

Rapport

EVALUATIE ARMOEDE- EN MINIMABELEID GEMEENTE RHEDEN

Rekenkamercommissie Rheden

Oktober 2017

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer

2017/concept

Datum

Oktober 2017

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Rheden

Auteur(s)

Lieke Folsche, MSc.
Leon Heuzels, MSc.
Drs. Ankie Lempens

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



INHOUDSOPGAVE

1. Management Summary	6
1.1 Vraagstelling en aanpak	6
1.2 Situatie, ontwikkelingen en beleid	6
1.3 Conclusie	12
1.4 Aanbevelingen	13
2. Inleiding	18
2.1 Achtergrond.....	18
2.2 Doel van het onderzoek	18
2.3 Onderzoeksmethoden	19
2.4 Leeswijzer	20
3. Beleid	22
3.1 Visie en beleidsdoelstellingen.....	22
3.2 Omvang armoede- en minimabeleid	23
3.3 Vergelijking met referentiegemeenten.....	27
4. Praktijk.....	29
4.1 Instrumenten.....	29
4.2 Interne organisatie	33
4.3 Externe organisatie.....	36
4.4 Cliëntervaringen.....	41
5. Evaluatie	50
5.1 Monitoring	50
5.2 Effecten	53
5.3 Rol gemeenteraad	56



Bijlage 1. Normenkader	58
Bijlage 2. Bronnen documentanalyse	66
Bijlage 3. Beoordeling normen	69



1

HOOFDSTUK

Management summary



1. Management Summary

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting en de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Het geeft een globaal overzicht van de huidige stand van zaken en ontwikkelingen in het Rhedens armoede- en minimabeleid aan de hand van de onderzoeksvragen, gevolgd door enkele aanbevelingen. De uitgebreide rapportage is te vinden vanaf pagina 17 en verder.

1.1 Vraagstelling en aanpak

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

“In hoeverre is het minimabeleid van de gemeente Rheden effectief en efficiënt?”

Deze hoofdvraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe heeft in Rheden de omvang van armoede en minima zich ontwikkeld en wat is de stand van zaken?
- 2 Wat zijn de doelen en subdoelen van het minimabeleid?
- 3 Welke instrumenten en middelen wil de gemeente Rheden inzetten om de (sub)doelen te bereiken?
- 4 Komen de (sub)doelen overeen met de doelen van het minimabeleid dat andere gemeenten voeren?
- 5 Hoe wordt het minimabeleid georganiseerd en uitgevoerd?
- 6 Hoe meet de gemeente de prestaties?
- 7 In hoeverre worden de (sub)doelen van het armoede- en minimabeleid bereikt?
- 8 Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het minimabeleid?

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van documentanalyses, een vergelijking met drie referentiegemeenten, een telefonische enquête onder 92 cliënten en interviews met de portefeuillehouder, de themagroep Werk en Inkomen van de Adviesraad Sociaal Domein, een aantal raadsleden en met vertegenwoordigers van vijf maatschappelijke organisaties.

1.2 Situatie, ontwikkelingen en beleid

1 Hoe heeft de omvang van armoede en minima zich in Rheden ontwikkeld en wat is de stand van zaken?

Sinds 2012 is het aantal personen met een bijstandsuitkering in Rheden toegenomen van 760 naar 1.020 inwoners. Dit is een toename van 34 procent en ligt boven het landelijk gemiddelde en boven het aandeel in de referentiegemeenten. Over het aantal kinderen dat opgroeit in armoede zijn geen eenduidige cijfers beschikbaar. Volgens CBS Statline waren er in 2014 in Rheden 1.100 kinderen die 'risico op armoede' lopen. Dit betreft 14,7 procent van de doelgroep en dat is meer dan het landelijk gemiddelde van 13 procent en ligt ook boven de percentages van de referentiegemeenten. De cijfers op www.waarstaatjegemeente.nl laten zien dat het aandeel kinderen dat opgroeit in een uitkeringsgezin in Rheden op 6,26 procent ligt. Dit is iets onder het landelijk gemiddelde (6,58 procent). Tijdens een interview schatte een maatschappelijke organisaties het aantal kinderen dat daadwerkelijk in armoede opgroeit op circa 700. Dit lijkt uit de beschikbare cijfers een realistische schatting.

Conclusie: het aantal inwoners met een laag inkomen ligt in Rheden op een aantal punten hoger dan landelijk en neemt toe. Er is meer armoedeproblematiek dan in de drie referentiegemeenten. Dat geldt zowel voor volwassenen als voor kinderen.



2 Wat zijn de doelen en subdoelen van het minimabeleid?

De basis voor het armoede- en minimabeleid in Rheden berust op de Kadernota Minimabeleid 2015-2018, getiteld 'Samen Armoede Aanpakken'. Het kader is geschreven vanuit de gedachte dat meedoen centraal staat in Rheden, waarmee het aansluit op het Rhedens model van het sociaal domein. De kadernotitie 2015 – 2018 voorziet meer in de kantelingsgedachte dan zijn voorganger. Er wordt in de voornoemde jaren in Rheden meer ingezet op ondersteuning van de eigen kracht van inwoners en ondersteuning vanuit de gemeente daar waar dat nodig is. Rheden neemt zich voor een ruimhartig beleid te voeren: mensen die een vangnet nodig hebben, kunnen blijven rekenen op ondersteuning.

Binnen het beleidskader zijn de volgende twee doelen gesteld rondom het armoede- en minimabeleid:

- 1 Armoede voorkomen;
- 2 Participatie bevorderen.

Daarbij wordt er extra aandacht geschonken aan de volgende uitgangspunten:

- A Een activerend minimabeleid binnen het sociaal domein;
- B Een ruimhartig minimabeleid;
- C Aandacht voor specifieke doelgroepen;
- D Effectieve en efficiënte uitvoering.

Conclusie: De doelen en subdoelen van het Rhedens armoede beleid zijn gericht op het voorkomen van armoede en bevorderen van participatie, waarbij de kantelingsgedachte een centrale rol speelt. Daarnaast is er in het armoede- en minimabeleid veel aandacht voor het vergroten van het bereik van het ondersteuningsaanbod.

3 Welke instrumenten en middelen wil de gemeente Rheden inzetten om de (sub)doelen te bereiken?

De gemeente Rheden zet een breed en gevarieerd scala aan instrumenten in om haar doelen te bereiken, variërend van inkomensondersteunende regelingen (IIT en IBB) tot regelingen die de participatie moeten bevorderen, zoals de Gelrepass. Ook regelingen als collectieve zorgverzekeringen worden door de gemeente aangeboden. Hierbij zet de gemeente nadrukkelijk in op de rol van de maatschappelijke partners, alsook van informele en particuliere partijen en fondsen. Zo worden maatschappelijke partners ingezet bij de informatieverstrekking van het ondersteuningsaanbod. Er is daarbij veel aandacht voor het vergroten van het bereik van de regelingen: Rheden vent het aanbod actief uit.

Conclusie: De gemeente Rheden kent een breed en gevarieerd scala aan instrumenten om haar doelen te bereiken, waar maatschappelijke partners actief bij betrokken worden. Het aanbod wordt actief uitgevent.

4 Komen de (sub)doelen overeen met de doelen van het minimabeleid dat andere gemeenten voeren?

Er is op hoofdlijnen een vergelijking gemaakt met de gemeenten Doetinchem, Renkum en Wijchen die op basis van ligging, omvang en enkele sociaaleconomische kenmerken veel overeenkomsten vertonen. Rheden kent in grote lijnen dezelfde regelingen als de referentiegemeenten. Wel zit er verschil in de inkomensnormeringen: het aanbod in Rheden is in veel gevallen toegankelijk voor mensen met een inkomen tot 120 procent van het sociaal minimum, waar de referentiegemeenten veelal striktere inkomensgrenzen hanteren. Verder valt op dat Rheden geen definitie van armoede in het beleid heeft opgenomen, terwijl sommige referentiegemeenten die wel hebben.



Conclusie: het ondersteuningsaanbod van de gemeente Rheden verschilt inhoudelijk weinig van de referentiegemeenten, maar staat open voor een groter deel van de inwoners met een laag inkomen, omdat Rheden vaker ruimere inkomensgrenzen hanteert. Opvallend is dat de gemeente Rheden er bewust voor gekozen heeft om geen definitie van armoede te hanteren.

5 Hoe wordt het minimabeleid georganiseerd en uitgevoerd?

Focus op ruimhartig minimabeleid en maximaliseren van bereik

De gemeente Rheden kiest er in de uitvoering voor om niet alleen ruimhartig te zijn met haar armoede- en minimabeleid, maar ook om deze regelingen onder zo veel mogelijk inwoners bekend te maken. Het maximaliseren van dit bereik gebeurt op verschillende manieren. Er wordt intensief samengewerkt met maatschappelijke partners en met divers informatiemateriaal en met vrij toegankelijke informatie op de gemeentelijke website probeert men de aanwezigheid van de minimaregelingen onder de aandacht te brengen. Ook heeft in 2015 een grootschalige publiciteitscampagne plaatsgevonden. Maatschappelijke partners helpen mee met de verspreiding van de informatiefolders.

Ambtelijke organisatie zet in op integrale werkwijze in gebiedsteams

Medewerkers van de gemeente die belast zijn met de uitvoering van het beleid kennen de doelen en de werkwijzen. De kantelingsgedachte wordt breed gedragen. De integraliteit van de verschillende beleidsvelden wordt in de praktijk gebracht door bijvoorbeeld medewerkers van het team Werk & Inkomen te vertegenwoordigen in de gebiedsteams. Volgens een medewerker van de gemeente Rheden leren consultants van het team Werk & Inkomen steeds meer en is de samenwerking met de gebiedsteams verbeterd. Het blijft een aandachtspunt om breder te kijken dan alleen naar inkomen en fraude, maar ook naar de financiële situatie en eventuele schuldenproblematiek. Ook rondom jongerenbeleid worden de handen steeds vaker ineengeslagen. Volgens een medewerker van de gemeente gaat dit goed, de aanpak volgens het Rhedens model wordt in de praktijk gebracht, maar de integrale samenwerking mag af en toe nog wel wat strakker. Daarbij moet in acht worden genomen dat consultants en hun werkwijzen van elkaar verschillen.

Registratiesystemen van de gemeente zijn onvoldoende geschikt

De integrale aanpak wordt bemoeilijkt doordat het niet mogelijk is om één dossier per huishouden te openen. Vaak moeten er op individueel niveau verschillende dossiers tegelijk worden geopend. Volgens de ambtelijke organisatie is het wenselijk dat er een integraal registratiesysteem komt, waardoor per huishouden duidelijk wordt welke ondersteuning wordt gegeven. Bovendien is de registratie van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen overgeheveld naar de Connectie, hetgeen de afstand bij het opvragen van dossiers vergroot. De noodzaak van een goed registratiesysteem wordt hiermee nog belangrijker.

Conclusies:

- **Het minimabeleid van de gemeente Rheden wordt zowel ambtelijk als maatschappelijk breed gedragen, dat geldt met name voor de kantelingsgedachte;**
- **Maatschappelijke organisaties worden bij het beleid betrokken en voelen zich gehoord;**
- **De scheiding tussen de drie wetten binnen het sociaal domein is in de praktijk nog aanwezig, hoewel hier met de verdere implementatie van de gebiedsteams aan wordt gewerkt;**
- **Er wordt een discrepantie ervaren tussen de integraliteitsstreven vanuit de wijkteams en maatschappelijke organisaties enerzijds en de soms nog wat rigide nadruk op handhaving en controle vanuit Werk en Inkomen anderzijds;**
- **Integraliteit in het werk wordt verder bemoeilijkt doordat de registratiesystemen niet op elkaar zijn afgestemd en er meerdere dossiers over dezelfde gezinnen kunnen zijn, die door verschillende afdelingen worden behandeld.**

6 Hoe meet de gemeente de prestaties?

De gemeente Rheden gebruikt verschillende methoden en onderzoeken om een vinger aan de pols te houden rondom het armoede- en minimabeleid. Door continue evaluatie – mede vanuit gesprekken met samenwerkingspartners en adviesraden - sturen zij beleid bij. Er wordt met regelmaat gekeken naar de regelingen in delen of als geheel, onder andere via de NIBUD minima-effect rapportages, aanlevering voor de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (toegankelijk via www.waarstaatjegemeente.nl) en cliëntervaringsonderzoeken. De gemeente Rheden gebruikt een monitoringsbeleid wat informatie geeft voor college (sturing) en ambtenaren (operationeel) . Daarnaast wordt in de reguliere P&C -cyclus verantwoording afgelegd over de gerealiseerde beleidsdoelen en de financiële aspecten.

Daar waar de uitgangssituatie, definities van de doelgroep en de streefwaarden bekend zijn, is het mogelijk om op 'harde feiten' – output - SMART te evalueren, zoals met het bereik van de regelingen en het al dan niet optreden van armoedeval. De 'zachte gegevens' – outcome - zijn lastiger te meten. De gemeente reageert adequaat op aandachtspunten vanuit maatschappelijke organisaties door lancunes in het beleid aan te passen. Of daardoor daadwerkelijk de prestaties van het minimabeleid verbeteren, is lastig vast te stellen. Een concreet voorbeeld is het doel 'het aanbod van voorzieningen steeds beter aan te laten sluiten op de behoefte van de inwoner.' Zo is wel vast te stellen of er een toename is geweest in het gebruik van de Gelrepass, maar niet of er voorzien is in de behoefte van elke individuele cliënt. Omdat er geen duidelijke definitie van 'behoefte' is opgenomen kan het doel op meerdere wijzen worden geïnterpreteerd, waardoor het onvoldoende SMART is opgesteld.

De portefeuillehouder erkent dat door de omvang van het sociaal domein het soms lastig is om grip op de cijfers en prestaties te krijgen. Om deze reden is er een sociale monitor in ontwikkeling, waarvoor vorige zomer de werkgroep Sociaal Domein in het leven is geroepen.

Conclusie: Gemeente Rheden maakt gebruik van verschillende evaluatiemethoden om de prestaties van het beleid te meten en voert naar aanleiding hiervan, waar nodig, beleidswijzigingen door. Dit betreft voornamelijk prestaties op outputniveau. Prestaties op outcome niveau worden door de verschillende partijen wel benoemd en soms ook onderzocht, maar omdat de doelstellingen op dit niveau niet voldoende SMART zijn geformuleerd, zijn deze prestaties niet 'hard' vast te stellen.

7 In hoeverre worden de (sub)doelen van het armoede- en minimabeleid bereikt?

Vergroten bereik gelukt, aandacht blijft noodzakelijk voor kwetsbare doelgroepen

Er zijn veel inspanningen betracht om de bekendheid van het ondersteuningsaanbod te vergroten. Zo zijn er de informatiemappen en is er actief campagne gevoerd, in samenwerking met maatschappelijke partners. Het gebruik en bereik van de verschillende regelingen is sinds een aantal jaren duidelijk toegenomen. Het doelbereikpercentage is toegenomen van 46 procent in 2014 naar 66 procent in 2016. Hierbij is uitgegaan van het totaal aantal inwoners dat gebruik maakt van een minimaregeling en de totale omvang van de doelgroep, beiden verstrekt door de gemeente Rheden. Niettemin zijn sommige doelgroepen minder goed in beeld, zoals ZZP'ers en andere mensen met schulden en/of een laag inkomen die geen uitkering ontvangen en daardoor niet in beeld zijn bij de gemeente.

Ook blijkt de bekendheid van sommige ondersteuningsregelingen, gemeten bij cliënten die Individuele Inkomenstoeslag en/of Individuele Bijzondere Bijstand ontvangen, gering. De maatschappelijke organisaties en cliëntvertegenwoordigers benadrukken dat bepaalde doelgroepen – zoals kwetsbare ouderen, laaggeletterden, mensen met een verstandelijke beperking en mensen die niet met de computer overweg kunnen slecht op de hoogte zijn van het ondersteuningsaanbod. Of zij hebben er wel van gehoord maar vinden de procedure van aanvraag te omslachtig of schamen zich ervoor om een aanvraag te doen. Een situatie van structurele armoede werkt bovendien verlamdend, waardoor de doelgroep vaak moeilijk tot handelen komt en kleine obstakels al snel onoverbrugbaar lijken. Het aanbod blijft dan onbenut.

Armoede voorkomen

Belangrijk onderdeel van de monitoringsinstrumenten die de gemeente Rheden gebruikt is de periodieke minima-effect rapportage uitgevoerd door het NIBUD. Centrale vraag hierin is wat het effect is van inkomensondersteunende regelingen op de financiële positie van huishoudens met een laag inkomen. Het NIBUD concludeerde in 2017 dat door het Rhedense minimabeleid een armoedeval onder inwoners met een laag inkomen wordt voorkomen, dit was in voorgaande jaren nog af en toe het geval.

Maatschappelijke organisaties zijn van mening dat er meer mogelijk is op het gebied van preventie en vroege signalering om in zijn geheel te voorkomen dat mensen in armoede terecht komen. Hierbij kan gedacht worden aan een spreekwoordelijke alarmbel bij huur-, verzekerings- of hypotheekachterstanden. Extra aandacht voor budgeteducatie bij jongeren moet voorkomen dat kinderen in dezelfde situatie als de ouders belanden.

Participatie bevorderen

Als inwoners meer inkomen ontvangen, maakt dat vanzelfsprekend de mogelijkheden voor maatschappelijke participatie groter. Uit de telefonische enquête is gebleken dat de meeste mensen met IIT en/of IBB hierdoor net iets meer armslag ervaren. De Gelrepass stelt mensen in staat aan verschillende activiteiten deel te nemen. De Gelrepass staat in sommige gevallen ook open voor inwoners of huishoudens met een inkomen boven 120 procent van het sociaal minimum en bevordert zo de participatie van een bredere groep inwoners, bijvoorbeeld voor kinderen uit gezinnen die in een schulddienstverleningstraject zitten.

De nadruk op eigen- en sociale kracht is terug te vinden in zowel het gemeentelijke beleid als in de visie(s) van de maatschappelijke partners. Het ondersteuningsaanbod van maatschappelijke partners stimuleert leerbaarheid en omgang met financiën door coachende ondersteuning te bieden, hoewel deze van tijdelijke duur is. De bedoeling is dat de cliënt zo snel mogelijk weer zelfstandig verder kan, vaardigheden aanleert, zelfvertrouwen opbouwt en het leven weer in eigen hand neemt. Deze visie wordt breed gedragen.

Maatschappelijke partners waarschuwen echter ook voor een groep inwoners die niet leerbaar zijn en altijd terugvallen zullen vertonen. Zeker onder mensen met (langdurige) armoedeproblematiek is dit veelvoorkomend. Ook voor deze groep is ondersteuning nodig en hierin blijft het aanbod volgens verschillende maatschappelijke partners in gebreke. De gemeente Rheden heeft budget- en inkomensbeheer in huis, waaronder ook coachingstaken vallen, maar is er volgens de maatschappelijke organisaties geen of niet voldoende aanbod voor structurele budgetteerhulp en is verslaving een contra-indicatie voor schulddienstverlening.

Conclusies:

- **Het Rhedens armoedebeleid voorziet in een actieve promotie van haar brede ondersteuningsaanbod en is erin geslaagd het gebruik en het bereik van de regelingen te vergroten;**
- **Het beleid is gericht op activatie en zet in op educatie en zelfredzaamheid, een visie die breed gedragen worden;**
- **Er is geen sprake van armoedeval bij lagere inkomensgroepen;**
- **De bekendheid en toegankelijkheid van de regelingen kan desalniettemin nog verbeteren, er blijven nog altijd inwoners buiten beeld;**
- **Maatschappelijke organisaties zien nog meer mogelijkheden om armoede structureel te voorkomen en wijzen er op dat hiervoor een visie nodig is met aandacht voor de doorgaande levenslijn;**
- **Ook wijzen zij erop dat sommige inwoners onvoldoende capaciteiten beschikken om het zelfstandig te redden en dat dus ook structurele ondersteuning mogelijk moet zijn om te voorkomen dat deze meest kwetsbare groepen buiten de boot vallen. Voor deze groep is het aanbod in hun ogen nu ontoereikend.**

8 Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het minimabeleid?

Gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over voortgang armoede- en minimabeleid

De gemeenteraad is betrokken geweest bij het opstellen van het beleidskader en stelt met regelmaat vragen over de stand van zaken van het beleid. Beleidsinhoudelijk wordt dit onderwerp in de regel eens in de vier jaar besproken. Daarnaast is periodieke informatievoorziening aan de raad volgens een van de gesproken raadsleden nodig om een gevoel te krijgen bij de huidige stand van zaken en deze informatievoorziening is opgenomen in de reguliere P&C-cyclus. Deze is er volgens sommige partijen wel in voldoende mate – indien men zich in de stukken verdiept – en volgens andere partijen in onvoldoende mate of onvoldoende inzichtelijk.

Uitkomsten en cijfers van het armoede- en minimabeleid staan twee keer per jaar op het programma, tijdens de algemene beschouwingen en de begrotingsbehandeling. Ook in de voorjaars- en najaarsnota's en de programmabegroting is ruimte gereserveerd voor het armoede- en minimabeleid. Enkele raadsleden geven aan dat het onderwerp minimabeleid binnen de raad enigszins overvleugeld wordt door het geheel aan onderwerpen van de drie decentralisaties.

Indien er vragen worden gesteld over thema's binnen het armoede- en minimabeleid is het soms lastig om de gewenste cijfers boven tafel te krijgen. Voorbeelden die worden aangedragen gaan over niet-gebruik van voorzieningen en werkweigering binnen de bijstand, hoewel enkele raadsleden lieten weten dat zij een beargumenteerde reactie kregen indien cijfers niet voorhanden waren. Er zijn bij het opstellen van het beleid ruime kaders meegegeven. Daarmee wordt volgens een raadslid dan ook een deel van de controle en grip weggegeven. Verschillende raadsleden geven aan dat er inmiddels meer behoefte is aan controle en grip op het armoede- en minimabeleid. Uit het gesprek met de wethouder is gebleken dat de gemeente Rheden bezig is met het ontwerpen van een monitor sociaal domein, naar het voorbeeld van de monitor van de gemeente Wageningen. In de toekomst kan ook deze monitor periodiek informatie gaan leveren aan de gemeenteraad.

