



ARMOEDE IN GEMEENTE WINSUM

REKENKAMERONDERZOEK NAAR DE DOELMATIGHEID EN
DOELTREFFENDHEID VAN ARMOEDEBELEID

2016

DOMENIE Φ KERSTENS
onderzoeksbureau



Colofon

Dit rapport is opgesteld in opdracht van
rekenkamercommissie Het Hoogeland door onderzoeksbureau
Domenie & Kerstens (2016).

Onderzoekers: Miranda Domenie en Joyce Kerstens.

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	4
1.1	Afbakening van het onderzoek.....	4
1.2	Onderzoeksvragen.....	5
1.3	Onderzoeksmethode	5
1.4	Leeswijzer	5
2.	ARMOEDE: JURIDISCHE EN BELEIDSMATIGE CONTEXT	7
2.1	Armoede: begripsafbakening.....	7
2.2	Armoedebelief Rijksoverheid en wettelijke kaders.....	8
2.3	Armoedebelief in Winsum.....	9
3.	ARMOEDE- EN MINIMAREGELINGEN	11
3.1	Inkomensondersteuning	11
3.2	Schuldhelpverlening.....	14
3.3	Mee@ doen regelingen.....	15
3.4	Subsidierelaties met maatschappelijke organisaties	17
3.5	Cliëntenraad SoZaWe.....	20
4.	DOELMATIGHEID	21
4.1	Kwalitatieve doelmatigheid: samenwerking en integraliteit.....	21
4.2	Kwantitatieve doelmatigheid: trends in uitgaven en benutting	23
5.	DOELTREFFENDHEID.....	30
5.1	Bereik doelgroepen	30
5.2	Communicatie doelgroep(en) / bejegening	33
6.	MONITORING VAN RESULTATEN EN TERUGKOPPELING NAAR DE RAAD	34
7.	CONCLUSIES	36
8.	AANBEVELINGEN.....	38
BIJLAGE 1:	REFERENTIES	40
BIJLAGE 2:	LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	42
BIJLAGE 3:	EXPLOITATIE ARMOEDEBELIEF	44
BIJLAGE 4:	UITGAVEN BIJZONDERE BIJSTAND	46

1. INLEIDING

Dit rapport van de rekenkamercommissie gaat over de uitvoering van het armoedebelaid in Winsum. Het armoedebelaid is gericht op inkomensondersteuning en op het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid aan diegenen die het financieel niet redden, bij voorkeur in de vorm van maatwerk.

In 2014 hebben de gemeenteraden van Bedum, Marne, Winsum en Eemsmund het besluit genomen samen te gaan werken bij de uitvoering van het armoedebelaid. In het verlengde hiervan is de beleidsnota *Mee@doen Met Minima* opgesteld die heeft geleid tot diverse mee@doen-regelingen, zoals participatiefonds, startpakket voortgezet onderwijs, vergoeding representatiekosten, en kinderfeestje. Daarnaast heeft de gemeente bij de uitvoering van het armoedebelaid te maken met de vanaf 1 januari 2015 ingevoerde Participatiewet. In deze wet vervalt de categoriale bijzondere bijstand voor chronisch zieken, gehandicapten en ouderen. De regering wil dat gemeenten individueel maatwerk leveren en uitsluitend kosten vergoeden waarvan vaststaat dat die daadwerkelijk zijn gemaakt. Volgens de regering kan alleen op deze manier een effectief armoedebelaid worden gevoerd.

De regelingen op het gebied van armoedebestrijding (met uitzondering van kwijtschelding gemeentelijke belastingen) worden uitgevoerd door Werkplein Noord-Groningen: de sociale dienst voor de gemeenten Bedum, Marne, Winsum en Eemsmund (BMWE). Daarnaast subsidieert de gemeente diverse maatschappelijke organisaties, zoals Humanitas, SUN en de Voedselbank, die gericht zijn op participatie en bestrijding van (de gevolgen van) armoede.

De gemeenteraad van Winsum heeft uit de jaarrekening van de gemeente opgemaakt dat niet optimaal gebruik is gemaakt van de gemeentelijke voorzieningen voor minima (er is een substantieel bedrag niet benut) en heeft hierover vragen gesteld. Deze vragen waren voor de rekenkamercommissie Het Hoogeland aanleiding om een rekenkameronderzoek uit te voeren naar de wijze waarop de gemeente Winsum invulling geeft aan het armoedebelaid en welke factoren een rol spelen om al dan niet gebruik te maken van de beschikbare regelingen en voorzieningen. Dit rekenkameronderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Domenie Φ Kerstens.

1.1 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek gaat over het armoedebelaid van de gemeente Winsum. Meer specifiek gaat het over de onderbesteding van middelen die door de gemeente voor armoedebestrijding beschikbaar worden gesteld.

Schuldhelpverlening maakt ook onderdeel uit van het armoedebelaid. De gemeente Winsum heeft de schuldhelpverlening belegd bij de kredietbank Groningen. In overleg met de rekenkamercommissie is besloten om dit onderzoek primair te richten op de oorzaken van onderbenutting van gemeentelijke regelingen en voorzieningen en niet op de uitvoering van schuldhelpverlening door de kredietbank.

Vanaf 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd en is sprake van een gezamenlijke uitvoering van het armoedebelaid in BMWE-verband. Beide veranderingen zijn van invloed op de huidige uitvoeringspraktijk. Daarom heeft dit onderzoek vooral betrekking op de uitvoering van het armoedebelaid vanaf 1 januari 2015. Indien relevant, kijken we verder terug in de tijd. Zo staan in paragraaf 4.2 enkele trendanalyses om fluctuaties in de uitgaven voor het armoedebelaid inzichtelijk te maken.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is het armoedebelief van de gemeente Winsum doelmatig en doeltreffend?

De centrale vraag valt uit te splitsen in de volgende deelvragen:

- Φ Wat zijn de door de gemeenteraad van Winsum vastgestelde doelstellingen van het armoedebelief?
- Φ Wat zijn de wettelijke kaders van het armoedebelief in Winsum?
- Φ Welke maatregelen heeft de gemeente Winsum getroffen om het armoedebelief uit te voeren?
- Φ Hoe doeltreffend en doelmatig zijn de maatregelen die de gemeentelijke organisatie heeft getroffen?
- Φ Waarom wordt het volledige budget voor armoedebestrijding niet benut?
- Φ Vergelijkt B&W de resultaten van het armoedebelief met de doelstellingen van het beleid en worden daaruit conclusies getrokken?
- Φ Zijn er alternatieve uitvoeringspraktijken van armoedebelief denkbaar om de doelstellingen dichterbij te brengen?

1.3 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een documentenanalyse uitgevoerd. Hierbij zijn de volgende documenten bestudeerd: relevante beleidsnota's, het collegeprogramma 2014-2018, de programmabegrotingen 2014 en 2015, beleidsregels rondom minima- en armoedebelief, jaarverslagen en jaarrekeningen, inhoudelijke jaarverslagen van betrokken uitvoeringspartners, gespreksverslagen en alle overige relevante documenten. Om de bevindingen uit dit onderzoek in perspectief te kunnen plaatsen en beter te kunnen duiden, is tevens een literatuurstudie uitgevoerd naar oorzaken van onderbenutting van bronnen door mensen in armoede (zie bijlage 1 voor een overzicht van alle geraadpleegde documenten).

Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoeringspraktijk van armoedebelief hebben we interviews afgenomen met diverse personen die een rol hebben in de gemeentelijke uitvoering van dit beleid (politiek, beleidsmatig en/of praktisch) en met personen die deel uitmaken van de doelgroep of die hier nauw bij betrokken zijn. In totaal hebben we met 34 personen gesproken (zie bijlage 2 voor een overzicht van alle geïnterviewde personen). De onderzoekers hebben van alle interviews een verslag geschreven dat ter verificatie aan de geïnterviewde personen is voorgelegd. De geïnterviewde personen kregen de mogelijkheid om het verslag te corrigeren, nuanceren en aan te vullen met nieuwe kennis en/of documenten. De hierdoor verkregen (nieuwe) informatie is door de onderzoekers verwerkt in dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op het begrip 'armoede' en geeft een algemene beschrijving van het rijksbeleid op het gebied van armoede, de wettelijke kaders en de vertaling hiervan naar lokaal beleid. Hoofdstuk 3 geeft een specifieke beschrijving van de armoede- en minimaregelingen in Winsum en van de voorwaarden om gebruik van deze regelingen te kunnen maken. Hoofdstuk 4 gaat in op de doelmatigheid van het armoedebelief. Paragraaf 4.1 beschrijft

doelmatigheid op een kwalitatieve manier: werkt de gemeente doelmatig samen met maatschappelijke organisaties, is er sprake van een integrale aanpak van armoedeproblemen, van kennisuitwisseling, afstemming en synergiewinst? Paragraaf 4.2 beschrijft doelmatigheid op een kwantitatieve manier: wat zijn de uitgaven van gemeente Winsum aan bijzondere bijstand, schuldhelpverlening en minimabeleid en hoe kan de onderbenutting van middelen worden verklaard? In hoofdstuk 5 gaan we in op de doeltreffendheid van het armoedebeleid: in hoeverre worden de doelgroep(en) bereikt en levert de gemeente maatwerk op basis van individuele behoeftes? Hoofdstuk 6 beschrijft hoe de resultaten van het armoedebeleid worden gemonitord en teruggekoppeld aan de raad. In hoofdstuk 7 staan de conclusies van dit onderzoek en in hoofdstuk 8 worden aanbevelingen gedaan om de uitvoeringspraktijk te kunnen verbeteren.

2. ARMOEDE: JURIDISCHE EN BELEIDSMATIGE CONTEXT

2.1 Armoede: begripsafbakening

Armoede is een complex en multidimensionaal probleem en daarom een lastig te omschrijven begrip. Armoede is namelijk niet alleen een financiële kwestie, maar zowel een tekort aan materiële als aan sociale en culturele middelen. Een gevolg van armoede ligt wel op financieel gebied. Daarnaast is armoede een situatie waarin een individu of huishouden is uitgesloten van een levensstandaard die in een samenleving als minimaal aanvaardbaar wordt gezien. In Nederland geldt bijvoorbeeld niet alleen een recht op basisbehoeften, maar ook een recht op volwaardige deelname aan de samenleving. Dit betekent dat armoede een contextueel en dus relatief verschijnsel is.

Om van armoede te spreken, moeten de financiële mogelijkheden van een individu of huishouden onder een bepaalde grens zijn gezakt. De cruciale vraag is hoe en op basis waarvan deze grens wordt vastgesteld. Dat dit niet eenvoudig is, blijkt onder meer uit de Participatiewet. Hierin wordt gesproken over 'de noodzakelijke kosten van het bestaan', maar wat deze kosten inhouden is nergens nader uitgewerkt. In de praktijk worden twee benaderingen gehanteerd om armoede vast te stellen:

- Φ de *minimale* benadering: er is sprake van armoede als mensen over onvoldoende middelen beschikken om te voorzien in basisbehoeften, zoals voedsel, kleding en onderdak;
- Φ de *ruimere* benadering: er is sprake van armoede als mensen naast onvoldoende middelen voor basisbehoeften ook over onvoldoende middelen beschikken voor sociale of culturele behoeften, zoals lidmaatschap van een bibliotheek of sportvereniging.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gaat uit van *de ruimere benadering* van armoede en zij benadrukt dat het ontbreken van een toekomstperspectief een onderscheidend kenmerk van armoede is. De VNG stelt armoede gelijk aan sociale uitsluiting (zie: SGB0/StimulanSZ, 2006). Steeds meer Nederlandse gemeenten kiezen eveneens voor de *ruimere benadering* van armoede.

De *minimale* en de *ruimere* benadering omvatten de hele bandbreedte om te komen tot een inkomensafbakening van armoede. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gaat hierbij uit van het inkomen. Het CBS berekent de kans op armoede aan de hand van de lage-inkomensgrens, die door de tijd heen een vast koopkrachtniveau vertegenwoordigt dat jaarlijks wordt aangepast voor de prijsontwikkeling.¹ Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gaat uit van uitgaven die in het tegenwoordige Nederland onontbeerlijk of zeer wenselijk zijn. Het SCP hanteert hierbij twee normen: de basisbehoeftennorm (minimale kosten voor basale zaken zoals voedsel, huisvesting en kleding) en de niet-veel-maar-toereikendnorm (minimale kosten voor sociale participatie zoals lidmaatschap van een bibliotheek of sportvereniging).² Deze inkomensafbakeningen beogen beide de grens van de noodzakelijke kosten van het bestaan aan te geven.

Volgens het CBS moest 10,4 procent van de huishoudens in 2014 rondkomen met een laag inkomen; dit inkomen lag gemiddeld 12,5 procent onder de lage-inkomensgrens. Het aantal huishoudens dat ten minste 4 jaar achtereen van

¹ In 2013 bedroeg de lage-inkomensgrens voor een alleenstaande €1010,00 per maand (CBS/SCP, 2014).

² In 2013 bedroeg het referentiebudget voor een alleenstaande €1061,00 per maand (CBS/SCP, 2014).

een laag inkomen moest rondkomen steeg ten opzichte van 2013. Deze toename deed zich vooral voor bij groepen die al een grotere kans op armoede hadden: eenoudergezinnen, niet-westerse huishoudens, alleenstaanden onder de AOW-leeftijd en huishoudens met een laagopgeleide kostwinner (CBS, 2015). Uit een onderzoek in opdracht van de Kinderombudsman blijkt dat een op de negen kinderen in Nederland opgroeit in armoede (Steketee, e.a., 2013). Gemeenten hebben een regiefunctie gekregen bij de bestrijding van armoede in samenwerking met maatschappelijke en private partijen. Omdat armoede een complex en multidimensionaal probleem is, vraagt de bestrijding van armoede om een integrale aanpak met specifieke aandacht voor kinderen.

2.2 Armoedebeleid Rijksoverheid en wettelijke kaders

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Hiermee zijn diverse bestaande wetten onder één regeling gebracht. Het gaat om de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Aan de basis van de Participatiewet ligt een streven naar harmonisatie en eenduidigheid: voor iedereen in Nederland moeten dezelfde rechten en plichten gelden. De gemeente krijgt een centrale rol in de uitvoering van de Participatiewet. De gemeente kan voor iedereen dezelfde instrumenten en voorzieningen inzetten, waardoor er meer duidelijkheid komt.

De Participatiewet wil daarnaast – veel actiever dan voorheen – stimuleren dat mensen, met of zonder beperking, zoveel mogelijk participeren op de reguliere arbeidsmarkt. Het idee hierachter is dat (langdurig) werklozen niet aan het werk komen door ze blijvend te ‘pamperen’. Er zou juist een beroep moeten worden gedaan op hun eigen kracht en zelfredzaamheid. Als extra prikkel om aan werk te komen, zijn in de Participatiewet dan ook diverse verplichtingen vastgelegd, zoals de verplichte sollicitatie, het verplicht volgen van een re-integratietraject en de verplichte tegenprestatie. Wie zich niet aan deze verplichtingen houdt, kan een strafkorting op de uitkering tegemoet zien. Daarnaast is de langdurigheidstoeslag afgeschaft en deze is vervangen door de individuele inkomenstoeslag. Om in aanmerking te komen voor de individuele inkomenstoeslag wordt niet alleen getoetst of de aanvrager aan de voorwaarden tot verstrekking voldoet, maar de aanvrager moet tevens bewijzen dat hij zich aantoonbaar heeft ingezet om zijn inkomenssituatie te verbeteren (zie paragraaf 3.1). Er wordt dus een groter appèl gedaan op bijstandsgerechtigden: zij worden via een gemeentelijke verordening verplicht tot het leveren van een tegenprestatie naar vermogen.

Een derde pijler van de Participatiewet is dat er meer maatwerk moet worden geleverd. In het verlengde hiervan is de *categoriale* bijstand voor ouderen en voor mensen met een chronische ziekte of beperking niet meer toegestaan. De *individuele* bijzondere bijstand blijft wel bestaan: dit is een vergoeding van de gemeente voor extra kosten die iemand vanwege bijzondere omstandigheden moet maken en die hij niet zelf kan betalen. De individuele bijzondere bijstand kan deze kosten (gedeeltelijk) vergoeden. Hiervoor gelden wel strikte voorwaarden (zie paragraaf 3.1).

Het wettelijk kader voor het armoedebeleid is de Participatiewet. Daarnaast heeft de gemeente te maken met het rijksbeleid. Op landelijk niveau heeft het kabinet middelen vrijgemaakt voor de bestrijding van armoede- en schuldenproblematiek. Een groot deel van deze middelen gaat rechtstreeks naar de gemeenten. Om beperking van de mogelijkheden voor maatwerk en extra uitvoeringslasten te voorkomen, zijn deze middelen niet geoormerkt. Ook gemeente Winsum ontvangt via de algemene uitkering rijks gelden voor de bestrijding van armoede. Daarnaast stelt het rijk extra middelen beschikbaar voor het bestrijden van armoede en schulden: de zogeheten Klijnsmagelden. Ook deze middelen zijn niet geoormerkt. De gemeente kan dus zelf bepalen hoe ze van deze gelden

gebruik wil maken. In 2014 en 2015 heeft gemeente Winsum ervoor gekozen om de Klijnsmagelden aan te wenden voor het verstrekken van fashioncheques (zie paragraaf 3.3) en voor het subsidiëren van maatschappelijke organisaties die zich inzetten om (de gevolgen van) armoede te bestrijden en participatie te bevorderen (zie paragraaf 3.4).

