

De Rekenkamercommissie

Een quickscan naar de verantwoording uitgaven armoedebeleid

2020

Uit het onderzoek van de rekenkamercommissie in 2017 bleek dat de verantwoording van de uitgaven t.b.v. het armoedebeleid niet volledig en helder was. De rekenkamercommissie liet daarom een quickscan uitvoeren naar de implementatie van de aanbevelingen van destijds.

Bladwijzeroverzicht

- 1 Aanbiedingsbrief
- 2 Nota van bevindingen_Rapport
- 3 Bestuurlijke nota
- 4 Bestuurlijke reactie

Aanbiedingsbrief

Aan

De raads- en commissieleden

Datum

23 januari 2020

Van

De rekenkamercommissie

Bijlagen

3

Onderwerp

Onderzoeksrapport 'Verantwoording uitgaven armoedebeleid'

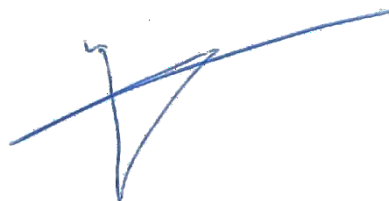
Geachte raads- en commissieleden,

De rekenkamercommissie biedt u hierbij haar onderzoeksrapport en de bestuurlijke nota 'Verantwoording uitgaven armoedebeleid' aan.

Het onderzoek is uitgevoerd door Labore Onderzoek & Advies. Na afronding van het rapport heeft de rekenkamercommissie dit, samen met haar bestuurlijke nota, voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie is ontvangen op 22 januari 2020 en u treft deze bijgaand aan. De rekenkamercommissie dankt het college voor zijn reactie.

De rekenkamercommissie hoopt dat het voorliggende rapport met de daaraan verbonden aanbevelingen aan raad en college een positieve bijdrage levert aan het grip krijgen en houden op de ontwikkeling van de uitgaven van het armoedebeleid in Zoetermeer.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,



Marko Bos

Nota van bevindingen / Rapport



Quicksan verantwoording uitgaven armoedebeleid gemeente
Zoetermeer

Oktober 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	Doelstelling quickscan.....	2
1.3	Conclusies en aanbevelingen onderzoek 2017.....	2
1.4	Aanpak en leeswijzer.....	2
2.	Bevindingen.....	3
2.0	Samenvatting.....	3
2.1	Uitvoering raadsbesluit 27 november 2017.....	3
2.2	Rol gemeenteraad.....	4
2.3	Wijziging Besluit begroting en verantwoording (BBV).....	5
2.4	Zoetermeerse situatie.....	5
2.5	Divosa-benchmark.....	6
3.	Actuele uitgaven armoedebeleid.....	7
3.0	Samenvatting.....	7
3.1	ZoetermeerPas.....	7
3.2	Individuele bijzondere bijstand.....	8
3.3	Kinderarmoede.....	9
3.4	Stichting Leergeld.....	10
3.5	Perspectiefnota 2020.....	10

Bijlagen

1. Uitgaven armoedebeleid 2016 – 2019
2. Overzicht geraadpleegde documenten

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2017 heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Zoetermeer (hierna Rkc) een onderzoek uitgevoerd naar het armoedebeleid van de gemeente Zoetermeer¹. Op basis daarvan heeft de Rkc een bestuurlijke nota opgesteld waarin een aantal conclusies en aanbevelingen is opgenomen. Deze nota heeft de Rkc op 6 oktober 2017 aan de gemeenteraad aangeboden.

De gemeenteraad heeft de nota in de raadsvergadering van 27 november 2017 behandeld en besloten de aanbevelingen van de Rkc over te nemen.

Eén van de aanbevelingen luidde “Zorg voor een volledige en heldere financiële verantwoording van het armoedebeleid”.

Tevens besloot de raad het college te verzoeken vóór 1 juli 2018 te rapporteren over de wijze van uitvoering van deze aanbeveling.

De raad heeft in zijn vergadering van 18 september 2018 besloten tot vaststelling van een plan van aanpak om in samenspraak met de Zoetermeerse samenleving te komen tot het opstellen van nieuwe kaders voor het re-integratie-, schuldhulpverlenings- en armoedebeleid.

De besluitvorming zou begin 2019 plaatsvinden.

Eind 2018 bleek dat door de ontwikkelingen binnen het sociaal domein een ombuigings- en vernieuwingsopgave noodzakelijk was, die van invloed zou zijn op de beleidskaders.

Inmiddels heeft de gemeenteraad besloten de besluitvorming over de nieuwe beleidskaders uit te stellen tot januari 2020.

Vooruitlopend hierop heeft de raad op 2 juli 2019 besloten met ingang van 2020 € 1,4 mln. structureel te bezuinigen op het budget voor het armoedebeleid.

De Rkc heeft besloten een quickscan c.q. korte audit (hierna te noemen quickscan) uit te voeren naar de verantwoording van de uitgaven voor het armoedebeleid in de meest recente jaarrekening. De Rkc heeft concreet de vraag of de verantwoording van de uitgaven, in tegenstelling tot het verleden, thans wel voldoende is.

Bij brief van 1 juli 2019 heeft de Rkc de raad geïnformeerd dat een quickscan zal worden uitgevoerd op basis waarvan antwoord kan worden gegeven op de vraag of de raad inmiddels voldoende inzicht heeft gekregen in de kosten die het armoedebeleid met zich meebrengt.

1.2 Doelstelling quickscan

Het verkrijgen van een volledig en helder inzicht in de kosten van het armoedebeleid is geen doel op zich. Inzicht in de beschikbare budgetten stelt de raad in de gelegenheid invulling te geven aan zijn budgetrecht. Voldoende inzicht in de aard en de samenstelling van de in de begroting opgenomen bedragen is daarbij essentieel

Goed inzicht in de begroting maakt het de raad mogelijk te oordelen over de bestedingsrichting van de beschikbare financiële middelen in de door het college van B&W aangeboden conceptbegroting en deze eventueel bij te stellen.

Daarbij is de vraag relevant welke budgetten beïnvloedbaar zijn en welke niet. Maximale beïnvloedbaarheid geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het budget voor het armoedebeleid. Dit in tegenstelling tot het budget voor bijstandsuitkeringen, waar die vrijheid vrijwel ontbreekt.

Met deze quickscan wordt indirect een bijdrage geleverd hierin meer inzicht te geven.

¹ Onderzoek naar het armoedebeleid gemeente Zoetermeer, augustus 2017

1.3 Conclusies en aanbevelingen onderzoek van 2017

Het onderzoek van 2017 richtte zich primair op de vraag hoe het armoedebeleid in de gemeente Zoetermeer is georganiseerd en of voldoende uitvoering kan worden gegeven aan de doeltreffendheid en doelmatigheid hiervan.

Hierbij werd ook aandacht besteed aan de financiële aspecten van het armoedebeleid. Dit leidde voor de Rkc tot de volgende conclusie (9)

“De uitgaven voor armoedebeleid bedragen volgens de gemeentebegroting en de rekening ruim 10 miljoen euro per jaar. De verantwoording naar de raad is onvoldoende”.

Een volledige uitsplitsing van het bedrag over (de verschillende vormen van) inkomensondersteuning, sociale participatie en schuldhulpverlening blijkt niet beschikbaar. Uiteindelijk hebben de onderzoekers rond 98% van de kosten in 2015 en 2016 in kaart kunnen brengen”

Op basis hiervan deed de Rkc de aanbeveling *“Zorg te dragen voor een volledige en heldere verantwoording van het armoedebeleid”.*

De Rkc is van mening dat het belangrijk is dat de raad de ontwikkeling van de uitgaven voor de verschillende onderdelen van het armoedebeleid goed kan volgen. Daartoe krijgt de raad nu onvoldoende informatie”.