Conclusie: De gemeenteraad wordt op verschillende momenten in het jaar op de hoogte gehouden over het armoede- en minimabeleid. Volgens enkele raadsleden is het soms lastig om grip te krijgen op het totale plaatje. Enerzijds wordt informatie over het armoede- en minimabeleid enigszins ondergesneeuwd door het geheel aan informatie over de decentralisaties en anderzijds wordt met het geven van ruime kaders controle en grip weggegeven. Er is op dit moment behoefte aan meer grip. Hier kan in voorzien worden met een periodieke monitor sociaal domein.

1.3 Conclusie

"In hoeverre is het minimabeleid van de gemeente Rheden effectief en efficiënt?"

Conclusie: Rheden kent een samenhangend en ruimhartig armoede- en minimabeleid dat er vooral op is gericht dat er zo min mogelijk mensen tussen de wal en het schip geraken. Daarnaast sluit dit onderzoek zich aan bij de bevindingen van het NIBUD dat de gemeente Rheden een evenwichtig armoede- en minimabeleid kent.

De grondslag voor het Rhedens armoede- en minimabeleid is terug te vinden in de sociale visie 'Van Zelfredzaamheid Naar Samenredzaamheid' uit 2012 en verder uitgewerkt in de Kadernota Minimabeleid 2015 – 2018. Belangrijk kenmerk van de visie is dat eerst wordt uitgegaan van eigen kracht en het sociale netwerk, en waar het nodig is zal de gemeente optreden als vangnet, dat zij ook actief naar buiten draagt. Dit is voor het armoede- en minimabeleid verder uitgewerkt in de doelen en de uitgangspunten van het minimabeleid, wat het een samenhangend geheel maakt. De gemeente Rheden is eveneens scherp op wijzigingen in de samenstelling en behoeften van deze groep.

De brede catalogus aan regelingen en naar verhouding hoge inkomensnormen bevestigen deze visie. Het inzetten op het leveren van meer maatwerk biedt de gemeente een uitdaging om de middelen die zij voorhanden heeft effectiever en efficiënter in te zetten, zonder daarbij richtlijnen voor het toekennen van een regeling uit het oog te verliezen. Van deze efficiëntieslag is de gemeente zich ook bewust en heeft al stappen gezet in het steeds toegankelijker maken van regelingen voor henzelf en verschillende doelgroepen inwoners, opdat zoveel mogelijk hulpvragen worden opgemerkt en op de juiste manier worden opgelost.

De gemeente stelt zich lerend op en zoekt actieve samenwerking en dialoog met de maatschappelijke partners en cliëntvertegenwoordigers. De uitgangspunten van beleid – vooral voor wat betreft de kanteling en participatiedoelstelling – worden breed gedragen, zowel intern als extern en er is een vruchtbare samenwerking met de maatschappelijke partners die de gemeente met hun kennis en advies ondersteunen. De samenwerking met de adviesraad kan nog geïntensiveerd worden. Aandachtspunten zijn er rondom maatregelen van preventieve aard, zoals voor het voorkomen van generationele armoede en op de ondersteuning van doelgroepen met structurele problematiek.

De gemeente Rheden laat regelmatig evaluatieonderzoek uitvoeren om grip te krijgen op de ontwikkelingen rondom armoedeproblematiek. Het is een thema dat zowel door het college, als door de raad en de ambtelijke organisatie serieus genomen wordt, waarbij men er vooral op is gericht te voorkomen dat er mensen tussen de wal en het schip geraken. De laatste minima-effectrapportage die het NIBUD heeft uitgevoerd voor de gemeente Rheden in juli 2017 bevestigt bovendien dat van een armoedeval geen sprake is en spreekt van een evenwichtig armoede- en minimabeleid. De bevindingen van het NIBUD zijn herkenbaar in dit onderzoek en sluiten dan ook aan op elkaar.

Doordat de doelen van het armoedebeleid soms onvoldoende SMART zijn geformuleerd, is het moeilijk om het werkelijke doelbereik en de effecten te meten, doordat sommige doelen dubbelzinnig kunnen worden geïnterpreteerd. Wel is duidelijk dat het gebruik en bereik van de regelingen in de afgelopen jaren is toegenomen en dat inzet op eigen kracht en stimuleren van participatie in de praktijk wordt gebracht.

1.4 Aanbevelingen

Gebaseerd op de bevindingen en de conclusies volgen hier enkele aanbevelingen voor de gemeente Rheden. Het gros van de aanbevelingen is gericht aan de ambtelijke organisatie, maar bij enkele aanbevelingen is het aan te raden om hier het college en/of de gemeenteraad bij te betrekken. Indien van toepassing staat dit aangegeven.

Zet in op integrale visie en preventie om aantal curatieve maatregelen te verminderen

Door een verdere doorontwikkeling en goede implementatie van een integraal sociaal beleid met daarin een grote rol voor de gebiedsteams, zal de gemeente Rheden dichterbij haar inwoners komen te staan. Armoede en schuldenproblematiek zullen dan vanuit een integraal sociaal beleid mogelijk vaker voorkomen worden doordat kinderen en gezinnen tijdig in beeld zijn, wat er toe leidt dat eventuele problemen vroegtijdig in beeld komen via school, huisarts, politie, sportvereniging, woningcorporatie en/of buurthuis. Kwetsbare gezinnen ontvangen vervolgens integrale ondersteuning om te voorkomen dat zij in armoede en schulden vervallen en dat hun kinderen hetzelfde lot te wachten staat. In het huidige armoedebeleid ontbreekt deze integrale visie (nog) en zijn de regelingen overwegend curatief ingestoken.

Het college dient derhalve in te zetten op een integrale visie, versterking van de gebiedsteams en het verhogen van sociale cohesie in buurten en de uitvoering hiervan bij de verantwoordelijke ambtenaren te laten. Op deze wijze kan het aantal inwoners met armoede en schulden worden teruggedrongen.

Bied cursussen en begeleiding en – voor kinderen - positieve rolmodellen en budgeteducatie

Uit dit onderzoek blijkt dat een groep inwoners met structurele en complexe schulden- en budgetteringsproblematiek kampt, maar nog wel leerbaar zijn en kunnen profiteren van cursussen en begeleiding. Dit zijn goede methoden om deze groep één-op-één te begeleiden, wat ook mogelijkheden biedt voor preventie en het vergroten van het doelbereik van de bestaande regelingen. Hierbij is bijzondere aandacht nodig voor begeleiding van kinderen die opgroeien in gezinnen met armoede of schuldproblematiek, om te voorkomen kinderen in dezelfde situatie als ouders terecht te komen. Voor hen zijn positieve rolmodellen en budgeteducatie nodig. Betrokken ambtenaren en gebiedsteams kunnen hier (eventueel in samenwerking met een maatschappelijke partner) vaker op inzetten.

Benut bewindvoerders en mogelijke vroegsignaleerders

Veel mensen met armoedeproblematiek staan onder bewind. De kosten voor bewindvoering veroorzaken zelfs de belangrijkste stijging van de uitgaven aan het minimabeleid. Betrokken medewerkers van de gemeente zouden afspraken kunnen maken met bewindvoerders over signalering van overige problematiek en over actieve informatievertrekking aan hun cliënten. Maatschappelijke organisaties stellen verder voor budgeteducatie voor kinderen te koppelen aan elk gezin met bewindvoering. Bewindvoerders en andere instellingen als woningcorporaties en verzekeraars hebben bovendien goed zicht op mogelijke (structurele) financiële problemen. De gemeente Rheden zou een project als Vroeg Eropaf als voorbeeld kunnen nemen van een vorm van preventie, door een seintje te krijgen wanneer een inwoner enige tijd in gebreke blijft bij betalingen van bijvoorbeeld huur of verzekering. Bij snel ingrijpen wordt erge(re) problematiek voorkomen.

Blijf ondersteuningsaanbod uitventen

De bekendheid van de regelingen blijft een aandachtspunt: er komen elke dag 'nieuwe armen' bij en de regelingen blijven wijzigen van tijd tot tijd. Bovendien is gebrek aan initiatief, mondigheid en zoekvaardigheid kenmerkend voor mensen die langdurig in armoede verkeren of die leven met de stress van schulden. De menselijke sociale kaart is een goed idee om het aanbod up-to-date te houden, maar daarbij is een outreachende benadering van groot belang: de informatie moet bij de meest kwetsbare groepen actief achter de voordeur worden gebracht. Maatschappelijke organisaties zoals stichting STOER bereiken een groot deel van de kwetsbare doelgroepen, intensieve samenwerking met dergelijke partijen kan helpen bij het 'achter de voordeur' komen. Bij deze groepen is aandacht en begrip voor mogelijke gevoelens van schaamte en moeite met papierwerk cruciaal.

Verlaag drempels

Binnen de ambtelijke organisatie moet daarom ook (meer) ingezet worden op vereenvoudiging van de toegang en – als mogelijk – op toekenning van een maatregel voor meerdere jaren, zodat cliënten niet telkens opnieuw hun papieren hoeven opzoeken en opnieuw formulieren invullen. Dit levert overigens ook een efficiencyslag op aan gemeentezijde. Let er daarbij op dat dit niet ten koste gaat van de contactmomenten, want juist hier liggen de signalerings- en voorlichtingskansen.

Werk aan bewustwording kanteling bij ouderen met vermogen

Een deel van de inwoners beschikt over eigen vermogen en zou een grotere bijdrage kunnen leveren aan zorg en ondersteuning of deze wellicht zelfs grotendeels zelf kunnen regelen en financieren. De kantelingsgedachte leeft nog niet bij iedereen; sommige inwoners gaan er als vanzelfsprekend van uit dat er een recht is op kosteloze ondersteuning. Maatschappelijke organisaties hebben behoefte aan ondersteuning om hierover met ouderen – en hun kinderen – het gesprek aan te gaan. Een campagne kan helpen bij de bewustwording onder de inwoners en richtlijnen en ondersteuning voor professionals en vrijwilligers helpen om het gesprek aan te gaan.

Zet actieve en gerichte promotie van bepaalde regelingen in

De regeling voor indirecte schoolkosten voor schoolgaande kinderen is gewijzigd en uit de enquête en gesprekken blijkt dat veel mensen deze regeling niet kennen of er een verkeerd beeld van hebben. Dit kan in ernstige gevallen leiden tot schooluitval, met alle gevolgen van dien. Kijk ook naar mogelijkheden voor samenwerking en afstemming met (scholen in) buurgemeenten, omdat oudere schoolgaande kinderen soms in andere gemeenten naar school gaan waar andere regelingen kunnen gelden.

Besteed aandacht aan chronisch zieken en de stapeling van zorgkosten

Chronisch zieken komen vaak voor hoge kosten te staan door stapeling van zorgkosten in combinatie met geringe inkomsten en een beperkte zelfredzaamheid, waardoor ondersteuning op meer leefgebieden nodig is. Een goede dekking binnen de collectieve ziektekostenverzekering kan financiële druk op deze groep volgens het NIBUD wat verlichten. Het NIBUD wijst er bovendien op dat het dekkingsvoordeel ook betekent dat minder mensen aanspraak hoeven doen op de Individuele Bijzondere Bijstand.

Verbeter afstemming registratiesystemen

De afstemming binnen het sociaal domein wordt bemoeilijkt door de beperkingen in de registratiesystemen. Nu is vaak intern bij de gemeente slechts via een omweg te achterhalen welke collega op welke manier met een cliënt bezig is. Er staan vaak meerdere dossiers in een systeem die apart van elkaar geopend moeten worden. Daarnaast is het huidige administratieve systeem gericht op individuen en niet op huishoudens. Op deze manier is het moeilijk te achterhalen hoe veel ondersteuning er wordt geleverd per huishouden en hoe complex de problematiek achter de voordeur is. Er moet gekeken worden naar de mogelijkheid om dossiers te integreren, zodat er zicht blijft bestaan op het totaal aan problematiek binnen huishoudens, met het oog op signalering en preventie. Dit zou ook betekenen dat cliënten hun verhaal niet onnodig vaak hoeven te doen. Met de uitbesteding van de kwijtscheldingsregistratie aan de Connectie, zal dit probleem wellicht nog toenemen. Ga ten rade bij andere gemeenten voor alternatieven.

Koester de constructieve samenwerking met de maatschappelijke partners

De maatschappelijke organisaties vinden dat zij goed worden betrokken bij het opstellen van het beleid en waarderen het Sociaal Café en de doorstart van de Werkgroep Armoede. Zij zien veel van hun standpunten terug in beleid. Wel wijzen zij erop dat een aantal van de aanbevelingen die zij in de loop van de jaren hebben gedaan, nog steeds niet is gerealiseerd. Teleurstelling ligt hier op de loer, wat het vertrouwen zou kunnen schenden en de samenwerking kan schaden. Maak daarom heldere afspraken over wat er met de verschillende adviezen en aanbevelingen wordt gedaan, op welke wijze en met welk tijdsplan. Indien bepaalde ideeën geen navolging zullen vinden, leg dat dan ook uit.

Aanbevelingen die nog zijn blijven hangen en waaraan gewerkt moet worden:

- Noodfonds ook toegankelijk voor individuen;
- (Meer) aanbod voor structurele schuldondersteuning;
- Oplossing voor mensen met verslaving;
- Volgens sommige partijen is de benadering vanuit de medewerkers die over schuldproblematiek gaan soms nog teveel gericht op controle en handhaving van de regels en te weinig op verbetering van de totale leefsituatie.

Benut ervaringsdeskundigen binnen de adviesraad Sociaal Domein voor beter begrip van armoede

Ervaringsdeskundigheid is een troef die nog meer ingezet kan worden om het begrip en inlevingsvermogen bij de consultants, maar wellicht ook bij de beleidsmakers, te vergroten. Vooral ervaringsdeskundigen weten hoe armoede voelt en welk gedrag daarmee kan samenhangen. Zij herkennen het vermijdingsgedrag en kunnen adviseren over de do's en dont's in de communicatie met én voorlichting aan mensen in armoede. Maak hiervan gebruik bij personeelstrainingen, conceptbrieven, als proeflokaal voor campagnes et cetera. De themagroep Werk en Inkomen van de adviesraad is graag bereid een grotere rol te nemen.

Maak doelen SMART(er)

De doelstellingen van het armoedebeleid zijn op dit moment onvoldoende SMART geformuleerd om de prestaties op outcomeniveau te kunnen beoordelen. Zo kunnen sommige prestaties dubbelzinnig worden geïnterpreteerd. Om een goede monitoring en evaluatie (beter) mogelijk te maken – en zo een vinger aan de pols te kunnen houden voor wat betreft het welslagen van het armoedebeleid van de gemeente Rheden – is het nodig om doelen SMART te formuleren en hieraan indicatoren te koppelen. De gemeenteraad van Rheden dient er op toe te zien dat doelen dusdanig SMART worden opgesteld dat deze voldoende basis bieden om het armoede- en minimabeleid te monitoren en evalueren.

Ontwikkel een monitor sociaal domein en leg evaluatie- en rapportagemomenten vast

Het is aan te bevelen (verder) te werken aan een monitor sociaal domein die alle benodigde informatie (operationeel, sturing en verantwoording) kan genereren die alle facetten van het sociale domein kan leveren. Door middel van periodieke peiling onder de bevolking en onder de doelgroepen van het armoedebeleid en in combinatie met outputdata, kunnen de prestaties van het armoedebeleid dan beter in kaart worden gebracht. Leg daarnaast evaluatie- en rapportagemomenten vast in het beleidsplan, zodat er periodiek een gegarandeerde terugkoppeling van prestaties op het terrein van armoede en minimabeleid plaatsvinden en de gemeenteraad haar controlerende taak goed kan uitoefenen. Gegevens van een monitor sociaal domein zijn bovendien laagdrempelig om snel een helder beeld van de situatie te kunnen schetsen. Ten aanzien van dit punt kan de gemeenteraad en/of het college het voortouw nemen, omdat hier ook budgettaire- dan wel investeringskwesties bij komen kijken.

2

HOOFDSTUK

Inleiding

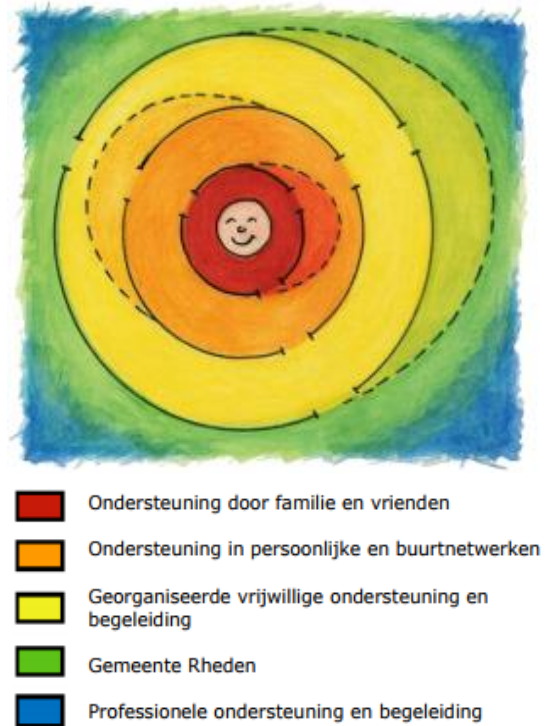


2. Inleiding

2.1 Achtergrond

Per 1 januari 2015 zijn diverse wetswijzigingen in de Participatiewet (voorheen: Wet werk en bijstand) van kracht. Deze wetswijzigingen hebben consequenties voor de uitvoering van het minimabeleid. De belangrijkste wijzigingen zijn onder andere het vervallen van de mogelijkheid tot het verstrekken van categoriale bijzondere bijstand en de invoering van de individuele inkomensvoet die de bestaande langdurigheidstoelage heeft vervangen.

De gemeente Rheden stelde omwille van deze wijzigingen een nieuwe kadernota Minimabeleid 2015 – 2018 op. In de kadernota brengt de gemeente Rheden het minimabeleid meer in lijn met de decentralisaties in het sociaal domein door sterker in te zetten op participatie en de eigen kracht van inwoners, conform het Rhedens model (figuur hiernaast). Het minimabeleid voorziet in inkomensondersteuning daar waar dat nodig is en beoogt – samen met maatschappelijke partners – te activeren tot (meer) sociale, sportieve en culturele activiteiten om armoede en sociaal isolement onder minima te voorkomen.



Nu de kadernota drie jaar van kracht is, gaf de Rekenkamercommissie Rheden I&O Research de opdracht om onderzoek te doen naar de effecten en efficiëntie van het nieuwe minimabeleid.

2.2 Doel van het onderzoek

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is de volgende:

“In hoeverre is het minimabeleid van de gemeente Rheden effectief en efficiënt?”

Om deze vraagstelling verder te structureren is deze uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- 1 Hoe heeft in Rheden de omvang van armoede en minima zich ontwikkeld en wat is de stand van zaken?
- 2 Wat zijn de doelen en subdoelen van het minimabeleid?
- 3 Welke instrumenten en middelen wil de gemeente Rheden inzetten om de (sub)doelen te bereiken?
- 4 Komen de (sub)doelen overeen met de doelen van het minimabeleid dat andere gemeenten voeren?
- 5 Hoe wordt het minimabeleid georganiseerd en uitgevoerd?
- 6 Hoe meet de gemeente de prestaties?
- 7 In hoeverre worden de (sub)doelen van het armoede- en minimabeleid bereikt?
- 8 Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het minimabeleid?

In aanvulling op deze onderzoeksvragen stelden I&O Research en de rekenkamercommissie een normenkader vast. Het normenkader is gebruikt om de onderzoeksvragen systematisch te beantwoorden. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 1.

2.3 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is gekozen voor een aanpak met drie verschillende onderzoeksmethoden, te weten: (1) documentanalyses; (2) interviews met stakeholders en (3) telefonische enquêtes onder cliënten.

Documentanalyse

Om een beeld te krijgen van het beleid, het gebruikte instrumentarium en gedane monitoring en/of evaluaties is een documentanalyse uitgevoerd. De gebruikte documenten zijn aangeleverd door een ambtenaar van de gemeente Rheden die als contactpersoon voor de onderzoekers fungeerde. Geanalyseerde stukken zijn onder meer de 'Kadernota Minimabeleid 2015-2018', 'NIBUD minima-effectrapportage 2015 & 2017' en verschillende verordeningen van minimaregelingen. Een volledig overzicht van gebruikte bronnen is te vinden in bijlage 2.

Referentiegemeenten

Om het armoede- en minimabeleid van de gemeente Rheden in perspectief te plaatsen is een vergelijking gemaakt met het beleid van een drietal referentiegemeenten. Er is op hoofdlijnen gekeken naar het aanbod en beleid van deze gemeenten via online toegankelijke beleidsdocumenten. De selectie van referentiegemeenten vond plaats op basis van demografische en geografische kenmerken als inwonersaantal, grootte, populatiedichtheid en ligging ten opzichte van een grote stad en op sociaaleconomische kenmerken als bijstandsdichtheid, percentage inkomens onder de lage-inkomensgrens en het gemiddeld besteedbaar inkomen¹. Uiteindelijk is in samenspraak met de rekenkamercommissie de keuze gevallen op Doetinchem, Wijchen en Renkum.

Interviews

Om een oordeel te geven over de uitvoering en doelbereiking van het armoede- en minimabeleid zijn verschillende interviews gehouden met stakeholders in zowel de interne als de externe organisatie van de gemeente Rheden. Intern is gesproken met betrokken ambtenaren, de wethouder en een groep raadsleden. Binnen het maatschappelijke veld is gesproken met verschillende vrijwilligers- en welzijnsorganisaties en de themagroep Werk & Inkomen van de adviesraad sociaal domein.