Chronisch zieken en gehandicapten vormen een specifieke groep met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt en met relatief hoge zorg- en ziektekosten. Deze groep heeft hierdoor meer kans op armoede. Tot 2014 bestond de Wet Chronisch Zieken en Gehandicapten (verder genoemd: Wtcg). De Wtcg was een financiële tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten en was bedoeld om extra kosten wegens ziekte te dekken. Deze algemene tegemoetkoming is in 2014 afgeschaft. De gedachte hierachter was dat chronisch zieken en gehandicapten mogelijk een tegemoetkoming kregen, terwijl er geen sprake was van extra kosten. Het kabinet wil dat het geld voor de tegemoetkoming op een effectievere manier wordt besteed. Net zoals bij de eerdergenoemde uitgangspunten van de Participatiewet, vindt het kabinet ook hier dat categoriale regelingen moeten vervallen om meer maatwerk te kunnen leveren. De gemeente biedt nu ondersteuning aan chronisch zieken en gehandicapten via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en/of via de bijzondere bijstand. Het rijk heeft hiertoe de middelen van decentralisatie overgeheveld in een macrobegroting, waarbij 10 procent van het budget beschikbaar is voor regelingen om de doelgroep chronisch zieken en gehandicapten te compenseren voor meerkosten. In Winsum is dit budget (deels) gebruikt voor de uitvoering van de Collectieve ziektekostenverzekering en Compensatie Eigen Risico (zie paragraaf 3.1).

2.3 Armoedebelid in Winsum

Om (de gevolgen van) armoede te beperken, heeft het College van gemeente Winsum een minima- en armoedebelid ontwikkeld. In het Collegeprogramma 2014-2018 staat het volgende citaat:

“Inwoners met een minimuminkomen zullen worden gestimuleerd om gebruik te maken van de beschikbare regelingen. Het moet mogelijk zijn dat minima deel kunnen nemen aan sport en culturele activiteiten door bijvoorbeeld een sport-, cultuur- of kortingspas. Belangrijk is verder dat (dreigende) financiële problemen bij inwoners zo vroeg mogelijk worden (h)erkend en worden aangepakt, teneinde een onnodige armoedeval te voorkomen.

Er is een groep inwoners in onze gemeente die nooit (volledig) zonder ondersteuning op het gebied van zorg of geld aan het sociale leven deel kan nemen. De gemeente heeft een blijvende verantwoordelijkheid richting deze mensen en houdt daar in haar beleid rekening mee.”

Om efficiencywinst te behalen, is besloten om in een gezamenlijke uitvoeringsstructuur de volledige Participatiewet voor de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmund (BMWE) uit te voeren. Vanaf 2015 gebeurt dit vanuit het Werkplein Noord-Groningen: de sociale dienst van de vier BMWE-gemeenten. Ook het armoedebelid wordt in BMWE-verband uitgevoerd. In eerste aanleg is in december 2013 door de colleges een nieuw beleidskader ‘Minimabelid ‘t Hoogeland voor de BMWE-gemeenten’ vastgesteld. Dit beleidskader is in 2014 nader uitgewerkt in beleidsregels. Vanaf 2015 worden alle minimaregelingen en inkomensondersteunende maatregelen uitgevoerd door

consulenten en juridische kwaliteitsmedewerkers ('toetsers') van het Werkplein Noord-Groningen. In BMW-verband wordt subsidie verstrekt aan diverse maatschappelijke organisaties. Alle inwoners van de BMW-gemeenten hebben toegang tot schuldhulpverlening. De gemeenten Bedum, Winsum en De Marne hebben de uitvoering van schuldhulp uitbesteed aan de Groningse Kredietbank (GKB). Gemeente Eemsum heeft schuldhulp uitbesteed aan de Volkskredietbank (VKB).

Gemeente Winsum heeft geen overkoepelende beleidsnota opgesteld waarin het armoedebeleid in samenhang met alle deelgebieden en in samenhang met aanpalende beleidsterreinen wordt beschreven. Over het armoedebeleid zijn geen specifieke doelen geformuleerd, noch indicatoren om de doeltreffendheid van het beleid te kunnen monitoren (zie hoofdstuk 6).

3. ARMOEDE- EN MINIMAREGELINGEN

Armoedebeleid is een paraplubegrip voor inkomensondersteunende maatregelen, schuldhulpverlening en minimaregelingen. Daarnaast werkt de gemeente Winsum bij de bestrijding van armoede samen met maatschappelijke organisaties. Met een aantal organisaties is de gemeente een meerjarige subsidierelatie aangegaan. In dit hoofdstuk geven we beschrijving van de wijze waarop gemeente Winsum concreet invulling geeft aan het armoedebeleid.³

3.1 Inkomensondersteuning

Inwoners van gemeente Winsum met een laag inkomen en weinig vermogen kunnen een vergoeding krijgen voor bepaalde kosten. Er zijn diverse regelingen waar een beroep op kan worden gedaan. Elke aanvraag gaat schriftelijk via een formulier dat via (de website van) het Werkplein Noord-Groningen kan worden verkregen. Op elk formulier staat aangegeven wat de voorwaarden zijn om recht te hebben op de betreffende regeling. De behandeling van een aanvraag duurt 6 tot 8 weken. Voor elke aanvraag wordt een beschikking afgegeven. In deze paragraaf gaan we in op de volgende inkomensondersteunende maatregelen: individuele bijzondere bijstand, individuele inkomenstoelage, tegemoetkoming premie collectieve ziektekostenverzekering en de compensatieregeling voor het eigen risico bij chronisch zieken of gehandicapten.

Individuele bijzondere bijstand

De individuele bijzondere bijstand is een vergoeding van de gemeente voor noodzakelijke kosten die uitkeringsgerechtigden of andere inwoners met een inkomen lager dan 120% van het sociaal minimum niet zelf kunnen betalen. Om recht te hebben op bijzondere bijstand gelden bepaalde voorwaarden. Zo moeten de kosten aantoonbaar noodzakelijk zijn en niet door een andere regeling worden vergoed.

Het aanvragen voor bijzondere bijstand gebeurt via het Werkplein Noord-Groningen. Een inwoner kan telefonisch of in een rechtstreeks gesprek met een consulent aangeven bijzondere bijstand nodig te hebben. Vervolgens moet hij een formulier invullen met zijn NAW-gegevens (dit kan ook digitaal), vermelden waarvoor hij bijzondere bijstand aanvraagt en wat de hoogte is van het bedrag. Het formulier wordt vervolgens door een consulent van het Werkplein in behandeling genomen.

Bijzondere bijstand wordt vooral toegekend voor de kosten van bewindvoering of rechtsbijstand. Andere kosten, bijvoorbeeld herinrichtingskosten, worden alleen met een zeer goede motivatie toegekend. Er zijn ook kosten die per definitie *niet* vanuit de bijzondere bijstand worden vergoed. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om schulden, boetes of aanslagen van de belastingdienst.

Elke aanvraag voor bijzondere bijstand wordt getoetst door de juridische kwaliteitsmedewerkers. Consulenten kunnen vooraf de beleidsregels raadplegen om te kijken of een aanvraag voor bijzondere bijstand kans van slagen heeft en zo ja, onder welke condities. Ook heeft de gemeente een abonnement op het Schulinck Handboek. Hierin

³ Zoals eerder vermeld in hoofdstuk 2 wordt het armoedebeleid uitgevoerd in BMW-verband. De genoemde regelingen en subsidierelaties gelden dus ook voor inwoners van gemeenten Bedum, De Marne en Eemsum.

staan de meest actuele wetten, regels en richtlijnen voor uitvoering van de Participatiewet in relatie tot het gemeentelijke beleid.

De gemeente heeft de vrijheid om in concrete gevallen naar eigen inzicht bijzondere bijstand al dan niet toe te kennen. Wanneer een aanvraag geen betrekking heeft op kosten voor rechtsbijstand of bewindvoering, moet er sprake zijn van bijzondere omstandigheden ('zeer dringende redenen') die de aanvraag rechtvaardigen (artikel 16 Participatiewet). Zo kan er sprake zijn van een cumulatie van kosten, waardoor bepaalde kosten voor een cliënt niet meer betaalbaar zijn. Een aanvraag voor bijzondere bijstand door een bijstandsmoeder voor reiskosten in verband met ziekenhuisbezoek aan haar dochter werd aanvankelijk afgewezen, maar nadat werd onderbouwd dat er sprake was van een cumulatie van kosten is de aanvraag alsnog toegekend.

Consulenten behandelen elke aanvraag voor bijzondere bijstand en geven vervolgens een advies aan de toetsers (advies en motivatie). Als een consulent een aanvraag kansloos acht, meldt hij dit aan de cliënt. Meestal leidt dit tot stopzetting van de aanvraag, tenzij een cliënt erop staat dat de aanvraag toch in behandeling wordt genomen. Het is uiteindelijk aan de cliënt – en niet aan de consulent – om te bepalen of een aanvraag verder wordt behandeld.

Het advies van de consulent (toekenning of afwijzing) wordt in circa 95% van de gevallen door de toetsers opgevolgd. Wanneer een aanvraag met een positief advies door de toetsers wordt afgewezen, is dit meestal aanleiding tot discussie. Toetsers willen te allen tijde precedentwerking en willekeur vermijden. Een goede onderbouwing bij de aanvraag en het benadrukken van de bijzondere omstandigheden in dit specifieke geval is dus zeer belangrijk. Het komt overigens nooit voor dat een aanvraag met een negatief advies toch leidt tot toekenning.

De toetsers beoordelen elke aanvraag voor bijzondere bijstand aan de hand van de hiertoe gestelde juridische kaders van lokaal beleid en rijksbeleid. Het gaat hierbij uitsluitend om aanvragen voor bijzondere bijstand; de toetsers houden zich niet bezig met aanvragen voor overige voorzieningen van het armoedebeleid. De toetsers rapporteren over hun bevindingen in een digitaal systeem. Over elke individuele aanvraag, waarbij tekortkomingen worden geconstateerd, wordt een verslag geschreven met de bevindingen van de toetsers.

Toetsingscriteria individuele inkomenstoeslag

De aanvrager ...

- Φ heeft een inkomen lager dan 120% van het sociaal minimum;
- Φ bezit niet meer eigen vermogen dan hij voor de bijstand mag hebben;
- Φ moet de betreffende kosten daadwerkelijk maken.

De kosten ...

- Φ zijn in dit individuele geval noodzakelijk;
- Φ komen voort uit bijzondere individuele omstandigheden;
- Φ kunnen niet worden betaald uit inkomen, individuele inkomenstoeslag of vermogen.

Aanvragen voor bijzondere bijstand door cliënten met een gemeentelijke uitkering voor levensonderhoud worden vanaf 15-4-2016 niet meer getoetst, maar door de consultant beoordeeld en afgehandeld. Consultants krijgen hiermee meer vertrouwen en het neemt nemen werk uit handen van de toetsers. Een beschikking (afwijzing of toekenning) zal echter altijd goed gemotiveerd moeten worden. Toetsers vinden dat consultants de beoordeling goed zouden moeten kunnen doen en zij zijn ook blij met minder werkdruk. Het is nu nog onduidelijk of een beoordeling door consultants (met wellicht een minder strikte toetsing) zal leiden tot een toename aan uitgaven voor bijzondere bijstand. Toetsers vinden het belangrijk om meer financiële risico's in te calculeren. Om te voorkomen dat een enkele persoon ten onrechte bijzondere bijstand krijgt, moest alles en iedereen worden gecontroleerd. Soms is het zinvol om iets meer risico te nemen, aldus de toetsers, en hierdoor tijd en ruimte te creëren voor andere zaken. Je moet op zoek naar een 'break even point': minder controle en meer steekproefsgewijze toetsing.

Individuele inkomenstoeslag

Op 1 januari 2015 is de langdurigheidstoeslag vervangen door de individuele inkomenstoeslag. Het belangrijkste verschil is dat de gemeente nu ook kijkt of de aanvrager zich voldoende heeft ingespannen om zijn inkomen te verbeteren, bijvoorbeeld door het volgen van een re-integratietraject. De individuele inkomenstoeslag is een geldbedrag dat de gemeente één keer per jaar kan verstrekken aan mensen die gedurende drie jaar een netto maandinkomen hadden dat niet hoger is geweest dan 105% van het sociaal minimum. Het bedrag varieert afhankelijk van de gezinssituatie tussen €417 en €575. De individuele inkomenstoeslag is bedoeld als aanvulling op het inkomen voor het doen van grote noodzakelijke uitgaven, zoals een koelkast. In tegenstelling tot de bijzondere bijstand kan deze toeslag vrij worden besteed. Alle uitkeringsgerechtigden worden actief geïnformeerd over de mogelijkheid om individuele inkomenstoeslag aan te vragen. Niet-uitkeringsgerechtigden kunnen ook een aanvraag indienen. Door de juridische kwaliteitsmedewerkers wordt getoetst of een aanvraag aan alle criteria voldoet. Na de beoordeling en toetsing van een aanvraag ontvangt de aanvrager een beschikking over het recht op individuele inkomenstoeslag

Toetsingscriteria individuele inkomenstoeslag

De aanvrager is...

- Φ is 21 jaar of ouder, maar niet ouder dan de AOW-leeftijd;
- Φ heeft een inkomen dat de afgelopen drie jaar niet hoger is geweest dan 105% van het bijstandsbedrag;
- Φ bezit niet méér eigen vermogen dan hij/zij voor de bijstand mag hebben;
- Φ ontving voor de afgelopen periode van twaalf maanden niet eerder een individuele inkomenstoeslag;
- Φ niet in staat met werk een hoger inkomen te krijgen;
- Φ aantoonbaar bezig geweest met het verbeteren van zijn inkomenssituatie.

Collectieve zorgverzekering

Met de invoering van de Participatiewet wordt vanaf 1-1-2015 geen bijzondere bijstand meer verstrekt voor medicijnkosten, medische kosten (arts, tandarts, fysiotherapie e.d.), uitgaven aan brillen, gebitsprotheses en andere hulpmiddelen. Deze kosten kunnen wel worden vergoed door de collectieve zorgverzekering voor minima van Menzis (GarantVerzorgd). Alleen inwoners met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm komen in aanmerking voor GarantVerzorgd, die verplicht bestaat uit een basisverzekering, een tandartsverzekering en een aanvullende verzekering. Via GarantVerzorgd worden extra zorgkosten en de eigen bijdrage voor CAK vergoed en bovendien

betaalt de gemeente een gedeelte van de premie. Cliënten die een bijstandsuitkering aanvragen, worden bij het eerste intakegesprek geattendeerd op de mogelijkheid om deel te nemen aan deze collectieve verzekering. Zij worden daarnaast via de nieuwsbrief geïnformeerd.

Regeling compensatie eigen risico

De regeling Compensatie Eigen Risico (CER) maakte onderdeel uit van de Wet Tegemoetkoming Chronisch zieken en Gehandicapten (WTCG) en werd tot 1-1-2014 door het CAK uitgevoerd. Bij het voldoen aan de gestelde voorwaarden, vergoedde het CAK jaarlijks het betaalde eigen risico (€375,00). Na afschaffing van de WTCG kunnen inwoners via de gemeente een beroep doen op een vergelijkbare regeling. In Winsum kunnen inwoners met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm die drie jaar lang het eigen risico ziektekostenverzekering geheel hebben verbruikt als gevolg van een handicap of chronische ziekte via de individuele bijzondere bijstand⁴ een bedrag van €99,- per jaar terugkrijgen. Van de kosten eigen risico moet bewijs worden overlegd.

3.2 Schuldhulpverlening

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (verder genoemd: Wgs) is met ingang van 1 juli 2012 in werking getreden. De Wgs schrijft voor dat elke gemeente een vierjarig beleidsplan moet vaststellen dat richting geeft aan het bieden van integrale schuldhulpverlening. De gemeente Winsum heeft conform de Wgs een beleidsplan opgesteld, getiteld: *Plan Schuldhulpverlening 2012-2015*. In dit plan staat op welke wijze de gemeente wil voorzien in een integrale aanpak, het bieden van maatwerk, het geven van extra aandacht aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen en het bieden van schuldpreeventie en nazorg. Schuldhulpverlening is een belangrijk onderdeel van het gemeentelijke armoedebeleid.

De schuldhulpverlening wordt door de gemeente Winsum ingekocht bij de Groningse Kredietbank (GKB). Aan de basis van de schuldhulpverlening ligt het eerdergenoemde *Plan Schuldhulpverlening 2012-2015*, waarin de gemeente ingaat op de voor haar geldende uitgangspunten bij schuldhulpverlening. De GKB is gemandateerd tot uitvoering van schuldhulpverlening en de resultaten worden jaarlijks aan de gemeenteraad gerapporteerd.

De GKB houdt wekelijks een dagdeel spreekuur op het Werkplein Noord-Groningen. Iedere burger met financiële problemen kan zich dan rechtstreeks melden. Een deel van de mensen met problematische schulden komt indirect – bijvoorbeeld via het maatschappelijk werk of via een andere vorm van hulpverlening – bij de GKB terecht. De GKB bepaalt in een intake op basis van de individuele situatie welke vorm van schuldhulpverlening op de klant van toepassing is. Schuldhulpverlening kan dan bijvoorbeeld bestaan uit bemiddeling met schuldeisers, budgetbeheer, begeleiding naar schuldsanering of budgetcoaching.

De GKB probeert altijd eerst tot een *minnelijke schikking* te komen door in overleg een regeling te treffen met de schuldeisers. Als dit niet lukt worden personen begeleid naar een *schuldsanering* op grond van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). *Budgetbeheer* is meestal verplicht bij een schuldregeling. Vaak is dit nodig om ervoor te zorgen dat de vaste lasten van schuldenaren (weer) op tijd worden betaald. De kans op betalingsachterstanden of nieuwe schulden wordt hierdoor kleiner. In sommige gevallen stelt een schuldeiser budgetbeheer als voorwaarde om

⁴ Deze compensatieregeling is vanaf 1-1-15 bij de Wmo ondergebracht. De bekostiging ervan is geen onderdeel (meer) van de individuele bijzondere bijstand.

tot een schuldregeling te komen. Bij budgetbeheer ligt de nadruk dus op het reguleren van uitgaven en inkomsten, en op het treffen van voorzieningen voor toekomstige uitgaven. Afhankelijk van iemands inkomen en vermogen vraagt de GKB een maandelijkse bijdrage voor de kosten van het budgetbeheer.