1.4 Aanpak en leeswijzer

Voor deze quickscan zijn verschillende documenten (zie bijlage 2) geraadpleegd. Vervolgens zijn deze geanalyseerd en heeft de organisatie op basis hiervan aanvullende informatie versterkt. Vervolgens is een concept-quickscan opgesteld die besproken is met de Rkc. Ook is deze voorgelegd aan een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie en is met hen een gesprek gevoerd ter verifiëring van het concept.

De definitieve quickscan is vervolgens aan de Rkc aangeboden.

Na dit inleidende hoofdstuk worden in hoofdstuk 2 de landelijke en de Zoetermeerse context (definities, regelgeving, cijfers) van het thema armoede toegelicht.

Hoofdstuk 3 gaat in op de ontwikkeling van de uitgaven binnen de gemeente Zoetermeer op het gebied van het armoedebeleid.

2. Bevindingen

2.0 Samenvatting

Uit het rekenkameronderzoek uit 2017 bleek dat zowel in de begroting als in de jaarrekening geen integraal overzicht opgenomen was van de kosten van het armoedebeleid.

In het onderzoeksrapport was een overzicht opgenomen van de kosten van het armoedebeleid over de jaren 2014 t/m 2016. Deze waren door de gemeentelijke organisatie aangeleverd maar sloten niet aan op de begroting c.q. de jaarrekening. Dit terwijl het om een substantieel bedrag van jaarlijks € 10 mln. ging.

Eén van de aanbevelingen uit de bestuurlijke nota luidde “Zorg voor een volledige en heldere financiële verantwoording van het armoedebeleid”.

De raad besloot het college te verzoeken te zorgen voor een volledige en heldere financiële verantwoording en hierover vóór 1 juli 2018 te rapporteren.

Hieraan is door het college tot heden geen uitvoering gegeven. De reden hiervan is dat besloten zou zijn de verantwoording te betrekken bij het opstellen van een nieuw beleidskader.

Ook is in het kader van de planning- en controlcyclus geen opdracht gegeven tot het wijzigingen van de begrotings- en verantwoordingssystematiek. De raad heeft hierop geen actie ondernomen.

Op ons verzoek heeft de gemeentelijke organisatie in september 2019 de in het rapport uit 2017 opgenomen tabellen geactualiseerd voor de jaren 2017 t/m 2019.

Ook nu is er geen aansluiting met de in de begroting c.q. jaarrekening over die jaren opgenomen informatie.

De uitgaven voor armoedebeleid maken onderdeel uit van het programma Onderwijs, economie en arbeidsparticipatie. Het budget voor dit programma bedraagt € 103,5 mln. waarvan € 60 mln. bestemd is voor bijstandsuitkeringen en inkomensondersteunende voorzieningen en regelingen in het kader van armoedebeleid.

Uit de begroting blijkt niet welk deel van die € 60 mln. bestemd is voor armoedebeleid.

Dit maakt het voor de raad moeilijk om vanuit zijn budgetrecht (kaderstelling) te sturen op de besteding van deze uitgaven. Na afloop van het jaar is de raad bovendien niet in de gelegenheid zich een oordeel te vormen over de werkelijke besteding.

Het gaat hierbij vooral om dat deel van de € 60 mln. waarin het gemeentelijk beleid tot uitdrukking komt.

2.1 Uitvoering raadsbesluit 27 november 2017

Vertrekpunt van deze quickscan is het raadsbesluit van 27 november 2017 geweest. Daarin werd het college van B&W verzocht voor 1 juli 2018 te rapporteren hoe uitvoering zou worden gegeven aan een volledige en heldere financiële verantwoording van het armoedebeleid.

Uit het interview met de meest betrokken medewerkers bleek dat dit besluit is gekoppeld aan het opstellen van een nieuwe Kadernota re-integratie, schuldhulpverlening en armoede².

Deze zou aanvankelijk in het eerste kwartaal van 2019 aan de raad worden aangeboden maar deze termijn is inmiddels opgeschoven naar januari 2020.

De beschikbaarstelling en verantwoording van de financiële middelen voor het armoedebeleid maakt, aldus de geïnterviewde, onderdeel uit van de planning- en controlcyclus. Hierin zijn de afspraken tussen raad en college vastgesteld. Daarbij is niet expliciet besloten om de

² Dit als vervanging/opvolger van de Kadernota Passend en met perspectief 2014-2018, vastgesteld door de raad op 15 december 2014.

beschikbaarstelling van de budgetten en de verantwoording op een andere wijze vorm en inhoud te geven. Ook heeft de organisatie geen opdracht gekregen uitvoering te geven aan een aparte rapportage zoals bedoeld in het raadsbesluit van 27 november 2017.

Als derde argument dat geen uitvoering is gegeven aan het betreffende raadsbesluit werd aangegeven dat de Rkc in haar aanbevelingen niet heeft aangegeven wat onder de begrippen “volledig en helder” moet worden verstaan.

Er is geen besluit of aanwijzing gevonden voor de stelling dat met het opstellen van een nieuw beleidskader tevens werd beoogd daarin uitvoering te geven aan het besluit om voor 1 juli 2018 te rapporteren over “*een volledige en heldere verantwoording van het armoedebeleid*”. Ook in het raadsvoorstel om te komen tot een nieuw beleidskader wordt geen enkele relatie gelegd met het door de Rkc uitgebracht rapport over armoedebeleid. Dit zou ook vreemd geweest zijn want een beleidskader richt zich op de toekomst en is niet bedoeld als verantwoordingsdocument.

De argumentatie dat noch de raad noch het college van B&W opdracht hebben gegeven om voor 1 juli 2018 een rapportage op te stellen wekt bevreemding. Over het algemeen wordt voor de uitvoering van een raadsbesluit geen expliciet besluit van college of raad verwacht. Zeker niet daar het hier gaat om uitvoering te geven aan de controlerende rol van de raad.

Dat de terminologie “volledig en helder” onvoldoende is onderbouwd en wat hieronder moet worden verstaan, is ingegeven door de gedachte dat voor een onderzoek vooraf een duidelijk normenkader moet worden vastgesteld. Hierbij wordt er echter aan voorbij gegaan dat het hier om een quickscan gaat met een evaluerend karakter. Het gaat daarbij om de doorwerking van de aanbevelingen van de Rkc.

Uit de rapportage uit 2017 is af te leiden wat onder de gebruikte terminologie “volledig en helder” moet worden verstaan. De daarin opgenomen tabel 13 is hiervan een voorbeeld.

2.2 Rol gemeenteraad

Zoals hiervoor gesteld geeft de raad door middel van de vaststelling van een beleidsnota invulling aan zijn kaderstellende rol. Met het op verzoek van de raad rapporteren over de uitvoering van beleid wordt door het college uitvoering gegeven aan haar (actieve)verantwoordingsplicht als bedoeld in artikel 169 Gemeentewet.

De begroting en jaarrekening zijn de belangrijkste documenten waarmee de raad uitvoering geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Gemeenten zijn vrij in de indeling van deze documenten. Zoetermeer heeft gekozen voor een onderverdeling in zeven programma's.

Het armoedebeleid maakt onderdeel uit van het programma **Onderwijs, economie en arbeidsparticipatie** en daarbij behorende doelstellingen.

Dit programma is onderverdeeld in 6 sub-programma's. Sub-programma **1.6 is Voorzien in noodzakelijke middelen van bestaan**. Hieronder vallen de uitgaven voor het armoedebeleid.

De uitgaven voor het programma 1 bedragen € 103,5 mln.

De gemeenteraad autoriseert/machtigt het college van B&W op programmabasis tot het doen van uitgaven tot een bedrag van € 103,5 mln. voor programma 1³

Van deze € 103,5 mln. wordt € 60 mln. besteed aan bijstandsuitkeringen, inkomensondersteunende voorzieningen en regelingen in het kader van armoedebeleid, zoals de ZoetermeerPas en andere voorzieningen ter bevordering van sociale participatie.