Maatschappelijke organisaties die zijn gesproken:

- Mantelzorg en Vrijwillige Thuiszorg Rheden & Rozendaal;
- Stichting STOER;
- Humanitas;
- Schuldhulpmaatje Rheden-Rozendaal;
- Stichting Leergeld.



¹ Alle kenmerken zijn opgevraagd via Statline van het CBS.

Telefonische enquête

Om inzicht te krijgen in de ervaringen van cliënten met het armoede- en minimabeleid in Rheden zijn telefonische interviews met inwoners gehouden die gebruik maken van de Individuele Inkomens Toeslag (IIT) en/of de Individuele Bijzondere Bijstand (IBB). Er zijn 92 gesprekken gevoerd. Deelnemende inwoners kregen onder andere vragen over:

- Contact met medewerkers van de gemeente Rheden;
- Ervaren drempels rondom het aanvragen van een regeling;
- Het aanvraagproces;
- Het leveren van maatwerk;
- In hoeverre eigen kracht wordt benadrukt;
- Effecten;
- Kennis van verschillende andere minimaregelingen.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport is onderverdeeld in vier inhoudelijke hoofdstukken. De belangrijkste bevindingen en conclusies zijn te vinden in het eerste hoofdstuk. Hoofdstuk drie behandelt de eerste vier deelvragen en gaat in op de huidige situatie, het beleid en de gestelde (sub)doelen. Hoofdstuk vier stapt van het beleid over naar de praktijk. Hoe regelt de gemeente het beleid intern, welke instrumenten beschikt zij over en hoe wordt dit vertaald naar het maatschappelijk veld? Vervolgens wordt bekeken in hoeverre maatschappelijke organisaties het beleid dragen en wat de ervaringen van cliënten zijn. Het laatste hoofdstuk richt zich op de P&C-cyclus: wat zijn de resultaten en het doelbereik en wordt dit geëvalueerd en/of gemonitord? Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de rol van de gemeenteraad. Aan het eind van elk hoofdstuk staat een overzicht van de relevante normen en of aan deze normen wordt voldaan.

- Bij de resultaten van de telefonische enquête geldt: De antwoordcategorieën 'weet niet', 'geen mening' en 'niet van toepassing' zijn, mits anders aangegeven, buiten de analyse gehouden;
- Indien de percentages niet optellen tot 100 procent is dit het gevolg van afrondingsverschillen;
- De uitkomsten staan weergegeven in tabellen en grafieken. Bij de titel van de betreffende tabel of grafiek staat tussen haakjes het aantal respondenten dat deze vraag heeft ingevuld (n=). Als er meerdere vragen of stellingen staan verwerkt in deze grafiek of tabel, wordt met (nmin=) het laagste aantal respondenten van een van die stellingen benoemd.

3

HOOFDSTUK

Beleid

3. Beleid

3.1 Visie en beleidsdoelstellingen

"Wij hechten aan de kracht van mensen. Tevens realiseren we ons ook dat er een groep mensen in de samenleving is, die het niet redt zonder ondersteuning. Voor hen wil de gemeente een vangnet in stand houden om te voorkomen dat mensen buiten de boot vallen. De gemeente is alert op wijzigingen in de samenstelling en behoeften van deze groep" – Visie Rheden 2020

Beleid vormgegeven in Kadernota Minimabeleid 2015-2018

De visie voor het armoede- en minimabeleid in Rheden is vertaald naar de Kadernota Minimabeleid 2015-2018, getiteld 'Samen Armoede Aanpakken'. Het kader is geschreven vanuit de gedachte dat meedoen centraal staat in Rheden, waarmee het aansluit op het Rhedens model van het sociaal domein. De kadernotitie 2015 – 2018 voorziet meer in de kantelingsgedachte dan zijn voorganger. Er wordt in de jaren 2015 – 2018 in Rheden meer ingezet op ondersteuning van de eigen kracht van inwoners en ondersteuning vanuit de gemeente daar waar dat nodig is. Rheden wil een ruimhartig beleid voeren: mensen die een vangnet nodig hebben, kunnen blijven rekenen op ondersteuning.

De primaire doelen van het minimabeleid zijn:

- 1 Armoede voorkomen;
- 2 Participatie bevorderen.



Geen gemeentelijke definitie van armoede aanwezig

In het beleidskader Minimabeleid 2015 – 2018 is geen definitie van armoede te vinden. Tijdens het interview met betrokken ambtenaren kwam naar voren dat het een weloverwogen keuze is geweest om hiervoor geen definitie op te stellen: *"Er is geen eenduidige definitie voor armoede, omdat je er vanuit verschillende perspectieven naar kan kijken. Er wordt gekozen voor een ruimere betekenis in de bestuurlijke route omdat het een politiek gevoelig onderwerp kan zijn."* In een reactie zeggen geïnterviewde ambtenaren dat in hun ogen armoede betekent dat er 'onvoldoende ruimte is voor de eerste levensbehoeften', of dat hierop bezuinigd moet worden.

Vier uitgangspunten voor uitvoering armoede- en minimabeleid

De twee doelen zoals hierboven beschreven zijn in de kadernota verder uitgewerkt naar vier verschillende uitgangspunten. Deze zijn:

A: Een activerend minimabeleid binnen het sociaal domein;

De wijziging die binnen het armoede- en minimabeleid moet worden ingezet lijkt op de wijziging in de Wmo die daar bekend staat als de *kanteling*. Er wordt eerst gekeken naar wat (het netwerk van) de burger zelf aan kan dragen voor de oplossing voor het probleem. Vervolgens wordt gekeken naar de mogelijkheden binnen algemene voorzieningen en daarna zal pas de stap gezet worden richting de individuele voorzieningen vanuit de gemeente. Dit past binnen de visie van het Rhedens Model.

B: Een ruimhartig minimabeleid;

De gemeente Rheden zet in op een ruimhartig minimabeleid waar mensen met een laag inkomen een beroep op kunnen doen. Dit vanuit de gedachte dat iedereen moet kunnen deelnemen aan de samenleving.

C: Aandacht voor specifieke doelgroepen:

Er is aandacht voor alle inwoners met een laag inkomen, maar er is specifieke aandacht voor bepaalde doelgroepen. De gemeente Rheden spant zich extra in voor (1) jongeren, met name gezinnen met (oudere) minderjarige kinderen; (2) ouderen en (3) chronisch zieken en gehandicapten.

D: Effectieve en efficiënte uitvoering.

De gemeente Rheden wil de regelingen dusdanig inrichten dat deze optimaal zijn voor de doelmatigheid, het gebruikersgemak en de uitvoerbaarheid. Zelfredzaamheid en maatwerk nemen hier een grote rol in beslag. Daarbij is het ook van belang dat de regelingen een laagdrempelig karakter kennen voor de inwoners van Rheden die er gebruik van maken.

'Rheden kent een samenhangend armoede- en minimabeleid'

De grondslag voor het Rhedens armoede- en minimabeleid is terug te vinden in de sociale visie 'Van Zelfredzaamheid Naar Samenredzaamheid' uit 2012 en verder uitgewerkt in de Kadernota Minimabeleid 2015 – 2018. Belangrijk kenmerk van de visie is dat eerst wordt uitgegaan van eigen kracht en het sociale netwerk, en waar het nodig is zal de gemeente optreden als vangnet. Dit is voor het armoede- en minimabeleid verder uitgewerkt in de doelen en de uitgangspunten van het minimabeleid, wat het een samenhangend geheel maakt. De gemeente Rheden is eveneens scherp op wijzigingen in de samenstelling en behoeften van deze groep. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de relevante normen uit het normenkader.

Tabel 3.1

Overzicht normen beleid- en beleidskader

NORM	
Ja	er is sprake van een actueel kader (niet verlopen);
Ja	er is sprake van een duidelijke visie;
Nee	er is geen gemeentelijke definitie van armoede;
Ja	er zijn doelstellingen voor het armoedebelief geformuleerd;
Ja	de definitie, visie en doelstellingen vormen een samenhangend geheel.

3.2 Omvang armoede- en minimabeleid

Toename van het aantal bijstandsonvangers in de gemeente Rheden

Hoe ziet de lokale situatie op het gebied van armoede en minima er uit en welke ontwikkelingen doen zich hierin voor? Sinds 2012 is het aantal personen met een bijstandsuitkering toegenomen in de gemeente Rheden, op basis van gegevens van CBS Statline. Waar in 2012 nog 760 personen gebruik maakten van een uitkering, is dat aantal in december 2016 toegenomen tot 1.020 personen. Dit is een toename van 34 procent. Vergeleken met de referentiegemeenten is dit procentueel gezien de grootste toename, in de andere gemeenten steeg het aantal bijstandsonvangers over dezelfde periode met 27 tot 30 procent. Er is een toename te zien bij verschillende huishoudtypes, zowel onder alleenstaanden en alleenstaande ouders als bij echtparen.

Tabel 3.2

Overzicht totaal aantal bijstandsontvangers in Rheden en referentiegemeenten (bron: CBS Statline)

AANTAL BIJSTANDSONTVANGERS	RHEDEN		DOETINCHEM		RENKUM		WIJCHEN	
	N	%	N	%	N	%	N	%
December 2012	760	1,7	980	1,7	460	1,5	560	1,4
December 2013	860	2,0	1 060	1,9	530	1,7	630	1,5
December 2014	960	2,2	1 150	2,0	550	1,7	650	1,6
December 2015	940	2,2	1 160	2,1	580	1,8	670	1,6
December 2016	1 020	2,3	1 240	2,2	600	1,9	720	1,8

Tabel 3.3

Overzicht aantal bijstandsontvangers in Rheden en referentiegemeenten naar huishoudtype (bron: CBS Statline)²

AANTAL BIJSTANDSONTVANGERS		RHEDEN		DOETINCHEM		RENKUM		WIJCHEN	
		N	%	N	%	N	%	N	%
December 2012	Alleenstaande	470	1,1	610	1,1	270	0,9	330	0,8
	Alleenstaande ouder	180	0,4	200	0,4	110	0,3	140	0,3
	Echtpaar	110	0,3	170	0,3	80	0,3	100	0,2
	Totaal	760	1,8	980	1,8	460	1,5	570	1,3
December 2013	Alleenstaande	540	1,2	660	1,2	350	1,1	380	0,9
	Alleenstaande ouder	190	0,4	240	0,4	100	0,3	140	0,3
	Echtpaar	140	0,3	170	0,3	80	0,3	110	0,3
	Totaal	870	1,9	1070	1,9	530	1,8	630	1,5
December 2014	Alleenstaande	580	1,3	730	1,3	340	1,1	400	1,0
	Alleenstaande ouder	230	0,5	240	0,4	120	0,4	140	0,3
	Echtpaar	150	0,3	170	0,3	90	0,3	110	0,3
	Totaal	960	2,1	1140	2,0	550	1,8	650	1,6
December 2015	Alleenstaande	580	1,3	730	1,3	370	1,2	420	1,0
	Alleenstaande ouder	220	0,5	230	0,4	110	0,4	130	0,3
	Echtpaar	140	0,3	210	0,4	100	0,3	130	0,3
	Totaal	940	2,1	1170	2,1	580	1,9	680	1,6
December 2016	Alleenstaande	630	1,4	780	1,4	390	1,2	460	1,1
	Alleenstaande ouder	230	0,5	240	0,4	110	0,4	130	0,3
	Echtpaar	170	0,4	220	0,4	100	0,3	130	0,3
	Totaal	1030	2,3	1240	2,2	600	1,9	720	1,7



32,0

op de 1.000 inwoners in Rheden ontvingen in 2016 bijstand. Deze bijstandsdichtheid is ten opzichte van 2015 toegenomen met 3 personen per 1.000 inwoners.

² Verschillen in percentages tussen tabel 3.2 en 3.3 zijn het gevolg van afrondingsverschillen.

Verschillende cijfers beschikbaar over het aantal kinderen dat in armoede opgroeit

Er is geen eenduidig cijfer beschikbaar voor het aantal kinderen dat in Rheden opgroeit in een gezin met een laag inkomen. CBS Statline laat voor 2014 zien dat 8 procent van de kinderen onder de 18 te maken heeft met een gezinssituatie met een laag inkomen. Onder kinderen die opgroeien in een eenoudergezin is dit afgerond 40 procent. Dit ligt iets boven het Nederlandse gemiddelde van resp. 7,8 en 38,5 procent.

Het CBS hanteert ook een definitie van een 'risico op armoede'. Dit risico is als volgt gedefinieerd: Kinderen van 0 tot 18 jaar die opgroeien in een meerpersoonshuishouden, waarbinnen de ouder(s) een inkomen hebben tot 120 procent van het sociaal minimum. Volgens de meest recente cijfers van het CBS (2014) groeit 13 procent van de kinderen in Nederland hiermee op. Dit percentage ligt in Rheden hoger, namelijk op 14,6 procent en dat betreft om en nabij 1.100 kinderen. In de referentiegemeenten Doetinchem, Renkum en Wijchen (zie tabel 3.4) ligt dit percentage lager.

Tabel 3.4

Overzicht aantal kinderen met een risico op armoede (Bron: CBS Statline)

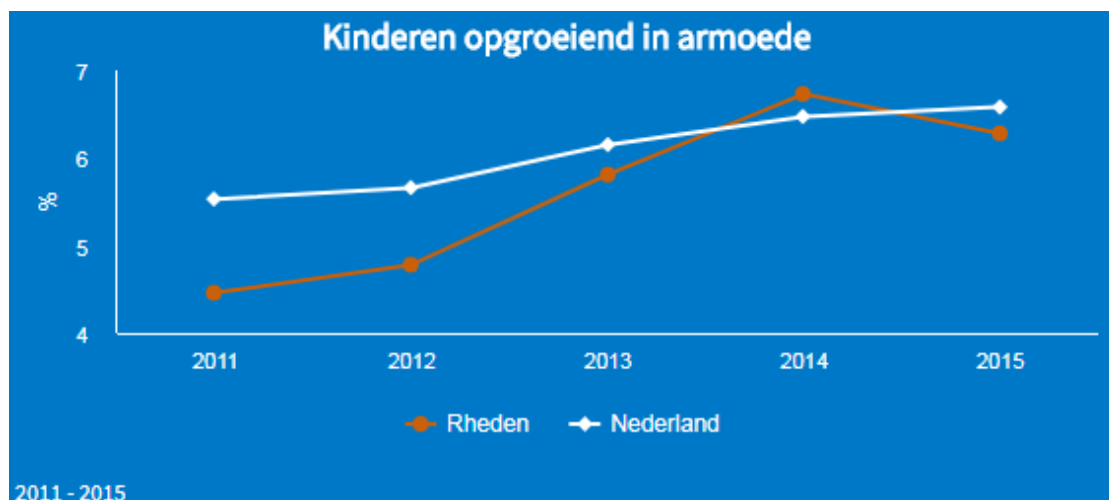
KINDEREN MET EEN RISICO OP ARMOEDE	NEDERLAND	RHEDEN	DOETINCHEM	RENKUM	WIJCHEN
Absoluut aantal	427.000	1.100	1.200	600	800
Relatief	13%	14,6%	11,3%	11,2%	9,5 %

De gemeentelijke monitor sociaal domein van www.waarstaatjegemeente.nl bevat ook statistieken van het aantal kinderen dat in armoede opgroeit. In 2015 ging het om 6,28 procent van alle kinderen in Rheden, tegenover een gemiddelde van 6,58 procent voor heel Nederland. Dit komt volgens de database van de monitor neer op ongeveer 500 kinderen. Zoals de grafiek op de volgende pagina laat zien, is ten opzichte van 2014 het aantal kinderen in armoede afgenomen. De cijfers van [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) zijn gebaseerd op het rapport van Kinderen in Tel 2016. In interviews met maatschappelijke partners en de gemeenteraad kwam dit onderzoek ook naar voren. In het gesprek met de themagroep Werk en Inkomen werd gesproken over ongeveer 1.100 tot 1.200 kinderen die onder de armoedegrens zouden leven. Daarbij werd waarschijnlijk gerefereerd naar de cijfers van het CBS over het aantal kinderen met risico op armoede.

Het lijkt, ook gezien de relatief kleine toename van alleenstaande ouders en echtparen dat in de bijstand zit, onwaarschijnlijk dat sinds 2015 het aantal kinderen dat daadwerkelijk in armoede leeft meer dan verdubbeld is. Een toename ten opzichte van de 500 die werden genoemd in de database van de gemeentelijke monitor sociaal domein is echter plausibel. In het gesprek met stichting Leergeld schatte de vertegenwoordiger het aantal kinderen dat onder 120 procent van het minimum inkomen leeft op ongeveer 700. Op basis van de beschikbare gegevens van het CBS en de monitor sociaal domein lijkt dit een realistische inschatting.

Figuur 3.1

Kinderen opgroeiend in armoede volgens de gemeentelijke monitor sociaal domein³



Meer dan 60 procent wordt bereikt met het huidige aanbod

De gemeente Rheden ambieert een zo groot mogelijk bereik van de regelingen die zij op dit moment aan inwoners aanbieden. Een volledige dekking zal niet lukken, maar mede door een reclamecampagne in 2015 is het doelbereikpercentage toegenomen van 46 procent in 2014 naar 66 procent in 2016. Hierbij is uitgegaan van het totaal aantal inwoners dat gebruik maakt van een minimaregeling en de totale omvang van de doelgroep, beiden verstrekt door de gemeente Rheden.

Tabel 3.5

Gebruik minimaregelingen 2014-2016

JAAR	TOTAAL MINIMAREGELINGEN	TOTAAL DOELGROEP	DOELBEREIK IN %
2014	2230	4800	46%
2015	3007	4800	63%
2016	3361	5100	66%

Gemeente komt structureel tekort op de begroting

Het budget voor de uitvoering van het armoede- en minimabeleid ligt vast in de kadernota. De gemeente Rheden komt met dit bedrag niet uit, mede door een stijging in de kosten voor bewindvoering. Volgens een medewerker van de gemeente Rheden bedraagt het structurele tekort €200.000 tot €300.000. In afgelopen jaren is dit incidenteel opgevangen met andere financiële middelen. In ieder geval zijn de kosten tot en met 2018 nog niet onder controle. Voor het jaar 2016 was €1.140.000 begroot en was het resultaat uiteindelijk €1.530.000, een tekort van €390.000. In verband met enkele autonome ontwikkelingen is bij de behandeling van de voorjaarsnota 2017 het budget structureel bijgeraamd.

Er worden bij de budgetten geen plafonds gehanteerd: Er is sprake van zogenaamde open-einde-regelingen. Dit komt omdat de gemeente Rheden zich inspant om zo veel mogelijk inwoners te bereiken met haar armoede- en minimabeleid.

"De besteding volgt het bereik." – Medewerker gemeente Rheden

³ Via www.waarstaatjegemeente.nl, gebaseerd op Kinderen in Tel (2015).

3.3 Vergelijking met referentiegemeenten

Referentiegemeenten hanteren vergelijkbare ambities

Gemeenten als Doetinchem en Renkum⁴ zetten met hun armoede- en minimabeleid ook in op effectief en efficiënt beleid. 'Activeren naar werk', 'bevorderen van zelfredzaamheid', 'betere bekendheid, meer gebruik en minder ingewikkeld' zijn drie van de doelen die de gemeente Doetinchem heeft opgesteld in het Beleidsplan Armoedebestrijding 2014-2018. In Renkum zet men met het Minimabeleid 2015 – 2018 in op 'aandacht voor opgroeiende kinderen', 'tegengaan van de armoede val', 'uitvoeringskosten zo laag mogelijk' en 'overlap en dubbelingen vermijden'. Voorbeelden van doelen die wel voorkomen in het beleid van referentiegemeenten, maar niet in Rheden zijn 'aansluiten bij Wijkwerk nieuwe stijl' in Doetinchem en 'de gemeente voert de regie' in Renkum. Ook benoemt de gemeente Renkum specifiek dat zij de armoedeval tegen willen gaan⁵.

⁴ De gemeente Wijchen had geen beleidskader online beschikbaar.

⁵ Een armoedeval is een situatie waarin een huishouden met een inkomen boven het sociaal minimum nadat rekening is gehouden met alle noodzakelijke uitgaven, minder overhoudt dan met een lager inkomen. Bijvoorbeeld doordat er geen recht meer is op inkomensondersteunende regelingen.

4

HOOFDSTUK

Praktijk



4. Praktijk

4.1 Instrumenten

Rheden biedt een breed scala aan minimaregelingen aan

Uit de beleidsstukken blijkt dat de gemeente Rheden een ruimhartig armoede- en minimabeleid wenst te hanteren en een vergelijking met referentiegemeenten leert dat Rheden net zo veel of meer regelingen aanbiedt aan haar inwoners, maar daarbij in veel gevallen ruime(re) normpercentages hanteert. In het interview met de ambtelijke organisatie is opgemerkt dat het aanbod van Rheden in hun ogen inderdaad ruimhartig en breed is. Bij het vaststellen van de kadernota zijn de inkomensbegrenzings verhoogd. Dit betekent dat meer inwoners in aanmerking komen voor een minimaregeling. Daarnaast geeft de samenwerking van de gemeente Rheden met verschillende fondsen⁶ ruimte om gezinnen die tussen wal en schip dreigen te raken te helpen/ondersteunen. Ook in de interviews met verschillende maatschappelijke organisaties komt dit naar voren: "Voorzieningen die er zijn worden breed uitgedragen, bijvoorbeeld door het verstrekken van informatiemappen met daarin een overzicht van alle beschikbare voorzieningen."⁷ En: "In Rheden is men ruimhartig met de vergoeding voor indirecte schoolkosten. In Arnhem kan men 75 euro krijgen, in Rheden 175 euro."