In 2015 is een start gemaakt met een samenwerking tussen de GKB en de Volkskredietbank⁵ op het gebied van preventie. Zij geven gezamenlijk een wekelijkse preventiecursus 'Omgaan met geld' aan alle nieuwe bijstandsgerechtigden op het Werkplein in Winsum.

Gemeente Winsum heeft in 2014 €72.613 en in 2015 €58.667 uitgegeven aan schuldhulpverlening (zie voor begrote en werkelijke kosten paragraaf 4.2). Deze daling wordt onder andere veroorzaakt doordat minder mensen in budgetbeheer zijn opgenomen.

Tabel 1.1 Aantallen schuldhulpverlening

	2014	2015
Nieuwe zaak schuldhulp	Niet bekend	9
Budgetbeheer	58	48
Crisis	2	3
Bezoek spreekuur	90	70
Afgifte Wsnp	10	7
Budgetcoaching	Niet bekend	2

Bron: jaarverslag SoZaWe 2014 en jaarverslag SoZaWe 2015

In het kader van vroegsignalering van huurschulden en voorkoming van huisontruimingen hebben de BMWÉ-gemeenten met het maatschappelijk werk en Humanitas in 2012 afspraken gemaakt en deze vastgelegd in een protocol. Deze afspraken worden jaarlijks geëvalueerd.

Beschermingsbewind is geen wettelijke taak van gemeenten, maar gemeenten verstrekken wel bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind wanneer iemand hiervoor zelf de middelen niet heeft (zie paragraaf 3.1).

3.3 Mee® doen regelingen

In de BMWÉ beleidsnota *Mee®doen Met Minima* staan diverse regelingen beschreven om sociaal-maatschappelijke deelname door mensen in armoede te bevorderen. Deze minimaregelingen – met uitzondering van kwijtschelding gemeentelijke belastingen – worden in BMWÉ-verband uitgevoerd door het Werkplein Noord-Groningen. Elke aanvraag voor een minimaregeling wordt door een consulent van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid beoordeeld. Voor elke regeling geldt als norm dat het inkomen van de aanvrager niet meer dan 120% van het sociaal minimum mag bedragen en dat het eigen vermogen niet meer mag bedragen dan €5.895 voor een alleenstaande en €11.790 voor een gezin bestaande uit twee of meer personen. Deze normering is beleidsmatig door de BMWÉ-gemeenten bepaald. Deze paragraaf geeft een overzicht van de minimaregelingen die vanaf 1 januari 2015 van kracht zijn.

⁵ De uitvoering van schuldhulpverlening in gemeente Eemsum is in handen van de Volkskredietbank.

Representatiekosten

Om de kans op een baan bij sollicitatie te bevorderen, vergoedt de gemeente representatiekosten tot maximaal €150 per jaar. Dit bedrag kan bijvoorbeeld worden aangewend voor de kosten van kleding of de kapper.

Startpakket voortgezet onderwijs

Om de kosten van bijvoorbeeld een laptop, tablet, een fiets of een bureau te kunnen betalen, kan voor ieder eerste kind dat naar het voortgezet onderwijs gaat een eenmalig bedrag van maximaal €750 worden verstrekt. De maximale vergoeding voor elk volgend kind is € 500.

Participatiefonds

Voor de vergoeding voor kosten voor deelname aan sociaal-culturele, educatieve en sportactiviteiten is een (limitatieve) lijst opgesteld met diverse activiteiten die hiervoor in aanmerking komen. De vergoeding is €200 per gezinslid per jaar.

Kinderfeestje

Voor het bekostigen van een kinderfeestje kan €50 per kind per jaar worden aangevraagd.

Fashioncheques

In 2013 is vanuit de BMW-gemeenten een fashioncheque beschikbaar gesteld voor *kinderen* van mensen met een minimum inkomen. In 2014 is ervoor gekozen om deze cheque te verstrekken aan *volwassenen* met een minimum inkomen. In 2015 is besloten om een fashioncheque te verstrekken aan *alle gezinsleden van huishoudens* met een minimum inkomen: dus volwassenen, partners en kinderen. De fashioncheque heeft een waarde van €50 per persoon. Mensen die een uitkering ontvangen van de gemeente krijgen de fashioncheque toegestuurd zonder dat zij hiervoor een aanvraag hoeven te doen. Mensen die geen uitkering ontvangen, maar die wel voldoen aan de criteria voor toekenning van deze regeling, kunnen hiervoor een aanvraag doen. Door grote drukte bij de uitvoering hebben de mensen die hiervoor in aanmerking kwamen de fashioncheques van 2015 pas in 2016 ontvangen. De fashioncheques zijn wel vanuit het budget van 2015 betaald. De kosten van de fashioncheques zijn per gemeente verdeeld naar rato van de ontvangen Klijnsmagelden voor 2015.⁶ Voor gemeente Winsum gaat het om een bedrag van € 39.300.

Tabel 1.2: kosten fashioncheques 2015

	verdeelsleutel ⁷	bedrag
Bedum	12%	€ 14.737
De Marne	21%	€ 25.791
Winsum	32%	€ 39.300
Eemsmond	35%	€ 42.985
Totaal	100%	€122.813

⁶ De Klijnsmagelden zijn extra middelen die het rijk beschikbaar heeft gesteld voor de bestrijding van armoede- en schuldenproblematiek. Voor 2015 is er vanuit de Klijnsmagelden voor de vier BMW-gemeenten een totaalbedrag van € 228.445 beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn niet geoormerkt en vormen onderdeel van het Gemeentefonds. In 2015 is 53% van de Klijnsmagelden gebruikt voor verstrekking van fashioncheques en is 40% gebruikt voor subsidies aan maatschappelijke organisaties (zie paragraaf 3.4). De resterende 7% is overgeheveld naar het budget voor individuele bijzondere bijstand (zie paragraaf 3.1).

⁷ De verdeelsleutel tussen de vier gemeenten is opgesteld op basis van het aantal bijstandsgerechtigden.

3.4 Subsidiërelaties met maatschappelijke organisaties

Bij de bestrijding van armoede werkt de gemeente Winsum samen met maatschappelijke organisaties. In deze paragraaf beschrijven we de organisaties die een subsidie ontvangen of waarmee de gemeente een relatie onderhoudt in het kader van het armoedebeleid

Met de Klijnsmagelden zijn de volgende subsidies verstrekt (bedragen zijn totaal van alle BMW-gemeenten):

Φ subsidie SUN	€ 9.246,-
Φ subsidie Voedselbank	€ 20.000,-
Φ kosten Pact voor samenredzaamheid	€ 6.500,-
Φ Noord Groningse uitdaging	€ 10.000,-
Φ Humanitas	€ 19.000,-
Φ Stichting leergeld	€ 15.000,-
Φ Jeugdsportfonds	€ 10.000,-

Humanitas

Humanitas zet vrijwilligers in bij schuldhulpverlening en armoedebeleid. Bij het project *Humanitas Thuisadministratie* helpen vrijwilligers burgers om hun geldzaken en administratie op orde te brengen en te houden. Daarnaast heeft Humanitas het *Kanskaartenproject* opgezet om mensen er op te wijzen van welke regelingen ze gebruik kunnen maken. Deze regelingen staan vermeld op zogeheten Kanskaarten die door vrijwilligers huis-aan-huis worden bezorgd en ook weer opgehaald. Met de mensen die een kaart hebben ingevuld wordt overlegd of er kans is op (inkomens)ondersteunende maatregelen. Als dit het geval is, begeleidt Humanitas deze mensen bij het indienen van de aanvragen. Humanitas ontvangt een bedrag van €19.000 voor het project Humanitas Thuisadministratie en voor het Kanskaartenproject.

Humanitas vraagt jaarlijks subsidie aan bij de gemeente en deze subsidie wordt jaarlijks verstrekt. Er zijn geen formele (prestatie)afspraken tussen gemeente Winsum en Humanitas. De gemeente werkt niet volgens een subsidieverordening. Humanitas stelt zelf een werkplan op, met daarbij een globale begroting per aandachtsveld, en voert werkzaamheden uit op basis van eigen ervaring en inzicht. Humanitas stuurt ter verantwoording een jaarverslag naar de gemeente met daarin een overzicht van activiteiten en kosten. De kosten worden niet gespecificeerd. De gemeente neemt het jaarverslag ter kennisgeving aan. Volgens de voorzitter van Humanitas heeft de gemeente nooit vragen gesteld naar aanleiding van de begroting, het werkplan of de jaarstukken. Er is geen bestuurlijk overleg. Wel is er soms overleg op projectniveau.

Stichting Leergeld

Stichting Leergeld Het Hoogeland is opgericht op 5 september 2012 en operationeel sinds 1 oktober 2013. De stichting is werkzaam in de vier BMW-gemeenten. Stichting Leergeld biedt financiële ondersteuning voor school- of sportactiviteiten aan gezinnen met schoolgaande kinderen in de leeftijd van 4 tot 18 jaar met een laag inkomen. De gemeente heeft Stichting Leergeld voor 2014 een bedrag van €15.000 toegekend als startbudget en als voorfinanciering voor 2015. Stichting Leergeld kan activiteiten vergoeden die niet op de limitatieve lijst staan voor gemeentelijke miniregelingen. Stichting Leergeld vraagt jaarlijks subsidie aan bij de gemeente en deze subsidie wordt jaarlijks verstrekt. Er zijn geen formele (prestatie)afspraken tussen gemeente Winsum en Stichting Leergeld. De gemeente werkt niet volgens een subsidieverordening.

Jeugdsportfonds

Het Jeugdsportfonds heeft als doel om kinderen van 4 tot 18 jaar die om financiële redenen geen lid kunnen worden van een sportvereniging toch de mogelijkheid te bieden om te kunnen sporten. Het Jeugdsportfonds heeft van de BMW-gemeenten in 2014 een bedrag van € 10.000 gekregen. Dit bedrag was bedoeld als startbudget en als voorfinanciering voor 2015. Het Jeugdsportfonds kan sportactiviteiten vergoeden die niet op de limitatieve lijst staan. De ketenpartners en de cliëntenraad hebben aangegeven dat het Jeugdsportfonds nog steeds in de opstartfase zit en tot nu toe geen concrete activiteiten heeft verricht.

Stichting Urgente Noden

SUN werkt met genormeerde bedragen gebaseerd op aantal inwoners per gemeente. Voor 2014 is dat €11.910 en voor 2015 €9.246. SUN maakt geen inhoudelijke afspraken met de gemeente. De subsidie is na aanvraag door de gemeente verstrekt en SUN levert verantwoordingsinformatie op in de vorm van een jaarverslag.

Voedselbank

Voedselbank Het Hogeland helpt mensen die onder een bepaald bestaansminimum leven te helpen door het verstrekken van voedselpakketten. De voedselbank ontving in 2014 en in 2015 een bedrag van € 20.000 voor haar werkzaamheden. Er zijn geen formele (prestatie)afspraken tussen gemeente Winsum en de voedselbank. De gemeente werkt niet volgens een subsidieverordening.⁸ De Voedselbank levert verantwoordingsinformatie op in de vorm van een jaarverslag.

Noord Groningse uitdaging

De Uitdaging zorgt voor samenwerking tussen maatschappelijke organisaties, burgerinitiatieven en het lokale bedrijfsleven. Zij bemiddelt in vraag en aanbod van *materialen* (meubels, spullen), *menskracht* (kennis, extra handen, creativiteit) en *middelen* (geld). De uitdaging ontving in 2015 €10.000. Er zijn geen formele (prestatie)afspraken tussen gemeente Winsum en de Noord Groningse Uitdaging. De gemeente werkt niet volgens een subsidieverordening.

Pact Samenredzaamheid

Diverse maatschappelijke organisaties en de politiek hebben op 13 maart 2014 het Pact voor Samenredzaamheid ondertekend. Dit pact heeft tot doel om gezamenlijk aan de slag te gaan met het opzetten en uitvoeren van een actieprogramma gericht op voorkoming en bestrijding van armoede. Onder het pact vallen bijvoorbeeld de Eigen kracht lunchcafés⁹ die in diverse dorpen worden georganiseerd, het Repaircafé¹⁰, het Groenproject¹¹ en het kerstdiner voor eenzame inwoners in Uithuizen. Voor 2014 is €12.000 beschikbaar gesteld en voor 2015 €40.000. Het bedrag dat

⁸ Uit het ambtelijk wederhoor is naar voren gekomen dat de gemeente wel mondelinge afspraken maakt met de Voedselbank. Deze afspraken zijn niet gedocumenteerd.

⁹ Eigen Kracht Café is een niet aan leeftijd gebonden doe- en ontmoetingsplek voor mensen. Het doel is om van elkaar te leren en kennis en ervaringen uit te wisselen. Voor het benaderen en begeleiden van personen uit de doelgroep zijn ervaringsdeskundigen opgeleid.

¹⁰ Een Repaircafé is een bijeenkomst waar buurtbewoners hun kapotte spullen kunnen (laten) maken door deskundige vrijwilligers en elkaar kunnen ontmoeten. Vanaf maart 2013 vinden in Winsum bijeenkomsten van het Repaircafé plaats.

¹¹ Het groenproject is een moestuin voor educatie, ontmoeting en dagbesteding. De oogst is voor de mensen zelf of gaat naar de Voedselbank.

uiteindelijk aan het Pact is uitgekeerd (€6.500) is aanzienlijk lager dan de begrote bedragen. Dit komt omdat het Pact een minder voortvarende start had dan was beoogd en de bekostiging uitsluitend op declaratiebasis plaatsvond.

Om het Pact meer te laten zijn dan een intentieverklaring is in maart 2016 vanuit het Pact de Stichting Eigen Kracht Noord-Groningen opgericht. Deze stichting ondersteunt als koepel alle initiatieven die zijn of worden ontwikkeld om armoede te bestrijden. In het bestuur van de stichting zit een vertegenwoordiger van de cliëntenraad SoZaWe, een vertegenwoordiger van Humanitas en een vertegenwoordiger van Stichting Welzijn & Dienstverlening (SWD). Het hoofd van de afdeling SoZaWe van de vier BMWG-gemeenten heeft zitting in de raad van advies.

De Taakgroep Diaconaat

De taakgroep heeft extra aandacht voor armen en kwetsbaren van de kerkelijke gemeente, maar ook van de gemeente Winsum. Dichtbij gebeurt dat onder andere via de 'Arme kant van Winsum'. De taakgroep onderhoudt contact met plaatselijke groepen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, vluchtelingenwerk, mensenrechten, armoedebestrijding en milieubehoud. De taakgroep verricht diverse activiteiten, waaronder de inzameling van producten voor de voedselbank en het bieden van individuele hulp. De taakgroep ontvangt geen geld van gemeente Winsum vanuit het budget voor armoede- en schuldenproblematiek.

Maatschappelijke dienstverlening (SWD en MJD)

De maatschappelijke dienstverlening heeft een belangrijke (signalerings)taak bij armoede- en schuldenproblematiek. Deze dienstverlening werd in Winsum tot 2016 uitgevoerd door Stichting Welzijn en Dienstverlening (SWD). De gemeente heeft ervoor gekozen om de samenwerking met SWD te beëindigen. Met ingang van 1 juni 2016 wordt het maatschappelijk werk uitgevoerd door MJD. Het is de bedoeling dat de huidige medewerkers van SWD worden ondergebracht bij MJD. Op dit moment is er sprake van een overgangssituatie, waarbij MJD wel een start heeft gemaakt met de dienstverlening in Winsum, maar waarbij er nog geen formele afspraken met de gemeente zijn gemaakt. MJD krijgt een subsidierelatie met de gemeente, waarvoor ook nog een convenant zal worden opgesteld. Als de overdracht is afgerond, is MJD verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatschappelijke dienstverlening in Winsum. MJD biedt hulp aan mensen met problemen op financieel, relationeel of psychosociaal gebied. Ongeveer 70 à 80% van de hulpvragen heeft te maken met armoede of schulden. MJD biedt hulp bij het op orde brengen van de financiën. MJD heeft ook sociaal raadslieden met kennis over regelingen en voorzieningen. Als meer specialistische hulp nodig is, dan verwijst MJD door naar een andere organisatie. MJD werkt samen met andere organisaties, onder andere met de Kredietbank, STIP en de Voedselbank.

OGGZ

OGGZ (Openbare Geestelijke Gezondheidszorg) is een netwerkconstructie waarin ongeveer 10 organisaties zitting hebben. Een OGGZ-team richt zich op kwetsbare mensen die kampen met meerdere problemen die om een multidisciplinaire aanpak vragen. In het OGGZ-team Winsum hebben onder andere de politie, de woningstichting en verslavingszorg Noord-Nederland (VNN) zitting. De gemeente wordt in het OGGZ-overleg vertegenwoordigd door medewerkers van het WMO-loket (voorheen Zorgloket) en door inkomensconsulenten van het Werkplein Noord-Groningen.

De OGGZ is sinds de jaren '90 de verantwoordelijkheid van de gemeenten door de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV). Sinds 1 januari 2007 is de OGGZ als achtste prestatieveld opgenomen in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De gemeente heeft via de GGD een OGGZ-coördinator ingehuurd. Hiervoor

is een contract opgesteld. Ter verantwoording voor de OGGZ-activiteiten verstrekt de coördinator jaarlijks een korte rapportage aan de gemeente. Hierin staan cijfers over het aantal meldingen over huiselijk geweld, het aantal aangekondigde uithuiszettingen en het aantal overige meldingen.