Dit maakt het voor de raad vrijwel onmogelijk invloed uit te oefenen op de besteding van dit bedrag omdat een nadere onderverdeling niet wordt gegeven.

³ Zie blz. 19 Programmabegroting 2019-2022

Ook in de jaarrekening wordt geen onderverdeling gemaakt van dit bedrag. De raad stelt dus niet specifiek het budget voor het gemeentelijk armoedebeleid vast.

Voor de gemeenteraad is het relevant inzicht te hebben in de onderverdeling van deze € 60 mln. Een groot deel hiervan (80%) heeft weliswaar betrekking op bijstandsuitkeringen waarvan het beleid door het rijk wordt bepaald⁴, maar de resterende ca. 20 % (€ 11,1 mln.) heeft betrekking op uitgaven in het kader van het armoedebeleid (zie bijlage 1). De gemeente heeft hier een grote mate van beleidsvrijheid en het gemeentelijk beleid is er vooral op gericht om inwoners te bereiken die een beroep kunnen doen op voor hen relevante gemeentelijke regelingen en voorzieningen en hen te stimuleren daarvan gebruik te maken. Deze € 11,1 mln. maakt dus deel uit van de € 103,5 mln. voor programma 1 maar is als zodanig niet in de begroting zichtbaar. De raad stelt dus niet specifiek het bedrag voor het gemeentelijke armoedebeleid vast.

2.3 Wijziging Besluit begroting en verantwoording (BBV)

Voor de begroting en de jaarrekening gelden vormvereisten die zijn vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Met ingang van de begroting 2017 heeft een wijziging van dit Besluit plaatsgevonden. Een van deze wijzigingen is relevant in het kader van deze quickscan.

Tot 1 januari 2017 was het verplicht jaarlijks aan het CBS opgave te doen (via de IV3-opgave) van de begroting- en rekeningcijfers op basis van (begrotings)functies.

De uitgaven voor bijstandsuitkeringen (functie 610) en uitgaven voor het gemeentelijk armoede- en minimabeleid (functie 614) moesten apart worden verantwoord.

Deze informatie vormde de belangrijkste bron voor het hoofdstuk Financiën van het onderzoeksrapport uit 2017.

Met ingang van 2017 is deze functionele opgave vervangen door taakvelden. De uitgaven voor het gemeentelijk armoede- en minimabeleid maken nu onderdeel uit van het taakveld 6.3 Inkomensregelingen.

Hierdoor worden de uitgaven voor bijstandsverlening en die voor het gemeentelijk armoede- en minimabeleid niet langer apart vermeld

2.4 Zoetermeerse situatie

De wijziging van het BBV sloot goed aan op de indeling van de begroting en jaarrekening van Zoetermeer. De gemeente hanteerde al eerder het sub-programma 1.6 Voorzien in noodzakelijke middelen van bestaan. Hieronder werden de uitgaven en inkomsten verantwoord voor zowel bijstandverlening als het armoede- en minimabeleid. In totaal gaat het om een bedrag van € 60 mln.

De uitgaven voor het sub-programma 1.6 Voorzien in noodzakelijke middelen van bestaan laat in de begroting voor 2019 het volgende beeld zien (bedragen x € 1.000).

⁴ De gemeente is hier slechts uitvoerder van rijksbeleid en heeft geen mogelijkheden hierop invloed uit te oefenen behalve dan dat zij via uitstroombevorderende maatregelen het aantal inwoners kan beïnvloeden, dat een beroep kan doen op de bijstand.

Tabel 1 Overzicht lasten en baten 2017 t/m 2019 (bedragen x € 1.000)

Sub-programma 1.6	Rekening 2017		Rekening 2018		Begroting 2019	
	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
Inkomensondersteunende voorzieningen	59.420	46.171	57.464	48.153	55.124	44.338
Kwijtschelding belastingen	1.631	118	1.536	17	1.477	-
Hoogwaardig handhaven *)	1.535	1	3.153	76	3.457	96
	62.586	46.290	62.153	48.246	60.058	44.434
Netto-lasten		16.296		13.907		15.624

*) De controle op de rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen en het opsporen van uitkeringsfraude met behulp van data vergelijkingen (UWV, Belastingdienst e.d.)

Deze wijze van verantwoorden is ten opzichte van 2017 ongewijzigd gebleven. Ook toen was niet duidelijk welk bedrag voor armoedebeleid in de begroting/jaarrekening was opgenomen. Alleen in de jaarrekening 2018 wordt er melding van gemaakt dat het bedrag van € 62,2 mln. bestaat uit € 49,9 mln. voor bijstandsuitgaven en € 12,3 mln. voor bijzondere bijstand en armoedebeleid.

Het bedrag van € 12,3 mln. is overigens niet in overeenstemming met de opgave van de gemeente zoals opgenomen in bijlage 1. Het verschil bedraagt € 0,7 mln.

Uit het rapport uit 2017 over het armoedebeleid van Zoetermeer blijkt dat de uitgaven voor het armoede- en minimabeleid in 2016 € 10.739.000 hebben bedragen. Raadsleden konden dit bedrag niet in de begroting lezen.

Uit het door de gemeente geactualiseerde overzicht blijkt dat deze uitgaven voor 2019 op € 11.314.000⁵ zijn geraamd (en deel uitmaken van de hierboven vermelde € 60.058.000). De toename, die te verklaren is door de Klijsma-gelden (zie 3.3.), is niet in de begroting terug te vinden.

2.5 Divosa Benchmark

De gemeente Zoetermeer neemt deel aan een benchmark Armoede en Schulden van Divosa. Met de raad is de afspraak gemaakt dat deze benchmark zodra deze beschikbaar is, ter kennis van de raad wordt gebracht.

In het begeleidende memo⁶ wordt echter niet vermeld dat de uitgaven van Zoetermeer worden vergeleken met 10 andere gemeenten in de gemeentegrootteklasse van 50.000-160.000 inwoners. Het betreft dus een beperkte steekproef die niet voldoende representatief is.

In een tweede benchmark worden de uitgaven van Zoetermeer op basis van inwoneraantallen vergeleken met de 10 andere gemeenten.

Bij de betrouwbaarheid van de uitgaven van Zoetermeer in de Divosa-benchmark kunnen vraagtekens worden gezet omdat de daarin opgenomen cijfers afwijken van de in het Rkc-rapport uit 2017 opgenomen cijfers. De oorzaak hiervan zou zijn dat Divosa andere definities hanteert dan de gemeente Zoetermeer.

⁵ Zie bijlage 1 kolom 2019

⁶ Zie raadsmemo dd. 19 oktober 2017

3. Actuele uitgaven armoedebeleid

3.0 Samenvatting

In het rapport uit 2017 is een integraal overzicht opgenomen van de geraamde en werkelijke uitgaven voor het armoedebeleid over de jaren 2014 t/m 2016.

Met deze quickscan is het integrale overzicht van de geraamde en werkelijke uitgaven voor armoedebeleid geactualiseerd voor de jaren 2017 t/m 2019.

Het resultaat hiervan is opgenomen als bijlage 1.

Tevens is op basis van dit overzicht de ontwikkeling van een aantal belangrijke “bestedingscomponenten” van het armoedebeleid en de bekostiging hiervan in kaart gebracht.

Gebleken is dat niet in alle gevallen sprake is van consistentie in de gepresenteerde cijfers. Voor wat betreft de ZoetermeerPas zijn in de bijlage bij de Perspectiefnota 2020 cijfers genoemd die afwijken van de onlangs door de gemeente aangeleverde cijfers uit het geactualiseerde overzicht (bijlage 1).

Ook is gebleken dat de besteding van de Klijsma-gelden niet volledig voldoet aan de daaraan door het Rijk gestelde bestedingsvoorwaarden.