"We proberen daar waar mogelijk de menselijke maat te realiseren. Een goed voorbeeld is de GelrePas. Kinderen uit gezinnen die in een schulddienstverleningstraject zitten, kunnen ongeacht het inkomen toch een GelrePas krijgen." – Medewerker gemeente Rheden

Tabel 4.1

Overzicht aanwezige minimaregelingen in Rheden ten opzichte van referentiegemeenten

MINIMAREGELING	DOETINCHEM	RENKUM	WIJCHEN
Bijstandsuitkering	Ja	Ja	Ja
Bijdrage indirecte schoolkosten	Nee	Nee	Nee
Stichting Leergeld	Nee ⁸	Ja	Nee
Jeugdsport en -cultuurfonds	Nee	Ja	Ja ⁹
Collectieve aanvullende ziektekostenverzekering	Ja ¹⁰	Ja	Ja
Gelrepas	Nee ¹¹	Ja	Ja
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	Ja	Ja	Ja
Individuele Bijzondere Bijstand	Ja	Ja	Ja ¹²
Individuele Inkomenstoelage	Ja	Ja	Ja
Schuldhelpverlening	Ja	Ja	Ja

⁶ Bijvoorbeeld: de Dullertsstichting

⁷ De gemeente Rheden beschikt over vier soorten informatie mappen. Doelgroepen zijn de Rhedense inwoner, senioren, chronisch zieken en gehandicapten en gezinnen met kinderen.

⁸ In Doetinchem zijn minder voorzieningen vanuit de gemeente aanwezig. Wel zijn buurtcoachteams aanwezig waar inwoners met vragen terecht kunnen. Ook verwijst de gemeente Doetinchem door naar maatschappelijke organisaties die opkomen voor de belangen van minima en/of deze groep ondersteunen. Voorbeelden zijn de Voedselbank en Platform Armoedebestrijding Doetinchem.

⁹ In plaats van een tegemoetkoming in schoolkosten, (jeugd)sport en -cultuurfonds heeft Wijchen de 'geldterugregeling' en de 'kindregeling'.

¹⁰ Onder de naam: GarantVerzorgd.

¹¹ Vergelijkbare regeling aanwezig onder de naam: Meedoenarrangement.

¹² In Wijchen is de Individuele Bijzondere Bijstand opgesplitst in Bijzondere Bijstand voor tegemoetkoming in bijv. medische kosten en een Regeling Huishoudelijke Apparaten voor een tegemoetkoming voor de kosten van nieuw witgoed.

Tabel 4.2

Overzicht minimaregelingen niet aanwezig in Rheden ten opzichte van referentiegemeenten

MINIMAREGELING	GEMEENTE	OMSCHRIJVING
Renkumkaart	Renkum	Vrij te besteden geldbedrag voor maatschappelijke participatie
Meedoenarrangement	Doetinchem	Kaart met vrij te besteden 'punten' voor maatschappelijke participatie
Kindregeling	Wijchen	Gezamenlijke regeling voor sport, cultuur en schoolbenodigdheden (laptop etc.). In Rheden valt dit onder meerdere regelingen.
Geldterugregeling	Wijchen	Mogelijkheid om kosten voor maatschappelijke participatie te declareren bij de gemeente.

Tabel 4.3

Vergelijking inkomensbegrenzings van drie minimaregelingen

MINIMAREGELING	RHEDEN	DOETINCHEM	RENKUM	WIJCHEN
Individuele inkomensvoet	110%	100%	105%	110%
Individuele Bijzondere Bijstand	120% ¹³	110%	110%	110%
GelePas (of vergelijkbare regeling)	120%	120%	120%	110%

Focus op vergroten van het bereik

De gemeente Rheden kiest er in de uitvoering voor om niet alleen ruimhartig te zijn met haar armoede- en minimabeleid, maar ook om deze regelingen onder zo veel mogelijk inwoners bekend te maken. Het vergroten van het bereik is één van de streefwaarden en een continu aandachtspunt. Het maximaliseren van dit bereik wordt bewerkstelligd op verschillende manieren. Er wordt intensief samengewerkt met maatschappelijke partners en met divers informatiemateriaal (informatiemappen) en vrij toegankelijke informatie op de gemeentelijke website probeert men de aanwezigheid van de minimaregelingen onder de aandacht te brengen. Maatschappelijke partners helpen mee met de verspreiding van de informatiefolders. In 2015 is er een grote reclamecampagne geweest, onder andere met posters inabri's en het verspreiden van folders op toegankelijke plekken, om inwoners bewuster te maken van beschikbare regelingen. Het gebruik van de verschillende regelingen is sinds een aantal jaren inderdaad toegenomen, maar in het gesprek met de wethouder kwam naar voren dat men ook zoekende is naar nieuwe manieren om de beschikbare regelingen (nog) meer onder de aandacht te brengen.

"Er zijn gemeenten die bewust een terughoudend beleid voeren en hun regelingen niet al te openlijk uitventen. Rheden heeft altijd gestreefd naar een grote bekendheid en een zo groot mogelijk bereik van de regelingen." – interview met wethouder

Interessant initiatief: Bereken uw Recht Plus (gemeente Wijchen)

De gemeente Wijchen heeft een online tool beschikbaar gesteld voor inwoners met een laag inkomen om na te gaan of zij mogelijk recht hebben op een gemeentelijke minimaregeling. De 'Bereken uw Recht' applicatie is al beschikbaar in Rheden om het recht op bijv. zorg- en huurtoeslag te bepalen. Wijchen en 96 andere gemeenten hebben deze functie uitgebreid met een check op minimaregelingen.

Link: <https://www.berekenuwrechtplus.nl/nibud2.php>

¹³ In Rheden geldt bovendien dat indien het inkomen hoger is dan 120% van de geldende norm een schijvenstelsel in werking treedt waarbij inkomens tot 150% van de norm een deel van de IBB ontvangen. Inwoners met een hoger inkomen dragen zelf meer bij.

"Voorzieningen als de GelrePas helpen inwoners sociaal mee te kunnen doen. Partners als Humanitas en Stichting Leergeld leveren ook een bijdrage aan de bekendheid van dit soort regelingen door bij gesprekken te wijzen op het bestaan hiervan." – medewerker gemeente Rheden

Werkwijzen rondom aanvragen minimaregelingen vrij toegankelijk op internet

Via de gemeentelijke website is de informatie over het aanvragen van de minimaregelingen vrij toegankelijk. Ook in de folders die verspreid worden met de informatiemappen staat de benodigde informatie. Via deze routes is het voor inwoners mogelijk om informatie te verkrijgen over:

- De achtergrond van de regeling;
- Voorwaarden voor het verkrijgen van een minimaregeling;
- Inkomens- en vermogensnormen;
- Bedragen en/of wat men kan verwachten;
- Aanvraagformulieren;
- Contactgegevens voor hulp.

Voor de gemiddelde inwoner is deze informatie goed vindbaar. De themagroep Werk en Inkomen waarschuwt echter voor doelgroepen inwoners die niet of nauwelijks met een computer overweg kunnen en/of laaggeletterden, zoals bijvoorbeeld ouderen. Ook de inwoners van andere doelgroepen die normaliter minder gezien worden, bijvoorbeeld werkenden en ZZP'ers met een laag inkomen en/of schuldproblematiek, zullen via deze routes niet sneller bereikt worden. Deze inwoners weten vaak niet van het bestaan van deze regelingen en zoeken hier ook niet op. Zeker inwoners die zich door de schuldproblematiek terugtrekken vereisen een meer persoonlijke benadering. Dit wordt goed geïllustreerd met het volgende citaat:

"Sommige mensen hebben moeite op tijd de weg te vinden als ze moeite hebben met omgaan met geld. Ze modderen heel lang aan, steken de kop in het zand voordat ze hulp vragen en doen domme dingen. Als er geld is gaan ze bij wijze van spreken met het hele gezin uit eten. Ze hebben structureel moeite om goed om te gaan met geld. Ze komen hier met een hele tas met formulieren die ze niet lezen. Deurwaarders komen en gaan, maar de mensen verliezen het overzicht en trekken zich terug." – medewerker maatschappelijke partner

Handboek Grip van Schulinck primaire richtlijn voor Individuele Bijzondere Bijstand

Bij de meerderheid van de genoemde regelingen is het duidelijk waaraan men moet voldoen, wil men aanspraak maken op een regeling. Zo worden inwoners indien zij recht hebben op Individuele Inkomensvoetstuk actief benaderd: Iedereen die langer dan drie jaar onder de inkomensnorm zit en niet voldoende vermogen heeft krijgt automatisch een aanvraagformulier opgestuurd. Men hoeft daar bij wijze van spreken *"alleen nog een handtekening onder te zetten"*. Daarnaast worden de uitgangspunten voor toe- of afwijzing van een regeling voorgelegd aan aanvragers.

De Individuele Bijzondere Bijstand vormt hierop een uitzondering. Maatwerk speelt binnen het beleid van Rheden een steeds grotere rol. Bij de IBB betekent dit dat er gekeken wordt naar de persoonlijke situatie van de aanvrager. Het feit dat er geprobeerd wordt om zo veel mogelijk maatwerk te leveren, kan de schijn van "willekeur" wekken in de ogen van de ontvangers. Medewerkers van de gemeente Rheden zeggen in een interview dat de werkprocessen niet geheel uitgeschreven zijn, maar dat er wel richtlijnen voorhanden zijn die vastliggen in het Handboek Grip van Schulinck en het uitkeringsstelsel C-Sam.

In het handboek van Schulinck is gemeentelijk beleid terug te vinden, alsmede jurisprudentie, zodat snel kan worden opgezocht hoe er in vergelijkbare casussen is gehandeld. Dit biedt handvatten voor de uitvoering van het beleid.

Slag gemaakt richting een laagdrempelig karakter

De gemeente Rheden is zich er van bewust dat de regelingen laagdrempeliger kunnen worden aangeboden en zet er op in om dit ook te bewerkstelligen. Een voorbeeld dat zij noemen is de geldigheid van een besluit. Voor doelgroepen zoals ouderen of inwoners tegen de pensioenleeftijd aan zal er per jaar niet veel veranderen aan de situatie. Ieder jaar een gesprek met deze inwoners is dan niet noodzakelijk, rooft naast tijd ook kosten en wekt onnodige irritatie op bij de cliënt. Dit kan de gemeente nog verbeteren. Bij het verstrekken van Individuele Bijzondere Bijstand pakt de gemeente dit al vaker op, mede in het kader van maatwerk, waar wordt gekeken naar het verlengen van de geldigheid van een besluit. Bijvoorbeeld van één naar drie jaar. Ook speelt men met het idee om regelingen voor groepen als collectief te regelen, onder de noemer 'positieve discriminatie', zo bleek uit het gesprek met ambtenaren van de gemeente Rheden.

De afgelopen jaren heeft de gemeente Rheden de aanvraagformulieren voor de verschillende regelingen begrijpelijker gemaakt. De gemeente zet nu in op een begrijpelijker taalniveau. Men probeert brieven voortaan op **B1-niveau** te schrijven.



Rhedens armoede- en minimabeleid is ruimhartig en breed

Het is de visie van Rheden om er te zijn voor alle inwoners die ondersteuning nodig hebben en dit niet meer kunnen op eigen kracht. De brede catalogus aan regelingen en naar verhouding hoge inkomensnormen bevestigen deze visie. Het inzetten op het leveren van meer maatwerk biedt de gemeente een uitdaging om de middelen die zij voorhanden heeft effectiever en efficiënter in te zetten, zonder daarbij richtlijnen voor het toekennen van een regeling uit het oog te verliezen. Hiervan is de gemeente zich ook bewust en heeft al stappen gezet in het steeds toegankelijker maken van regelingen voor henzelf en verschillende doelgroepen inwoners, opdat zoveel mogelijk hulpvragen worden opgemerkt en op de juiste manier worden opgelost.

De volgende twee deelparagrafen gaan dieper in op probleemgevallen en verbeterpunten waar de gemeente Rheden aan kan werken, bekeken vanuit zowel de interne als de externe organisatie.

Tabel 4.4

Normen voor beleidsinstrumenten

NORM	
Ja	de ingezette beleidsinstrumenten sluiten aan bij de gemeentelijke beleidsvisie;
Ja	de beleidsinstrumenten sluiten aan bij de doelstellingen
Ja	in het beleid zijn afwegingen gemaakt om een balans te vinden tussen uitvoeringskosten en bestedingen
Ja	de uitgangspunten voor toekenning van een regeling zijn duidelijk omschreven
Ja	de werkwijze rondom het aanvragen en afhandelen van een aanvraag is duidelijk omschreven.

4.2 Interne organisatie

Ambtelijke organisatie staat achter minimabeleid

Medewerkers van de gemeente die belast zijn met de uitvoering van het beleid kennen de doelen en de werkwijzen. De kantelingsgedachte dat er vaker wordt gekeken naar eigen en sociale kracht wordt naar eigen zeggen breed gedragen. Net als bij de Wmo het geval is wordt er steeds vaker gewerkt binnen en samen met gebiedsteams. Volgens een medewerker van de gemeente Rheden leren consultants van het team Werk & Inkomen steeds meer en werken zij beter samen met de sociale gebiedsteams. Aandachtspunt daarbij is om breder te kijken dan alleen naar inkomen en fraude. Er komt meer aandacht voor financiën en schuldproblematiek. Ook worden vaker de eerder genoemde maatwerkvoorzieningen ingezet.

"Alle medewerkers van de gemeente Rheden zouden de doelen en de werkwijzen moeten kennen" – medewerker gemeente Rheden

"De gemeente zoekt steeds vaker naar nieuwe mogelijkheden om zo veel mogelijk maatwerk te leveren. Tegenwoordig wordt minder vaak 'nee' gezegd, maar 'zo kan het ook'." – medewerker gemeente Rheden

Dit neemt niet weg dat de werkwijze en samenwerking met gebiedsteams nieuw is, waardoor er nog een aantal zaken voor verbetering vatbaar is. Hieronder volgen enkele uitdagingen waar de gemeente Rheden vanuit de interne organisatie in de uitvoering van het armoede- en minimabeleid tegenaan loopt.

Gebiedsteams nemen centrale rol steeds meer op zich

Bij de kanteling in het sociaal domein is een belangrijke rol weggelegd voor (sociale) wijkteams die bestaan uit generalisten en specialisten. Voor het sociaal domein is er in Rheden sprake van een overkoepelend beleidskader. De integraliteit van de verschillende beleidsvelden wordt in de praktijk gebracht door bijvoorbeeld medewerkers van het team Werk & Inkomen te vertegenwoordigen in de gebiedsteams. Ook rondom jongerenbeleid worden de handen steeds vaker ineengeslagen. Voordeel van deze methode is dat kennis en uitvoerende krachten rondom armoede- en minimabeleid steeds dichterbij de inwoners komen te staan. Op deze manier kunnen onder andere moeilijker te bereiken doelgroepen actiever worden benaderd. Volgens een medewerker van de gemeente gaat dit goed, de aanpak volgens het Rhedens model wordt in de praktijk gebracht, maar de integrale samenwerking mag af en toe nog wel wat strakker. Daarbij moet in acht worden genomen dat consultants en hun werkwijzen van elkaar verschillen.

Aantal bezwaren in 2016 is beperkt

In 2016 zijn er bij de afdeling Werk & Inkomen in totaal vijftien schriftelijke bezwaren binnengekomen. Negen van deze bezwaren kwamen van inwoners die bijzondere bijstand hadden aangevraagd en het niet eens waren met het besluit. Uiteindelijk zijn zes bezwaren gegrond bevonden en zodoende hersteld.

"De ene consulent is de andere niet. Sommigen zullen sneller naar de financiële situatie vragen dan anderen. Zo zal een huisarts of praktijkondersteuner hier niet snel naar vragen, terwijl een medewerker van een gebiedsteam deze vragen niet zal overslaan." – medewerker gemeente Rheden

Interne afstemming en verbetering registratiesystemen noodzakelijk

Een concreet punt wat gemist wordt in de samenwerking en afstemming is een registratiesysteem waarin sneller te achterhalen is hoe groot het dossier van een individuele cliënt is. Nu is vaak intern bij de gemeente via een omweg of met veel klikken te achterhalen welke collega op welke manier met een cliënt bezig is. Er staan vaak meerdere dossiers in een systeem die apart van elkaar geopend moeten worden.

Daarnaast is het huidige administratieve systeem ook gericht op individuen en niet op huishoudens. Op deze manier is het moeilijk te achterhalen hoe veel ondersteuning er wordt geleverd per huishouden en hoe complex de problematiek achter de voordeur is. Medewerkers van de gemeente weten collega's uiteindelijk wel te vinden, maar niet dankzij het huidige administratieve systeem. Met de verhuizing van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen naar 'de Connectie' zal dit nog beter gecoördineerd moeten worden en wordt het belang van een goed registratiesysteem nog groter. Het bovenstaande is ook een constatering van de maatschappelijke partners. Zo moet iemand die in de schulden zit en een uitkering aan wil vragen regelmatig zijn of haar verhaal twee keer doen.

"Als het binnen dezelfde muren van het gemeentehuis valt, dan kan de afstemming tussen afdelingen beter geregeld worden." – medewerker maatschappelijke partner

"De connectie tussen de afdelingen Zorg en Werk & Inkomen wordt nog niet altijd gemakkelijk gelegd. Pas geleden is besloten dat W&I wel deels aansluit bij de gebiedsteams. Dat was ook nodig. Probleem is dat de registratiesystemen niet op elkaar zijn afgestemd." – medewerker maatschappelijke partner

Maatschappelijke partners dichterbij elkaar brengen in het sociaal café

Vier keer per jaar wordt in Rheden een sociaal café georganiseerd. Doel van deze bijeenkomsten is dat inwoners bekend kunnen raken met het aanbod van maatschappelijke organisaties in Rheden én dat deze organisaties elkaar onderling beter leren kennen, waaruit waardevolle contacten en uitwisselingen van kennis kunnen ontstaan¹⁴. Zowel de gemeente als de maatschappelijke partners spreken van een geslaagd initiatief. Ook is armoede één van de drie terugkerende thema's binnen het platform Informele Zorg.

"Het Sociaal Café is een ontmoetingsplek waar je iedereen tegenkomt. Iedere keer staat een ander thema centraal. Dat werkt erg prettig." – Medewerker maatschappelijke organisatie

"Vier keer per jaar is er een Sociaal Café is een mooie manier om elkaar te versterken. Als je elkaar kent dan zoek je elkaar ook sneller op." – Medewerker maatschappelijke organisatie

Gemeente Rheden stelt zich lerend op en is zich bewust van tekortkomingen

Veel van de huidige tekortkomingen bij het halen van de gestelde doelen zijn reeds bekend bij de gemeente Rheden en de gemeente stelt zich lerend op richting haar maatschappelijke partners om de situatie te verbeteren.

De gemeente vraagt veel input vanuit het werkveld, zo geeft zij aan en blijkt ook uit de gesprekken met de maatschappelijke partners. De werkgroep armoede is onlangs weer opgestart: het is een zelfsturende werkgroep die voortkwam uit een overleg van levensbeschouwelijke organisaties (o.a. Diane). Ze hadden een rol bij het opstellen van de vorige nota. Er zijn vanuit dit gremium veel positieve resultaten behaald, zo geven ambtenaren en samenwerkingspartners beiden aan, zoals de doorontwikkeling van de Gelrepass, de informatiemappen en het schuldhulpmaatjesproject.

De gemeente geeft aan dat haar beleidsruimte beperkt is, aangezien het Rijk regels hanteert, zoals het verbod voor gemeenten om inkomenspolitiek te bedrijven. De gemeente Rheden zoekt hierbinnen echter wel naar mogelijkheden om flexibel met de regels om te gaan. Dit blijkt ook uit het onderstaande citaat.

¹⁴ <https://rheden.nieuws.nl/nieuws/86898/sociaal-cafe-en-markt-geslaagd/>.

"We proberen ook daar waar mogelijk de menselijke maat te realiseren. Een goed voorbeeld is bijvoorbeeld de GelrePas. Kinderen uit gezinnen die in een schulddienstverleningstraject zitten, kunnen ongeacht het inkomen toch een GelrePas krijgen." - medewerker gemeente Rheden

Enkele van de initiatieven die de gemeente Rheden heeft opgepakt om het armoede- en minimabeleid beter uit te dragen naar inwoners:

- Aanpassingen van het aanbod van de GelrePas;
- Toegankelijker maken van de aanvraagformulieren;
- Besluiten voor langere termijn toekennen in situaties waarin geen verandering verwacht wordt;
- Sociaal Café organiseren om maatschappelijke partners en inwoners dichter bij elkaar te brengen;
- Opnieuw opstarten van de werkgroep Armoede.

Tabel 4.5

Overzicht normen interne organisatie

NORM	
Ja	De doelen van het minimabeleid zijn bekend en gedragen in de organisatie (gemeente)
Ja	De doelen van het minimabeleid zijn bekend bij de uitvoerders (ambtenaren)
Ja	Er is draagvlak voor het minimabeleid bij de uitvoerders (ambtenaren/gebiedsteam)
Ja	er zijn doelstellingen voor het armoedebeleid geformuleerd;
Ja	De uitgangspunten voor toekenning van een regeling wordt uitgevoerd zoals beschreven
Ja	De werkwijze wordt indien nodig aangepast op basis van nieuwe omstandigheden of inzichten
Ja	De werkwijze leidt niet tot (een als problematisch ervaren aantal) bezwaren (van aanvragers)
Ja	Er zijn protocollen voor de beoogde werkwijze, waarin taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd
Ja	De uitgangspunten voor toekenning van een regeling zijn bekend en helder voor de toekenner
Ja	De protocollen bieden voldoende richting en zijn tegelijkertijd niet te strak / rigide
Deels	Er is sprake van een werkwijze met één gezin, één plan, één regisseur/consulent
Ja	Ambtenaren en stakeholders ervaren een benadering (bij beoordeling en toekenning van de regelingen) die meer gericht is op activering
Deels	Ambtenaren ervaren een benadering (bij beoordeling en toekenning van de regelingen) die meer gericht is op inzet van eigen en sociale kracht, alvorens een maatwerkvoorziening wordt toegekend
Ja	Er is draagvlak bij ambtenaren en stakeholders voor deze aanpak

Interessant initiatief: *Menselijke sociale kaart*

Sinds een aantal jaren wordt er een sociale kaart in Rheden bijgehouden. Op deze kaart staan alle maatschappelijke partners en instellingen die ondersteuning bieden aan Rhedense inwoners. Verschillende partijen onderkennen het belang van een dergelijke sociale kaart, maar uit gesprekken blijkt dat het bijhouden van deze kaart weg ebt na verloop van tijd. Een nieuw initiatief is het opnemen van sleutelfiguren met loketfuncties op een nieuwe versie van de kaart. Deze loketten kunnen inwoners met hulpvragen doorverwijzen naar de juiste contactpersonen en fungeren daarmee dus als menselijke sociale kaart.