Op dit moment komen alle meldingen via diverse loketten, organisaties en de gemeente bij de OGGZ-coördinator binnen. Dit zijn ook meldingen, onder andere dreigende uithuiszettingen, die te maken hebben met armoede of schuldenproblematiek. Tijdens een OGGZ-teamoverleg wordt de situatie zo goed mogelijk geanalyseerd. Het doel is dat er 1 gezin-1 plan komt, dat de verschillende zorgverleners op een transparante wijze samenwerken en dat duidelijk is – ook voor de cliënt – wie wat doet. De OGGZ-coördinator van het team Winsum ziet de laatste jaren een toename van schuldenproblematiek.

3.5 Cliëntenraad SoZaWe

De cliëntenraad Eemsmond en de cliëntenraad BMW (gemeenten Bedum, de Marne en Winsum) zijn op 1 juli 2015 samengevoegd tot één cliëntenraad BMW. De raad is een onafhankelijk adviesorgaan en beslaat het hele werkgebied van het Werkplein Noord-Groningen te Winsum en daarmee dus ook het armoedebeleid. De raad bestaat uit 19 personen, waarvan 8 zitting hebben in het dagelijks bestuur. De raad heeft regulier contact met de contactambtenaar van de BMW-gemeenten en incidenteel met het hoofd SoZaWe en met de 4 wethouders en gemeenteraadsleden raadsleden wanneer dit opportuun is. De raad spreekt waar nodig in tijdens gemeenteraadsvergaderingen.

De raad vindt het van groot belang dat de uitvoering van de Participatiewet en de dienstverlening van Werkplein Noord-Groningen optimaal verloopt. Twee leden van de raad zijn zelf cliënt van Werkplein Noord-Groningen. Ook zijn er afgevaardigden van diverse organisaties (o.a. Platform Gehandicaptenbeleid, de Voedselbank en Arme Kant van Winsum). Het garanderen van sociale zekerheid voor alle inwoners is hierbij het leidmotief. Om die reden vraagt de raad extra aandacht voor mensen die niet zelf hun inkomen kunnen verwerven. De cliëntenraad wil de communicatie tussen gemeente en doelgroep verbeteren. Het gaat daarbij over de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van informatie, maar zeker ook over de bejegening van de doelgroep.

De cliëntenraad heeft ook een rol bij de totstandkoming van het armoedebeleid: conceptversies van het beleidskader 'Minimabeleid 't Hoogeland', zijn diverse keren besproken tijdens het regulier overleg van de cliëntenraad en SoZaWe. De raad geeft ongevraagd en gevraagd advies om dit beleid te verbeteren en zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de doelgroep. Bij nieuwe of gewijzigde beleidsregels en verordeningen wordt de cliëntenraad om advies gevraagd. Het door de cliëntenraad uitgebrachte advies wordt standaard aan de college- en raadsstukken toegevoegd.

De cliëntenraad onderneemt daarnaast diverse activiteiten, zoals het bieden van gratis hulp bij de aangifte inkomstenbelasting.

4. DOELMATIGHEID

In dit hoofdstuk maken we een onderscheid tussen kwalitatieve en kwantitatieve doelmatigheid. Bij kwalitatieve doelmatigheid (paragraaf 4.1) gaat het over de wijze waarop procesmatig uitvoering wordt gegeven aan het armoedebeleid. De nadruk ligt daarbij op samenwerking en integraliteit en het daarmee bereiken van voldoende afstemming en waar mogelijk synergiewinst. Bij kwantitatieve doelmatigheid (paragraaf 4.2) gaat het over de kosten van het armoedebeleid: zijn de hiertoe begrote gelden op een doelmatige manier besteed? We gaan hierbij nader in op de begroting en op de daadwerkelijke kosten voor inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en minimaregelingen.

4.1 Kwalitatieve doelmatigheid: samenwerking en integraliteit

Samenwerking en afstemming binnen de gemeentelijke uitvoering

Inkomensconsulenten behandelen elke aanvraag voor bijzondere bijstand en geven vervolgens een advies aan de toetsers (advies en motivatie). Er zijn drie toetsers. Volgens de consulenten werken de toetsers op eenzelfde wijze. Het is niet zo dat de ene toetser strenger is of de ander juist coulanter. Bij twijfel over een casus is er intercollegiaal overleg tussen de toetsers. Voor de consulenten geldt hetzelfde: ook zij werken op eenzelfde wijze en er vindt regelmatig intercollegiaal overleg plaats. De teamleider ziet ook geen inhoudelijke verschillen tussen de consulenten: hij bestudeert elke maand een steekproef van 10 cases en vindt dan geen verschillen in de documentatie en in de gemaakte afwegingen bij een aanvraag. Het systeem van intercollegiaal overleg en externe toetsing bij aanvragen voor bijzondere bijstand zorgt voor een objectieve en eerlijke behandeling.

Bij de behandeling van aanvragen voor individuele bijzondere bijstand door een inkomensconsulent vindt regelmatig overleg plaats met werkconsulenten. Dit gebeurt vooral bij een aanvraag voor individuele inkomensvoorschot, waarbij als voorwaarde geldt dat een cliënt zich aantoonbaar heeft ingezet om aan werk te komen. Met Wmo-consulenten vindt niet of nauwelijks overleg plaats. De inkomensconsulenten kunnen in het registratiesysteem van de gemeente wel zien of een cliënt ook van andere voorzieningen gebruik maakt. In het systeem staat bijvoorbeeld informatie over pgb's en over voorzieningen die in het kader van de Wmo zijn verstrekt. Met het oog op privacy betwijfelen de inkomensconsulenten of alle cliëntinformatie voor alle medewerkers toegankelijk zou mogen zijn. Voor het behandelen van een aanvraag voor bijzondere bijstand hebben zij deze informatie ook niet nodig.

Minimaregelingen worden door de consulenten zelf behandeld en beschikt. Er is bij deze regelingen dus geen toetsing door de juridische beleidsmedewerkers. De consulenten ervaren veel administratieve rompslomp bij de uitvoering van de minimaregelingen. Vergoedingen worden uitsluitend verstrekt op declaratiebasis en deze procedure is zowel voor de cliënt als voor de consulent omslachtig en inefficiënt. Als voorbeeld wordt genoemd dat deelname aan een sportschool voordeliger is als je per jaar betaalt in plaats van per maand. Het probleem is dat cliënten niet de financiële middelen hebben om een jaarnota eerst zelf te betalen en vervolgens te declareren. Wanneer een jaarnota wordt ingediend – zonder dat de cliënt de uitgave heeft gedaan – wordt de aanvraag afgewezen, omdat de gemeente dan niet de zekerheid heeft dat het bedrag daadwerkelijk aan de sportschool zal worden besteed. Hetzelfde geldt voor declaraties voor bezoek aan de peuterspeelzaal of andere voorzieningen. Deze werkwijze leidt ertoe dat een cliënt zich genoodzaakt ziet om maanddeclaraties in te dienen en dat er per saldo hogere uitgaven zijn. Het

administratief verwerken en beschikken van alle declaraties is arbeidsintensief en kostbaar voor de gemeente en daarnaast onnodig belastend voor de cliënt. Om de procedure doelmatiger te laten verlopen, zouden de beleidsregels moeten worden aangepast.

OGGZ-overleg

De OGGZ vormt een relatief klein onderdeel van het totale armoedebelaid. Tijdens het OGGZ-overleg worden alleen de meest problematische cases besproken, bijvoorbeeld in geval van een dreigende huisuitzetting. Op casusniveau verloopt de communicatie goed. De lijnen zijn kort en er is voldoende informatie-uitwisseling tussen de aanwezige ketenpartners (maatschappelijke organisaties of zorgverleners). De gemeente is vertegenwoordigd in het OGGZ-overleg, maar neemt hierbij geen regierol. De OGGZ-coördinator ziet vooral voordelen in het feit dat de gemeente veel ruimte geeft: de gemeente stelt de kaders, maar laat de ketenpartners zelf bepalen hoe zij hun werk uitvoeren.

Samenwerking en afstemming tussen ketenpartners en gemeente

Buiten het OGGZ-overleg verloopt de communicatie tussen ketenpartners minder goed. Sterker nog, er is buiten het OGGZ-overleg niet of nauwelijks sprake van overleg en/of kennisdeling. De verschillende ketenpartners hebben weinig kennis van elkaars werkzaamheden en het komt voor dat gelijksoortige activiteiten gelijktijdig plaatsvinden. Om burgers te helpen bij het op orde krijgen van hun financiën zijn bijvoorbeeld zowel SWD, MJD, de GKB, SchuldHulpMaatje als Humanitas actief. Tijdens de interviews met ketenpartners werd duidelijk dat zij niet of slechts ten dele op de hoogte zijn van elkaars activiteiten. De gemeente heeft geen regierol bij de samenwerking en afstemming tussen ketenpartners.

De inkomensconsulenten van Werkplein Noord-Groningen werken incidenteel samen met ketenpartners. Deze organisaties verwijzen cliënten door naar de gemeente, of consulenten van de gemeente verwijzen cliënten door naar deze organisaties. Als een cliënt wordt doorverwezen naar de kredietbank en de indruk bestaat dat hij/zij niet in staat is om de benodigde paperassen te kunnen aanleveren, dan wordt Humanitas ingeschakeld. SUN wordt ingeschakeld voor vergoedingen van zaken die niet meer via de bijzondere bijstand worden vergoed, bijvoorbeeld de aanschaf van een wasmachine. Er is sprake van incidentele samenwerking met ketenpartners. In dit onderzoek is geen actuele en volledige sociale kaart aangetroffen die een beeld geeft van alle mogelijke ketenpartners en maatschappelijke organisaties in 't Hoogeland. Ook de geïnterviewden – waaronder consulenten van het Werkplein - geven aan dat zij niet op de hoogte zijn van een dergelijke kaart en dat zij dit als een manco ervaren. Consulenten informeren elkaar incidenteel tijdens het werkoverleg of in de wandelgang over de verschillende maatschappelijke organisaties en wat deze aanvullend voor cliënten kunnen doen. De teamleider heeft regelmatig contact met de beleidsmedewerkers en informeert de consulenten over nieuwe (beleids)ontwikkelingen, bijvoorbeeld over subsidieverstreking aan bepaalde organisaties, maar er is geen structurele informatieoverdracht, noch een up-to-date sociale kaart.

Tegelijkertijd weten de maatschappelijke organisaties niet veel over de werkzaamheden van de consulenten en over welke gemeentelijke regelingen er zijn. Een van de consulenten heeft onlangs een presentatie gegeven tijdens een bijeenkomst van 'De Arme Kant van Winsum' en zij was verbaasd hoe weinig bekend is over bijzondere bijstand en de diverse minimaregelingen waar mensen via de gemeente een beroep op kunnen doen.

Kortom, ketenpartners weten te weinig van elkaars werkzaamheden, inkomensconsulenten weten te weinig over ketenpartners, en ketenpartners weten op hun beurt te weinig over de werkzaamheden van consulenten en de gemeentelijke regelingen. Dit kennistekort wordt grotendeels veroorzaakt doordat de gemeente geen regierol op

zich neemt. Het voordeel van het ontbreken van regie is dat er weinig controle is en veel vrijheid voor de ketenpartners om op eigen wijze te werk te gaan.¹²

Overleg met cliëntenraad

De gemeente heeft structureel overleg met de cliëntenraad. De raad staat dicht bij de doelgroep en heeft ervaringskennis. De meeste adviezen van de raad worden door de gemeente ter harte genomen. Zo is in een aantal gevallen de communicatie tussen gemeente en cliënten aangepast.

4.2 Kwantitatieve doelmatigheid: trends in uitgaven en benutting

In tabel 4.1 staan voor de jaren 2014 en 2015 de begrote en werkelijke uitgaven weergegeven voor individuele bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, minimaregelingen en bijzondere bijstand voor kwetsbare groepen. Uit deze tabel blijkt dat Winsum de middelen in 2014 en 2015 niet volledig heeft benut: in 2014 was er een exploitatieoverschot van €70.180 en in 2015 van €65.247. In beide jaren is er sprake van een onderbenutting van het budget voor individuele bijzondere bijstand en schuldhulpverlening. Het budget voor bijzondere bijstand kwetsbare groepen lijkt in 2015 volledig benut, maar uit het jaarverslag van SoZaWe blijkt dat €20.727 euro niet in 2015 is benut, maar is overgeheveld naar 2016. Het budget voor de minimaregelingen wordt daarentegen wel volledig benut. Hier is zelfs een overschrijding van het budget zichtbaar in 2014 en 2015.

Toelichting overschot 2014 en 2015

In 2014 was er een exploitatieoverschot van €70.180. Bij het opstellen van een begroting is het logisch om uit te gaan van de werkelijke uitgaven in het daaraan voorafgaande jaar, geplande veranderingen in beleid en verwachte ontwikkelingen van bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden. In 2014 is echter bijna twee keer zo veel begroot voor de tegemoetkoming voor chronisch zieken (Wtcg) dan het bedrag dat hiervoor in 2013 is uitgegeven. Uitgaande van de uitgaven in 2013, is ook schuldhulpverlening in 2014 royaal begroot. Daarnaast is in de gemeentelijke begroting een bedrag à €47.766 voor SoZaWe opgenomen dat in eerste instantie niet is doorvertaald naar de afdelingsbegroting van SoZaWe. Het budget was dus wel beschikbaar, maar dit budget is niet aan een deelpost gekoppeld en ook niet besteed.

In 2015 bedroeg het exploitatieoverschot €65.247. Er is sprake van onderbenutting op de deelposten individuele bijzondere bijstand en op schuldhulpverlening¹³. Op basis van de uitgaven in 2014 zou voor 2015 een bedrag van €218.985 (totale uitgaven in 2014 voor individuele bijzondere bijstand) minus €24.801 (kosten tegemoetkoming chronisch zieken¹⁴) minus €49.776 (eenmalige koopkrachttegemoetkoming¹⁵) begroot moeten worden. Dat is een bedrag van afgerond €144.000. Er is voor 2015 echter een bedrag van €180.000 begroot.

¹² Uit het ambtelijk wederhoor is naar voren gekomen dat de gemeente inmiddels meer aandacht besteed aan informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. Het Pact – tijdens dit onderzoek nog in de startfase – heeft in maart 2016 een doorstart gemaakt en heeft onder andere de taak om de samenwerking en afstemming tussen ketenpartners te bevorderen.

¹³ In de eerste bestuursrapportage van 2016 is het budget voor schuldhulpverlening naar beneden bijgesteld.

¹⁴ Deze tegemoetkoming is per 1 januari 2015 overgeheveld naar de WMO en wordt niet meer vanuit de begroting van SoZaWe betaald.

¹⁵ De zogenaamde EKKT-gelden: eenmalige koopkrachttoekenning n.a.v. armoedenota Klijnsma, 2014

Vergelijking exploitatie met Bedum, de Marne en Eemshard

Het overschot op de exploitatie van SoZaWe van de gemeente Winsum is dus het gevolg van een te ruime begroting. In deze paragraaf wordt onderzocht of de te ruime begroting een probleem is voor specifiek de gemeente Winsum of ook voor de andere BMW-gemeenten. In bijlage 3 is dezelfde tabel opgenomen voor de andere gemeenten. Hieruit blijkt dat De Marne in 2014 een exploitatietekort had van €22.226 en in 2015 van €10.707. Bedum had in 2014 een exploitatieoverschot van €24.551 en in 2015 van €5.942. De gemeente Eemshard had in 2014 een exploitatietekort van €111.136 euro en in 2015 van €9.984. Hieruit kan geconcludeerd worden dat alle vier BMW-gemeenten in 2014 een aanzienlijke afwijking van de begroting hadden, maar dat Bedum, De Marne en Eemshard de begroting voor 2015 hebben geoptimaliseerd en Winsum niet.

Tabel 4.1 Begroting en realisatie armoedebeleid, uitvoering door SoZaWe

kostenpost	2013		2014		2015		
	werkelijk	begroot	werkelijk	verschil	begroot	werkelijk	verschil
Tegemoetkoming Chronisch zieken (Wtcg)	26.440	45.000	24.801	20.199	0	667	-667
Langdurigheidstoeslag, in 2015 gewijzigd in Individuele inkomenstoeslag	58.972	54.901	48.623	6.278	0	41.887	-41.887
Bijzondere bestaanskosten ¹⁶	129.880	131.099	145.561	-14.462	180.000	95.959	84.041
Totaal individuele bijzondere bijstand	215.292	231.000	218.985	12.015	180.000	138.513	41.487
Schuldhelpverlening	75.164	87.000	72.613	14.387	87.000	58.667	28.333
Minimaregelingen ¹⁷	42.647	48.500	55.216	-6.716	43.000	47.573	-4.573
Bijzondere bijstand kwetsbare groepen ¹⁸	0	48.669	45.941	2.728	72.356	72.356	0
In gemeentelijke begroting*		47.766	0	47.766			
TOTAAL SoZaWe	333.103	462.935*	392.755	70.180	382.356	317.109	65.247

* In de begroting van SoZaWe stond een bedrag van €47.766 minder begroot dan in de gemeentelijke begroting en daarom is dit bedrag niet aan een deelproduct te koppelen.

¹⁶ Bijzondere bijstand, inclusief EKKT-gelden

¹⁷ Totaal van 'vergoeding representatiekosten', 'startpakket voortgezet onderwijs', 'participatiefonds', 'kinderfeestje' en 'computerregeling schoolgaande kinderen'

¹⁸ Dit zijn de zogeheten Klijnsmagelden die worden besteed aan de fashionchecks en aan subsidies aan Humanitas, SUN, Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds, Voedselbank en Pact voor samenredzaamheid.