De Stichting Leergeld is de belangrijkste uitvoerder van het Kindpakket. Volgens het geactualiseerde overzicht heeft de stichting in 2018 € 315.612 ontvangen maar volgens de jaarrekening van de stichting is een subsidie van € 507.028 ontvangen.

3.1 ZoetermeerPas

De raad heeft bij besluit van 4 juli 2016 de ZoetermeerPas “herijkt”. Dit leidde tot een bestedingsplan van jaarlijks € 1.064.100.

De uitgaven hebben zich in de periode 2016 t/m 2019 als volgt ontwikkeld:

	Begroting *)	Werkelijke uitgaven	
		Volgens bijlage 1 *)	Volgens Perspectiefnota 2020 *)
2016	€ 1.087.236	€ 1.235.120	€ 1.214.674
2017	€ 1.312.347	€ 1.468.236	€ 1.297.270
2018	€ 1.173.484	€ 1.413.872	€ 1.315.678

*) exclusief uitvoeringskosten

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de uitgaven over de jaren 2016 t/m 2018 in de Perspectiefnota 2020 afwijken van de bedragen zoals opgenomen in bijlage 1. Volgens een ambtelijke toelichting zijn in de bedragen van de Perspectiefnota de uitvoeringskosten niet opgenomen.

Of dit juist is kan worden betwijfeld omdat de uitvoeringskosten in bijlage 1 apart zijn opgenomen. Ook uit onderstaande tabel 2 blijkt niet dat in het bedrag van € 1.413.872 de uitvoeringskosten zijn opgenomen.

Tabel 2 Budget ZoetermeerPas

Activiteit	Raadsbesluit 4 juli 2016			Uitgaven vlg. Perspectiefnota 2020		
	Beschikbaar budget	Korting (maximaal)		2016	2017	2018
		Volw.	Kind			
Sport	365.000	€ 166,00	€ 216,00	204.047	219.751	203.448
Zwemles	250.000	€ 200 of € 275		287.563	418.686	480.316
Bibliotheek	207.000	€ 79,70	€ 15,00	213.345	207.521	116.918
Cultuur	19.200	€ 166,00	€ 216,00	} 74.126	56.458	59.070
Cursussen	27.700	€ 166,00	€ 216,00			
Muziekles	6.000	€ 166,00	€ 216,00			
Andere verenigingen	32.200	€ 166,00	€ 216,00			
Vrij besteedbaar *)	157.000	€ 20,00	€ 20,00			
Krantenabonnement		€ 46,00	€ 46,00			
Speelmeer						
Stadstheater		€ 14,75	€ 14,75			
Dagjes uit		€ 12,00	€ 12,00	99.356	26.199	22.284
Vervoer					60.108	96.880
Ontspanning				163.805	165.594	175.078
Fitness				172.432	142.953	161.684
	1.064.100			1.214.674	1.297.270	1.315.678
Werkelijke uitgaven volgens bijlage 1				1.235.120	1.468.236	1.413.872
Raming volgens bijlage 1				1.087.236	1.312.347	1.173.484

*) Met "vrij besteedbaar" werd het mogelijk het beschikbare budget flexibel in te zetten

Uit bovenstaande tabel blijkt dat sprake is van aanzienlijke verschuivingen ten opzichte van het raadsbesluit van 4 juli 2016.

3.2 Individuele bijzondere bijstand

In het rapport van 2017 is een overzicht (tabel 10) opgenomen van de uitgaven voor individuele bijzondere bijstand.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de uitgaven over 2018 in totaliteit aanzienlijk hoger zijn dan in 2015 en dat dit in belangrijke mate veroorzaakt wordt door hoge kosten voor beschermingsbewind in het kader van de schulphulpverlening.

Ook de kosten voor collectieve ziektekostenverzekering zijn gestegen als gevolg van een beleidswijziging⁷.

⁷ Zie rekenkameronderzoek uit 2017 (blz. 14 Financiële gevolgen sociaal domein in relatie tot armoedebeleid).

**Tabel 3 Ontwikkeling uitgaven bijzondere bijstand gemeente Zoetermeer
2015-2018**

Cluster	Werkelijke uitgaven			
	2015	2016	2017	2018
Voorz. wonen	1.039.055	1.343.819	1.042.516	864.189
Financiële transacties	176.556	225.913	231.970	244.167
Kosten beschermingsbewind	502.124	717.747	902.352	964.542
Individuele ink.toeslag	503.163	630.417	671.669	697.684
Collectieve zorgkostenverz.	1.539.264	1.843.286	1.989.713	1.963.443
Directe levensbehoeften	219.315	285.262	316.377	207.003
Medische dienstverlening	138.528	179.037	165.153	141.567
Kosten maatsch.zorg	47.326	50.688	20.270	20.066
Uitstroombevordering	44.788	16.506	22.916	35.922
Overige kosten	43.552	41.690	16.239	17.169
Kosten niet bijz.bijstand	22.621	22.376	56.474	-12.193
Voorz. opvang	17.291	21.036	36.028	24.500
Voorz. huishouden	4.196	13.633	9.549	7.120
	4.297.779	5.391.410	5.481.226	5.175.179
Volgens bijlage 1 *)	4.265.111	5.434.170	5.488.261	5.263.038

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat de kosten voor woninginrichting en huisraad, de kosten van beschermingsbewind en de kosten van de collectieve ziektekostenverzekering het leeuwendeel (72 %) vormen.

3.3 Kinderarmoede

In 2017 heeft het Rijk extra financiële middelen beschikbaar gesteld ter bestrijding van kinderarmoede (Klijnsma-gelden). Voor de gemeente Zoetermeer betekende dit een bedrag van € 821.000.

De raad heeft in zijn vergadering van 2 oktober 2017 het bestedingsplan vastgesteld.

1. Uitbreiding ZoetermeerPas (dagjes-uit) en voorz. schoolreisje	€	120.000
2. Stichting Leergeld (Kindpas)	€	170.000
3. Maatwerkbudget en voorzieningen voor groepen	€	146.000
4. Kinderopvang sociaal medische indicatie	€	178.000
5. Signalering armoede schoolmaatschappelijk werk en innovatie	€	120.000
6. Communicatie	€	37.000
7. Voorkomen huisuitzetting	€	20.000
8. Talenten-Academie	€	30.000
	€	821.000

Het is niet mogelijk gebleken om inzicht te krijgen in de werkelijke uitgaven (inclusief de relatie met bijlage 1).

Het rijk heeft bij de toekenning van dit bedrag (€ 821.000) uitdrukkelijk als voorwaarde gesteld dat dit geld direct ten goede moet komen aan kinderen via verstrekkingen in natura⁸. In het betreffende raadsvoorstel wordt hiervan geen melding gemaakt.

⁸ Zie brief staatssecretaris van SZW dd. 11 november 2016 bladz. 2 bovenaan.

Uit het bestedingsplan blijkt dat slechts 50 % van het beschikbare bedrag (posten 1 t/m 3) aan deze voorwaarde voldoet.

Vanuit de ambtelijke organisatie is weersproken dat dit bedrag direct ten goede moet komen aan kinderen via verstrekkingen in natura.

3.4 Stichting Leergeld Zuid-Holland Midden

De Stichting Leergeld vervult een belangrijke rol als intermediair bij de uitvoering van regelingen en voorzieningen voor kinderen in armoedesituaties en neemt de gemeente veel werk uit handen.

De Stichting ontving jaarlijks € 315.612 subsidie van de gemeente Zoetermeer. In het kader van de besteding van de Klijsma-gelden is dit bedrag in 2017 en 2018 met € 170.000 respectievelijk € 220.000 verhoogd i.v.m. de invoering van de Kindpas.

Via de jaarverslagen over 2016 t/m 2018 van de stichting wordt verantwoording afgelegd over de besteding van dit geld.