4.3 Externe organisatie

Nu het beeld op het armoede- en minimabeleid in Rheden vanuit de ambtelijke organisatie bekend is, wordt ook gekeken naar ervaringen van maatschappelijke partners. Zij noemden verbeterpunten voor doelgroepen, doelgroepbereiking en praktische problemen waar zij in de praktijk tegenaan lopen.

Maatschappelijke organisaties die zijn gesproken:

- Mantelzorg en Vrijwillige Thuiszorg Rheden & Rozendaal;
- Stichting STOER;
- Humanitas;
- Schuldhulpmaatje Rheden-Rozendaal;
- Stichting Leergeld
- Themagroep Werk en Inkomen van de cliëntraad Sociaal Domein.



Maatschappelijke organisaties herkennen ruimhartig beleid Rheden

Het beeld dat Rheden een ruimhartig armoede- en minimabeleid voert, klopt in de ogen van de meeste maatschappelijke partners. Voorzieningen die er zijn worden uitgedragen, ook via de partners. De informatiemappen zijn een toevoeging en worden ook via de betrokken organisaties verspreid onder inwoners. Een medewerker van een organisatie noemt: *"Het beleid zit dicht bij de mensen: de Gelrepas, Stichting Leergeld en maatjesprojecten helpen te participeren. Er is veel aanbod."*

"We worden als organisatie goed gehoord. Het gesprek met de gemeente Rheden is heel goed mogelijk en we kunnen onze signalen goed neerleggen." – medewerker maatschappelijke organisatie

Samenwerking met gemeente behoeft voortdurend aandacht

De geïnterviewde maatschappelijke organisaties zijn niet zozeer bekend met de doelen van het Rhedens armoede- en minimabeleid. Wel herkennen zij het Rhedens model en het sluit ook aan bij hun eigen werkwijze en visie. De organisaties vinden het goed dat zij zijn betrokken bij het opstellen van het beleid en zitting konden nemen in de werkgroep Armoede. In de praktijk lopen de organisaties echter nog tegen een aantal zaken aan die in hun ogen beter kan.

- 1 Nog niet alle aanbevelingen die de werkgroep Armoede in 2015 heeft gedaan zijn gerealiseerd. Een organisatie noemt onder meer dat er een grotere focus op preventie mag liggen, dat er op dit moment in beperkte mate een sociale kaart aanwezig is en dat het noodfonds voor het voorschieten van bedragen nog enkele tekortkomingen kent. De gemeente zegt in een reactie dat dit noodfonds pas op 1 mei 2017 is opgericht en derhalve nog moet groeien.
- 2 De afstemming over de ondersteuning die een hulpvrager ontvangt kan beter. Soms is het niet duidelijk welke inwoner waar staat geregistreerd. Een goede afstemming, zodat de inwoner en/of begeleider niet telkens hetzelfde verhaal moet doen, draagt hier bij aan het verbeteren van de situatie.
- 3 De samenwerking met medewerkers die over schuldproblematiek gaan is in de ogen van de maatschappelijke organisaties over het algemeen goed. Praktische zaken worden daar goed opgepakt. Dit is bij de gebiedsteams nog niet altijd het geval, zij kennen de beschikbare regelingen nog niet altijd. Volgens sommige partijen is de benadering vanuit de medewerkers die over schuldproblematiek gaan soms nog teveel gericht op controle en handhaving van de regels en te weinig op verbetering van de totale leefsituatie.

Door goed samenspel met de maatschappelijke organisaties kunnen ook meer inwoners worden bereikt. Zo bereikt stichting STOER met haar werkwijze ongeveer 90 procent van de 70-plussers in de gemeente. Het is vanzelfsprekend belangrijk dat de gemeente Rheden inspanningen moet blijven doen om de samenwerking met maatschappelijke partners goed te houden. Zorgen voor navolging van de aanbevelingen die uit het gezamenlijk overleg voortkomen is daarbij cruciaal.

"Hiervoor moeten de beleidsterreinen beter samenwerken: onderwijs, jeugd, sociale zaken. Armoede komt nooit alleen. Er is ellende zoals ziekte, echtscheiding, overlijden. Er is veel meer mogelijk als de samenhang tussen de problematiek wordt meegenomen in het beleid" – medewerker maatschappelijke organisatie

Armoede niet alleen financieel

Binnen het Rhedens armoede- en minimabeleid is er, naar het Rhedens model, veel aandacht voor eigen kracht en sociale activering. Hoewel het een goed streven is om te kijken naar wat de cliënt zelf nog kan, wijzen de gesproken organisaties er op dat armoede niet alleen financieel is. Armoede leidt ook tot *sociale armoede*. Een goed voorbeeld is het niet kunnen participeren van kinderen op school door geldgebrek bij de ouders, wat ook vaak betekent dat ouders minder betrokken raken. Ook zijn er in Rheden mensen die bijna geen netwerk hebben, en dus niet kunnen aankloppen bij familie voor tweedehands kleren of even kunnen aanschuiven bij het eten. Deze mensen raken in een sociaal isolement en zullen de stap naar de gemeente niet gemakkelijk zetten. Zij zullen outreachend benaderd moeten worden.

"Kenmerk van langdurige armoede is dat mensen steeds verder in vaardigheden achteruit gaan, omdat ze niet meer betrokken zijn bij de samenleving. Ze gaan zich afvragen of ze er nog wel bij horen en het wordt steeds moeilijker om nog actief te worden." – medewerker maatschappelijke organisatie

Inwoners met structurele budgetproblematiek vallen buiten de boot

Bij het vergroten van het bereik van de aanwezige armoede- en minimaregelingen richt de gemeente Rheden zich in haar beleid ook op enkele specifieke doelgroepen. Dit zijn: (1) jongeren, met name gezinnen met (oudere) minderjarige kinderen; (2) ouderen en (3) chronisch zieken en gehandicapten. Medewerkers van de gemeente Rheden noemen in een interview dat zij bekend zijn met de moeilijk te bereiken groepen. Dit zijn werkenden met een laag inkomen, evenals ZZP'ers die in een lastige financiële situatie zitten. Ook gezinnen met kinderen die een laag inkomen hebben zijn derhalve niet altijd in beeld bij de gemeente.

ZZP'ers hebben het vaak heel slecht. Dat is een groep die niet goed in beeld is. Ook de groep chronisch zieken is een groep die moeite heeft rond te komen en met hun ondersteuningsbehoefte naar de gemeente te gaan. Voor mensen met kinderen zijn er meer dan genoeg regelingen, maar bij chronisch zieken heb je ook vaak schrijnende gevallen met hoge ziektekosten. Financiële aanvullingen zijn geen overbodige luxe voor deze groep." – medewerker maatschappelijke organisatie

Maatschappelijke organisaties herkennen deze groepen en noemen deze ook. Zij horen via hun netwerk echter ook over andere groepen dat deze moeilijk bereikt worden. Zij noemen met name een groep inwoners met structurele budgetteringsproblemen buiten de boot vallen, waaronder ook inwoners met een verslaving. Organisaties zoals Humanitas en Schuldhulpmaatje bieden tijdelijke ondersteuning aan deze inwoners die doorgaans niet langer dan een jaar gegeven wordt. Er is een groep die moeilijk geholpen wil worden en/of geen verbetering in het gedrag laat zien of kan laten zien. Deze groep moet structureel ondersteuning krijgen bij het op orde houden van de financiën en administratie.

Op dit moment is structurele ondersteuning voor deze groep in Rheden in te beperkte mate aanwezig, terwijl dit volgens de organisaties wel nodig is. Een medewerker van de gemeente Rheden zegt in een reactie dat er wel inkomens- en budgetbeheer in huis is, waarin ook coachingstaken zijn opgenomen. In de ogen van sommige maatschappelijke organisaties is dit blijkbaar (nog) niet voldoende voor bepaalde doelgroepen.

"Ze hebben structureel moeite goed om te gaan met geld. Ze komen hier met een hele tas met formulieren die ze niet lezen. Deurwaarders komen en gaan maar de mensen verliezen het overzicht en trekken zich terug." – medewerker maatschappelijke organisatie

"De gemeente reageert bij deze groepen vooral op incidenten, het is het niet waard om voor 5 tot 10 personen een heel nieuw beleid te gaan schrijven. Na verloop van tijd zal de kennis over deze groepen dan weer verdwijnen." – medewerker gemeente Rheden

Bij risico's moet sneller aan de bel worden getrokken (preventie en vroege signalering)

Inwoners zoals hierboven genoemd hebben moeite om op tijd bij de gemeente aan te kloppen en weten de weg niet te vinden. *"Ze modderen heel lang aan, steken de kop in het zand voordat ze hulp vragen en doen domme dingen. Als er geld is gaan ze bij wijze van spreken gelijk met het hele gezin uit eten"* aldus een medewerker van een maatschappelijke organisatie die veel met deze doelgroep werkt. Een andere organisatie zegt dat mensen met schulden minder creatief zijn met het zoeken van een oplossing. Zoals in de werkgroep Armoede besproken moet daarom meer focus komen te liggen bij het **voorkomen** van schulden¹⁵.

Er is al meer ondersteuning bij schulden gekomen in de vorm van de stichting Urgente Noden, maar enkele organisaties zeggen dat dit de vraag nog niet helemaal dekt. Ook kunnen alleen professionals dit aanvragen, wat een drempel opwerpt voor inwoners die er eventueel gebruik van zouden willen maken. Er is een vraag naar een vroege signalering van mogelijke schuldproblematiek. Een goede samenwerking tussen de gemeente, maatschappelijke organisaties en betrokken instellingen is daarbij van groot belang. Vooral voor gezinnen met kinderen is preventie enorm belangrijk, benadrukken de organisaties, om generationele armoede te voorkomen. Een organisatie pleit ervoor om in elk gezin met bewindvoering per definitie aandacht te besteden aan de kinderen: zij hebben budgeteducatie en een positief rolmodel nodig om later niet in dezelfde problematiek te belanden als hun ouders. Er zouden door de gemeente en de organisaties afspraken kunnen worden gemaakt met bewindvoerders over hun signalerende rol.

"Deze regeling is op zich goed, maar lijkt wel wat op symptoombestrijding. Weer een subsidie of regeling erbij. Als je de risico's als gemeente goed in beeld hebt, heb je ook minder nood!" – medewerker maatschappelijke organisatie

Interessant initiatief: Kindambassadeurs (Stichting Leergeld)

Armoede wordt vaak overgedragen op kinderen. Een kind uit een gezin met financiële problemen kan hierdoor in een isolement raken en later ook een groter risico hebben om met dezelfde problematiek als de ouders in aanraking te komen. Maatschappelijke organisaties vertellen over zogenaamde 'ambassadeurs' die in andere gemeenten voorlichting geven aan kinderen van groep 7/8 over armoede, financiën en goed budgetteren. De (jeugdige) ambassadeurs geven bijvoorbeeld uitleg over goedkoop boodschappen doen en het onderhouden van een moestuintje.

¹⁵ https://www.zorgwelzijn.nl/Wmo/Nieuws/2017/6/Gemeente-heeft-de-plicht-om-schulden-te-voorkomen/?tid=TIDP96200X99D818A7D73848129C6B0569AB1DAF8CYI4&utm_medium=email&utm_source=20170626%20nieuwsbrief%20Zorg%20en%20Welzijn%20-%20email&utm_campaign=NB_ZorgenWelzijn

Ouderen met vermogen spreken dit niet aan

Een ander knelpunt waar organisaties op wijzen zit hem in de bekendheid met de kantelingsgedachte onder met name ouderen. Deze organisaties stellen dat er in Rheden een groep ouderen is die voldoende vermogend is ('een grote spaarpot' of een kostbaar huis), maar geen geld willen uitgeven aan zorg en ondersteuning, omdat dit voor bijvoorbeeld een erfenis wordt bewaard. Dit punt vinden veel adviseurs van de organisaties, die ouderen bezoeken, lastig om aan te snijden. Meerdere organisaties stellen voor dat de gemeente Rheden rond dit thema een campagne opzet, om ouderen hiervan bewust te maken en hen ook helpt bij het aangaan van het gesprek met hun eigen kinderen over zorg en kosten. Een medewerker van een maatschappelijke organisatie noemt: *"Mensen moet zich er bewust(er) van worden dat zij in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven."*

"Er moet een omslag gaan plaatsvinden waarbij burgers niet denken in termen van 'recht hebben op'. Dat speelt nog wel sterk." - medewerker maatschappelijke organisatie

"De zienswijze is dan: ik heb er hard voor gewerkt en er daarom nu recht op. Ze willen het geld niet aan zorg uitgeven. Ze zouden met de kinderen om tafel moeten gaan zitten: wat kunnen jullie doen en wat kopen wij in? En mensen zouden moeten gaan sparen voor zorg. De overheid zou hier campagne op kunnen voeren." - medewerker maatschappelijke organisatie

Interessant initiatief: Project Vroeg Eropaf

Vroeg Eropaf is een project waar in de gaten wordt gehouden of er sprake is van betalingsachterstanden van vaste lasten zoals de huur, belastingen, energierekening en/of verzekering. Indien er langer dan een opgegeven periode niet betaald wordt, kan men het gesprek aan gaan met deze inwoners. Zo komt men er op tijd achter of er niet meer problematiek achter de betalingsachterstand schuilt en kan men ingrijpen de problemen zich ontwikkelen en complexer worden.

Veel cliënten niet bekend met bijdrage indirecte schoolkosten

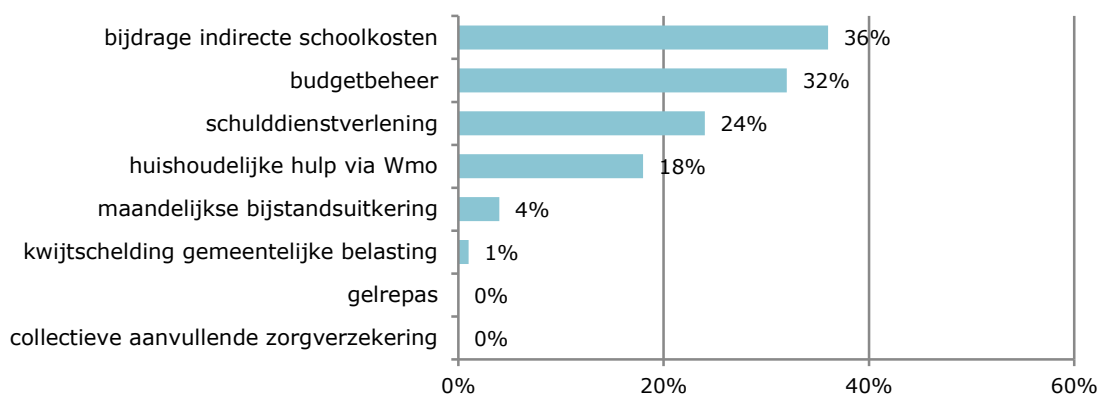
Veel gezinnen in armoede zijn niet bekend met de mogelijkheden voor ondersteuning bij schoolkosten. Stichting Leergeld kent voorbeelden van gezinnen die de opleiding van hun kind stopzetten omdat zij de schoolkosten niet meer konden opbrengen. De onbekendheid hangt samen met wisselingen in regelingen: op het gebied van schoolkosten zijn er nieuwe regelingen gekomen, bestaande regelingen zijn verruimd en andere zijn weer afgeschaft. Gezinnen hebben bovendien vaak te maken met verschillende gemeenten met verschillende regelingen. Dit alles maakt het voor veel mensen te complex. Stichting Leergeld ziet ook dat scholen vaak niet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden voor kinderen uit een gezin met een laag inkomen.

De onbekendheid van de schoolregeling blijkt ook uit de telefonische interviews met ontvangers van de Individuele Inkomenstoelage en de Individuele Bijzondere Bijstand: 36 procent¹⁶ van hen kent deze regelingen niet. Figuur 4.2 laat zien met welke andere regelingen deze groep niet bekend is. Opvallend is dat meer dan één op de drie niet bekend is met de bijdrage indirecte schoolkosten en dat een kwart tot een derde niet bekend is met ondersteuning bij schulden. Regelingen zoals de Gelrepas en de collectieve aanvullende zorgverzekering zijn bij nagenoeg alle cliënten bekend.

¹⁶ Het is niet bekend welk deel van de geïnterviewden schoolgaande kinderen heeft.

Figuur 4.1

Overzicht bekendheid diverse minimaregelingen (% niet bekend) (nmin=90)



Waardering voor opnieuw opstarten werkgroep Armoede

Maatschappelijke organisaties worden actief betrokken bij het armoede- en minimabeleid in Rheden, dat zij - net als de gemeente - als ruimhartig omschrijven. Zij onderhouden nauw contact met zowel de gemeente als onderling, maar zijn niet altijd op de hoogte van de doelen van de gemeente Rheden. Zij kennen de kantelingsgedachte en het Rhedens model wel. De komst van het sociaal café heeft hier ook aan bijgedragen. Ook waarderen zij het opnieuw opstarten van de werkgroep Armoede. Enkele verbeterpunten die worden genoemd hebben betrekking op de doelbereiking van inwoners met structurele budgetproblemen en de soms nog te curatieve aard van de regelingen die op dit moment voorhanden zijn.

Tabel 4.6

Overzicht normen externe organisatie

NORM	
Deels	De doelen van het minimabeleid zijn bekend en gedragen in de organisatie (stakeholders)
Ja	Er is draagvlak voor het minimabeleid bij de uitvoerders (stakeholders)
Deels	De werkwijze leidt niet tot (een als problematisch ervaren aantal) bezwaren (van stakeholders)
Ja	Ambtenaren en stakeholders ervaren een benadering (bij beoordeling en toekenning van de regelingen) die meer gericht is op activering
Deels	Ambtenaren ervaren een benadering (bij beoordeling en toekenning van de regelingen) die meer gericht is op inzet van eigen en sociale kracht, alvorens een maatwerkvoorziening wordt toegekend
Ja	Er is draagvlak bij ambtenaren en stakeholders voor deze aanpak

4.4 Cliëntervaringen

Dit deelhoofdstuk laat de resultaten van het telefonische onderzoek zien dat is gehouden onder inwoners die gebruik maken van de IIT- en/of IBB-regeling. Ook komen de resultaten van een groeps gesprek met leden van de Themagroep Werk en Inkomen aan bod. Eerst worden cliëntervaringen bij het aanvragen onder de loep genomen, gevolgd door de uitvoering en/of er sprake is van maatwerk en activering. Cliënten zijn meerdere malen om toelichtingen gevraagd. Met name cliënten die ontevreden waren over een bepaald aspect maakten hier gebruik van.

Zes op de tien al met al tevreden over het contact

Hoe ervaren de cliënten de benadering en het contact met de gemeente? Acht op de tien cliënten zeggen dat zij met respect zijn behandeld tijdens het contact met de gemeente Rheden. Een groep van 71 procent voelt zich gehoord door de medewerker en een iets kleiner deel van de cliënten vindt dat er samen naar een oplossing is gezocht (62 procent) en is al met al tevreden over het contact (61 procent). Het meest kritisch zijn de cliënten over het krijgen van contact, hoewel meer dan de helft hierover tevreden is, is een op de drie dat niet. Ook zegt een kwart dat er niet samen naar een oplossing is gezocht en is een op de vijf al met al ontevreden over het contact.

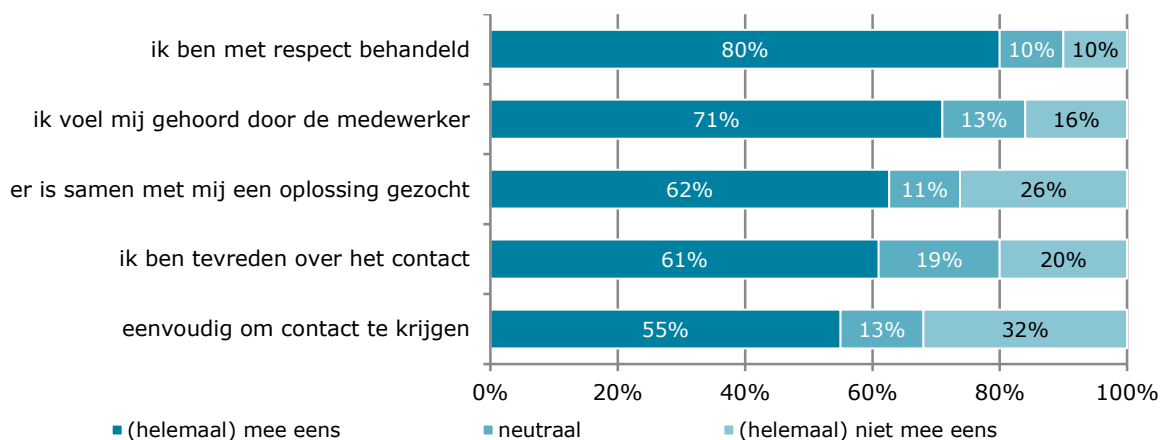


84%

van de ondervraagden heeft in de afgelopen 12 maanden contact gehad met een medewerker van de gemeente Rheden.