Individuele bijzondere bijstand

Individuele bijzondere bijstand wordt voor een veelheid aan kosten verstrekt. In tabel 4.2 wordt eerst een overzicht gegeven van de werkelijke uitgaven aan individuele bijzondere bijstand in de gemeente Winsum in de periode 2012 tot en met 2015. De kosten voor bijzondere bijstand zijn onderverdeeld in 'individuele bijzondere bijstand - incidenteel', 'individuele bijzondere bijstand - categoriaal en beleidsmatig' en 'overige categorieën'. Onder 'bijzondere bijstand - incidenteel' zijn kosten opgenomen waarvoor inwoners incidenteel een aanvraag hebben ingediend bij de gemeente en die afhankelijk van de toetsing wel of niet wordt toegekend. Onder 'bijzondere bijstand - categoriaal en beleidsmatig' zijn kosten opgenomen die categoriaal zijn verstrekt en kosten die op basis van een verdeelsleutel zijn toegerekend aan elke gemeente. Opvallend is dat vooral de kosten voor bewindvoering vanaf 2012 zijn toegenomen (van €21.378 in 2012 naar €50.866 in 2015). De totale kosten voor individuele bijstand zijn in 2015 juist fors lager dan de daaraan voorafgaande jaren. Dit heeft vooral te maken met de invoering van de Participatiewet – waardoor categoriale regelingen zijn komen te vervallen – en de overheveling van de tegemoetkoming voor chronisch zieken naar de Wmo.

Tabel 4.2 Uitgaven aan individuele bijzondere bijstand¹⁹

	2012	2013	2014	2015
Woonkosten/kosten woonvoorziening	6.900	16.579	10.233	9.966
Betaling n.a.v. borgstelling	6.509	10.216	15.762	15.044
Rechtsbijstand	25.746	5.836	4.635	5.847
Bewindvoering	21.378	26.626	30.247	50.866
Overige kosten bijzondere bijstand ²⁰	21.323	18.145	18.752	9.650
Subtotaal individuele bijzondere bijstand - incidenteel	81.856	77.401	79.629	91.374
Individuele inkomenstoeslag/langdurigheidstoeslag	45.476	58.972	48.623	41.887
Collectieve zorgverzekering Menzis	6.594	11.550	4.897	-4.075
Aanvullende bijstand tot 21 jaar	34.918	14.286	12.019	11.690
Eenmalige koopkrachttegemoetkoming			49.776	
Fashioncheques 2013		13.988		
Thuisadministratie Humanitas, SUN, Stichting Leergeld, e.a. ²¹	13.505	16.629	3.000	
Subtotaal individuele bijzondere bijstand - categoriaal en beleidsmatig	100.493	115.425	118.315	49.502
Ontvangsten bijzondere bijstand	-3.723	-3.973	-3.759	-3.030
Chronisch zieken/gehandicapten (Wtcg)	30.282	26.440	24.801	667
Subtotaal overige categorieën (buiten beschouwing)	26.560	22.467	21.042	-2.364
Totaal individuele bijzondere bijstand	208.909	215.293	218.986	138.513

¹⁹ Uit het ambtelijk wederhoor is naar voren gekomen dat er binnen de gemeente blijkbaar verschillende cijfers rouleren. Volgens de beleidsadviseur waren de cijfers zoals gepresenteerd in tabel 4.2 niet correct: de beleidsadviseur beschikte namelijk over andere cijfers. Na verificatie door de financial controller van de gemeente, bleken de cijfers van Domenie Φ Kerstens toch correct te zijn. Uit het ambtelijk wederhoor is dus naar voren gekomen dat de uitgaven in het kader van het armoedebeleid niet transparant zijn.

²⁰ Eenmalige verstrekking voor bijvoorbeeld medische kosten, vervoerkosten en zorgkosten. Het gaat hier om 'zeer dringende redenen' (art. 16 Participatiewet).

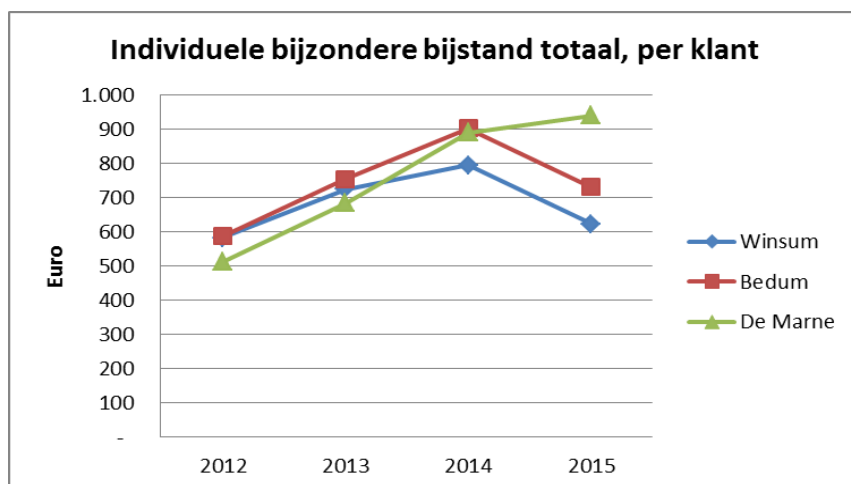
²¹ Vanaf 2014 opgenomen in de begroting onder 'bijzondere bijstand kwetsbare groepen'.

Vergelijking kosten individuele bijzondere bijstand met Bedum en De Marne

In deze paragraaf wordt onderzocht of de uitgaven voor individuele bijzondere bijstand door de gemeente Winsum afwijken van die van de gemeenten Bedum en de Marne²². Om deze vergelijking te kunnen maken, wordt per kostenpost onderzocht wat de uitgave per klant bijzondere bijstand²³ (verder genoemd: klant) per jaar is geweest voor alle drie de gemeenten in 2012 tot en met 2015. Om de berekening zo zuiver mogelijk te houden en een trendbreuk te voorkomen, worden de kosten voor chronisch zieken niet meegenomen, omdat deze per 1 januari 2015 zijn overgeheveld naar de Wmo. In bijlage 4 zijn de kosten voor individuele bijzondere bijstand voor alle drie de gemeenten opgenomen.

In figuur 4.1 is weergegeven wat gemiddeld per klant is uitgegeven aan 'individuele bijzondere bijstand – totaal'. Dit per gemeente voor de jaren 2012 tot en met 2015²⁴. Uit de figuur valt op te maken dat de gemiddelde uitgave per klant in alle drie de gemeenten tot 2014 is toegenomen. In 2015 daalde de uitgave per klant sterk in de gemeenten Winsum en Bedum. Dit hangt samen met strengere beleidsregels voor toekenning van bijzondere bijstand die vanaf 1 januari 2015 gelden. In gemeente De Marne daarentegen nam de uitgave per klant nog licht toe. De uitgave per klant van gemeente Winsum is in 2014 en 2015 lager dan in de andere twee gemeenten.

Figuur 4.1 Gemiddelde uitgave per klant voor individuele bijzondere bijstand per klant- totaal



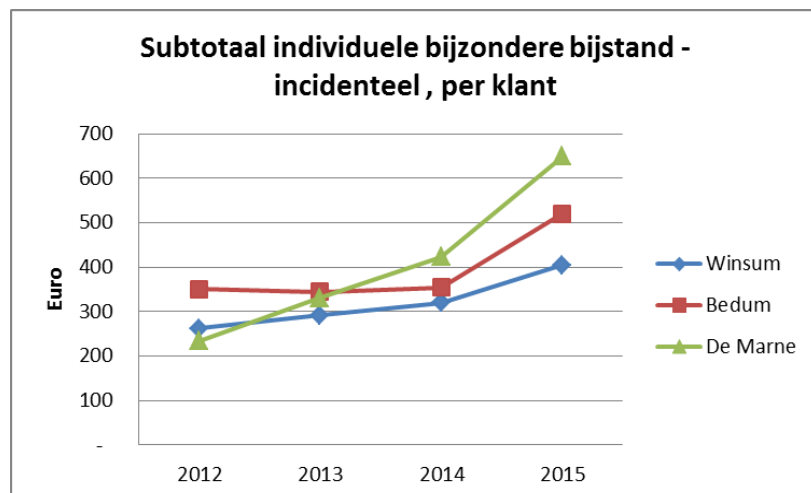
In figuur 4.2 is in kaart gebracht wat elke BMW-gemeente per klant heeft uitgegeven aan incidentele individuele bijzondere bijstand: woonkosten en kosten woonvoorziening, betaling n.a.v. borgstelling, rechtsbijstand, bewindvoering en overige kosten bijzondere bijstand. Uit de figuur valt op te maken dat de uitgaven per klant in alle drie de BMW-gemeenten sinds 2012 zijn gestegen en dat de stijging in Winsum het kleinst is. In 2015 gaf de gemeente Winsum per klant €404 uit aan incidentele bijzondere bijstand, gemeente de Marne gaf €650 per klant uit.

²² Specificaties van de kosten door gemeente Eemshaven zijn niet beschikbaar

²³ Het gaat om het totaal aantal inwoners dat in het betreffende jaar een beroep heeft gedaan op een vorm van bijzondere bijstand en/of een minimaregeling, exclusief de inwoners die uitsluitend bijzondere bijstand voor chronisch zieken hebben ontvangen.

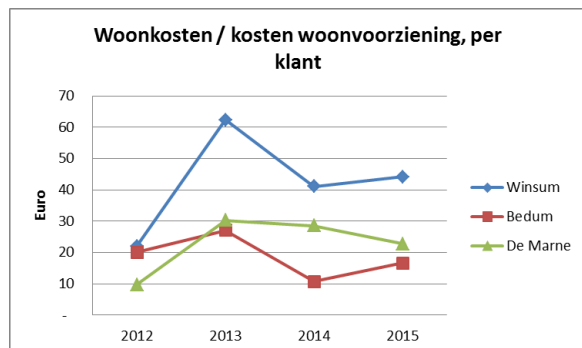
²⁴ Exclusief de opbrengsten voor bijzondere bijstand en tegemoetkoming chronisch zieken

Figuur 4.2 Uitgave individuele bijzondere bijstand per klant- incidenteel

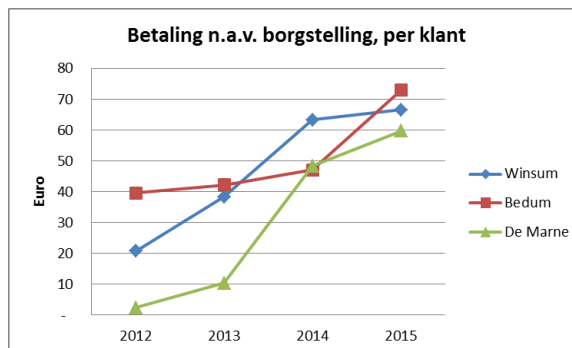


Dezelfde grafieken voor de uitgave per klant binnen de afzonderlijke categorieën van de incidentele individuele bijzondere bijstand zijn opgenomen in figuur 4.3a t/m e. Uit de figuren valt op te maken dat de gemeente Winsum in verhouding tot de gemeenten Bedum en De Marne per klant meer geld besteedt aan 'woonkosten/kosten woninginrichting' en 'betaling n.a.v. borgstelling' en relatief weinig aan 'overige kosten bijzondere bijstand' en 'bewindvoering'. In alle drie de gemeenten is overigens een forse toename te zien van de kosten voor bewindvoering. Dit is een landelijke trend, die vermoedelijk wordt veroorzaakt door een wetswijziging waarin verkwisting en het hebben van problematische schulden gronden kunnen zijn voor beschermingsbewind.

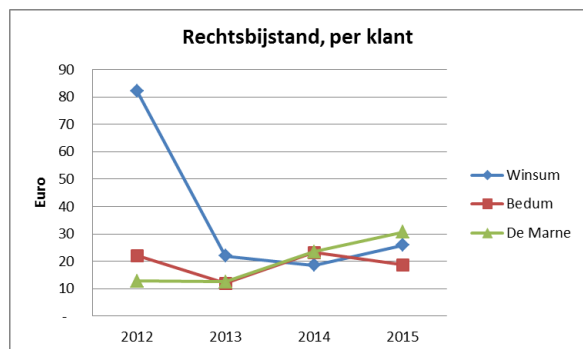
Figuur 4.3.a



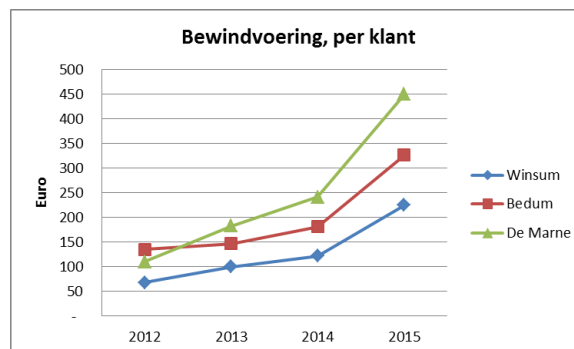
Figuur 4.3.b



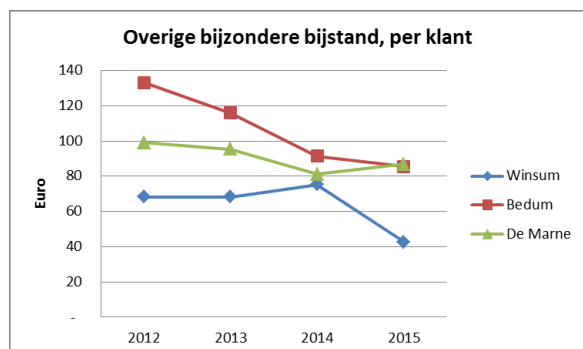
Figuur 4.3.c



Figuur 4.3.d



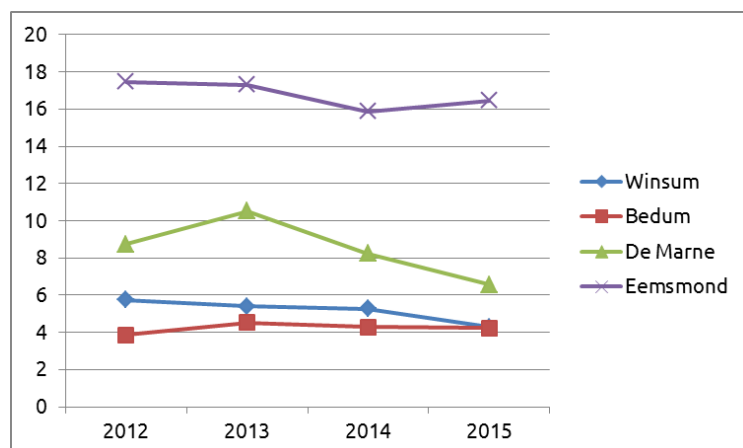
Figuur 4.3.e



Kosten schuldhulpverlening

Uit tabel 4.1 is duidelijk geworden dat de gemeente Winsum structureel te veel heeft begroot voor schuldhulpverlening. In figuur 4.4 is te zien dat de kosten voor schuldhulpverlening per inwoner van de gemeente Winsum iets hoger zijn dan in Bedum en structureel lager dan in gemeente De Marne. De kosten voor schuldhulpverlening in Eemsmond zijn veruit het hoogst (uitvoering door VKB).

Figuur 4.4: gemiddelde uitgave per inwoner in euro per jaar voor schuldhulpverlening



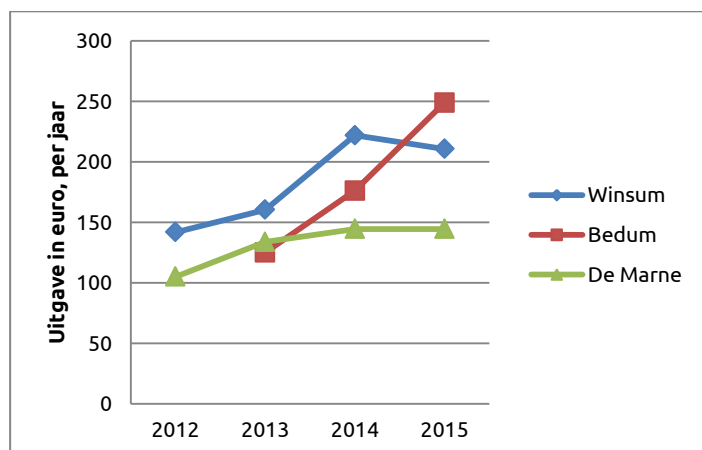
Kosten minimaregelingen

In tabel 4.3 zijn de begrote en werkelijke uitgaven voor de minimaregelingen voor de gemeente Winsum opgenomen voor de jaren 2012 tot en met 2015. In de jaren 2012 en 2013 werden de minimaregelingen door de gemeente Winsum bijna volledig benut, terwijl in de jaren 2014 en 2015 iets meer is uitgegeven dan begroot. In 2015 gaf de gemeente Winsum minder uit aan minimaregelingen per klant dan de gemeente Bedum, maar in de andere jaren gaf gemeente Winsum per klant meer uit dan de andere gemeenten (zie figuur 4.5).

Tabel 4.3: Kosten minimaregelingen gemeente Winsum

Regeling	2012		2013		2014		2015	
	begroot	werkelijk	begroot	werkelijk	begroot	werkelijk	begroot	werkelijk
Vergoeding representatiekosten								1.280
Startpakket voortgezet onderwijs		5.726		3.949		3.374		9.179
Participatiefonds		31.667		33.644		40.249		34.265
Kinderfeestje								1.869
Computerregeling schoolgaande kinderen		6.998		5.054		11.593		980
TOTAAL Minimaregelingen	48.831	44.391	44.700	42.647	48.500	55.216	43.000	47.573

Figuur 4.5 Uitgave minimaregelingen per klant

*Bijzondere bijstand kwetsbare groepen (Klijnsmagelden)*

De Klijnsmagelden zijn gebruikt om maatschappelijke organisaties te subsidiëren (50%) en om fashioncheques te verstrekken (40%). De resterende 10% van de Klijnsmagelden zijn overgeheveld naar het budget voor individuele bijzondere bijstand. De Klijnsmagelden worden samengevoegd in BMW-verband en vervolgens naar rato per gemeente verdeeld.