Tabel 4 Uittreksel jaarverslagen Stichting Leergeld

Aantal aanvragen voor:	2016	2017	2018
Kindpassen		2.407	2.333
Schoolspullenpassen	1.615	1.700	1.960
Fietsen	756	803	771
Laptops	317	310	338
Computers	97	109	113
Kunst en cultuur	211	84	325
Jarige Job verjaardagsboxen		84	659
	2.996	5.497	6.499
Subsidie gemeente	€ 315.612	€ 485.612	€ 507.028

De subsidie van de gemeente over de jaren 2017 en 2018 komt niet overeen met de bedragen zoals opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport.

Naast de gemeentelijke subsidie heeft de Stichting ook via de landelijke Stichting Leergeld een extra subsidie ontvangen van € 329.178 van het ministerie van SZW. Deze subsidie was niet alleen bestemd voor inwoners van de gemeente Zoetermeer maar ook voor de andere bij de stichting aangesloten gemeenten⁹.

3.5 Perspectiefnota 2020

De raad heeft in zijn vergadering van 2 juli 2019 besloten met ingang van 2021 structureel € 1,4 mln te bezuinigen op het armoede- en minimabeleid.

Dit bedrag bestaat uit:

- | | |
|---|-------------|
| a. Effectievere inzet ZoetermeerPas | € 280.000 |
| b. Gerichter inzetten subsidies armoede-, minimabeleid en schuldhulpverlening | € 150.000 |
| c. Heroverwegen inzet Klijsma-gelden | € 323.000 |
| d. Verlagen collectieve ziektekostenverz. | € 650.000 |
| | € 1.403.000 |

⁹ Lansingerland, Pijnacker-Nootdorp, Maassluis, Vlaardingen en Schiedam,

Ad a

Uit de toelichting bij het besluit blijkt dat de uitgaven afwijken van de bedragen in het geactualiseerde overzicht dat door de gemeentelijke organisatie is verstrekt (zie bijlage 1).

	2016	2017	2018
Volgens toelichting bezuinigingsvoorstel	€ 1.214.674	€ 1.297.270	€ 1.315.678
Volgens geactualiseerd overzicht	€ 1.235.120	€ 1.468.236	€ 1.413.872

Ook is inconsistentie gebleken tussen de in de toelichting bij de Perspectiefnota¹⁰ opgenomen bestedingsdoelen (en daarbij behorende bedragen) en die uit het raadsbesluit van 4 juli 2016 waarbij is besloten tot een beleidswijziging m.b.t. de ZoetermeerPas (zie tabel 2) .

Ad b

De gemeente verleent € 180.000 subsidie aan de stichting Leergeld voor de Kindpas. Besloten is dit bedrag met € 50.000 te verminderen.

Ook is besloten de subsidie voor schoolreisjes, die twee jaar geleden is geïntroduceerd, geheel te beëindigen. Dit levert een besparing op van € 100.000.

Ad c

Besloten is de Klijsma-gelden waarover de raad in zijn vergadering van 2 oktober 2017 het bestedingsplan heeft vastgesteld vrijwel volledig in te zetten als bezuinigingsmaatregel. De raad had al eerder besloten deze gelden gedeeltelijk voor andere doeleinden in te zetten dan was bedoeld.

Ad d

Zoetermeer heeft ca. 8.000 huishoudens met een inkomen tot 120% van het wettelijk sociaal minimum. Daarvan maken 5.000 huishoudens (ca. 60%) gebruik van de collectieve zorgverzekering. De jaarlijkse kosten hiervan bedragen € 2 mln.

Voor 2015 kregen chronisch zieken en gehandicapten van het Rijk een tegemoetkoming in de extra kosten op grond van de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) en de Compensatieregeling Eigen Risico (CER).

In het kader van de decentralisatie sociaal domein is deze taak overgegaan naar de gemeenten waarvoor de gemeente Zoetermeer jaarlijks € 1,3 mln. ontvangt.

Zoetermeer heeft in dit kader de bestaande collectieve ziektekostenverzekering met ingang van 1 januari 2015 uitgebreid¹¹ met een aanvullend pakket voor chronisch zieken en gehandicapten. Voor de dekking van deze hogere kosten (€ 0,7 mln.) is gebruik gemaakt van eerder genoemde € 1,3 mln. Het resterende bedrag van € 0,6 mln. is gebruikt als dekkingsmiddel voor de voorzieningen in het kader van de WMO.

Met het thans genomen besluit wordt dit bedrag, dat specifiek geormerkt is voor de bekostiging van de collectieve ziektekostenverzekering, gebruikt als algemeen dekkingsmiddel.

Juridisch is de gemeente autonoom bij de besteding van het bedrag van € 1,3 mln.

¹⁰ Bijlage 18 bij de Perspectiefnota.

¹¹ Zie raadsbesluit dd. 13 oktober 2014 Beleidsplan Wmo en jeugdhulp.

OVERZICHT UITGAVEN ARMOEDEBELEID 2015-2019

Bijlage 1

	Programma 2015		Programma 2016		Programma 2017		Programma 2018		Programma 2019	
	Begroting	Rekening	Begroting	Rekening	Begroting	Rekening	Begroting	Rekening	Begroting	Rekening
<u>PROGRAMMAKOSTEN</u>										
<u>Inkomensondersteuning</u>										
Bijzondere bijstand	1.651.547	1.479.644	1.558.486	1.816.566	1.682.958	1.969.302	1.897.999	1.894.211	1.591.999	
Kwijtschelding	1.293.263	1.573.658	1.330.026	1.506.587	1.359.958	1.453.715	1.395.230	1.472.142	1.416.159	
Inkomenstoeslag	491.484	498.858	487.694	630.417	539.774	671.669	625.776	693.008	631.408	
Collectieve zorgkostenverz.	1.956.249	1.529.104	1.935.708	1.873.069	1.953.129	1.981.375	1.998.050	1.965.353	2.016.032	
Leenbijstand	573.028	757.505	1.183.338	1.114.118	1.179.179	865.915	745.950	711.096	752.664	
	5.965.571	5.838.769	6.495.252	6.940.757	6.714.998	6.941.976	6.663.005	6.735.810	6.408.262	-
<u>Sociale participatie</u>										
ZoetermeerPas	899.198	968.064	1.087.236	1.235.120	1.312.347	1.468.236	1.173.484	1.413.872	1.170.382	
Stichting Leergeld	318.961	320.011	315.612	157.806	318.453	315.612	325.777	315.612	328.709	
Zoetermeeders voor Zoetermeerd	48.000	21.962	30.000	30.000	-	-	-	-	-	
Subsidies	361.456	380.004	322.813	278.672	850.047	688.762	1.454.821	912.742	1.304.115	
Schuldhelpverlening	235.835	113.534	233.359	135.490	259.459	152.244	140.875	175.231	182.323	
	1.863.450	1.803.575	1.989.020	1.837.088	2.740.306	2.624.854	3.094.957	2.817.457	2.985.529	-
<u>Uitvoeringskosten</u>										
Lonen	1.764.960	1.803.153	1.800.568	2.086.690	2.118.509	2.169.801	2.176.691	2.378.562	2.418.518	
Overhead *)	698.682	698.682	687.581	687.581	-	-	-	-	-	-
	2.463.642	2.501.835	2.488.149	2.774.271	2.118.509	2.169.801	2.176.691	2.378.562	2.418.518	-
Voorziening dubieuze debiteuren		317.017		534.403		332.441		248.761		
<u>Baten</u>	-440.529	-1.020.347	-523.334	-1.347.520	-604.357	-1.081.896	-753.620	-1.018.518	-498.182	
Programmakosten	9.852.134	9.440.849	10.449.087	10.738.999	10.969.456	10.987.176	11.181.033	11.162.072	11.314.127	-

Noot

- De bedragen in de kolommen programma 2015 en 2016 (begroting en rekening) wijken af van de bedragen zoals opgenomen in het rapport uit 2017. De reden hiervan is dat door de gemeente bij brief van 24 november 2017 nieuwe cijfers zijn genoemd.
De cijfers zoals genoemd in de kolommen programma 2017, 2018 en 2019 konden niet worden geverifieerd.

OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Bijlage 2

Begroting 2017 t/m 2019

Jaarrekening 2017 en 2018

Perspectiefnota 2020

Bezuinigingsmaatregelen armoedebeleid 18 t/m 23

Jaarverslag Stichting Leergeld 2017 en 2018

Bestuurlijke afspraken Ministerie van SZW en VNG besteding Klijsma-gelden

Raadsbesluit dd. 2 oktober 2017 Besteding extra gelden voor armoedebestrijding onder kinderen (2017-004811)

Motie 1711-39 Passende doelstellingen met extra Klijsma-gelden

Raadsmemo verdaging motie 1711-39 dd. 14 mei 2018

Verdagingsmemo motie 1711-39 dd. 18 maart 2019

Raadsbesluit dd.18 september 2018 Samenspraak re-integratie, schuldhulpverlening en armoedebeleid (0637309303)

Raadsmemo verdaging kadernota re-integratie, schuldhulpverlening en armoede dd. 31 december 2018)

Raadsmemo verdaging kadernota re-integratie, schuldhulpverlening en armoede dd. 1 juli 2019)

Raadsmemo dd. 19 oktober 2017 Rapport Divosa Benchmark Armoede en Schulden

Bijzondere bijstand (CBS 31 oktober 2018)

Bestuurlijke nota



Bestuurlijke nota
Verantwoording uitgaven armoedebeleid

december 2019

Quickscan “Verantwoording uitgaven armoedebeleid”

Aanleiding

In 2017 heeft de rekenkamercommissie een onderzoek gedaan naar het gemeentelijk armoedebeleid. Dit onderzoek leidde onder meer tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 7: Zorg voor een volledige en heldere financiële verantwoording van het armoedebeleid.

Het is belangrijk dat de raad de ontwikkeling van de uitgaven voor de verschillende onderdelen van het armoedebeleid goed kan volgen. Daartoe krijgt de raad nu onvoldoende informatie.

De raad heeft daarop besloten om

Besluitpunt 2: De volgende aanbevelingen aan het college over te nemen en het college te verzoeken voor 1 juli 2018 te rapporteren over de wijze van uitvoering van deze aanbevelingen:

- c. Zorg voor een volledige en heldere financiële verantwoording van het armoedebeleid.*

De rekenkamercommissie heeft besloten een vervolgonderzoek te wijden aan de vraag of inmiddels wél alle uitgaven afdoende worden verantwoord. Labore Onderzoek & Advies, het bureau dat ook het onderzoek in 2017 uitvoerde, heeft een quickscan uitgevoerd om de bevindingen uit het onderzoek uit 2017 te actualiseren.

In het kader van deze bestuurlijke nota is het relevant om het volgende op te merken. Het was de bedoeling van de rekenkamercommissie dat er enige tijd tussen de besluitvorming rondom het onderzoek uit 2017 en de nu uitgevoerde quickscan zou zitten. Vlak na de aankondiging van de rekenkamercommissie over de start van het onderzoek, in juli 2019, heeft het college echter de raad per memo geïnformeerd over de (tweede) verdaging van de ‘katernota armoede, schuldhelpverlening en re-integratie’ (hierna: katernota), tot 1 februari 2020. Vooruitlopend daarop heeft de raad bij de behandeling van de programmabegroting 2020 – 2023 ingestemd met een bezuiniging van 1,4 miljoen euro op het armoede- en minimabeleid, waaronder een heroverweging van de inzet van de Klijsma-gelden.

Conclusies

1. De programmabegroting geeft nog steeds geen helder en volledig beeld van de uitgaven voor het armoedebeleid dat de gemeente zelfstandig voert. Daarmee is nog altijd geen gevolg gegeven aan het raadsbesluit uit 2017. De programmabegroting geeft bij doelstelling 1.6 ‘Voorzien in noodzakelijke middelen van bestaan’ weliswaar de uitgaven weer exclusief de bijstandsuitkeringen die in het kader van de uitvoering van het rijksbeleid worden verstrekt. Deze post bevat echter beduidende en toenemende uitgaven voor ‘hoogwaardig handhaven’. Een uitsplitsing tussen inkomensondersteuning, sociale participatie en uitvoeringskosten –zoals weergegeven in bijlage 1 van de quickscan– ontbreekt.
2. De gemeente geeft jaarlijks 60 miljoen euro uit bijstandsuitkeringen, inkomensondersteunende voorzieningen en regelingen in het kader van het armoedebeleid. Viervijfde daarvan betreft uitvoering van door het rijk vastgesteld beleid.

Eénvijfde deel, ruim 11,3 miljoen euro, betreft armoedebeleid waar de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid heeft.

3. Het zelfstandig te voeren armoedebeleid zit verpakt in een totaalpakket dat ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd. De gemeenteraad stelt de totale begroting voor programma 1 vast. Dat is niet transparant en nodigt er niet toe uit een politieke discussie te voeren over het onderwerp. Dit onderstreept het belang van de eerder toegezegde kadernota, die volgens de laatste informatie begin 2020 ter besluitvorming zal worden voorgelegd.
4. Uit opeenvolgende programmabegrotingen komt naar voren dat het bereik van de minimaregelingen dalende is: van 68% in 2015 naar 62% in 2018. Het bereik verwijderd zich in toenemende mate van de doelstelling (van nu 67%; eerder was sprake van 70%).
5. De gemeente voert in sub-programma 1.6 de kostenpost 'hoogwaardig handhaven' op. Daaronder wordt verstaan het digitaal opsporen van uitkeringsfraude met behulp van data. De baten vallen in het niet bij de lasten: kijken we naar 2019 dan kost deze werkwijze bijna 3,5 miljoen euro, waar de opbrengsten nog niet een ton bedragen. Daarmee rijst de vraag naar de doelmatigheid van de bedoelde handhavingsaanpak.

Aanbevelingen

Aan de raad

1. Het college is voornemens begin 2020 een herziene kadernota ter besluitvorming voor te leggen. Ga na of deze kadernota helderheid brengt in het armoedebeleid dat de gemeente zelfstandig uit kan voeren en in de uitgaven die daarmee gemoeid gaan. Gebruik de vragen die in deze quickscan zijn opgeworpen als toetssteen.
2. De gemeenteraad zoekt steeds naar haar beïnvloedingsruimte, naar 'de knoppen' waar zij aan kan draaien. Bij het armoedebeleid is er sprake van een bedrag van ruim 11 miljoen euro waarbij de raad de vrijheid heeft om kaders te stellen. Deze vrijheid wordt echter niet als zodanig gepresenteerd, noch herkend. De raad kan aandringen op een afzonderlijk besluit over dit onderdeel van de programmabegroting.

Aan het college

1. Maak voor een goede informatievoorziening aan de raad helder onderscheid binnen het onderdeel 'inkomensondersteunende voorzieningen' tussen
 - a. uitgaven voor bijstandsuitkeringen (uitvoering rijksbeleid) plus handhaving;
 - b. uitgaven voor gemeentelijk minima- en armoedebeleid.Dit onderscheid laat de raad zien op welke uitgaven zij niet (of in geringe mate) invloed heeft, en op welke uitgaven dat wel het geval is.
2. Geef het 'hoogwaardig handhaven' op een zodanige wijze vorm, dat de kosten en baten ervan meer in balans komen.
3. Onderneem initiatieven om de neergang in het bereik van de minimaregelingen te keren.