Figuur 4.2

Stellingen over het contact met (een medewerker van) de gemeente Rheden (nmin=61)



Interviewers vroegen om een toelichting, waarop vooral ontevreden klanten reageerden:

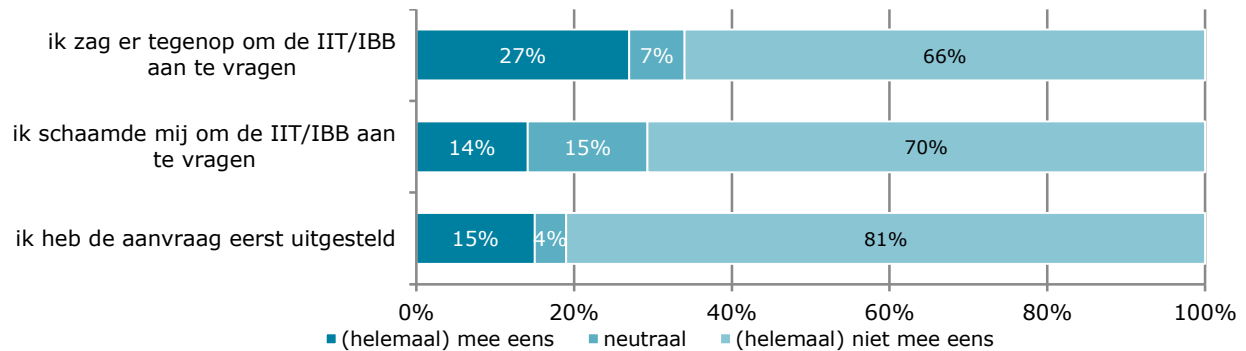
- "Ze gaan wel respectvoller om met de mensen, vanwege de reorganisatie."
- "Tijdens het contact beter communiceren wat voor regelingen er zijn."
- "Ze luisteren niet en zoeken geen oplossing. Ze kijken ook niet individueel naar mensen."
- "Contact met de gemeente is moeizaam, de lijntjes moeten korter."
- "Ligt heel erg aan de medewerker hoe het contact verloopt."
- "Te veel wisseling van contactpersonen."
- "Ze zijn moeilijk te bereiken en telkens een andere contactpersoon, je moet daarom steeds je verhaal opnieuw doen."
- "Soms is er meer inzicht nodig, vaak worden alleen de regels genoemd. Ze hebben met mensen te maken, iets meer menselijkheid mag."

Meer dan één op de vier ziet op tegen het aanvragen van een minimaregeling

De meeste inwoners die gebruik maken van de IIT en/of IBB hadden er geen problemen mee om deze regeling(en) aan te vragen. Toch is er een klein deel dat zegt hier wel moeite mee te hebben. Voor 14 procent komt dit door gevoelens van schaamte en meer dan een kwart zegt dat zij er (ook) 'gewoon' tegenop zien. Vijftien procent stelde de aanvraag in eerste instantie uit.

Figuur 4.3

Bezwaren tegen aanvragen minimaregeling (nmin=68)



Toelichtingen van cliënten over bezwaren die zij hebben:

- "Ik schaam me er niet voor. Het is wel lastig dat er zo veel stukken moeten worden meegestuurd, al is het wel vereenvoudigd."
- "Er moeten heel veel papieren mee worden gestuurd."
- "Soms weet ik niet hoe dingen moeten worden gedaan en dan zie ik er tegenop."
- "Ik schaamde me wel, maar aan de andere kant is het ook een uitweg omdat de gemeente mij wegwijs kon maken."
- "Ik zie het als een tekortkoming."

Aanvraagformulieren zijn eenvoudig in te vullen

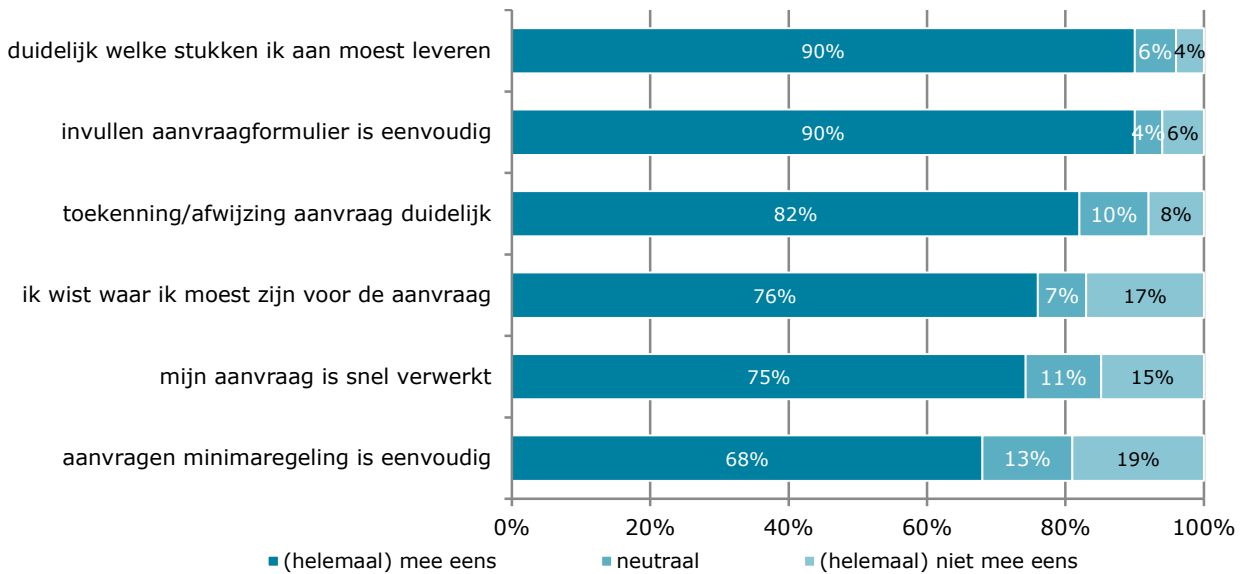
Bij het aanvragen van een minimaregeling zoals de IIT en/of IBB zijn de formulieren die ingevuld moeten worden geen struikelblok, zo blijkt uit figuur 4.4. Negen op de tien cliënten wist vooraf welke stukken aangeleverd moesten worden en vonden het invullen van het aanvraagformulier eenvoudig. Voor resp. 4 en 6 procent gold dit niet. Ook weet 82 procent waarnaar gekeken wordt bij afwijzing of toekenning van een aanvraag. In driekwart van de gevallen wisten cliënten waar zij moesten zijn en werd de aanvraag snel verwerkt. Uiteindelijk is 68 procent al met al tevreden over het aanvraagproces. Niet iedereen is tevreden: Voor één op de vijf cliënten is het aanvraagproces (te) lastig.

Enkele verbeterpunten genoemd door cliënten over het aanvraagproces:

- "Ik heb recht op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, maar dit gaat vaak mis. Ik moet steeds weer opnieuw overal toestemming voor geven."
- "De tijd om de stukken aan te leveren is te kort."
- "Er lijkt wel of er een willekeur is in het toekennen van de IBB, gelijke monniken gelijke kappen."
- "Ik heb ook een aanvraag voor kwijtschelding van de gemeentelijke belasting gedaan. Daar moet ik erg veel moeite voor doen. Ze zouden eigenlijk alles op één stapel moeten gooien en dezelfde aanvragen moeten laten doen."

Figuur 4.4

Stellingen over het aanvraagproces van een minimaregeling (nmin=70)



Voor een deel van de cliënten is meer hulp bij het aanvraagproces nodig

De meerderheid van de cliënten redt zich prima bij het aanvragen van een minimaregeling zoals de IIT of IBB. De aanvraagformulieren die worden gebruikt zijn eenvoudig in te vullen en het is duidelijk welke formulieren opgestuurd moeten worden. Toch is er een groep die buiten de boot valt in het aanvraagproces: voor ongeveer één op de vijf aanvragers is het aanvragen (te) lastig. Ook is er een groep die er tegen op ziet om een regeling aan te vragen.

Wellicht dat deze groep meer ondersteuning kan krijgen bij het contact met de gemeente Rheden. Hoewel de meerderheid tevreden is over het contact, is er ook een groep kritische cliënten. Deze groep bestaat uit grofweg een vijfde van de cliënten en deze vinden met name dat het lastig is om contact te krijgen en dat er niet samen naar een oplossing voor de hulpvraag wordt gezocht. Punten van kritiek die zij aandragen zijn 'steeds opnieuw je verhaal moeten doen' omdat er veel wisselingen van contactpersonen zijn en dat er 'te veel naar regels wordt gekeken' in plaats van naar de persoon en diens situatie. Sommige organisaties geven ook aan dat de bejegening niet altijd correct is.

"Richting onze vrijwilligers (die meegaan met cliënten naar een gesprek of intake bij de gemeente) wordt soms gezegd: waar bemoeit u zich mee? Terwijl die mensen juist heel betrokken zijn en het bovendien beleid is om steeds meer bij het netwerk/vrijwilligers neer te leggen. Het geldt niet voor alle medewerkers daar, maar sommigen stralen ronduit ongeïnteresseerdheid uit. De medewerkers van die afdeling zitten nog heel erg op de plichten" – medewerker maatschappelijke organisatie

Interessant initiatief: Formulierensteunpunt (Humanitas)

Op dit moment vindt een deel van de cliënten en een deel van de maatschappelijke organisaties dat er te veel stukken moeten worden ingeleverd. Dit maakt de aanvraag van bepaalde regelingen complexer dan sommige cliënten aankunnen. Dit speelt met name bij cliënten die een wisselend inkomen hebben en er op moeten letten om dit inkomen door te geven aan de gemeente. Doen zij dit niet, dan kan er sprake zijn van terugvordering of olopende schulden. Een formulierensteunpunt kan deze groep helpen bij het aanleveren van de juiste gegevens en daarmee irritatie en misverstanden wegnemen.

Tabel 4.7

Overzicht normen aanvraagproces minimaregeling

NORM	
Deels	Inwoners wisten waar zij naartoe konden met hun hulpvraag;
Deels	Contact opnemen met de gemeente wordt als laagdrempelig ervaren;
Deels	Indienen van een aanvraag wordt als laagdrempelig ervaren;
Ja	Hulpvragen worden snel behandeld;
Deels	Inwoners met een hulpvraag voelen zich gehoord;
Ja	Inwoners met een hulpvraag voelen zich met respect behandeld;
Ja	Uitgangspunten voor toekenning van de regelingen zijn bekend en begrijpelijk voor de aanvrager.

Kwart vindt dat er geen rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden

Bij het toekennen van de IIT en/of IBB-regeling wordt niet altijd rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de cliënt. Een kwart van de cliënten is hier ontevreden over. Ook is voor een even grote groep de aangevraagde regeling niet de juiste oplossing voor de problemen die er spelen. Voor meer dan de helft van de cliënten geldt dat het bovenstaande wél naar wens is verlopen.

In reacties zeggen cliënten het volgende:

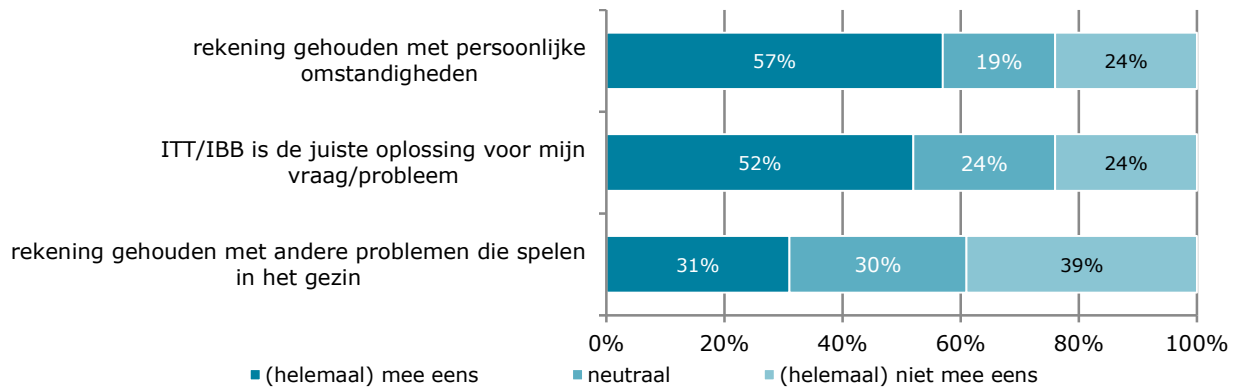
- *"De Gelre pas is niet toereikend voor gezinnen. De vorige regeling was beter, je kon bijvoorbeeld uitzoeken welke sport je voor je kind wilde. Nu staat alles vast. Als je naar het dierenpark wil moet je met je pasje en bonnetje in de rij gaan staan. Dat is heel kleinerend."*
- *"Het zijn regelruiters, als je er niet tussen past dan val je er buiten. Soms voelt het alsof je een crimineel bent."*
- *"Er wordt geen rekening gehouden met grote gezinnen."*
- *"Heel fijn dat deze regelingen er zijn. Maar als je onder de armoedegrens leeft zijn deze regelingen niet alleen broodnodig maar ook niet toereikend."*

Interessant initiatief: Gastvrouwen en -heren (themagroep Werk en Inkomen)

In het groeps gesprek met de cliëntenraad sociaal domein kwam eveneens naar voren dat cliënten de behandeling aan de balie soms als niet klantvriendelijk ervaren. Volgens die cliëntenraad is het emotioneel zwaar om aan te kloppen bij de gemeente voor ondersteuning, waarbij (ook) gevoelens van schaamte (mee)spelen. Inzicht in wat dit met inwoners doet ontbreekt soms. Zij opperen daarom voor het inzetten van een gastvrouw of gastheer bij de ontvangst in de balie. Deze kan de inwoners ontvangen en hen alvast voorbereiden op het gesprek door hen te wijzen op folders en te fungeren als vraagbaak.

Figuur 4.5

Stellingen over maatwerk bij toekenning minimaregeling (nmin=61)



Tabel 4.8

Overzicht normen aansluiting bij behoefte

NORM	
Deels	De oplossing sluit aan bij de behoefte van de hulpvrager;
Deels	De oplossing houdt rekening met de persoonlijke omstandigheden van de hulpvrager

Medewerker brengt eigen kracht niet vaak naar voren

In de gesprekken met cliënten vragen medewerkers van de gemeente weinig naar wat de cliënt of de omgeving van de cliënt zelf kan doen om een oplossing voor het probleem te vinden, zo is te zien in figuur 4.6. In gemiddeld één op de vijf gesprekken komt eigen kracht naar voren. Cliënten zijn verdeeld over de vraag of dit redelijk is. Een derde vindt het wel redelijk, een derde niet en een derde heeft er geen mening over.

'Wat vindt u er van dat de gemeente bij de aanvraag bespreekt welke oplossing de aanvrager zelf heeft gezocht en wat de omgeving kan doen?' (n=80)

- Dit vind ik redelijk: 31%
- Dit vind ik niet redelijk: 35%
- Geen mening: 34%

Cliënten die toelichten waarom het vragen naar eigen kracht redelijk is:

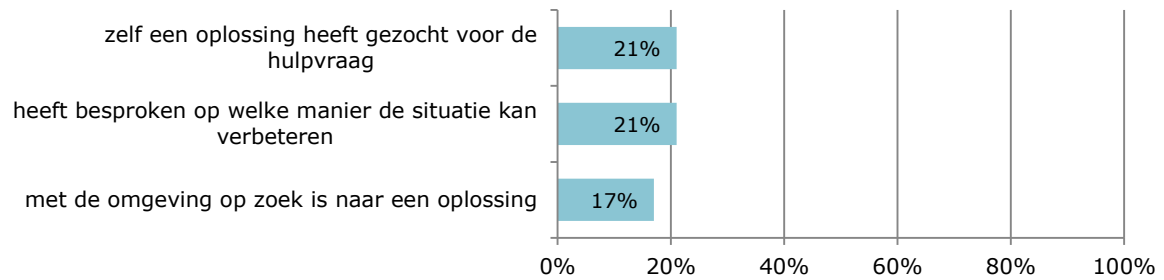
- "Als je zelf wat kunt regelen, dan moet je dat gewoon doen."
- "Dit is een normale vraag."
- "Ik snap wel dat dit gebeurt. Ik vind het wel vreemd dat ondanks mijn slechte gezondheid het ieder jaar weer wordt gevraagd."
- "In mijn geval is het wel onredelijk, mijn situatie is al jaren niet veranderd. Waarom wordt die vraag gesteld?"

En waarom het onredelijk is:

- "De gemeente kan niet beoordelen wat in mijn situatie wel of niet mogelijk is."
- "Je kan je problemen niet gewoon bij de burens of vrienden neerleggen."
- "Ik kom alleen met een hulpvraag als het echt niet anders kan."
- "Niet iedereen heeft een omgeving die hen kan helpen."
- "Mensen doen een aanvraag niet zomaar. Dit is al een enorme drempel. Die drempel wordt daarmee alleen maar hoger."
- "Ze hebben zich er niet mee te bemoeien. De regeling is er voor mensen, iedereen heeft er recht op."

Figuur 4.6

'De medewerker van de gemeente heeft gevraagd of de cliënt...' (nmin=68)



80%

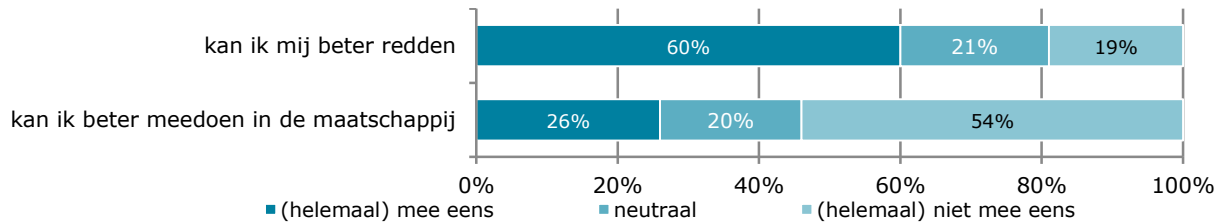
Zoekt eerst hulp in de eigen omgeving als zij een probleem hebben, 72 procent zou aankloppen bij een algemene voorziening.

Zestig procent kan zich beter redden dankzij IIT/IBB

Het uiteindelijke doel van het verstrekken van de Individuele Inkomensvoetstuk en Individuele Bijzondere Bijstand is dat aanvragers zich beter kunnen redden en uiteindelijk ook beter mee kunnen doen in de maatschappij. Zes op de tien cliënten zegt zich beter te kunnen redden na het ontvangen van de regeling(en). Deze regelingen hebben echter niet direct effect op het beter participeren aan de samenleving. Slechts 26 procent zegt hierdoor beter mee te kunnen doen.

Figuur 4.7

Effecten van de IIT / IBB op cliënten



Voorbeelden van wat de regeling(en) toevoegen:

- "Als er iets stuk is kan ik het makkelijker vervangen."
- "Ik kom uit een lastige situatie, hiermee kan ik belastingen terugbetalen."
- "Een keer naar de kapper en de extra dingen die ik normaal niet kan van 50 euro per week."
- "Het geld is niet toereikend, ik kan niet beter meedoen in de maatschappij maar wel beter rekeningen betalen."
- "Soms sta je rood en dan kun je dat aflossen, dan hou je nog wat over."
- "Hierdoor blijf ik schuldvrij."

En wat er beter kan:

- "Niet zo kortaf zijn. Als ik vraag of ik wat meer kan krijgen, krijg ik zonder toelichting 'nee' te horen."
- "Tegemoetkoming in de medische kosten."
- "Aanbod van Gelrepass mag ruimer, bijv. tegemoetkoming in vervoerskosten."
- "Dezelfde contactpersoon en beter luisteren naar de persoonlijke situatie."
- "Helpen naar werk. Vooral voor alleenstaanden met kinderen die passende uren werken."

Clïëntvertegenwoordigers zien rol voor ervaringsdeskundigen

Uit de brainstorm met de themagroep Werk en Inkomen kwamen een aantal successen, verbeterpunten en verbeterideeën naar voren (zie tabel 4.9). De cliëntvertegenwoordigers zien vooral veel mogelijkheden voor verbetering van de bejegening vanuit de gemeente, waarvan ze aangeven dat deze sterk verschilt per medewerker. Zij vinden het vooral belangrijk dat er een vaste contactpersoon per cliënt is. De inzet van een gastheer/gastvrouw in de wachtruimte is verder een idee om de klantvriendelijkheid te vergroten. Verder zien zij mogelijkheden om vanuit hun eigen rol en ervaring gemeentemedewerkers meer feeling te laten krijgen met de mens aan de andere kant van het loket (door het eigen verhaal te vertellen of vragen te beantwoorden in een medewerkerstraining).

Zij geven aan dat er veel aanbod voor minima is in Rheden, ook informeel, waarbij ze bijvoorbeeld activiteitencentrum 'de Magneet' roemen als belangrijk laagdrempelig ondersteuningsaanbod. De Gelrepas biedt minima veel extra mogelijkheden, maar voor ouderen sluit dit aanbod minder goed aan. Gezinnen die weliswaar voldoende verdienen, maar veel kinderen hebben, zouden ook gebruik van het aanbod moeten kunnen maken. Verder vinden zij het van groot belang dat ouderen in de wijken meer in de gaten worden gehouden, zoals dat vroeger via de wijkverpleegkundige gebeurde. Regelmatige bezoeken zijn nodig alsook handvatten voor 'wat te doen' als er een vermoeden is van problematiek.

Verder zouden zij als themagroep vaker een bijdrage willen leveren aan het armoedebeleid, door ideeën aan te leveren vanuit brainstorms. Zij nodigen de gemeente dan ook van harte uit (vaker) gebruik te maken van hun denkracht en ervaring.

