



**REKENKAMERCOMMISSIE**  
*Koggenland*

# Armoedebeleid

onderzoeksopzet

*Rekenkamercommissie  
Koggenland*

28 juni 2023

# Inhoudsopgave

1. Aanleiding .....	3
2. Context .....	3
2.1 Coalitieakkoord .....	3
2.2 Uitvoeringsprogramma van het college .....	3
2.3 Beleid .....	4
2.4 Ondersteunende regelingen.....	4
2.5 Programmabegroting 2023 .....	5
3. Opzet onderzoek.....	5
3.1 Doelstelling.....	5
3.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen.....	6
3.3 Afbakening van het onderzoek .....	8
3.4 Aanpak .....	8
3.5 Planning.....	9

## 1. Aanleiding

In het najaar van 2022 hebben de externe leden van de rekenkamercommissie gesprekken gevoerd met de vijf gemeenteraadsfracties. Tijdens deze gesprekken is onder meer gesproken over mogelijke onderzoeksonderwerpen. Uit deze gesprekken kwam een brede selectie aan onderzoeksonderwerpen naar voren, die in de vorm van een enquête nogmaals aan de raadsleden zijn voorgelegd. Acht van de negentien raadsleden hebben hun voorkeur uitgesproken over de voorgelegde onderwerpen. Armoedebeleid maakte onderdeel uit van de top-5 van onderwerpen.<sup>1</sup> De voltallige rekenkamercommissie heeft vervolgens voor dit onderzoeksthema gekozen vanwege de doelstellingen die zijn verwoord in het coalitieakkoord (zie paragraaf 2.1).

## 2. Context

### 2.1 Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 2022-2026 *Luisteren, Denken, Durven en Doen, in alle dorpen* (mei 2022) staat dat de gemeente een goed minimabeleid heeft en dat graag zo wil houden, waarbij de menselijke maat centraal moet staan. Daarbij moet nog meer worden ingezet op vroegsignalering. Veel partijen, zoals het zorgteam, scholen, huisartsen, het woningbedrijf, spelen een belangrijke rol bij het signaleren van armoede en/of schulden. Samenwerking en afstemming is essentieel. Het college van B&W gaat afspraken maken "met alle partijen" om snel in kaart te brengen of een inwoner schulden aan het opbouwen is. Vanaf 2 maanden huurachterstand gaat het woningbedrijf na of hier mogelijk sprake van is. De gemeente gaat bovendien meer voorlichting geven over armoede en wil het bespreekbaar maken, bijvoorbeeld op scholen. Daarnaast brengt het college de regelingen actief helder onder de aandacht, met als doel om zo het gat te verkleinen tussen de groep mensen die recht heeft op een voorziening en de groep die er daadwerkelijk gebruik van maakt. Het college wil voorkomen dat kinderen ergens niet aan mee kunnen doen vanwege armoede. Daarom wordt het Kinderkoggenfonds voorgezet, zodat elk kind kan sporten, muziek kan maken en op schoolreisje kan gaan.

### 2.2 Uitvoeringsprogramma van het college

In het programma WELZIJN EN ZORG van het *College Uitvoeringsprogramma 2022-2026* is als doelstelling benoemd "geen armoede". Deze doelstelling is als volgt toegelicht: "Inwoners die (nog) niet in staat zijn om zelf voldoende inkomen te verdienen, ontvangen een uitkering, zodat zij niet onder de armoedegrens leven". Het programma noemt vier doelen voor de periode 2022-2026: 1. meedoen, 2. omzien naar elkaar, 3 zo thuis mogelijk wonen en 4. gezond en weerbaar. In geen van deze vier doelen is expliciet de armoedebestrijding benoemd.

Het college geeft aan dat deze vier doelen aansluiten bij de lijnen in het Beleidsplan Sociaal Domein. En dat monitoring van de realisatie van deze doelen zal plaatsvinden aan de hand van het uitvoeringsprogramma *Sociaal Domein* en via de begrotingscyclus.

---

<sup>1</sup> De andere onderwerpen waren: bibliotheekvoorziening, energietransitie, informatiebeveiliging en de risico-paragraaf.

Voor de jaren 2022 tot en met 2025 heeft het college de te behalen resultaten beschreven. Uit onderstaande tabel blijkt welke resultaten het college beoogt voor de jaren 2022 tot en met 2024 (voor 2025 zijn voor armoedebestrijding geen resultaten beschreven).

Jaar	Resultaten
2022	- We gaan meer inzetten op vroegsignalering bij schulden.
2023	- Meer inwoners ontvangen passende hulp bij (dreigende) schulden en betalingsachterstanden. We verwachten een stijging van aanvragen door hoge inflatie en energiearmoede. - Voor elke hulpvraag, ongeacht de complexiteit, passende ondersteuning bieden.
2024	- De formulierenbrigade vormt een belangrijke ondersteunende voorziening in de gemeente. We willen een 2e formulierenbrigade instellen, in Obdam
2025	

### 2.3 Beleid

In het *College Uitvoeringsprogramma 2022-2026* (zie paragraaf 2.2) geeft het college aan dat het beleidsplan 'Krachtig verder' 2021 – 2024 (juni 2021) voor het sociaal domein het kader is voor de uitvoering van het programma Welzijn en Zorg, inclusief de armoedebestrijding.

