doelgroepen worden verkregen.

Ook het college zelf wordt bij de vormgeving en de uitvoering van het beleid gehinderd door een gebrek aan inzicht in de precieze aard en de oorzaken van de problematiek en de ontwikkelingen binnen en tussen de verschillende doelgroepen van het armoedebeleid. Op basis van algemene inzichten uit onder meer landelijke onderzoeken worden preventieve maatregelen genomen en projecten uitgevoerd om bijvoorbeeld kinderen en jongeren te bereiken, maar in het preventieve deel van het beleid in brede zin en bij de uitvoering van de grote regelingen voor bijvoorbeeld de schuldhulpverlening zou meer inzicht in de doelgroepen en hun specifieke kenmerken erg bruikbaar zijn. Om dit te bereiken is een serieuze investering in onderzoekscapaciteit nodig, en meer inzicht in de belemmeringen die voortvloeien uit privacywetgeving. Hiervoor geldt wel dat, zoals eerder aangegeven, eerst in overleg met de raad duidelijkheid wordt gecreëerd over doel(groep)en van het beleid.

Uit het voorgaande leidt de Rekenkamer Maastricht de volgende aanbevelingen af:

1. Aanbeveling aan het college: Leg aan de nieuwe raad zo spoedig mogelijk een beknopt document (beleidsnotitie) voor waarin de doelstellingen en doelgroepen van het armoedebeleid en de voornaamste onderdelen ervan kort en duidelijk zijn geformuleerd, en laat de raad die notitie voor deze raadsperiode als beleidskaders vaststellen.



2. Aanbeveling aan het college: Zorg voor aansluiting tussen de concrete beleidsdoelstellingen en de P&C-cyclus door de paragraaf over armoede in de programmabegroting aan te passen aan de vastgestelde beleidskaders voor armoedebeleid, met name qua adequate indicatoren en meetbare doelstellingen ten behoeve van de evalueerbaarheid van het beleid. Laat de uitvoeringsorganisaties in hun reguliere P&C-rapportages een paragraaf opnemen waarin zij zich verantwoorden over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering.
3. Aanbeveling aan het college: Zolang armoedebeleid als expliciet beleidsspeerpunt is gedefinieerd, zorg voor een periodieke rapportage (al dan niet in de reguliere P&C-documenten of als specifiek onderdeel in de monitor sociaal domein) aan de raad, die bestedingen, effecten en doelmatigheid, maar ook de dekking van het armoedebeleid inzichtelijk maakt.
4. Aanbeveling aan het college: Leg op korte termijn aan de raad een voorstel (inclusief financiële consequenties) voor om te komen tot meerjarig periodiek armoedeonderzoek met nulmeting en Maastrichtse definities.
Op de iets langere termijn bevelen we in het verlengde hiervan aan om voor het preventief beleid de belangrijkste doelgroepen te definiëren waarop de uitvoering gericht wordt en de ontwikkeling binnen deze doelgroepen te monitoren. Combineer, binnen de mogelijkheid van de privacywetgeving, de gegevens van de verschillende uitvoeringsorganisaties om voor preventieve maatregelen doelgroepen en hun specifieke problemen te identificeren.
5. Aanbeveling aan de raad: Maak duidelijke afspraken met het college over de uitvoering van deze aanbevelingen en over de monitoring en rapportage aan de raad.