Tabel 4.9

Uitkomst brainstormsessie met themagroep Werk & Inkomen

SUCCESSEN	VERBETERPUNTEN	VERBETERIDEEËN
<i>Bekendheid aanbod</i>		
Folders Voorlichting scholen	Veel onbekendheid Onduidelijk op website	<ul style="list-style-type: none"> • Persoonlijke benadering (jong en oud): gastvrouw, wijkteams, scholen • Regiobode • Voorlichting jeugd/budgetbeheer
<i>Bejegening</i>		
1-op-1 benadering Vaste contactpersoon	Hautaine benadering Negatieve houding Niet serieus nemen Inlevingsvermogen	<ul style="list-style-type: none"> • Cursus klantgerichtheid met inzet van themagroep • Mobiele bus (info) • Toon van de taal aanpassen ('moeten') • Houding veranderen/coulantere opstelling • Vaste contactpersoon • Geef ook eens een pluim/schouderklop
<i>Aanbod</i>		
Gelrepas Er is veel Zorgverzekering AC de Magneet	Budget voor sporten Ouderaanbod Uitbreiding verz. Pakketten Te lange termijnen (regels/voorwaarden)	<ul style="list-style-type: none"> • Ook voor > 120% groep • Schoolzwemmen • Gratis lidmaatschap sport/clubs • Eerdere ondersteuning • 2e hands goederen
<i>Drempels / toegankelijkheid</i>		
Uitbreiding bereikbaarheid Snel geholpen	Bewijsstukken Steeds weer opnieuw Schaamte/taboe Ingewikkeldheid Privacy Slechte bereikbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> • Meer delen van informatie • Ouderen aanspreken / in de gaten houden

Tabel 4.10

Overzicht normen activering en eigen kracht

NORM	
Nee	Aanvragers en gebruikers van de regelingen worden meer op eigen- en sociale kracht aangesproken
Deels	Hulpvragers zoeken eerst naar alternatieven voor zij een beroep doen op een regeling
Deels	Hulpvragers weten hun sociaal netwerk aan te spreken en vinden daar ook ondersteuning
Deels	Hulpvragers zijn beter in staat zichzelf te redden ¹⁷
Deels	Gebruikers kunnen beter participeren in de maatschappij ¹⁸ .

¹⁷ Deze norm is beantwoord aan de hand van de reacties van cliënten die een IIT/IBB hebben ontvangen. Er is niet gevraagd naar andere regelingen.

¹⁸ Idem.

5

HOOFDSTUK

Evaluatie



5. Evaluatie

5.1 Monitoring

Uit de gesprekken met de maatschappelijke organisaties en het telefonisch onderzoek komen enkele aandachtspunten naar voor waaraan de gemeente Rheden kan werken. Dit hoofdstuk gaat verder in op de methoden die de gemeente Rheden hanteert om het beleid te toetsen en te verbeteren. Daaropvolgend wordt de effectmeting behandeld en tot slot wordt de rol van de gemeenteraad nog kort belicht.

Gemeente maakt gebruik van verschillende evaluatiemethoden

De gemeente Rheden gebruikt verschillende methoden en onderzoeken om een vinger aan de pols te houden rondom het armoede- en minimabeleid. Door continue evaluatie – mede vanuit gesprekken met samenwerkingspartners en adviesraden - sturen zij beleid bij. Er wordt met regelmaat gekeken naar de regelingen in delen of als geheel, zo blijkt uit het gesprek met de wethouder. Door in gesprek te gaan met partners wil de gemeente Rheden niet alleen het bereik vergroten, maar ook het aanbod binnen de regelingen. Om dit te bewerkstelligen maken zij onder meer gebruik van:

- NIBUD minima-effect rapportages in 2012, 2014, 2015 en 2017;
- Cijfers op www.waarstaatjegemeente.nl;
- Cliëntervaringsonderzoeken.

De gemeente erkent dat door de omvang van het sociaal domein het soms lastig is om grip op de cijfers te krijgen. Om deze reden is de gemeente voornemens een sociale monitor te ontwikkelen, waarvoor vorige zomer de werkgroep Sociaal Domein in het leven is geroepen. De huidige monitoropzet, nu nog ingericht langs de lijnen van de drie wetten van het sociaal domein, haakt aan bij de monitor van de gemeente Wageningen.

"Bij monitoring moet je ook vaak een langere adem hebben. Alles wat nu ingezet wordt kan pas over 3 jaar worden gemeten. Daarnaast worden soms andere cijfers gebruikt voor vergelijkingen, zo gebruikt het CBS een grotere doelpopulatie, waardoor het bereik daalt. De gemeente Rheden kijkt mede hierdoor ook niet alleen naar bijv. het aantal pashouders, maar ook naar het gebruik van de passen." – medewerker gemeente Rheden

Evaluatie opgenomen in P&C-cyclus

Intern wordt de inhoud van het beleid eens in de vier jaar besproken, uitkomsten en cijfers van het armoede- en minimabeleid staan twee keer per jaar tijdens de algemene beschouwingen en de begrotingsbehandeling op het programma. In de programmabegroting staan doelen waarop beleid verantwoord wordt.

Daar waar de uitgangssituatie, definities van de doelgroep en de streefwaarden bekend zijn, is het mogelijk om op 'harde feiten' – output - te evalueren, zoals met het bereik van de regelingen en het al dan niet optreden van armoedeval. De 'zachte gegevens' – outcome - zijn lastiger te meten. De gemeente reageert adequaat op aandachtspunten vanuit maatschappelijke organisaties door lacunes in het beleid aan te passen. Of daardoor daadwerkelijk de prestaties van het minimabeleid verbeteren, is lastig vast te stellen.

Figuur 5.1

Voorbeeld van een doelstelling op het gebied van armoede- en minimabeleid

(bron: Rhedense programmabegroting 2017)

3. Subdoelstelling:

De Rhedense huishoudens die dat nodig hebben, maken gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen .

Streefwaarden:

1. Het bereik van de voorzieningen binnen het armoedebeleid stijgt in 2017 met 10% t.o.v. 2015. In 2015 heeft 65% van de doelgroep gebruik gemaakt, van tenminste één van de voorzieningen (3.111 personen van de in totaal 4.800 mensen binnen de doelgroep).

Prestaties:

- 1.1 Het jaarlijks monitoren van alle voorzieningen binnen het armoedebeleid.
- 1.2 Het vergroten van de bekendheid van de verschillende voorzieningen door middel van het blijven inzetten op communicatie.
- 1.3 Aanbod van voorzieningen steeds beter aan laten sluiten op de behoefte van de inwoner.

Zo is er onderzoek gedaan naar de tevredenheid van gebruikers van de Gelrepas, maar het is niet altijd vast te stellen of deze tevredenheid aansluit op de doelen van het armoedebeleid. De doelstellingen op outcome-niveau zijn daarvoor nog niet voldoende SMART geformuleerd. Wel kan geconcludeerd worden dat de gemeente Rheden het aanbod van de Gelrepas heeft aangepast op de uitkomsten van het onderzoek. Hierop is het gebruik van de Gelrepas ook toegenomen. Een toename van het gebruik (output) betekent in de ogen van de onderzoekers niet automatisch dat de gebruikers ook meer tevreden zijn met het product (outcome). Binnen dit voorbeeld kan er gekeken worden naar twee definities van 'behoefte', enerzijds de behoefte van de totale groep (de vraag) en anderzijds de behoefte van de individuele cliënt. Doordat de definitie van behoefte niet duidelijk is, kan niet gesproken worden van een doelstelling die voldoende SMART is geformuleerd. Zo kunnen er wel meer inwoners gebruik maken van een voorziening, maar dat zij ondanks het gebruik nog niet volledig voorzien zijn in hun individuele behoefte, bijvoorbeeld door een te lage bijdrage.

De portefeuillehouder erkent dat door de omvang van het sociaal domein het soms lastig is om grip op de cijfers en prestaties te krijgen. Er is bovendien een adviesraad ingesteld - de adviesraad Sociaal Domein Rheden - Rozendaal - die wordt geïnformeerd over de voortgang en de resultaten van het beleid en suggesties kan doen voor bijsturing. Op dit moment is de brede adviesraad betrokken bij de tussentijdse evaluatie van het minimabeleid en bij een andere evaluatie in het kader van de financiële toegankelijkheid van de Wmo-voorzieningen. De werkgroep Armoede is weer nieuw leven ingeblazen. Dit ook op verzoek van de deelnemende maatschappelijke partners. Deze partners komen achter de voordeur bij de (kwetsbare) inwoner. Om deze reden kunnen zij vaak gerichte adviezen geven.

"We houden de vinger goed aan de pols. We gaan voor een 8." - interview met wethouder

"Het brede beleid is gelijk een succesfactor. Er zijn veel mogelijkheden om te handelen op armoede, zowel curatief (inkomensaanvullend) als preventief." - medewerker gemeente Rheden

Opzet monitor sociaal domein ontworpen

De gemeente Rheden gebruikt een monitoringsbeleid wat informatie geeft voor college (sturing) en ambtenaren (operationeel). Daarnaast wordt in de reguliere P&C-cyclus verantwoording afgelegd over de gerealiseerde beleidsdoelen en de financiële aspecten. In het gesprek met de wethouder is naar voren gekomen dat er is gewerkt aan een monitor sociaal domein. Er is nu een monitoropzet, nog sectoraal in gericht langs de lijnen van de drie decentralisaties waaraan nu doelen gekoppeld gaan worden. De monitor(opzet) haakt aan op de monitor van de gemeente Wageningen.

Tabel 5.1

Overzicht normen monitoring

NORM	
Ja	Er zijn afspraken vastgelegd over het monitoren van de uitvoering en geleverde kwaliteit;
Ja	De kwaliteit van de uitvoering wordt daadwerkelijk vastgesteld;
Ja	Er zijn afspraken over het gebruik van de uitkomsten van monitoring;
Deels	de doelen van het minimabereik zijn SMART geformuleerd;
Ja	er is zicht op de uitgangssituatie;
Ja	er vindt daadwerkelijk monitoring van het doelbereik plaats
Ja	er vindt periodieke evaluatie van het doelbereik plaats;

5.2 Effecten

NIBUD: 'Geen armoedeval'

Een belangrijk element van de monitoringsinstrumenten die de gemeente Rheden gebruikt is de periodieke minima-effect rapportage uitgevoerd door het NIBUD¹⁹. Centrale vraag hierin is: *'Wat is het effect van landelijke en lokale inkomensondersteunende regelingen op de financiële positie van huishoudens met een laag inkomen in de gemeente Rheden?'*

Voor dit onderzoek is gekeken naar de rapportages van 2012, 2015 en 2017. Uit de vergelijking kan direct geconcludeerd worden dat door het Rhedense minimabeleid een armoedeval onder inwoners met een laag inkomen wordt voorkomen. In 2012 spreekt het Nibud nog van *'een positief effect op de bestedingsruimte van inwoners, waar wel sprake is van een armoedeval bij (eenouder)gezinnen met kinderen.'* In 2017 is de conclusie: *'Er treden als gevolg van het minimabeleid geen armoedevallen op en de gemeente kent dan ook een evenwichtig minimabeleid.'*

Toename in gebruik van de minimaregelingen

De onderstaande tabel (tabel 5.2) laat zien dat zowel het aantal inwoners dat gebruik maakt van een minimaregeling is toegenomen, als het doelbereik in percentage van de totale doelgroep. Het valt met name op dat tussen 2014 en 2015 het aantal inwoners dat gebruik maakt van een minimaregeling aanzienlijk is toegenomen. Dit lijkt het directe gevolg van de reclamecampagne die gevoerd is door de gemeente Rheden. In 2016 is de omvang van de doelgroep toegenomen, een gevolg van het verruimen van de norminkomens. Dit is niet ten koste gegaan van het doelbereik van de regelingen, dat met ongeveer drie procent zelfs is toegenomen ten opzichte van het jaar ervoor.

Tabel 5.2

Gebruik minimaregelingen 2014-2016

JAAR	TOTAAL MINIMAREGELINGEN	TOTAAL DOELGROEP	DOELBEREIK IN %
2014	2230	4800	46%
2015	3007	4800	63%
2016	3361	5100	66%

"De gebiedsteams moeten nog verder doorontwikkeld worden. We moeten de systemen daarop nog nader inrichten, we maken daar een project van vanuit de visie hoe we onze inwoners willen bedienen: zo dicht mogelijk bij hen, weinig administratieve lasten, de gesprekken voeren bij de mensen thuis en vanuit de dorpshuizen. Daarvoor zijn meer fysieke locaties nodig waar de gesprekken plaatsvinden." – interview met wethouder

¹⁹ Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

Evenwichtig armoede- en minimabeleid, focus op doelbereik behouden

Het NIBUD concludeert dat er in Rheden sprake is van een evenwichtig armoede- en minimabeleid en doet in haar rapport enkele aanbevelingen ten aanzien van de in Rheden aanwezige minimaregelingen. Op basis van de gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente Rheden, maatschappelijke partners en het telefonische onderzoek onder cliënten worden hieronder enkele aanvullende overwegingen aangeboden.

NIBUD Advies 1: 'Voor huishoudens die moeten rondkomen van het minimum en moeite hebben met hun financieel beheer, is het aan te bevelen om cursussen en begeleiding op dit vlak aan te bieden.'

Uit dit onderzoek blijkt dat er een groep inwoners is met structurele en complexe schulden- en budgetteringsproblematiek. Cursussen en begeleiding zijn een goede methode om deze groep één-op-één te spreken, waarbij er ook mogelijkheden zijn voor preventie en het vergroten van het doelbereik van de bestaande regelingen.

NIBUD Advies 2: 'Het gebruik van lokale regelingen stimuleren door hieraan publiciteit te geven en de toegang tot deze regelingen te vereenvoudigen.'

De bevindingen van dit onderzoek sluiten zich bij dit advies aan. Vereenvoudiging van de regelingen kan ook tot stand komen door bijvoorbeeld besluiten met een termijn van meerdere jaren uit te geven.

NIBUD Advies 3: 'Maak met de woningcorporaties (prestatie)afspraken over de hoogte van de huur en de huurstijging voor huishoudens met een laag inkomen.'

Voeg aan deze afspraken toe dat er melding wordt gemaakt indien er sprake is van huur- of betalingsachterstanden over een nader te bepalen periode²⁰. Op deze manier kan er sneller preventief actie ondernomen worden door de gebiedsteams en/of maatschappelijke partners en wordt eventuele problematiek snel aangepakt.

NIBUD Advies 5: 'Vermogensnorm voor kwijtschelding te verruimen, met een advies voor een minimumbuffer van 3.300 euro voor een alleenstaande en 6.000 euro voor een paar met vier kinderen.'

Indien er richtlijnen voor vermogens worden opgesteld kan het verstandig zijn ook rekening te houden met inwoners die over veel eigen vermogen beschikken en zelf een grote(re) bijdrage kunnen leveren aan bijvoorbeeld zorg. De kantelingsgedachte is nog niet bij iedereen aanwezig. Indien er nieuwe richtlijnen voor vermogensnormen komen, kan ook hier mee rekening gehouden worden.

NIBUD Advies 8: 'De collectieve ziektekostenverzekering actief promoten, zodat iedereen die er recht op heeft van het dekkingsvoordeel gebruik kan maken en minder aanspraak hoeft te doen op de bijzondere bijstand.'

In recente jaren is veel aandacht uitgegaan naar gezinnen met (jonge) kinderen. Uit dit onderzoek is gebleken dat chronisch zieken een doelgroep zijn die vaak voor hoge kosten komen te staan. Een goede dekking binnen de collectieve ziektekostenverzekering kan financiële druk op deze groep wat verlichten en daarmee kunnen vooral enkele schrijnende gevallen worden ondersteund. Ook andere regelingen, bijvoorbeeld een maatwerkoplossing via de Wmo, waar deze groep mogelijk gebruik van kan maken, kunnen gelijktijdig (extra) onder de aandacht gebracht worden.

²⁰ <http://www.doras.nl/Geldzaken/vroeg-eropaf>

NIBUD Advies 10: 'Regelingen schoolgaande kinderen in stand houden.'

Zowel uit de stakeholdersinterviews als uit het telefonisch onderzoek onder cliënten komt naar voren dat een deel van de doelgroep niet bekend is met de bijdrage indirecte schoolkosten. Vergroten van de bekendheid van deze regeling is daarom aan te bevelen.

Tabel 5.3

Normen effectmeting

NORM	
Ja	er is zicht op de omvang en samenstelling van de doelgroep voor het minimabeleid;
Ja	het aantal minima dat gebruik maakt van de regelingen is in beeld;
Ja	er zijn ambities geformuleerd voor het bereik van de regelingen;
Deels	er is een strategie geformuleerd om deze ambities te bereiken;
Deels	het niet-gebruik van de regelingen is in beeld (de omvang en kenmerken van de groep niet-gebruikers, en de redenen);

5.3 Rol gemeenteraad

Onderdeel van het onderzoek was een groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad. Alle fractiespecialisten zijn hiervoor uitgenodigd. Uiteindelijk namen vijf raadsleden of –volgers van vier verschillende partijen deel aan het gesprek, waarin is gesproken over de rol van de gemeenteraad met daarbij specifieke aandacht voor de controlerende rol die de raad vervult.

Omdat niet alle fracties aanwezig waren, vertegenwoordigen de naar voren gebrachte meningen niet per se het standpunt van 'de raad'. De aanwezige raadsleden verschillen bovendien onderling sterk van standpunt.

Gemeenteraad ervaart af en toe te weinig grip op de situatie in het sociaal domein

De gemeenteraad is betrokken geweest bij het opstellen van het beleidskader en stelt met regelmaat vragen over de stand van zaken van het beleid. Periodieke informatievoorziening aan de raad is nodig om een gevoel te krijgen bij de huidige stand van zaken.

Enkele raadsleden geven aan dat het onderwerp minimabeleid enigszins overvleugeld wordt door de onderwerpen van de drie decentralisaties. Om grip te krijgen op de huidige situatie van minima in Rheden is valide data noodzakelijk. Deze is er volgens sommige partijen wel in voldoende mate – indien men zich in de stukken verdiept – en volgens andere partijen in onvoldoende mate of onvoldoende inzichtelijk. Indien er vragen worden gesteld over thema's binnen het armoede- en minimabeleid is het soms lastig om de gewenste cijfers boven tafel te krijgen. Voorbeelden die worden aangedragen gaan over niet-gebruik van voorzieningen en werkweigering binnen de bijstand, hoewel enkele raadsleden lieten weten dat zij een beargumenteerde reactie kregen indien cijfers niet voorhanden waren. Er zijn bij het opstellen van het beleid ruime kaders meegegeven. Daarmee wordt volgens een raadslid dan ook een deel van de controle en grip weggeven. Verschillende raadsleden geven aan dat er inmiddels meer behoefte is aan controle en grip op het armoede- en minimabeleid.

Reactie wethouder:

"Het beleid staat eens in de vier jaar op de agenda en twee keer per jaar bij de algemene beschouwingen en de begrotingsbehandeling. Daarnaast zijn er minima-effect rapportages van het NIBUD, uitgevoerd in 2012, 2014, 2015 en 2017. Dat het armoede- en minimabeleid wegvalt in integraal sociaal beleid, is dat niet juist de bedoeling? We houden goed de vinger aan de pols."

"De werkgroep Sociaal Domein is opgericht en bedoeld om de raad meer ruimte en inspraak te geven. Het College van B&W doet dan een voorzet en de Raad kan hier op reageren. Dit is een samenspel. In de werkgroepsetting kan de raad vragen stellen of een amendement indienen om het te wijzigen. Diepgang en SMART maken van ambities binnen het sociaal domein. Zo heeft de raad nog iets meer ruimte."

Tabel 5.4

Overzicht normen rol gemeenteraad

NORM	
Ja	De raad is betrokken bij vaststelling van het beleid;
Ja	De raad wordt geïnformeerd over de voortgang van het beleid;
Ja	De raad wordt geïnformeerd over de effecten van het beleid;
Deels	De raad ontvangt genoeg informatie om een controlerende functie te kunnen uitoefenen;
Deels	De raad ontvangt genoeg informatie om het beleid bij te kunnen sturen indien gewenst

1

BIJLAGE

Normenkader

Bijlage 1. Normenkader

Onderzoeksvragen

1. Hoe heeft de omvang van armoede en minima zich ontwikkeld in Rheden en wat is de stand van zaken?
 - Hoe ontwikkelt zich het aantal aanvragen/som van IBB en IIT, en welke ontwikkelingen zien we bij de andere regelingen?
 - In hoeverre is er sprake van verschuivingen tussen de regelingen IIT en IBB (onderling) en met andere regelingen (Gelrepas, Kindpakket, Wmo) samenhangen?
 - Hoe ontwikkelt de uitvoeringslast zich?
2. Wat zijn de subdoelen van het minimabeleid?
3. Komen de doelen overeen of wijken ze af van de subdoelen van het minimabeleid dat andere gemeenten voeren?
4. Welke instrumenten en middelen wil de gemeente inzetten om de (sub)doelen te bereiken?
5. Hoe wordt het minimabeleid georganiseerd en uitgevoerd?
6. Hoe meet de gemeente de prestaties?
7. In hoeverre worden de (sub)doelen van het beleid bereikt?
 - Hoe wordt de toegankelijkheid ervaren?
 - Hoe is de aansluiting vraag & aanbod?
 - Als hoe ruimhartig wordt de toekenning ervaren?
 - In hoeverre wordt eigen en sociale kracht aangesproken en hoe wordt dit ervaren? (Rhedens models)
 - Meer specifiek: idem voor de activeringsgedachte?
 - Wat zijn de ervaren successen, knelpunten en verbeterpunten?
8. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het minimabeleid?

Beleid

In het beleidshoofdstuk komt onder meer aan de orde óf er sprake is van beleid (bijvoorbeeld in de vorm van een nota Armoede/minimabeleid Domein) en wat de kwaliteit hiervan is. Hiervoor wordt onder meer naar de actualiteit en de volledigheid van het beleid gekeken. Bevat het beleid concrete doelen, beoogde effecten, een overzicht van de middelen en een afbakening van de rollen van het college, de raad, of de ambtelijke organisatie?