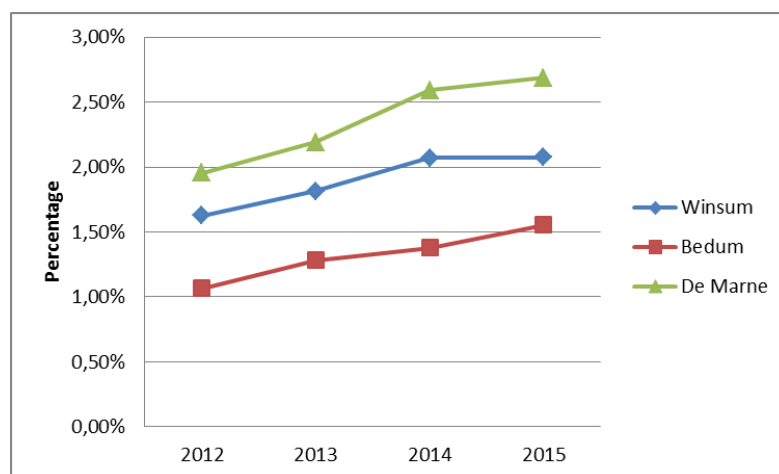
5. DOELTREFFENDHEID

Gemeente Winsum wil inwoners met een minimuminkomen stimuleren om gebruik maken van de beschikbare regelingen zodat deze groep kan deelnemen aan het maatschappelijke leven. Om dit doel te kunnen bereiken is het een voorwaarde dat de gemeente weet wat de omvang is van de doelgroep en hoe deze doelgroep kan worden bereikt. In onderstaande paragrafen gaan we in op doelgroepbereik en de communicatie met de doelgroep.

5.1 Bereik doelgroepen

Gemeente Winsum signaleert een onderbenutting van de regelingen voor armoedebestrijding. De gemeente heeft echter geen inzicht in de omvang van de doelgroep van het armoedebelief en weet dus ook niet in hoeverre de doelgroep op dit moment wordt bereikt (dekkingsgraad). Het is een landelijke trend dat het aantal mensen met een inkomen onder het bestaansminimum groeit. Ook in gemeente Winsum is het percentage bijstandsgerechtigden de laatste jaren toegenomen (zie figuur 5.1). Dit is een indicatie van meer armoede. Vermoedelijk heeft ook onder de groep niet-bijstandsgerechtigden een toename plaatsgevonden van het aantal mensen in armoede. Hierover kunnen we echter alleen speculeren, want deze groep valt buiten het blikveld van de gemeente. Het zou dan vooral gaan over ondernemers en ZZP'ers met financiële problemen. Uit interviews komt naar voren dat deze groep (nagenoeg) niet wordt bereikt. Het grootste probleem is dat deze groep met de huidige communicatiemiddelen (gemeentelijke website, publicaties in lokale bladen) niet goed wordt bereikt. Daarnaast is er vaak ook de nodige weerstand onder mensen met financiële problemen om een beroep te doen op de gemeente.

Figuur 5.1: aandeel inwoners met een uitkering voor levensonderhoud

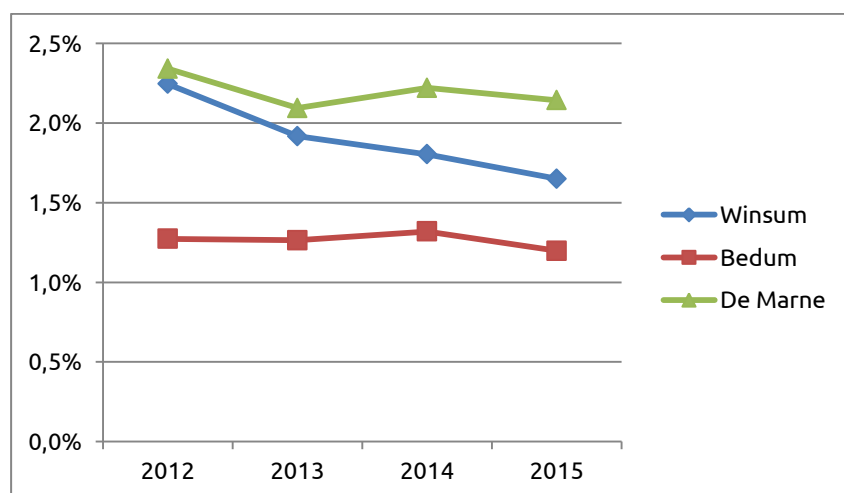


Om ook de groep niet-bijstandsgerechtigden beter te bereiken zijn de ketenpartners hard nodig. Zij staan dicht bij de doelgroep en kunnen mensen attenderen op de gemeentelijke regelingen om problemen als gevolg van armoede te verminderen. De huis-aan-huisactie van Humanitas (project Kanskaarten) heeft geleid tot 33 aanvragen voor bijzondere bijstand. Mensen zijn meestal niet bekend met de regelingen en voor zover zij hiermee wel bekend zijn, weten ze vaak niet hoe ze een aanvraagprocedure in gang moeten zetten. Organisaties als Humanitas en MJD bezoeken mensen; de gemeente doet dit niet. Bovendien ervaren veel mensen een drempel om naar de gemeente te gaan.

Bij de toekenning van minimaregelingen wordt naast het inkomen ook naar het vermogen van mensen gekeken. Er zijn mensen die onder de inkomensgrens zitten, maar niet in aanmerking komen voor de regelingen omdat ze een eigen huis hebben. Door de aardbevingen in dit gebied zijn de huizen in waarde gedaald en is het moeilijk om een huis te verkopen. Het is mogelijk dat de gemeente hierdoor een substantieel aantal mensen niet helpt.

Naast de voorwaarden die de gemeente stelt op het gebied van inkomen en vermogen, gelden er vanaf 2015 ook veel strengere regels over de aard van de kosten waarvoor inwoners bijzondere bijstand kunnen aanvragen. Zo worden reiskosten naar zorg- of andere hulporganisaties niet meer vergoed. Noord-Oost Groningen is een landelijk gebied met een laag voorzieningenniveau: inwoners hebben dus vrij snel te maken met kosten om bijvoorbeeld naar Groningen te reizen. Doordat deze kosten niet meer vanuit de bijzondere bijstand worden vergoed, is het aannemelijk dat mensen worden beperkt in hun (functionele) bewegingsvrijheid. Dit wordt ook bevestigd door mensen van het maatschappelijk werk en de cliëntenraad. Stichting Leergeld en SUN proberen bij afwijzing van een aanvraag voor bijzondere bijstand zo veel mogelijk bij te springen, maar ook zij zijn beperkt in hun middelen. In figuur 5.2 is te lezen dat de strengere regels een effect hebben: het percentage inwoners in Winsum dat gebruik maakt van een of meer minimaregelingen is afgenomen.

Figuur 5.2: Percentage inwoners dat gebruik maakt van bijzondere bijstand en/of een minimaregeling

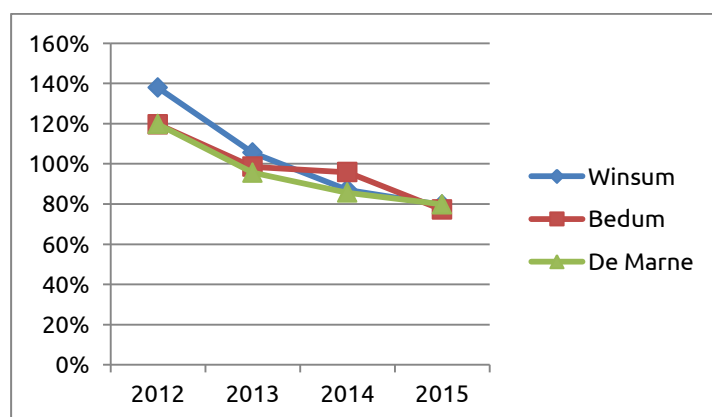


Door ketenpartners is opgemerkt dat het beleidsdoel 'meer participatie aan de samenleving' door het verstrekken van een financiële tegemoetkoming slechts in geringe mate wordt bereikt. Sommige mensen – vooral wanneer er sprake is van verslaving of psychische problemen – willen helemaal niet participeren of 'uit huis'. Om deze groep weer te laten participeren is meer nodig dan alleen een financiële tegemoetkoming. Volgens de ketenpartners is het veel belangrijker dat er wordt geïnvesteerd in direct contact met mensen en het actief begeleiden naar meer zingeving. Het is belangrijk dat de gemeente haar armoedebeleid herijkt en de (niet-financiële) mogelijkheden verkent om mensen uit de doelgroep te laten participeren.

De minimaregelingen worden vooral door bijstandsgerechtigden gebruikt. Deze groep wordt door de gemeente actief geïnformeerd tijdens gesprekken met consulenten. Daarnaast ontvangen zij de SoZaWe-nieuwsbrief. Sommige voorzieningen worden zelfs zonder aanvraag verstrekt: zo krijgen alle mensen die een uitkering ontvangen de fashioncheque(s) rechtstreeks toegestuurd.

Op basis van de interviews met ketenpartners, cliëntenraad, inkomensconsulenten en juridische kwaliteitsmedewerkers komt een eenduidig beeld naar voren: de nieuwe wetgeving (vanaf januari 2015) is voor wat betreft het armoede- en minimabeleid ten koste gegaan van het bieden van maatwerk. De nieuwe structuur, waarbij onder andere de categoriale regelingen zijn afgeschaft, heeft geleid tot striktere voorwaarden voor toekenning van inkomensondersteunende maatregelen en meer controle. Verstrekkingen vinden uitsluitend plaats op declaratiebasis en de besluitvorming over wat wel en niet gedeclareerd kan worden is arbitrair. De limitatieve lijst met kosten die kunnen worden vergoed uit het participatiefonds sluit onvoldoende aan op de behoefte van de doelgroep. Zo kan er behoefte zijn aan bijstand voor vervoerskosten, de aanschaf van witgoed, duurzame gebruiksgoederen en computers. Ook voor kinderen zou meer kunnen worden gedaan. Geïnterviewden - zowel medewerkers van het Werkplein als overige betrokkenen - vinden de limitatieve lijst (en de keuzes die daarbij zijn gemaakt) nogal aanmatigend. Zij pleiten voor een verschuiving van aanbodgericht naar vraaggericht werken, zodat meer maatwerk op basis van individuele behoefte kan worden geleverd. In figuur 5.3 zijn de effecten van de strengere regels te zien: het aandeel bijstandsgerechtigden dat gebruik maakt van bijzondere bijstand of van de minimaregelingen is afgenomen. In 2015 heeft minder dan 80% van de bijstandsgerechtigden een beroep gedaan op de regelingen.²⁵

Figuur 5.3: aantal unieke gebruikers van bijzondere bijstand en/of een minimaregeling gedeeld door het aantal bijstandsgerechtigden



Afschaffing van de Wtcg en CER heeft geleid tot een forse inkomensreductie en minder maatwerk voor de groep chronisch zieken en gehandicapten. De gemeente ontvangt slechts een beperkt deel van het voormalige budget voor Wtcg en CER voor het invoeren van een alternatieve compensatieregeling. Dit betekent dat de gemeente met het gereduceerde budget niet alle inwoners die rechthebbend waren voor de Wtcg en CER ondersteuning kan bieden.

De collectieve ziektekostenverzekering voor minima (GarantVerzorgd van Menzis) is een regeling om extra zorgkosten te verzekeren die niet (meer) vanuit de bijzondere bijstand kunnen worden vergoed. Bovendien betaalt de gemeente een klein deel van de premie. Om in aanmerking te komen voor de collectieve zorgverzekering van Menzis, geldt echter als voorwaarde dat iemand zowel een basispakket, een tandartsverzekering als een aanvullende verzekering moet afsluiten. Ondanks de tegemoetkoming in poliskosten door de gemeente heeft iemand dan relatief

²⁵ Aangezien niet wordt geregistreerd of een gebruiker van een regeling al dan niet een uitkering voor levensonderhoud krijgt, is niet precies te bepalen welk deel van de gebruikers een uitkering heeft. Idealiter betekent een percentage van 100% dat elke bijstandsgerechtigde ook gebruik maakt van een of meer regelingen.

hoge poliskosten. Mensen met een laag inkomen kiezen daarom eerder voor een zorgverzekering met lagere maandlasten. Mensen met een goedkope basisverzekering kunnen echter in de problemen raken als ze met extra zorgkosten te maken krijgen: deze kosten worden dan niet door de verzekeraar vergoed en de cliënt kan voor deze kosten ook geen beroep doen op de bijzondere bijstand.

Van de regeling Compensatie Eigen Risico wordt volgens de consultants gebruik gemaakt door zowel bijstandsgerechtigden als niet-bijstandsgerechtigden. In 2015 hebben 447 van de ruim 10.000 inwoners met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm een aanvraag ingediend voor de compensatie eigen risico. Het gaat dus om een klein deel van de doelgroep (<5%). In BMW-verband is het bedrag voor compensatie vastgesteld op €99,00. Vanuit meerdere betrokkenen is opgemerkt dat dit bedrag vrij laag is (eigen risico in 2015 bedroeg €375,-) – ook in vergelijking met andere gemeenten (Loppersum en Groningen).

5.2 Communicatie doelgroep(en) / bejegening

Iedereen die een uitkering voor levensonderhoud bij de gemeente aanvraagt, wordt ook meteen voorgelicht over alle mogelijke aanvullende inkomensondersteunende en minimaregelingen. Daarnaast ontvangen alle bijstandsgerechtigden een nieuwsbrief en kunnen zij informatie vinden op de website van het Werkplein Noord-Groningen. Om ook de groep niet-bijstandsgerechtigden te bereiken, vermeldt de gemeente met enige regelmaat in de lokale krant dat er regelingen zijn. De gemeente heeft verder het Kanskaartenproject van Humanitas gesubsidieerd: een huis-aan-huis actie om mensen actief te informeren over minimaregelingen en hen desgewenst te begeleiden bij een aanvraag. De drempel om een beroep te doen op een van de regelingen blijft echter hoog. Hierbij kunnen verschillende factoren een rol spelen, zoals schaamte of opzien tegen de 'papierse rompslomp'. Invoering van een formulierenbrigade, die huis-aan-huis diensten aanbiedt, zou voor de gemeente Winsum een optie kunnen zijn om de regelingen beter onder de aandacht te brengen.

De consultants van het Werkplein Noord-Groningen geven aan dat de gemeente zich het afgelopen jaar heeft ingespannen om de aanvraagformulieren voor de diverse regelingen zo eenvoudig mogelijk te maken. Ook is geïnvesteerd in de website: alle regelingen worden op een toegankelijke en overzichtelijke wijze via de website aangeboden. Volgens de consultants ontstaan echter de meeste problemen nadat de aanvraag is gedaan. De gemeente geeft dan een beschikking af met daarbij een declaratieformulier. De taal in de beschikking is ambtelijk en juridisch en daardoor moeilijk te begrijpen voor de cliënt. Ook de wijze waarop achteraf kosten kunnen worden gedeclareerd, is ingewikkeld. De terugkoppeling naar cliënten is volgens de consultants voor verbetering vatbaar. Ook volgens de cliëntenraad wordt in de communicatie richting de doelgroep te weinig rekening gehouden met laaggeletterdheid. In gemeentelijke communicatie is nog te vaak sprake van formeel ambtelijk en/of juridisch taalgebruik. De gemeente heeft geen communicatieplan opgesteld om de doelgroep beter te kunnen bereiken, bijvoorbeeld via tussenorganisaties als de diaconie, de voedselbank of Humanitas. Er is ook geen plan om laaggeletterden beter te kunnen bereiken.

6. MONITORING VAN RESULTATEN EN TERUGKOPPELING NAAR DE RAAD

Het minima- en armoedebelaid van de BMW-gemeenten is geharmoniseerd: alle inkomensondersteunende maatregelen, miniregelingen en subsidies aan maatschappelijke organisaties worden vanaf 2015 in BMW-verband uitgevoerd. Sommige raadsleden ervaren de beleidsvrijheid in het sociale domein als beperkt. Zij vinden dat de kadernota en het bijbehorende minirebelaid onvoldoende ruimte heeft gelaten aan de raad om te differentiëren en te prioriteren. Zij zouden liever zien dat elke gemeente haar eigen armoedebelaid kan voeren. Andere raadsleden vinden het gezamenlijke belaid volstrekt logisch - zeker gezien de ontwikkelingen op het gebied van de gemeentelijke herindeling - en zijn van mening dat de raad voldoende mogelijkheden heeft gehad om accenten aan te brengen. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de raad door het college wordt geïnformeerd over resultaten van het armoedebelaid en in hoeverre deze informatievoorziening toereikend is voor controle, kaderstelling en bijsturing.

De gemeente heeft *geen* overkoepelende, samenhangende beleidsnota voor het armoedebelaid van de BMW-gemeenten opgesteld. Er ontbreekt een beschrijving van concrete doelen (streefcijfers) en van de wijze waarop de gemeente de verschillende onderdelen van het armoedebelaid in samenhang wil vormgeven. Ook is onduidelijk of en op welke wijze de gemeente invulling geeft aan haar regierol en aan de samenwerking met ketenpartners en overige betrokkenen. Gemeente Winsum heeft met betrekking tot het armoedebelaid geen specifieke doelen geformuleerd, noch indicatoren om de doeltreffendheid van het belaid te kunnen monitoren.