Bestuurlijke reactie



> Retouradres Postbus 15, 2700 AA Zoetermeer

Rekenkamercommissie Zoetermeer
T.a.v. de heer M. Bos
Postbus 15
2700 AA ZOETERMEER

Bezoekadressen
Engelandlaan 502
2711 EB Zoetermeer
Stadhuisplein 1
2711 EC Zoetermeer

Postadres
Postbus 15
2700 AA Zoetermeer

Telefoon 14 079
www.zoetermeer.nl

Datum
14 januari 2020

Uw kenmerk

Ons kenmerk
0637555238

Bijlagen
1

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie n.a.v. het rapport 'QuickScan verantwoording uitgaven armoedebeleid Zoetermeer'

Geachte voorzitter,

Op 9 december ontvingen wij van u het onderzoeksrapport 'QuickScan verantwoording uitgaven armoedebeleid' en de bestuurlijke nota met uw conclusies en aanbevelingen.

Graag gaan wij eerst in op het rapport en vervolgens gaan wij in op uw bestuurlijke nota met de conclusies en aanbevelingen die u doet.

Het rapport QuickScan verantwoording uitgaven armoedebeleid

Proces en meenemen aanbevelingen

Het rapport 'QuickScan verantwoording uitgaven armoedebeleid gemeente Zoetermeer' is een vervolg op een onderzoek naar het armoedebeleid dat de Rekenkamercommissie in 2017 heeft laten uitvoeren. Het college heeft de aanbevelingen die in 2017 door de Rekenkamercommissie zijn gedaan, meegenomen in de beleidsvorming voor de nieuwe nota 'Meedoen met Meerwaarde' – kadernota over de aanpak van schulden, financieel rondkomen, meedoen en het vinden van werk 2020 – 2024, die in december 2019 aan de raad verstuurd is. In de kadernota zijn de ambities in concrete doelen en activiteiten uitgewerkt.

De kadernota heeft een complex traject doorlopen en is door het college in samenspraak met de raad tweemaal verdaagd¹. De inhoudelijke en procesmatige samenloop met zowel 'ombuigen en vernieuwen' als de ambitie om de kadernota in lijn met de transformatie en de inmiddels gestarte leeragenda van de raad vorm te geven hebben het proces langer gemaakt dan van tevoren voorzien.

Daarnaast vormden de leersessies met de raad, in het kader van de Leeragenda en Transformatie, belangrijke bouwstenen om tot deze kadernota te komen. De lessen op basis van de leeragenda van raad zijn meegenomen in de kadernota; ze vormen een nieuw perspectief op en context voor de aanbevelingen die door de Rekenkamercommissie in 2017, op basis van het toen geldende perspectief, zijn gedaan.

¹ [Memo Verdaging kadernota re-integratie, schuldhulpverlening en armoede van 9 januari 2019](#) en [Memo Verdaging kadernota armoede, schuldhulpverlening en re-integratie van 10 juli 2019](#)



In de *bijlage* geven wij weer welke aanbevelingen in 2017 zijn gedaan en hoe zich dit verhoudt tot het beleid dan wel hoe aanbevelingen zijn meegenomen.

Verantwoording financiën

Het rapport is met name gericht op de verantwoording van de financiën van het armoedebeleid. Het rapport stelt dat rond financiën inzichten missen en er sprake is van inconsistenties.

De onderzoekers hebben niet over alle cijfers die zij in hun rapport opvoeren een toelichting gevraagd of context toegevoegd, die past bij de cijfers. Zoals omtrent de kostenpost 'hoogwaardig handhaven' (zie conclusie 5 en reactie van het college daarop). Een door de gemeente gegeven toelichting rond de geconstateerde discrepantie bij de ZoetermeerPas² is niet overgenomen.

Ten aanzien van de Klijnsmagelden wil het college nog noemen dat het Rijk de gelden niet heeft geoormerkt. Daarnaast speelt inmiddels op dit punt een veranderde context. Enerzijds is er sprake van een bezuinigingsopgave geweest, op basis waarvan de raad besluiten heeft genomen. Daarnaast heeft de staatssecretaris bij de eerste tussenevaluatie omtrent de gelden, op basis van gesprekken met de VNG, aangegeven dat er ook ruimte moet zijn voor bredere inzet van de middelen. Het past bij een integrale aanpak van (kinder)armoede, dat verbinding wordt gelegd met andere domeinen.

Reactie op bestuurlijke nota Verantwoording uitgaven armoedebeleid

Hieronder gaan wij in op de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie naar aanleiding van de QuickScan doet. Daarbij merken wij op dat de QuickScan is opgesteld vanuit het perspectief uit 2017 en zich richt op de aanbeveling uit 2017 'Zorg voor een volledige en heldere financiële verantwoording van het armoedebeleid'.

Intussen is er een nieuw perspectief ontstaan omdat sindsdien de raad gekozen heeft voor een nieuwe wijze van beleidsontwikkeling. Deze werkwijze staat zoals hierboven toegelicht in het licht van de transformatie in het sociaal domein en als onderdeel hiervan de 'leeragenda van de raad'.

Conclusie 1

De programmabegroting geeft nog steeds geen helder en volledig beeld van de uitgaven voor het armoedebeleid dat de gemeente zelfstandig voert. Daarmee is nog altijd geen gevolg gegeven aan het raadsbesluit uit 2017. De programmabegroting geeft bij doelstelling 1.6 'Voorzien in noodzakelijke middelen van bestaan' weliswaar de uitgaven weer exclusief de bijstandsuitkeringen die in het kader van de uitvoering van het rijksbeleid worden verstrekt. Deze post bevat echter beduidende en toenemende uitgaven voor 'hoogwaardig handhaven'. Een uitsplitsing tussen inkomensondersteuning, sociale participatie en uitvoeringskosten –zoals weergegeven in bijlage 1 van de QuickScan– ontbreekt.

Reactie van het college

Het raadsbesluit uit 2017 stelt: *Zorg voor een volledige en heldere financiële verantwoording van het armoedebeleid.* De kadernota Meedoen met Meerwaarde is het kader dat de raad meegeeft om over te rapporteren in de programmabegroting. De Planning & Control cyclus, waaronder de programmabegroting en de perspectiefnota, is

² De discrepantie ZoetermeerPas financiën kan eenvoudig verklaard worden doordat de ene tabel alleen kosten voor ZoetermeerPascheques bevat en de andere tabel ook andere kosten zoals voor drukwerk.



vormgegeven conform de richtlijnen van het 'Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten'. Er wordt gerapporteerd op hoofdlijnen over de financiën van de gemeente. Naast totaalbedragen op programmaniveau worden noemenswaardige onder- of overbestedingen op onderdelen gemeld.

Twee actuele ontwikkelingen zijn voor de gemeente Zoetermeer belangrijk als het gaat om het ontwikkelen van de manier van verantwoording:

- In de eerste plaats heeft een auditcommissie van de raad onderzoek gedaan naar de begroting. Het advies over hoe de programmabegroting vorm moet krijgen, ligt nu bij een werkgroep.
- Daarnaast wordt in het kader van de leeragenda gekeken naar hoe sturingsinformatie en verantwoording nog beter kunnen worden gepresenteerd, om te kunnen sturen op impact. Bijvoorbeeld door ook maatschappelijke kosten en baten te duiden.

Conclusie 2

De gemeente geeft jaarlijks 60 miljoen euro uit aan bijstandsuitkeringen, inkomensondersteunende voorzieningen en regelingen in het kader van het armoedebeleid. Viervijfde daarvan betreft uitvoering van door het rijk vastgesteld beleid. Eén vijfde deel, ruim 11,3 miljoen euro, betreft armoedebeleid waar de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid heeft.

Reactie van het college

Het college onderschrijft deze conclusie.