Onze hoofdnormen voor dit onderdeel zijn:

- ⌚ er is sprake van een actueel kader;
- ⌚ er liggen duidelijke algemene uitgangspunten;
- ⌚ het beleid biedt handvatten voor uitvoering;
- ⌚ het beleid biedt handvatten voor monitoring;
- ⌚ het budget voor armoede/minimabeleid ligt beleidsmatig vast;
- ⌚ het beleid is bekend, gedragen en verankerd in organisatie;
- ⌚ de raad is betrokken bij vaststelling van het beleid.

Daarnaast vergelijken we het armoedebeleid van de gemeente Rheden – specifiek mbt de IBB en IIT - met dat van drie vergelijkbare gemeenten.

Praktijk

De eerste vraag die we ons stellen bij de analyse van de praktijk is in hoeverre deze zich verhoudt tot de gestelde beleidskaders. Welke doelen worden gesteld voor de individuele trajecten, welke middelen worden ingezet, welke rol spelen de verschillende gremia gedurende zo'n traject? Als er sprake is van een afwijkend beeld, gaan we op zoek naar de redenen hiervoor. Is het beleid verouderd en achterhaald, te ambitieus, of onvoldoende geborgd?

Onze hoofdnormen voor dit onderdeel zijn:

- ⌚ het beleid werkt door in de praktijk;
- ⌚ er is een duidelijke en consequente inzet op activering, sociale en eigen kracht (het Rhedens model) zichtbaar
- ⌚ werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd
- ⌚ minima krijgen de gewenste ondersteuning.

Effecten

Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van het beleid kijken we in hoeverre de beoogde maatschappelijke effecten zijn bereikt. Dit wordt nog nader ingevuld vanuit het beleidsonderzoek waarin we de beoogde doelen voor maatschappelijke effecten in kaart brengen.

De hoofdnormen voor dit onderdeel zijn;

- ⌚ Er is sprake van een maatwerk aanpak voor minima
- ⌚ Het gebruik van eigen kracht / sociale kracht is vergroot
- ⌚ De activering is vergroot
- ⌚ Minima krijgen ondersteuning die zoveel mogelijk aansluit op hun persoonlijke (thuis)situatie, mogelijkheden en sociale netwerk
- ⌚ De uitvoeringskosten zijn in verhouding.



A. De situatie van de minima in Rheden: feiten, ontwikkelingen en kengetallen

Onderzoeksvraag 1: Hoe heeft de omvang van armoede en minima zich ontwikkeld in Rheden en wat is de stand van zaken?

Dit is een empirische achtergrondvraag die vooral ten doel heeft de feitelijke situatie en ontwikkelingen op het gebied van armoede in Rheden in kaart te brengen. Omdat het voornamelijk empirische vragen zijn, zijn hieraan geen normen en toetsingsvragen gekoppeld. We bieden de meest actuele gegevens en indien mogelijk een beeld van de ontwikkeling (meerjarenbeeld) en referentiegegevens. Deze informatieve onderzoeksvragen beantwoorden deels ook de vragen over de effecten van het armoedebeleid (vraag).

Onderzoeksvragen

Hoe is de inkomenssituatie van de inwoners van Rheden?

Hoeveel inwoners en huishoudens leven op en rond het sociaal minimum?

Wat zijn de kenmerken van minima-inkomens (huishoudtypen, leeftijdsverdeling).

Hoeveel mensen ontvangen een uitkering?

Hoeveel kinderen groeien op in gezinnen met een minimuminkomen?

Hoe is het gebruik/aanvraag van de IBB en de IIT en hoe is dat van de andere regelingen van het minimabeleid?

Wat zijn de uitgaven aan de regelingen en hoe verhouden deze uitgaven zich tot de begroting?

Wat is de uitvoeringslast in de zin van uitgaven?

Welke positie neemt de gemeente Rheden hiermee in ten opzichte van het landelijk beeld / referentiegemeenten?

Hoe ontwikkelt de situatie zich sinds enkele jaren (vanaf start kadernota?) – op bovenstaande indicatoren - in Rheden?

B. Het Armoedebeleid: gemeentelijke visie en beleidsdoelstellingen en vergelijking met referentiegemeenten

Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de (sub)doelen van het minimabeleid?

Onderzoeksvraag 3: Welke instrumenten en middelen wil de gemeente inzetten om de (sub)doelen te bereiken?

Naast de feitelijke beschrijving van de beleidsdoelen, subdoelen en instrumenten/middelen, zijn hierbij de volgende normen aan de orde:

Norm: er is een samenhangend beleidskader omtrent het minimabeleid met heldere doelen

Toetsingscriteria

- 🕒 er is sprake van een actueel kader (niet verlopen);
- 🕒 er is sprake van een duidelijke visie;
- 🕒 er is een gemeentelijke definitie van armoede;
- 🕒 er zijn doelstellingen voor het armoedebeleid geformuleerd;
- 🕒 de definitie, visie en doelstellingen vormen een samenhangend geheel;

Norm: het is aannemelijk dat de ingezette beleidsinstrumenten bijdragen aan het doel van het Rhedens minimabeleid

Toetsingscriteria:

- 🕒 de ingezette beleidsinstrumenten sluiten aan bij de gemeentelijke beleidsvisie;
- 🕒 de beleidsinstrumenten sluiten aan bij de doelstellingen;
- 🕒 in het beleid zijn (zichtbaar) afwegingen gemaakt om een goede balans tussen de uitvoeringskosten en de bestedingen te bewerkstelligen;

Norm: het beleid biedt handvatten voor uitvoering

Toetsingscriteria

- 🕒 De uitgangspunten voor toekenning van een regeling zijn duidelijk omschreven
De werkwijze rondom het aanvragen en afhandelen van een aanvraag is duidelijk omschreven

Onderzoeksvraag 4: Komen de (sub)doelen overeen of wijken ze af van de doelen van het minimabeleid dat andere gemeenten voeren?

- 🕒 De doelen van het armoede/minimabeleid van Rheden stemmen in hoofdlijnen overeen met die van de referentiegemeenten

C: Uitvoering van het armoedebeleid

Onderzoeksvraag 5: Hoe wordt het minimabeleid georganiseerd en uitgevoerd?

Naast de feitelijke beschrijving van de organisatie van het armoede/minimabeleid, zijn hierbij de volgende normen aan de orde:

Norm: het beleid is bekend, gedragen en verankerd in organisatie

Toetsingscriteria:

- 🕒 De doelen van het minimabeleid zijn bekend en gedragen in de organisatie
- 🕒 De doelen van het minimabeleid zijn bekend bij de uitvoerders



- ① Er is draagvlak voor het minimabeleid bij de uitvoerders

Norm: het beleid werkt door in de praktijk

Toetsingscriteria:

- ① De uitgangspunten voor toekenning van een regeling wordt uitgevoerd zoals beschreven
- ① Wanneer er van protocollen wordt afgeweken, worden deze afwijkingen gemotiveerd
- ① De werkwijze wordt indien nodig aangepast op basis van nieuwe omstandigheden of inzichten
- ① De werkwijze leidt niet tot (een als problematisch ervaren aantal) bezwaren

Norm: werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en duidelijk belegd

Toetsingscriteria:

- ① Er zijn protocollen voor de beoogde werkwijze, waarin taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd
- ① De uitgangspunten voor toekenning van een regeling zijn bekend en helder voor de toekenner
- ① De protocollen bieden voldoende richting en zijn tegelijkertijd niet te strak / rigide
- ① Er is sprake van een werkwijze met één gezin, één plan, één regisseur/consulent

Norm: er is een omkering in de aanpak naar activering en inzet van eigen en sociale kracht (het Rhedens model) gerealiseerd bij de beoordeling en toekenning van de regelingen

Toetsingscriteria:

- ① Ambtenaren en stakeholders ervaren een benadering (bij beoordeling en toekenning van de regelingen) die meer gericht is op activering
- ① Ambtenaren en stakeholders ervaren een benadering (bij beoordeling en toekenning van de regelingen) die meer gericht is op inzet van eigen en sociale kracht, alvorens een maatwerkvoorziening wordt toegekend;
- ① Er is draagvlak bij ambtenaren en stakeholders voor deze aanpak;

Norm: de weg naar ondersteuning bij inkomensvragen of –problemen verloopt naar wens voor inwoners met een hulpvraag op dit gebied

Toetsingscriteria:

- ① Inwoners wisten wij zij naartoe konden met hun hulpvraag
- ① Contact opnemen met de gemeente met een hulpvraag wordt als laagdrempeling ervaren
- ① Het indienen van een aanvraag voor een regeling wordt als laagdrempeling ervaren
- ① De hulpvragen van inwoners worden snel behandeld
- ① Inwoners met een hulpvraag voelen zich gehoord
- ① Inwoners met een hulpvragen voelen zich met respect behandeld
- ① De uitgangspunten voor toekenning van de regelingen zijn bekend en begrijpelijk voor de aanvrager

Norm: er wordt maatwerk geleverd dat past bij de hulpvraag

Toetsingscriteria:

- ① De oplossing sluit aan bij de behoefte van de hulpvrager
- ① De oplossing houdt rekening met de persoonlijke omstandigheden van de hulpvrager
- ① De eventueel toegekende regeling is naar wens
- ① Inwoners met een hulpvraag zijn tevreden over het contact met de Gemeente Rheden
- ① Er is draagvlak bij de inwoners met een hulpvraag voor de uitgangspunten voor toekenning van een regeling behorend tot het minimabeleid



Onderzoeksvraag 6: Hoe meet de gemeente de prestaties?

Norm: het beleid biedt handvatten voor monitoring van de kwaliteit van de uitvoering

Toetsingscriteria

- 🕒 Er zijn afspraken vastgelegd over het monitoren van de uitvoering en geleverde kwaliteit
- 🕒 De kwaliteit van de uitvoering wordt daadwerkelijk vastgesteld
- 🕒 Er zijn afspraken over het gebruik van de uitkomsten van monitoring

Norm: het beleid biedt handvatten voor monitoring van de effecten / het doelbereik van het beleid

Toetsingscriteria

- 🕒 er is zicht op de omvang en samenstelling van de doelgroep voor het minimabeleid;
- 🕒 er zijn ambities geformuleerd voor het bereik van de regelingen;
- 🕒 er is een strategie geformuleerd om deze ambities te bereiken;
- 🕒 het aantal minima dat gebruik maakt van de regelingen is in beeld;
- 🕒 het niet-gebruik van de regelingen is in beeld (de omvang en kenmerken van de groep niet-gebruikers, en de redenen);
- 🕒 de doelen van het minimabereik zijn SMART geformuleerd;
- 🕒 er is zicht op de uitgangssituatie;
- 🕒 er vindt daadwerkelijk monitoring van het doelbereik plaats
- 🕒 er vindt periodieke evaluatie van het doelbereik plaats;

D: Effecten van het armoedebeleid

Deze indicatoren worden eventueel nog aangevuld of gespecificeerd naar aanleiding van het beleidsonderzoek

Onderzoeksvraag 7: In hoeverre worden de (sub)doelen van het beleid bereikt?

Norm: er is sprake van een maatwerk aanpak in de regelingen voor het minimabeleid, waarbij alleen inwoners die dat echt nodig hebben een maatwerkvoorziening ontvangen

Toetsingscriteria:

- 🕒 Minima krijgen de ondersteuning die zoveel mogelijk aansluit op hun persoonlijke (thuis)situatie, mogelijkheden en sociale netwerk;
- 🕒 Het niet-gebruik van de regelingen door minima die de ondersteuning wel nodig hebben, is gering en in beeld;

Norm: de activering / inzet van eigen en sociale kracht van inwoners met een minimuminkomen is vergroot

Toetsingscriteria:

- 🕒 Aanvragers en gebruikers van de regelingen worden meer op eigen- en sociale kracht aangesproken; (Rhedens model) alvorens zij een maatwerkvoorziening krijgen toegekend
- 🕒 Hulpvragers zoeken eerst naar alternatieven voordat zij een beroep doen op een regeling
- 🕒 Hulpvragers weten hun sociaal netwerk beter aan te spreken en vinden daar (ook) ondersteuning (sociale kracht);



<ul style="list-style-type: none"> 🕒 Hulpvragers gaan (ook) meer ten rade bij collectieve / algemene voorzieningen; 🕒 Hulpvragers zijn beter in staat manieren te vinden om zichzelf te redden (eigen kracht); 🕒 Gebruikers kunnen beter participeren in de maatschappij; 🕒 Gebruikers van de regelingen worden (meer) geactiveerd en participeren daardoor beter in de maatschappij
E: Informatie van de raad
Onderzoeksvraag 8: Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over het minimale beleid?
Normen
<ul style="list-style-type: none"> 🕒 De raad is betrokken bij vaststelling van het beleid; 🕒 De raad wordt geïnformeerd over de voortgang van het beleid; 🕒 De raad wordt geïnformeerd over de effecten van het beleid; 🕒 De raad ontvangt genoeg informatie om een controlerende functie te kunnen uitoefenen; 🕒 De raad ontvangt genoeg informatie om het beleid bij te kunnen sturen indien gewenst.



2

BIJLAGE

Bronnen documentanalyse

Bijlage 2. Bronnen documentanalyse

Bronnen van de gemeente Rheden:

Gemeente Rheden (2012). *Van Zelfredzaamheid naar Samenredzaamheid: een Rhedense Visie op het Sociale Domein*.

Gemeente Rheden (2015). *Kadernota Minimabeleid 2015 – 2018: Samen Armoede Aanpakken*.

Gemeente Rheden (2015). Tussentijdse evaluatie armoedebeleid "Samen Armoede Aanpakken".

Gemeente Rheden (2017). *Meerjaren Beleidskader Sociaal Domein: Meedoen!*

NIBUD (2012). *Minima-effect rapportage voor de gemeente Rheden in 2012*.

NIBUD (2014). *Minima-effect rapportage voor de gemeente Rheden in 2014*.

NIBUD (2015). *Minima-effect rapportage voor de gemeente Rheden in 2015, verkorte versie*.

NIBUD (2017). *Minima-effect rapportage voor de gemeente Rheden in 2017*.

Diverse gegevens en evaluaties aangeleverd door ambtenaren van de gemeente Rheden.

Bronnen van referentiegemeenten:

Gemeente Doetinchem (2014). *Beleidsplan armoedebestrijding: Het beleidskader voor de jaren 2014 – 2018*.

Gemeente Doetinchem (2015). *Uitvoeringsplan Participatiewet 2015 – 2018*.

Gemeente Doetinchem (2017). *Begroting 2017*.

Gemeente Doetinchem (2017). *Beleidskader sociaal domein Doetinchem 2017 – 2020*.

Gemeente Renkum (2015). *Notitie Minimabeleid 2015 – 2018: Naar een integraal en activerend minimabeleid*.

Gemeente Renkum (2016). *Meerjarenbeleidsplan 2016 – 2020*.

Gemeente Renkum (2017). *Evaluatie GelrePas 2017*.

Gemeente Renkum (2017). *Begroting 2017*.

Gemeente Wijchen (2016). *Armoedemonitor Wijchen 2016: Ontwikkelingen in het armoedebeleid in de periode 2010 – 2016*.

Gemeente Wijchen (2016). *Programmabegroting 2017, versie oktober 2016*.

Gemeente Wijchen (2017). *Folder: Laag inkomen of geldproblemen?*

Overige bronnen:

Rekenkamercommissie Rheden (2008). *Rapport 'Je kunt er van bestaan, maar niet van leven'*.

Stichting STOER (2017). *Jaarverslag 2016, versie april 2017*.

Werkgroep Armoede (gemeente Rheden) (2014). *Aanbevelingen op het gebied van armoedebeleid*.

BIJLAGE

Beoordeling normen

Bijlage 3. Beoordeling normen

Normen beleid- en beleidskader

NORM	
Ja	er is sprake van een actueel kader (niet verlopen);
Ja	er is sprake van een duidelijke visie;
Nee	er is geen gemeentelijke definitie van armoede;
Ja	er zijn doelstellingen voor het armoedebeleid geformuleerd;
Ja	de definitie, visie en doelstellingen vormen een samenhangend geheel.

Normen voor beleidsinstrumenten

NORM	
Ja	de ingezette beleidsinstrumenten sluiten aan bij de gemeentelijke beleidsvisie;
Ja	de beleidsinstrumenten sluiten aan bij de doelstellingen
Ja	in het beleid zijn afwegingen gemaakt om een balans te vinden tussen uitvoeringskosten en bestedingen
Ja	de uitgangspunten voor toekenning van een regeling zijn duidelijk omschreven
Ja	de werkwijze rondom het aanvragen en afhandelen van een aanvraag is duidelijk omschreven.

Overzicht normen interne organisatie

NORM	
Ja	De doelen van het minimabeleid zijn bekend en gedragen in de organisatie (gemeente)
Ja	De doelen van het minimabeleid zijn bekend bij de uitvoerders (ambtenaren)
Ja	Er is draagvlak voor het minimabeleid bij de uitvoerders (ambtenaren/gebiedsteam)
Ja	er zijn doelstellingen voor het armoedebeleid geformuleerd;
Ja	De uitgangspunten voor toekenning van een regeling wordt uitgevoerd zoals beschreven
Ja	De werkwijze wordt indien nodig aangepast op basis van nieuwe omstandigheden of inzichten
Ja	De werkwijze leidt niet tot (een als problematisch ervaren aantal) bezwaren (van aanvragers)
Ja	Er zijn protocollen voor de beoogde werkwijze, waarin taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd
Ja	De uitgangspunten voor toekenning van een regeling zijn bekend en helder voor de toekenner
Ja	De protocollen bieden voldoende richting en zijn tegelijkertijd niet te strak / rigide
Deels	Er is sprake van een werkwijze met één gezin, één plan, één regisseur/consulent
Ja	Ambtenaren en stakeholders ervaren een benadering (bij beoordeling en toekenning van de regelingen) die meer gericht is op activering
Deels	Ambtenaren ervaren een benadering (bij beoordeling en toekenning van de regelingen) die meer gericht is op inzet van eigen en sociale kracht, alvorens een maatwerkvoorziening wordt toegekend
Ja	Er is draagvlak bij ambtenaren en stakeholders voor deze aanpak

Overzicht normen externe organisatie

NORM	
Deels	De doelen van het minimabeleid zijn bekend en gedragen in de organisatie (stakeholders)
Ja	Er is draagvlak voor het minimabeleid bij de uitvoerders (stakeholders)
Deels	De werkwijze leidt niet tot (een als problematisch ervaren aantal) bezwaren (van stakeholders)
Ja	Ambtenaren en stakeholders ervaren een benadering (bij beoordeling en toekenning van de regelingen) die meer gericht is op activering
Deels	Ambtenaren ervaren een benadering (bij beoordeling en toekenning van de regelingen) die meer gericht is op inzet van eigen en sociale kracht, alvorens een maatwerkvoorziening wordt toegekend
Ja	Er is draagvlak bij ambtenaren en stakeholders voor deze aanpak

Overzicht normen aanvraagproces minimaregeling

NORM	
Deels	Inwoners wisten waar zij naartoe konden met hun hulpvraag;
Deels	Contact opnemen met de gemeente wordt als laagdrempelig ervaren;
Deels	Indienen van een aanvraag wordt als laagdrempelig ervaren;
Ja	Hulpvragen worden snel behandeld;
Deels	Inwoners met een hulpvraag voelen zich gehoord;
Ja	Inwoners met een hulpvraag voelen zich met respect behandeld;
Ja	Uitgangspunten voor toekenning van de regelingen zijn bekend en begrijpelijk voor de aanvrager.

Overzicht normen aansluiting bij behoefte

NORM	
Deels	De oplossing sluit aan bij de behoefte van de hulpvrager;
Deels	De oplossing houdt rekening met de persoonlijke omstandigheden van de hulpvrager

Overzicht normen activering en eigen kracht

NORM	
Nee	Aanvragers en gebruikers van de regelingen worden meer op eigen- en sociale kracht aangesproken
Deels	Hulpvragers zoeken eerst naar alternatieven voor zij een beroep doen op een regeling
Deels	Hulpvragers weten hun sociaal netwerk aan te spreken en vinden daar ook ondersteuning
Deels	Hulpvragers zijn beter in staat zichzelf te redden ²¹
Deels	Gebruikers kunnen beter participeren in de maatschappij ²² .

²¹ Deze norm is beantwoord aan de hand van de reacties van cliënten die een IIT/IBB hebben ontvangen. Er is niet gevraagd naar andere regelingen.

²² Idem.

Overzicht normen monitoring

NORM	
Ja	Er zijn afspraken vastgelegd over het monitoren van de uitvoering en geleverde kwaliteit;
Ja	De kwaliteit van de uitvoering wordt daadwerkelijk vastgesteld;
Ja	Er zijn afspraken over het gebruik van de uitkomsten van monitoring;
Deels	de doelen van het minimabereik zijn SMART geformuleerd;
Ja	er is zicht op de uitgangssituatie;
Ja	er vindt daadwerkelijk monitoring van het doelbereik plaats
Ja	er vindt periodieke evaluatie van het doelbereik plaats;

Normen effectmeting

NORM	
Ja	er is zicht op de omvang en samenstelling van de doelgroep voor het minimabeleid;
Ja	het aantal minima dat gebruik maakt van de regelingen is in beeld;
Ja	er zijn ambities geformuleerd voor het bereik van de regelingen;
Deels	er is een strategie geformuleerd om deze ambities te bereiken;
Deels	het niet-gebruik van de regelingen is in beeld (de omvang en kenmerken van de groep niet-gebruikers, en de redenen);

Overzicht normen rol gemeenteraad

NORM	
Ja	De raad is betrokken bij vaststelling van het beleid;
Ja	De raad wordt geïnformeerd over de voortgang van het beleid;
Ja	De raad wordt geïnformeerd over de effecten van het beleid;
Deels	De raad ontvangt genoeg informatie om een controlerende functie te kunnen uitoefenen;
Deels	De raad ontvangt genoeg informatie om het beleid bij te kunnen sturen indien gewenst