De miniregelingen zijn onderdeel van het armoedebelaid. De BMW-beleidsnota *Mee(r) doen met Minima* (2014) geeft alleen een overzicht van deze regelingen en beschrijft de voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen. In de nota schrijft de gemeente dat zij participatie en zelfredzaamheid wil bevorderen en inkomensondersteuning wil bieden aan eenieder die het financieel niet redt. In de nota worden geen concrete doelen of streefcijfers genoemd. Het college verantwoordt jaarlijks aan de raad welk bedrag aan miniregelingen is uitgegeven. Het is hierbij echter onduidelijk in hoeverre de doelgroep is bereikt.²⁶ De gemeente heeft namelijk geen inzicht in de totale omvang van de doelgroep (zie paragraaf 5.1). Het is ook onduidelijk in hoeverre verstrekking van financiële tegemoetkomingen heeft geleid tot meer participatie en zelfredzaamheid.

Maatschappelijke organisaties ontvangen jaarlijks een vast bedrag. Er is hiervoor geen subsidieverordening vastgesteld. Er zijn geen uitvoeringsafspraken en er worden geen eisen gesteld aan te leveren prestaties. Wel moet worden voldaan aan de eisen van begroting en verantwoording en worden de gelden beschikt. Het Pact Samenredzaamheid ontvangt op declaratiebasis financiële steun van de gemeente. De gemeente heeft vertrouwen in de organisaties die zij financieel ondersteunt en geeft deze organisaties ook veel vrijheid om taken op basis van eigen inzicht en ervaring uit te voeren. De gemeente heeft de afgelopen jaren niet (bij)gestuurd op basis van de jaarstukken van organisaties: deze worden uitsluitend ter kennisgeving aangenomen. De keerzijde van deze werkwijze is dat het onduidelijk is welke concrete resultaten de gesubsidieerde maatschappelijke organisaties hebben geboekt en in welke mate zij een bijdrage hebben geleverd aan het terugdringen van de armoedeproblematiek.

²⁶ Dekkingsgraad: aantal huishoudens dat gebruik maakt van een regeling gedeeld door het totale aantal huishoudens behorend bij de doelgroep

Uit de door ons aangeleverde stukken is naar voren gekomen dat de raad niet of nauwelijks informatie krijgt over beleidsresultaten op het gebied van preventie en bestrijding van armoede. Dit hangt vermoedelijk samen met het feit dat er ook geen concrete inhoudelijke doelen zijn geformuleerd. Er is wel een financiële terugkoppeling: de raad krijgt via de jaarstukken inzage in de uitgaven voor inkomensondersteunende maatregelen, schuldhulpverlening en minimaregelingen en subsidies aan maatschappelijke organisaties. Daarnaast krijgt de raad via de jaarverslagen van het Werkplein Noord-Groningen (SoZaWe) inzage in het aantal uitkeringsgerechtigden (instroom- en uitstroomcijfers) en in de uitgaven voor bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en minimabeleid. Er is geen managementinformatie over doelgroepbereik en maatschappelijke effecten van het armoedebelief.

Er kan worden geconcludeerd dat er op dit moment onvoldoende grip is op het doelbereik en de maatschappelijke effecten van het armoedebelief. Cijfers over uitgaven aan schuldhulpverlening, minimaregelingen en inkomensondersteuning geven een te beperkt beeld. Raadsleden geven aan dat zij behoefte hebben aan andere indicatoren dan alleen cijfers over de benutting van gelden. Zij zouden in ieder geval meer zicht willen hebben op de omvang en de samenstelling van de doelgroep. Op dit moment krijgen maatschappelijke organisaties carte blanche. Het is positief dat de gemeente veel vertrouwen heeft in deze organisaties, maar de gemeente laat haar regierol liggen en legt geen relatie tussen verrichte activiteiten en de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. Al met al ontvangt de raad op dit moment onvoldoende adequate managementinformatie over het armoedebelief. Hierdoor is het lastig voor de raad om (nieuwe) kaders te stellen en naar behoren zijn controlerende taak te kunnen uitvoeren. De raad is overigens zeer positief over de verantwoordelijke wethouder: hij is bevlogen en doet zijn best de raad te informeren, maar weet zelf ook niet hoe doeltreffend het armoedebelief is en waardoor de onderbesteding wordt veroorzaakt.

7. CONCLUSIES

Samenwerking, integraliteit en regie

De gemeente werkt bij de bestrijding van armoedeproblematiek samen met verschillende maatschappelijke organisaties, de zogeheten ketenpartners. De gemeente heeft daarbij vooral een faciliterende rol. De ketenpartners nemen meestal het initiatief en informeren of adviseren de gemeente waar zij dit nodig vinden. De gemeente staat open voor de aangedragen informatie en probeert de organisaties waar mogelijk zo goed mogelijk te ondersteunen. De gemeente kiest dus niet voor een strakke sturing of verantwoordingssystematiek, maar vertrouwt op de kennis, expertise en het zelfsturend vermogen van de verschillende ketenpartners. Dit vertrouwen is positief, maar de keerzijde is dat de gemeente onvoldoende controleert en (bij)stuurt.

Buiten het OGGZ-overleg, is er geen structurele informatie-uitwisseling tussen de verschillende ketenpartners. Er is geen uitwisseling over werkprocessen, noch over ervaringen met de preventie of bestrijding van armoede vanuit de praktijk. De ketenpartners weten (nog) te weinig van elkaars werkzaamheden. Hierdoor komt het voor dat er gelijktijdig vergelijkbare activiteiten plaatsvinden, zonder enige vorm van afstemming of samenwerking. Kortom, er wordt minder samengewerkt dan mogelijk is. De gemeente pakt in dezen haar regierol niet op.

Beleidsdoelen, monitoring en bijsturing

De gemeente heeft geen overkoepelende nota armoedebelief opgesteld. Er zijn geen kwantitatieve doelstellingen of streefcijfers geformuleerd om het armoedebelief te kunnen monitoren. Ook zijn er geen (prestatie) afspraken gemaakt met de maatschappelijke organisaties die mede uitvoering geven aan dit beleid. Verantwoording door deze organisaties (jaarstukken, met een globale jaarrekening en een globale beschrijving van activiteiten) wordt door de gemeente ter kennisgeving aangenomen. De raad wordt vooral geïnformeerd aan de hand van cijfers over begrote en werkelijke kosten van het armoedebelief en niet of nauwelijks over het doelbereik en de maatschappelijke effecten van dit beleid. Dit heeft tot gevolg dat de raad op dit moment onvoldoende adequate managementinformatie over het armoedebelief krijgt.

Bereik doelgroepen

Voor de groep chronisch zieken en gehandicapten en voor de groep minima die met onvoorziene zorgkosten te maken krijgt, zijn de mogelijkheden om extra kosten te compenseren afgenomen door veranderde wet- en regelgeving. De WTCG is in 2014 komen te vervallen, extra medische kosten worden niet meer vergoed vanuit de individuele bijzondere bijstand en de compensatie eigen risico is teruggebracht tot €99,-. De cliëntenraad maakt zich ernstig zorgen over het toenemende probleem dat er mensen zijn die hun eigen risico (€375,- p.p. in 2015) en eigen bijdragen niet kunnen betalen en daarom de zorg mijden. Gezien de relatief hoge poliskosten maken slechts weinig mensen gebruik van de collectieve zorgverzekering voor minima van Menzis: zij kiezen eerder voor een goedkope basisverzekering. Een risico daarbij is dat onverwachte extra zorgkosten niet door de verzekeraar worden vergoed en er ook geen beroep kan worden gedaan op de bijzondere bijstand. De gemeente heeft te weinig oog voor specifieke doelgroepen die door het wegvallen van de categoriale regelingen in de problemen zijn geraakt.

De Participatiewet beoogt in theorie meer maatwerk te leveren, maar heeft in de praktijk – zeker met betrekking tot verstrekking van individuele bijzondere bijstand – juist tot minder maatwerk geleid. Bijzondere bijstand wordt vooral toegekend aan bewindvoering. Tenzij er een overtuigende motivering is, kan geen beroep meer worden gedaan op allerlei andere zaken, zoals reiskosten of medische kosten. Ook de toetsing is streng. Dit maakt dat de consultants sommige aanvragen op voorhand kansloos achten en geen verdere actie ondernemen. Geconcludeerd kan worden dat de individuele bijzondere bijstand op dit moment onvoldoende aansluit bij de behoeften van de doelgroep.

De gemeente is in haar communicatie over inkomensondersteuning en minimaregelingen vrijwel uitsluitend gericht op uitkeringsgerechtigden. Niet-bijstandsgerechtigden worden niet of nauwelijks bereikt. De website van het Werkplein Noord-Groningen biedt weliswaar overzichtelijke informatie over de diverse regelingen, maar in communicatie wordt te weinig rekening gehouden met laaggeletterdheid en geringe digitale vaardigheden. Ook de teksten in de beschikkingen en de declaratieformulieren zijn voor een deel van de doelgroep onbegrijpelijk. De groep die valt onder het armoedebeleid is breder dan alleen de groep met een uitkering voor levensonderhoud. De gemeente heeft op dit moment echter onvoldoende zicht op de totale omvang van de doelgroep en heeft ook geen strategie om de totale doelgroep (beter) te kunnen bereiken.

Benutting van bijzondere bijstand en regelingen

De geconstateerde onderbenutting wordt primair veroorzaakt door een overbegroting. Bij het maken van de begroting zijn de uitgaven van het voorgaande jaar bij de posten bijzondere bijstand en schuldhelpverlening niet als basis genomen. Daarnaast zijn voor het jaar 2015 ten onrechte bepaalde posten in de begroting opgenomen: de eenmalige koopkracht toekenning (EKKT) is wederom voor 2015 begroot, evenals de kosten voor de tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (deze tegemoetkoming met de komst van de Participatiewet komen te vervallen). Kortom, er was sprake van een te ruime begroting.

Tegelijkertijd kan worden geconcludeerd dat de gemeente er onvoldoende in slaagt om de doelgroep te bereiken. Informatie over gemeentelijke regelingen bereikt de groep bijstandsgerechtigden steeds minder goed en de groep niet-bijstandsgerechtigden wordt niet of nauwelijks bereikt. Het is denkbaar dat wanneer de communicatie richting de doelgroepen wordt verbeterd en verbreed – door onder meer rekening te houden met laaggeletterdheid en het ontbreken van digitale vaardigheden – de bekendheid met de regelingen zal toenemen en er veel meer mensen van de regelingen gebruik zullen gaan maken. Dit vraagt om een aanpassing van het budget.

8. AANBEVELINGEN

1. Overweeg de keuze voor een ruimhartiger beleid gericht op de doelgroep

De Participatiewet geeft de gemeente meer beleidsvrijheid in het bestrijden van armoede. Gelden vanuit de rijksoverheid zijn niet geoormerkt en dit biedt de gemeente meer mogelijkheden tot maatwerk. De gemeente kan zelf keuzes maken in de wijze waarop ze mensen met een laag inkomen wil ondersteunen. De gemeente kan kiezen voor een beleid dat vooral gericht is op het zo optimaal ondersteunen van de doelgroep of op een beleid dat vooral gericht is op controle, handhaving en repressie.

Het is zinvol om te onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor een ruimhartiger beleid gericht op de doelgroep. De huidige regelingen sluiten onvoldoende aan op de behoeften van de doelgroep. Dit geldt voor de individuele bijzondere bijstand, maar ook voor de limitatieve lijst die de gemeente heeft opgesteld voor vergoedingen uit het participatiefonds. Daarnaast is het de vraag of het verstrekken van een financiële tegemoetkoming daadwerkelijk leidt tot meer participatie en minder armoede. Om mensen – vooral mensen uit het zogeheten ‘granieten bestand’ – weer te laten participeren is het van belang om ook te investeren in direct contact met mensen en in het actief begeleiden naar meer zingeving. Het is aan te raden dat de gemeente haar armoedebelaid herijkt en daarbij de (niet-financiële) mogelijkheden verkent om mensen uit de doelgroep beter te kunnen helpen.

Inherent aan de Participatiewet is het stimuleren van minima om zèlf tot inkomensverbetering te komen. Hiertoe zijn in de Participatiewet diverse verplichtingen vastgelegd, zoals de verplichte sollicitatie en het verplicht volgen van een re-integratietraject. De gemeente ziet erop toe dat de vereiste tegenprestaties worden geleverd en er niet gefraudeerd wordt. Ook bij het beoordelen van aanvragen voor bijzondere bijstand en minimaregelingen, controleert de gemeente op fraude. Alleen mensen met een laag inkomen en met weinig vermogen kunnen een aanvraag doen en vergoedingen worden uitsluitend op declaratiebasis vergoed. Hoewel het van belang is om misbruik van regelingen te voorkomen, is het administratief verwerken en beschikken van alle declaraties arbeidsintensief en kostbaar voor de gemeente en daarnaast belastend voor de cliënt. Kortom, het is nuttig om mogelijkheden te verkennen om slimmer te controleren. Bijvoorbeeld door meer financiële risico's in te calculeren en de administratieve regeldruk te verlagen, zodat er meer tijd en ruimte komt voor andere zaken. Minder aandacht voor controle en fraude, en meer aandacht voor de behoeften van de doelgroep en daar adequaat op inspelen, kan per saldo een gunstiger resultaat opleveren. Zeker als door een andere aanpak meer mensen uit de bijstand stromen. Als duidelijk is welke mogelijkheden er zijn om slimmer te controleren, kan een weloverwogen politieke keuze worden gemaakt.

2. Breng de omvang en samenstelling van de doelgroep in beeld

Zorg voor jaarlijkse cijfers van het aantal huishoudens en personen met een besteedbaar inkomen onder het bestaansminimum. Zorg ook voor cijfers over de samenstelling van deze doelgroep (onder andere leeftijdsopbouw, opleidingsniveau). Dit is relevant, zeker met het oog op het bieden van maatwerk en een integrale aanpak.

3. *Verbeter de informatievoorziening/communicatie naar de doelgroep*

De communicatie naar de doelgroep is voor verbetering vatbaar. De huidige informatie is vooral tekstueel en er is onvoldoende aandacht voor laaggeletterdheid en ontoereikende digitale kennis en vaardigheden. Het advies is om in samenwerking met de cliëntenraad de informatievoorziening door te nemen en te herzien, zodat de informatie voor de doelgroep toegankelijk en begrijpelijk is.

De groep niet-bijstandgerechtigden wordt onvoldoende bereikt. Het is aan te bevelen om informatie over gemeentelijke regelingen ook te verstrekken via intermediaire organisaties die dicht bij de doelgroep staan, zoals de Voedselbank of Humanitas.

4. *Stel doelen en voer de regie*

Het is aan te raden om het armoedebeleid in samenhang met alle deelgebieden en in samenhang met aanpalende beleidsterreinen te beschrijven. Daarbij is het tevens van belang om specifieke doelen te formuleren, alsook indicatoren om de doeltreffendheid van het beleid te kunnen monitoren. Pas dan kan de relatie tussen beleidsdoelen en de besteding van armoedegelden inzichtelijk worden gemaakt.

Het is van belang om in de subsidieverlening aan maatschappelijke organisaties (SUN, Humanitas, Stichting Leergeld, Pact, Jeugdsportfonds, Voedselbank) op basis van een subsidieverordening te werken. Uitgangspunt voor de subsidieverordening is een evenwichtige verhouding tussen administratieve lasten en opbrengsten. De beleidsdoelen moeten leidend zijn bij het aanleveren van verantwoordingsinformatie. Dit stelt de gemeente in staat om adequaat toe te zien op de besteding van de subsidiegelden en het gemeentelijk beleid waar nodig aan te passen.

De gemeente zou meer dan nu het geval is haar regierol moeten oppakken. Bij armoedebeleid zijn veel actoren en organisaties betrokken die elk naar eigen inzicht en vanuit eigen kennis en ervaring hun taken uitvoeren. Er is te weinig kennis over wie wat doet in het kader van armoedebestrijding. Voor zover er een sociale kaart aanwezig is, is deze niet bekend onder consultants en ketenpartners. Door het ontbreken van gemeentelijke regie wordt er bovendien minder samengewerkt dan mogelijk is. Als de gemeente zich inzet om de samenwerking en afstemming tussen partijen te bevorderen, zal dit leiden tot meer doelmatigheid (synergiewinst) en tot meer integraliteit bij de bestrijding van armoede. Het is aan te raden hierbij gebruik te maken van de in maart 2016 opgerichte Stichting Eigen Kracht Noord-Groningen. Deze stichting ondersteunt immers als koepel alle initiatieven die zijn of worden ontwikkeld om armoede te bestrijden.

BIJLAGE 1: REFERENTIES

Geraadpleegde rapporten / studies – in alfabetische volgorde

- CBS (2015). *Armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Hilhorst, P. & Lans, J. van der (2015). *Nabij is beter. Essays over de beloften van de 3 decentralisaties*. Den Haag: VNG/KING.
- Mullainathan, S., & Shafir, M. (2014). *Schaarste; hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.
- Nederlands Jeugdinstituut – NJI (2015). *Opgroeien en opvoeden in armoede*. Utrecht: NJI.
- Tuzgöl-Broekhoven, A.J.H., Berg, W.C.P. van de, Govers, E.J.E., Hanse, D.J., Zutphen, R.F.B. van (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening: Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Schors, A. van der, Werf, M. van der, Schonewille, G. (2015). *Geldzaken in de praktijk 2015*. Utrecht: Nibud.
- Stavenuiter, M. & Nederland, T. (2014). *Lokaal en integraal: Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Steketee, M. e.a. (2013). *Kinderen in armoede in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut i.s.m. de Kinderombudsman.