Conclusie 3

Het zelfstandig te voeren armoedebeleid zit verpakt in een totaalpakket dat ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd. De gemeenteraad stelt de totale begroting voor programma 1 vast. Dat is niet transparant en nodigt er niet toe uit een politieke discussie te voeren over het onderwerp. Dit onderstreept het belang van de eerder toegezegde kadernota, die volgens de laatste informatie begin 2020 ter besluitvorming zal worden voorgelegd.

Reactie van het college

De programmabegroting rapporteert op niveau van doelstellingen over financiën en het beleid. De kosten voor het armoedebeleid vallen, evenals de kosten voor bijstandsuitkeringen en handhaving, onder doelstelling 1.6 'voorzien in noodzakelijke middelen van bestaan'.

Het inhoudelijk te voeren beleid wordt vastgesteld met beleidsbesluiten, zoals eerder met de kadernota 'Passend en met Perspectief' en met de komende kadernota 'Meedoen met Meerwaarde'. Dat zijn primair momenten voor politieke discussie over het te voeren beleid en de bijbehorende middelen. Over hoe de programmabegroting goed vorm moet krijgen is een advies uitgebracht door een auditcommissie van de raad (zie de reactie van het college bij conclusie 1).

Conclusie 4

Uit opeenvolgende programmabegrotingen komt naar voren dat het bereik van de minimaregelingen dalende is: van 68% in 2015 naar 62% in 2018. Het bereik verwijderd zich in toenemende mate van de doelstelling (van nu 67%; eerder was sprake van 70%).



Reactie van het college

Het klopt dat de bereikcijfers lager zijn dan de doelstelling.

Conclusie 5

De gemeente voert in sub-programma 1.6 de kostenpost 'hoogwaardig handhaven' op. Daaronder wordt verstaan het digitaal opsporen van uitkeringsfraude met behulp van data. De baten vallen in het niet bij de lasten: kijken we naar 2019 dan kost deze werkwijze bijna 3,5 miljoen euro, waar de opbrengsten nog niet een ton bedragen. Daarmee rijst de vraag naar de doelmatigheid van de bedoelde handhavingsaanpak.

Reactie van het college

Handhaving is geen armoedebeleid, maar onderdeel van de uitvoering van de Participatiewet en valt onder re-integratiebeleid. De ambtelijke organisatie is in het onderzoek niet gevraagd om toelichting op deze cijfers.

De term Hoogwaardig handhaven in programma 1.6 dekt niet helemaal de lading. Het gaat niet alleen om handhaving zelf, maar ook en grotendeels om personele kosten voor de uitkeringsadministratie en debiteurenbeheer. We onderzoeken hoe we dit beter kunnen duiden in de P&C cyclus.

Handhaving draait om het terugvorderen van onterecht verstrekte gelden. Hoogwaardig handhaven heeft daarnaast een preventieve werking. Het betekent het blijven stimuleren en investeren in nalevingsgedrag en de pakkans.

Aanbeveling 1 aan het college

Maak voor een goede informatievoorziening aan de raad helder onderscheid binnen het onderdeel 'inkomsondersteunende voorzieningen' tussen

- a. uitgaven voor bijstandsuitkeringen (uitvoering rijksbeleid) plus handhaving;*
- b. uitgaven voor gemeentelijk minima- en armoedebeleid. Dit onderscheid laat de raad zien op welke uitgaven zij niet (of in geringe mate) invloed heeft, en op welke uitgaven dat wel het geval is.*

Reactie van het college

In de genoemde kadernota wordt een helder overzicht gegeven van het budget voor het gemeentelijk minima- en armoedebeleid.

Zoals gezegd heeft daarnaast het proces van beleidsontwikkeling voor de nieuwe kadernota van 2020 veel informatie opgeleverd over andere manieren van sturen. De wijze waarop de gemeenteraad een nieuwe manier van sturen wil toepassen bij het armoedebeleid, zal tijdens de behandeling van de kadernota onderwerp van gesprek zijn.

Aanbeveling 2 aan het college

Geef het 'hoogwaardig handhaven' op een zodanige wijze vorm, dat de kosten en baten ervan meer in balans komen.

Reactie van het college

Zie de reactie van het college op conclusie 5.

Aanbeveling 3 aan het college

Onderneem initiatieven om de neergang in het bereik van de minimaregelingen te keren.



Reactie van het college

Het college blijft inzetten op bekendheid van regelingen, zodat Zoetermeesters die gebaat zijn bij deze regelingen, hier ook gebruik van kunnen maken.

Aanbeveling 1 aan de raad

Het college is voornemens begin 2020 een herziene kadernota ter besluitvorming voor te leggen. Ga na of deze kadernota helderheid brengt in het armoedebeleid dat de gemeente zelfstandig uit kan voeren en in de uitgaven die daarmee gemoeid gaan. Gebruik de vragen die in deze QuickScan zijn opgeworpen als toetssteen.

Reactie van het college

Het is aan de raad om te toetsen of de kadernota voldoende helderheid biedt in het beleid en middelen die hiermee gemoeid zijn. Het gesprek hierover vindt plaats in het voorjaar van 2020, wanneer de kadernota ter besluitvorming voorligt.

Aanbeveling 2 aan de raad

De gemeenteraad zoekt steeds naar haar beïnvloedingsruimte, naar 'de knoppen' waar zij aan kan draaien. Bij het armoedebeleid is er sprake van een bedrag van ruim 11 miljoen euro waarbij de raad de vrijheid heeft om kaders te stellen. Deze vrijheid wordt echter niet als zodanig gepresenteerd, noch herkend. De raad kan aandringen op een afzonderlijk besluit over dit onderdeel van de programmabegroting.

Reactie van het college

Zie de reacties van het college bij conclusies 1 en 3.

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer,
de secretaris,

de burgemeester,

B.J.D. Huykman

Ch. B. Aptroot

Bijlage: aanbevelingen Rekenkamercommissie omtrent armoedebeleid 2017

Aanbeveling 1

Laat het streven om tot de beste 3 van Nederland te behoren los, en richt de ambitie op een aantal concrete doelen.

Reactie college

Dit is onderdeel van de kadernota 'Meedoen met Meerwaarde'. Een streven om tot de beste 3 van Nederland te horen is geen onderdeel van de ambitie.

Aanbeveling 2

Stel een nieuwe kadernota op

Reactie college

Het gaat om de nieuwe nota 'Meedoen met Meerwaarde', die in december 2019 aan de gemeenteraad is verstuurd.

Aanbeveling 3

Maak bij het opstellen van de kadernota goed gebruik van onder andere de informatie uit de Minima-effectrapportage van het Nibud.

Reactie college

Bij de beleidsvorming is gebruik gemaakt van de betreffende Minima-Effectrapportage alsook van andere informatie, zoals over 'de psychologie van schaarste'.

Aanbeveling 4

Maak afspraken met het college over de informatievoorziening over de ontwikkeling van het armoedebeleid.

Reactie college

Dit maakt onderdeel uit van de kadernota, de leeragenda van de raad (ontwikkelen transformatie indicatoren) en de rapportage Sociaal Domein.

Aanbeveling 5

Zorg voor overzicht voor inwoners in verschillende instanties en de verschillende regelingen op het gebied van armoedebeleid.

Reactie college

Overzicht wordt geboden op www.zoetermeer.nl onder 'geld en werk' en op www.zoetermeerwijzer.nl.

Aanbeveling 5

Neem als gemeente de regie in overleggen met maatschappelijke organisaties en bewaar het overzicht.

Reactie college

De gemeente heeft een regierol bij projecten en overleggen met partners en organisaties waarmee een financiële relatie bestaat. Coördinatie van initiatieven vindt onder meer plaats in het periodieke Overleg Armoedepartners Zoetermeer.

Aanbeveling 6

Zorg voor een volledige en heldere financiële verantwoording van het armoedebeleid.

Reactie college

Zie de reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie naar aanleiding van de *Quickscan verantwoording uitgaven armoedebeleid Zoetermeer* doet.