



Onderwerp Onderzoeksrapport Armoedebeleid

Aan de raadsleden van de Gemeente Groningen
Postbus 20.001
9700 PB GRONINGEN

Telefoon 050 367 77 27 Bijlage(n) 1 Ons kenmerk 5549305
Datum 23-02-2016 Uw brief van Uw kenmerk

Geachte leden van de raad,

Hierbij bieden we u het rapport naar aanleiding van het onderzoek Armoedebeleid aan. Dit rapport is het resultaat van een onderzoek dat de Rekenkamercommissie de afgelopen vier maanden heeft laten uitvoeren door onderzoeksbureau Partners + Pröpper.

Over armoede en het armoedebeleid heeft uw raad recent diverse keren gesproken. Dat is begrijpelijk want het gaat hier om een thema waar relatief veel Stadgers dagelijks mee te maken hebben, helaas. Eind vorig jaar kopte de Volkskrant nog: "Groningen een van de armste grote steden in Nederland". Het is een hardnekkig probleem dat niet van gisteren op vandaag is ontstaan en zeker niet van vandaag op morgen is opgelost. De armoede-aanpak hangt samen met een breed scala aan beleidsthema's die op de problematiek rond armoede betrekking hebben. Of het nu gaat om onderwijs, zorg of economisch beleid, al die beleidsvelden proberen (ook) bij te dragen aan de verbetering van de positie van mensen die onder de doelgroep van het armoedebeleid vallen.

De afgelopen tijd heeft het college van B&W nieuw armoedebeleid gepresenteerd. Ook zijn er evaluaties uitgebracht zoals de Armoedemonitor en de evaluatie van bureau Onderwijs en Statistiek. Waarom dan toch een onderzoek van de Rekenkamercommissie? Het college heeft ervoor gekozen om de veronderstelde doelgroep nauw te betrekken bij de uitvoering van het beleid. Dat heeft mede geleid tot een fors aantal projecten waarmee gepoogd wordt om aan de mensen uit de doelgroep ondersteuning te bieden voor het bieden van een vangnet, het leggen van verbinding tussen de doelgroep en de samenleving als geheel en het zorgen voor een vliegwiél. Daaronder wordt verstaan het zetten van eerste stappen naar zelfredzaamheid en economische zelfstandigheid met de focus op wat mensen wél kunnen. Door die aanpak met een flink aantal projecten werd de RKC getriggerd: is de doelgroep als

geheel daarmee eigenlijk wel gediend? En heeft de gemeente die doelgroep goed in beeld? Zijn burgers op de hoogte van de mogelijkheden die de gemeente biedt? Op welke wijze worden burgers ondersteund door de gemeente? Gaat het beoogde vliegwiel ook draaien door deze aanpak? De RKC heeft vastgesteld dat de discussies in de raad met het college veel gaan over de uitvoering van beleid, dus met name over de verschillende projecten. De hiervoor gestelde vragen komen nauwelijks aan de orde en met die vragen is het onderzoek van start gegaan.

Naast gesprekken met ambtenaren en betrokken organisaties zijn er in totaal 11 diepte-interviews gehouden met mensen uit de doelgroep. Hiermee is geprobeerd een beeld te geven van de diverse situaties en oorzaken waardoor mensen tot de doelgroep horen, hoe zij het beleid ervaren en waar ze behoefte aan hebben. Deze input is vervolgens gebruikt in de gesprekken met beleids- en uitvoerende ambtenaren en mensen van betrokken maatschappelijke organisaties.

Op basis van het onderzoek komt de RKC tot een tweetal hoofdconclusies. De eerste heeft betrekking op de grondslag van het gevoerde beleid, de tweede vloeit daar uit voort en heeft betrekking op de uitvoering van dat beleid.

1. De gemeente hanteert een tweeledige definitie van armoede. Die definitie heeft een financiële component (te weinig inkomen) en een burgerschapscomponent (te weinig participatie). Er is in het beleid zeker aandacht voor armoede die niet in geld is uit te drukken (al gaat 90% van het beschikbare geld naar het verlenen van financiële bijstand / inkomensondersteuning) maar de bijbehorende groep niet-participerende burgers heeft de gemeente niet goed in beeld. Ook is niet bekend wat de oorzaken zijn dat mensen niet of onvoldoende participeren.
2. Het beleid van de gemeente dat op die tweede groep is gericht, is bovendien sterk aanbodgericht. Als burgers het aanbod niet kennen (en dat blijkt vaak het geval) en de gemeente daar ook niet op wijst in concrete situaties, dan hebben de getroffen maatregelen dus ook geen effect (het vliegwiel gaat niet draaien). De gemeente zal er dus alles aan moeten doen om die groep in beeld te krijgen, wil er sprake zijn van doeltreffend beleid.