Gemeentelijke documenten – in chronologische volgorde

- 16-06-2010: *Collegeprogramma 2010-2014*, gemeente Winsum.
- 24-07-2012: *Plan Schuldhulpverlening 2012 - 2015*, gemeente Winsum
- 03-09-2013: *Beleidskader Minimabeleid 't Hoogeland*, BMW gemeenten.
- 29-11-2013: *Memo van beleidsmedewerkers aan College van B&W met voorstellen over de besteding van de Kleinsmagelden in het jaar 2013*.
- 09-12-2013: *Collegeadvies van beleidsmedewerkers aan College van B&W met voorstel voor verstrekking van Kindpakket à €200,- per inwonend kind onder de 18 jaar*.
- 11-12-2013: *Collegevoorstel tot verstrekking van een kledingbon aan gezinnen met een minimuminkomen*
- 19-12-2013: *Persbericht over verstrekking van kledingbon aan gezinnen met een minimuminkomen*
- 2013: *Programmabegroting 2014*, gemeente Winsum
- 26-08-2014: *Afsprakenlijst ambtelijk overleg met Humanitas en Stg. Leergeld*
- 09-12-2014: *Advies van de Cliëntenraad SoZaWe aan Colleges van de gemeenten Bedum, Winsum en De Marne over de conceptnota Minimabeleid*.
- 11-12-2014: *Collegevoorstel tot goedkeuring van de conceptnota Minimabeleid*
- 2014: *Beleidsnota Mee® doen met minima: werken aan perspectief*, gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsmond (BMW).
- 2014: *Collegeprogramma 2014-2018*, gemeente Winsum.
- 2014: *Programmabegroting 2015*, gemeente Winsum
- 2014: *Jaarverslag 2013*, gemeente Winsum (inhoudelijke verantwoording)

- 2014: *Jaarrekening 2013*, gemeente Winsum (financiële verantwoording)
- 30-01-2015: *Memo* met vragen van consultants over het nieuwe minimabeleid en beantwoording van deze vragen.
- 27-07-2015: Beschikking subsidie Jeugdsportfonds à €10.000, SoZaWe - BMW-gemeenten
- 10-12-2015: *Advies* van beleidsmedewerkers aan wethouders met voorstellen over de besteding van de Kleinsmagelden in het jaar 2015.
- 11-12-2015: *Memo* van College van B&W aan gemeenteraad ter kennisname over het genomen besluit over de besteding van Klijnsmagelden 2015/ Fashioncheques.
- 19-11-2015: *Rapport: Analyse tekort inkomensdeel en verbeterplan 2015-2018*. Gemeenten BMW.
- 2015: *Jaarverslag 2014*, gemeente Winsum (inhoudelijke verantwoording)
- 2015: *Jaarrekening 2014*, gemeente Winsum (financiële verantwoording)
- 2015: *Jaarverslag 2014 SoZaWe*, gemeenten Bedum, De Marne en Winsum
- 2015: *Kadernota 2015*, Gemeente Winsum.
- 2015: *Programmabegroting 2016*, gemeente Winsum
- 2015: *Beleidsregels Bijzondere Bijstand*, Gemeenten BMW
- 2016-04-20 *Memo* van College van B&W aan gemeenteraad over vergoeding eigen risico zorgverzekering
- 2016: *Jaarverslag 2015 SoZaWe (2^e concept)*, gemeenten Bedum, De Marne en Winsum
- 2016: *Jaarverslag Voedselbank 't Hoogeland*

BIJLAGE 2: LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Dhr. H. Alssema	Juridische kwaliteitsmedewerker ('toetser')
Mw. L. Bandsma	Raadslid gemeente Winsum (Gemeentebelangen)
Dhr. K. Binnendijk	Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond – Pact voor Samenredzaamheid
Dhr. A. Bosman	Penningmeester Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. B.H. Bultena	Vicesecretaris Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Mw. M. Boiten	Coördinator OGGZ-teams Winsum en de Marne
Mw. E. Dalmolen-Hulskers	Hoofd Intake, Schuldregeling en Preventie Groningse Kredietbank (GKB)
Dhr. J. van Esch	Teamleider inkomensconsulenten Werkplein Noord-Groningen
Mw. W. Evers	Beleidsadviseur SoZaWe, BMWE
Dhr. G. Folkerts	2e Penningmeester Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Mw. R. Haaksema	Contactpersoon vanuit de diaconie van de Protestantse gemeente Winsum-Halfambt. Lid van de taakgroep Diaconaat en ZWO (zending, werelddiaconaat en ontwikkelingssamenwerking) en vrijwilliger bij 'De Arme Kant van Winsum'.
Dhr. L. Havinga	Voorzitter Humanitas Het Hoogeland en Stichting leergeld Het Hoogeland
Dhr. H. Jonkman	Raadslid Gemeente Winsum (VVD)
Dhr. P. Joosten	Interim teamleider administratie Sozawe Het Hoogeland
Mw. A. Knol	Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. K. Knol	Voorzitter Cliëntenraad Ability – lid cliëntenraad Sozawe
Dhr. D. Knoop	Raadslid Gemeente Winsum (CU)
Mw. K. van Loo	Bureauhoofd SUN Groningen
Dhr. J. Meijerhof	Secretaris Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. J.W. Nanninga	Raadslid Gemeente Winsum (PvdA)
Dhr. J. van Nimwegen	Voorzitter Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Mw. T. Nipperus	Beleidsadviseur SoZaWe, BMWE
Dhr. E. Ottens	Hoofd SoZaWe, BMWE
Mw. Y. van der Ploeg	Consulent inkomen en bijstand Werkplein Noord-Groningen
Mw. Y. Rosien	Consulent inkomen en bijstand Werkplein Noord-Groningen
Mw. M. Rotman	Cliëntenraad Ability

Dhr. P. Tjassing	Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. A. Trox	Juridische kwaliteitsmedewerker ('toetser')
Mw. H. Valkema	Consulent inkomen en bijstand Werkplein Noord-Groningen
Dhr. M. Verschuren	Wethouder gemeente Winsum, portefeuillehouder maatschappelijke ondersteuning, welzijn, volksgezondheid, sociaal beleid en participatie
Mw. S. de Vries	Consulent bijzondere bijstand en minimabeleid Werkplein Noord-Groningen
Mw. W. de Vries	Consulent inkomen en bijstand Werkplein Noord-Groningen
Dhr. N. Werkman	Raadslid Gemeente Winsum (CDW 2.0)
Dhr. H. Wolters	Vicevoorzitter Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond

BIJLAGE 3: EXPLOITATIE ARMOEDEBELEID

Tabel B3.1: Begroting en realisatie armoedebeleid, gemeente Winsum

kostenpost	2013		2014		2015		
	werkelijk	begroot	werkelijk	verschil	begroot	werkelijk	verschil
Tegemoetkoming Chronisch zieken (Wtcg)	26.440	45.000	24.801	20.199	0	667	-667
Langdurigheidstoeslag, in 2015 gewijzigd in Individuele inkomenstoeslag	58.972	54.901	48.623	6.278	0	41.887	-41.887
Bijzondere bestaanskosten ²⁷	129.880	131.099	145.561	-14.462	180.000	95.959	84.041
Totaal individuele bijzondere bijstand	215.292	231.000	218.985	12.015	180.000	138.513	41.487
Schuldhelpverlening	75.164	87.000	72.613	14.387	87.000	58.667	28.333
Minimaregelingen ²⁸	42.647	48.500	55.216	-6.716	43.000	47.573	-4.573
Bijzondere bijstand kwetsbare groepen ²⁹	0	48.669	45.941	2.728	72.356	72.356	0
In gemeentelijke begroting*		47.766	0	47.766			
TOTAAL SoZaWe	333.103	462.935*	392.755	70.180	382.356	317.109	65.247

* In de begroting van SoZaWe stond een bedrag van €47.766 minder begroot dan in de gemeentelijke begroting en daarom is dit bedrag niet aan een deelproduct te koppelen.

Tabel B3.2: Begroting en realisatie armoedebeleid, gemeente Bedum

kostenpost	2013		2014		2015		
	werkelijk	begroot	werkelijk	verschil	begroot	werkelijk	verschil
Tegemoetkoming Chronisch zieken (Wtcg)	2.900	4.000	3.700	300	0	0	0
Langdurigheidstoeslag, in 2015 gewijzigd in Individuele inkomenstoeslag	27.678	28.000	26.301	1.699	0	22.107	-22.107
Bijzondere bestaanskosten ²⁴	72.380	132.940	105.286	27.654	95.000	68.626	26.374
Totaal individuele bijzondere bijstand	102.958	164.940	135.287	29.653	95.000	90.733	4.267
Schuldhelpverlening	46.779	46.000	44.791	1.209	45.000	44.219	781
Minimaregelingen ²⁵	16.611	20.014	24.289	-4.275	32.000	31.106	894
Bijzondere bijstand kwetsbare groepen ²⁶	0	22.000	24.036	-2.036	28.000	28.000	0
In gemeentelijke begroting							
TOTAAL SoZaWe	166.348	252.954	228.403	24.551	200.000	194.058	5.942

²⁷ Bijzondere bijstand, inclusief EKKT-gelden

²⁸ Totaal van 'vergoeding representatiekosten', 'startpakket voortgezet onderwijs', 'participatiefonds', 'kinderfeestje' en 'computerregeling schoolgaande kinderen'

²⁹ Dit zijn de zogeheten Klijnsmagelden die worden besteed aan de fashionchecks en aan subsidies aan Humanitas, SUN, Stichting Leergeld, Jeugdsportfonds, Voedselbank en Pact voor samenredzaamheid.

Tabel B3.3: Begroting en realisatie armoedebeleid, gemeente De Marne

kostenpost	2013		2014		2015		
	werkelijk	begroot	werkelijk	verschil	begroot	werkelijk	verschil
Tegemoetkoming Chronisch zieken (Wtcg)	19.800	29.000	21.805	7.195	0	1800	-1.800
Langdurigheidstoeslag, in 2015 gewijzigd in Individuele inkomenstoeslag	47.118	57.000	51.104	5.896	0	47.905	-47.905
Bijzondere bestaanskosten ²⁴	68.714	111.000	142.595	-31.595	176.000	152.919	23.081
Totaal individuele bijzondere bijstand	135.632	197.000	215.504	-18.504	176.000	202.624	-26.624
Schuldhelpverlening	108.038	105.000	83.838	21.162	85.000	66.661	18.339
Minimaregelingen ²⁵	28.741	28.000	32.643	-4.643	28.000	30.422	-2.422
Bijzondere bijstand kwetsbare groepen ²⁶	20086	16.000	36.241	-20.241	49.000	49.000	0
In gemeentelijke begroting							
TOTAAL SoZaWe	292.497	346.000	368.226	-22.226	338.000	348.707	-10.707

Tabel B3.4: Begroting en realisatie armoedebeleid, gemeente Eemsmond

kostenpost	2013		2014		2015		
	werkelijk	begroot	werkelijk	verschil	begroot	werkelijk	verschil
Tegemoetkoming Chronisch zieken (Wtcg)	57.375	51.000	63.370	-12.370	0	0	0
Langdurigheidstoeslag, in 2015 gewijzigd in Individuele inkomenstoeslag	70.282	57.000	94.675	-37.675	0	81.484	-81.484
Bijzondere bestaanskosten ²⁴	216.580	218.000	221.676	-3.676	366.848	226.666	140.182
Totaal individuele bijzondere bijstand	344.237	326.000	379.721	-53.721	366.848	308.150	58.698
Schuldhelpverlening	59.021	80.000	114.242	-34.242	269.000	272.397	-3.397
Minimaregelingen ²⁵	139.336	147.500	174.548	-27.048	0	65.285	-65.285
Bijzondere bijstand kwetsbare groepen ²⁶	0	79.000	75.125	3.875	70.000	70.000	0
In gemeentelijke begroting							
TOTAAL SoZaWe	542.594	632.500	743.636	-111.136	705.848	715.832	-9.984

BIJLAGE 4: UITGAVEN BIJZONDERE BIJSTAND

Tabel B4.1 Uitgaven aan individuele bijzondere bijstand in gemeente Winsum

	2012	2013	2014	2015
Woonkosten/kosten woonvoorziening	6.900	16.579	10.233	9.966
Betaling n.a.v. borgstelling	6.509	10.216	15.762	15.044
Rechtsbijstand	25.746	5.836	4.635	5.847
Bewindvoering	21.378	26.626	30.247	50.866
Overige kosten bijzondere bijstand ³⁰	21.323	18.145	18.752	9.650
Subtotaal individuele bijzondere bijstand - incidenteel	81.856	77.401	79.629	91.374
Individuele inkomenstoeslag/langdurigheidstoeslag	45.476	58.972	48.623	41.887
Collectieve zorgverzekering Menzis	6.594	11.550	4.897	-4.075
Aanvullende bijstand tot 21 jaar	34.918	14.286	12.019	11.690
Eenmalige koopkrachttegemoetkoming			49.776	
Fashioncheques 2013		13.988		
Thuisadministratie Humanitas, SUN, Stichting Leergeld, e.a. ³¹	13.505	16.629	3.000	
Subtotaal individuele bijzondere bijstand - categoriaal en beleidsmatig	100.493	115.425	118.315	49.502
Ontvangsten bijzondere bijstand	-3.723	-3.973	-3.759	-3.030
Chronisch zieken/gehandicapten (Wtcg)	30.282	26.440	24.801	667
Subtotaal overige categorieën (buiten beschouwing)	26.560	22.467	21.042	-2.364
Totaal individuele bijzondere bijstand	208.909	215.293	218.986	138.513

³⁰ Eenmalige verstrekking voor bijvoorbeeld medische kosten, vervoerkosten en zorgkosten. Het gaat hier om 'zeer dringende redenen' (art. 16 Participatiewet).

³¹ Vanaf 2014 opgenomen in de begroting onder 'bijzondere bijstand kwetsbare groepen'.

Tabel B4.2 Uitgaven aan individuele bijzondere bijstand in gemeente Bedum

	2012	2013	2014	2015
Woonkosten/kosten woonvoorziening	2.681	3.591	1.486	2.084
Betaling n.a.v. borgstelling	5.304	5.614	6.497	9.117
Rechtsbijstand	2.965	1.597	3.210	2.339
Bewindvoering	18.110	19.519	25.006	40.830
Overige kosten bijzondere bijstand ³²	17.829	15.421	12.609	10.684
Subtotaal individuele bijzondere bijstand - incidenteel	46.889	45.743	48.809	65.054
Individuele inkomenstoeslag/langdurigheidstoeslag	20.633	27.678	26.301	22.107
Collectieve zorgverzekering Menzis	6.835	7.225	6.394	-4.814
Aanvullende bijstand tot 21 jaar	4.232	14.369	7.449	9.078
Eenmalige koopkrachttegemoetkoming	-	-	24.883	-
Fashioncheques 2013	-	-	10.644	-
Thuisadministratie Humanitas, SUN, Stichting Leergeld, e.a. ³³	-	5.205	-	-
Subtotaal ind. bijzondere bijstand - categoriaal en beleidsmatig	31.699	54.477	75.671	26.371
Ontvangsten bijzondere bijstand	-1.202	-1.887	-1.847	-1.941
Chronisch zieken/gehandicapten (Wtcg)	3.500	2.900	3.700	-
Subtotaal overige categorieën (buiten beschouwing)	2.299	1.013	1.853	-1.941
Totaal individuele bijzondere bijstand	80.887	101.232	126.333	89.483

³² Eenmalige verstrekking voor bijvoorbeeld medische kosten, vervoerkosten en zorgkosten. Het gaat hier om 'zeer dringende redenen' (art. 16 Participatiewet).

³³ Vanaf 2014 opgenomen in de begroting onder 'bijzondere bijstand kwetsbare groepen'.

Tabel B4.3 Uitgaven aan individuele bijzondere bijstand in gemeente De Marne

	2012	2013	2014	2015
Woonkosten/kosten woonvoorziening	2.360	6.502	6.454	4.932
Betaling n.a.v. borgstelling	584	2.232	10.932	12.968
Rechtsbijstand	3.110	2.696	5.292	6.663
Bewindvoering	26.670	39.244	54.501	97.589
Overige kosten bijzondere bijstand ³⁴	24.056	20.473	18.332	18.855
Subtotaal individuele bijzondere bijstand - incidenteel	56.780	71.147	95.512	141.008
Individuele inkomenstoeslag/langdurigheidstoeslag	42.627	47.118	51.104	47.905
Collectieve zorgverzekering Menzis	9.400	8.093	3.989	-3.074
Aanvullende bijstand tot 21 jaar	12.035	592	852	18.255
Eenmalige koopkrachttegemoetkoming	-	-	49.776	-
Fashioncheques 2013	-	8.784	-	-
Thuisadministratie Humanitas, SUN, Stichting Leergeld, e.a. ³⁵	3.505	11.302	-	-
Subtotaal ind. bijzondere bijstand - categoriaal en beleidsmatig	67.567	75.889	105.721	63.086
Ontvangsten bijzondere bijstand	-3.392	-3.174	-4.653	-3.270
Chronisch zieken/gehandicapten (Wtcg)	26.000	19.800	21.805	1.800
Subtotaal overige categorieën (buiten beschouwing)	22.608	16.626	17.153	-1.470
Totaal individuele bijzondere bijstand	146.955	163.662	218.385	202.624

³⁴ Eenmalige verstrekking voor bijvoorbeeld medische kosten, vervoerkosten en zorgkosten. Het gaat hier om 'zeer dringende redenen' (art. 16 Participatiewet).

³⁵ Vanaf 2014 opgenomen in de begroting onder 'bijzondere bijstand kwetsbare groepen'.