Verder leidt het onderzoek tot de volgende bevindingen:

- Bij de uitvoering van het armoedebeleid werkt de gemeente samen met veel aanverwante organisaties. De bilaterale samenwerking is de afgelopen jaren verbeterd, zo blijkt uit het onderzoek, maar door het vormen van een krachtige netwerksamenwerking kan er nog meer gerealiseerd worden.
- Door de nadruk op handhaving voelt een deel van de doelgroep zich belemmerd om stappen te zetten richting activering en/of arbeidsmarkt. Respondenten geven aan bang te zijn gekort te worden op hun uitkering.

- Mensen die net boven 110% van het sociaal minimum vallen en dus geen gebruik van de regelingen kunnen maken, vinden het onrechtvaardig dat zij niet voor steun in aanmerking komen.
- Van de projecten die worden uitgevoerd in het kader van het vliegwieleffect wordt geconstateerd dat een outreachende aanpak, waarbij de gemeente de desbetreffende groep actief benadert, een positief effect heeft op het gebruik van regelingen.
- De gemeenteraad wordt goed meegenomen in het armoedebeleid, maar het ontbreken van nastreefbare resultaten en maatschappelijke effecten maakt het voor de raad wel lastig om een oordeel uit te spreken over het succes of falen van het armoedebeleid als geheel. Dat leidt er mogelijk toe dat er relatief veel over details en concrete projecten wordt gesproken.

Aanbevelingen

In het rapport zijn een vijftal aanbevelingen opgenomen met een nadere toelichting. Deze richten zich op de volgende aspecten: er dienen scherpere doelstellingen (meetbaar en nastreefbaar) te worden geformuleerd over wat de gemeente met het armoedebeleid wil bereiken. Om na te kunnen gaan of de doelen echt bereikt worden is het van belang om de informatie die wordt verzameld over het beleid te richten op die effecten. Daarmee wordt het beleid beter controleerbaar voor de raad. De gemeente moet een beter beeld zien te krijgen van de groep niet-participerende burgers en van de oorzaken waarom ze niet goed participeren. Als de gemeente dat beeld beter heeft, dan kunnen ook de projecten daar beter op afgestemd worden. De outreachende manier van werken en het meer integraal aanbieden van de maatregelen aan de doelgroep werken goed en dienen verder versterkt te worden. Dan kunnen meer mensen uit de doelgroep (in den brede) baat hebben bij het aanbod en de aanpak van de armoede. Ook bij het voorkomen van armoede door middel van vroegsignalering en door voorlichting en ondersteuning van risicogroepen kan die outreachende aanpak een belangrijke rol spelen, naast de aanpak die de gemeente nu al hanteert met het geven van voorlichting op scholen. De samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties is op zich goed, maar met een sterke netwerksamenwerking kan er ten behoeve van de doelgroep nog meer worden bereikt.

Bestuurlijk wederhoor

In het kader van bestuurlijk wederhoor is met de verantwoordelijk wethouder, dhr. Gijsbertsen, over het conceptrapport gesproken. De belangrijkste punten die zijn besproken vindt u in de bijlage bij deze brief. De wethouder benadrukte in dat gesprek met name dat het nog niet zo makkelijk is om vooraf te kunnen bepalen wanneer, bij welke resultaten het beleid succesvol is en achteraf te meten of dit daadwerkelijk zo is. Verder is de nadere uitwerking van het beleid nog volop gaande, hij wees in dat verband ook op het dienstverleningsplan dat in maart naar de raad gezonden zal worden. Het beter in beeld brengen van de doelgroep hoort zeker nog tot de uitdagingen, aldus de wethouder. Verder kondigde hij aan ook zelf nog een schriftelijke reactie op het rekenkamerrapport naar de raad te zullen sturen.

Tot slot

We zien de behandeling van het rekenkamerrapport in de raadscommissie en raad met veel belangstelling tegemoet. Het is aan u als raadsleden om te oordelen of u de aanbevelingen uit het rapport wilt overnemen, om mede op basis daarvan meer grip te krijgen op het armoedebeleid en dan vooral de te behalen resultaten daarvan. Uiteraard is de Rekenkamercommissie graag bereid tot een nadere uitleg en het beantwoorden van vragen over dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,
namens de Rekenkamercommissie,

W.R. Zuurbier,
Voorzitter.

BIJLAGE

Gesprek met wethouder Gijsbertsen over rapport armoedebeleid in het kader van bestuurlijk wederhoor (Rekenkamercommissie 9 februari 2016, oude B&W-kamer stadhuis)

RKC-voorzitter Werner Zuurbier heet de wethouder en twee ambtenaren van harte welkom. Het gaat er bij bestuurlijk wederhoor om wat de wethouder vindt van het rapport voordat het wordt aangeboden aan de raad. Er komen een aantal aandachtspunten voorbij:

Doelen en indicatoren en aantal projecten:

- De wethouder geeft aan dat hij over de doelen en indicatoren van het beleid ook met de raad het debat heeft gevoerd. De vraag aan de RKC is een beetje hoever we daarin moeten gaan? Kijken of het kindpakket helpt bij een goede startpositie van het betreffende kind op de arbeidsmarkt? Dat is haast niet te doen.
- RKC: begrijpt dat daar een grens aan zit, maar iets meer informatie over waarom projecten worden uitgevoerd, welke keuze daar achter zit, is wel heel prettig. Er zijn nu 70 projecten voor het armoedebeleid, maar waarom 70? Waarom juist die, waarom niet 40 of 30 andere? Het is niet altijd duidelijk voor welk deel van de doelgroep deze projecten zijn bedoeld en wat ze moeten opleveren.
- Wethouder: Over de resultaten proberen we aan de raad cijfers te geven, maar de RKC lijkt te gaan voor maatschappelijke resultaten en dat is wellicht wat te hoog gegrepen.
- RKC: het gaat ons meer om een nadere duiding: wat is armoede verlichten, wat verstaan we daaronder? En hoe dragen de projecten bij aan de doelstellingen voor de verschillende groepen binnen de doelgroep? Dat kan wat helderder omschreven worden. Dat er 400 kinderen worden bereikt via stichting Leergeld is mooi, maar iets meer uitleg over waarom dit een goede maatregel is en waar dit aan moet bijdragen is dan heel verhelderend.

Armoedebeleid en vertaling in de praktijk:

- Wethouder: Er zijn allerlei beleidsterreinen die samenhangen met het armoedebeleid en die de doelgroep proberen te helpen, dat loopt uiteen van zorg tot economisch beleid. Met het armoedebeleid proberen we verlichting te bieden en de verbinding te maken met andere beleidsterreinen zodat de doelgroep ook daar toegang toe heeft/krijgt en kan aanhaken. Met het armoedebeleid is ook aansluiting gezocht bij wat de mensen uit de doelgroep zelf willen. Dat is ook een strategische keuze geweest: laat de ideeën uit de samenleving en uit de doelgroep zelf komen.
- RKC: vindt dat de groepen binnen de doelgroep onvoldoende helder in beeld zijn en de vraag is dan of de maatregelen in voldoende mate zijn afgestemd op de behoeften van de diverse groepen. In feite staat in dit onderzoek de tweede onderzoeksvraag centraal: “Op welke manier heeft de gemeente de uitvoering georganiseerd en sluit dit goed aan op de doelen?” Voor een goed zicht op de

uitvoering is het wel nodig om de doelgroep goed in beeld te hebben en te weten uit welke subgroepen de doelgroep bestaat. Volgens de RKC is dat wat er ontbreekt. Nu is het een beetje toevallig of je in aanmerking komt voor een regeling. Het beleid is grotendeels aanbodgericht en daardoor wordt niet iedereen uit de doelgroep bereikt. De gemeente wijst ook niet in alle gevallen op het aanbod en daardoor worden de gewenste effecten niet bereikt.

- Wethouder: wijst in dit laatste geval op het plan van aanpak dienstverlening, hij is benieuwd in welke mate dit een antwoord geeft op de door de RKC gestelde vragen.
- RKC: Verder wordt er met het armoedebeleid ingezet op armoedeverlichting en op participatie. De gemeente heeft voor het grootste deel goed zicht op de groep die een financieel steuntje in de rug kan gebruiken (de groep met maximaal 110% van het sociaal minimum), maar niet op de groep die baat / behoefte heeft aan participatie.
- Wethouder: met de opmerkingen over het beter in beeld brengen van de doelgroep ben ik het wel eens. Daar wordt ook aan gewerkt. Maar ondertussen zijn we werkende weg wel begonnen samen met de doelgroep, van tevoren kun je niet al dat soort dingen weten.

Ambitie armoedebeleid:

- RKC: Op diverse plaatsen, dat blijkt ook uit de citaten die in het onderzoek zijn gebruikt, lijkt de ambitie van de gemeente groter dan waar te maken is, bijv. als het gaat om “Armoede de stad uit” of over het vliegwieleffect voor de hele doelgroep. De norm die gehanteerd is voor dit onderzoek is tenslotte niet door de RKC zelf bedacht, die is ontleend aan de stukken.
- Wethouder: Als het gaat om de activiteiten tav het vliegwiel wat smarter en verificiebaarder te maken, dan kan ik daar inkomen. Met dat soort zaken kunnen we aan de slag, ook door O&S mensen uit de doelgroep zelf te laten vragen. Maar “Armoede de stad uit” als doelstelling hebben we nooit beweerd.

Benchmark:

- Wethouder: Interessant te weten is wat andere gemeenten eigenlijk doen op dit gebied, een benchmark oid zou erg kunnen helpen om te weten waar we staan en wat we van andere gemeenten kunnen leren.
- RKC: over een benchmark hebben we het gehad met de onderzoekers en qua tijd en ook gezien de reikwijdte van dit onderzoek is dat niet gelukt daarover iets op te nemen.

De voorzitter bedankt de wethouder en de ambtenaren voor dit gesprek. Het verslag dat hiervan zal worden gemaakt wordt voorgelegd ter goedkeuring. De wethouder kondigt aan ook nog met een schriftelijke reactie te komen. Verder wordt van beide kanten uitgesproken dat het goed is om zo'n gesprek te voeren, dat geeft over en weer ook meer duidelijkheid en begrip.