In het beleidsplan *Krachtig verder* (juni 2021, p. 27) wordt summier ingegaan op het minima- en armoedebeleid van de gemeente: "Om inwoners met een minimum inkomen en hun kinderen gelijkwaardig mee te laten doen zijn er verschillende ondersteunende regelingen, beleid bijzondere bijstand, het Koggenfonds en het Kinderkoggenfonds. Alle ondersteunende regeling zijn erop gericht om armoede te verminderen en iedereen mee te laten doen in de Koggenlandse samenleving". Het college constateert voorts dat armoede samen met de gezinssituatie, inkopen, opleiding, laaggeletterdheid, werkloosheid en schulden van invloed is op de mate van de gezondheid van inwoners (p. 48).

Het college geeft aan het volgende resultaat te willen bereiken: *Inwoners en hun kinderen waarbij sprake is van armoede doen mee in de Koggenlandse samenleving* (Krachtig verder, juni 2021, p. 29).

### 2.4 Ondersteunende regelingen

Het beleidsplan *Krachtig verder* (juni 2017) maakt duidelijk dat er ondersteunende regelingen zijn, maar niet welke. Op de website van de gemeente zijn de volgende ondersteunende regelingen gepubliceerd:

1. [Energietoeslag](#)
2. [Collectieve zorgverzekering](#)

3. [Koggenfonds](#)
4. [Kinderkoggenfonds](#)
5. [Hulp bij geldzaken en schulden](#)
6. [Kwijtschelding en teruggave van belasting](#)

Daarnaast financiert Koggenland vanaf maart 2023 Stichting Armoedefonds met als doel om menstruatieproducten aan te bieden aan meisjes en vrouwen die daar geen geld voor hebben.<sup>2</sup>

## 2.5 Programmabegroting 2023

In de programmabegroting 2023 zijn de te behalen resultaten van het armoedebeleid nader geconcretiseerd:

- Meer inwoners ontvangen passende hulp bij (dreigende) schulden en betalingsachterstanden. Het college van B&W geeft aan een stijging van aanvragen door hoge inflatie en energiearmoede te verwachten.
- De inwoners die in armoede leven worden zo min mogelijk beperkt in het meedoen in de samenleving, doordat zij zo veel mogelijk gebruikmaken van de bestaande minimaregelingen. In 2023 komt het college met een plan hoe de minimaregelingen meer en actiever onder de aandacht kunnen worden gebracht bij de inwoners van Koggenland, zodat ook de mensen die recht hebben op de minimaregelingen, maar daar nog geen gebruik van maken, Koggenland weten te vinden.
- Het college zet actief in op preventie en vroegsignalering van (dreigende) financiële problemen door voorlichting te geven, het netwerk voor vroegsignalering uit te breiden, het taboe op armoede weg te nemen en contact op te nemen met de inwoners van wie zij meldingen ontvangen over betaalachterstanden. Voor wat betreft vroegsignalering acht het college samenwerking met netwerkpartners noodzakelijk. Daarnaast is uitbreiding van de ambtelijke capaciteit voorwaardelijk, gegeven het stijgend aantal meldingen. Ook wil het college een medewerker aanstellen die zich richt op het integraal benaderen van de armoedebestrijding. Voor de armoede-aanpak wordt ook een projectleider ingehuurd.

## 3. Opzet onderzoek

### 3.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de doeltreffendheid van het armoedebeleid. Uit hoofdstuk 2 blijkt op basis van een korte verkenning dat het college zich tot doel stelt om inwoners met een minimum inkomen en hun kinderen gelijkwaardig mee te laten doen in de Koggenlandse samenleving en om armoede te verminderen.

Indien de conclusies daartoe aanleiding geven willen we het gemeentebestuur aanbevelingen aanreiken om de doeltreffendheid van het armoedebeleid in de toekomst te verbeteren.

---

<sup>2</sup> Griffie Koggenland, *Afdoening moties vaod uitbannen menstruatie-armoede in Koggenland*, 14 maart 2023

### 3.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt: *is het gemeentelijk armoedebeleid doeltreffend?*

Deze onderzoeksvraag beantwoorden met behulp van vier deelvragen:

1. Wanneer is het armoedebeleid volgens het college doeltreffend en hoe stuurt het college daar op?

Nadere vragen:

- Wanneer vindt het gemeentebestuur dat er sprake is van armoede?
  - Hoe is het gemeentebestuur tot deze beslissing gekomen?
  - Zijn dit harde grenzen (bijv 120% van het sociaal minimum) met als risico een armoedeval of is er sprake van een proportionele regeling?
- Wat beoogt het gemeentebestuur met het armoedebeleid?
- Welke preventieve, curatieve en activerende doelstellingen rondom armoede heeft het college van B&W?<sup>3</sup>
- In hoeverre zijn deze doelstellingen concreet uitgewerkt in beleid en regelgeving (inclusief beleidsregels)?
- Hoe stuurt het college op de realisatie van de doelstellingen van het armoedebeleid?
- In hoeverre is de gemeenteraad geïnformeerd over het beleid en de beleidsrealisatie?

2. Heeft het college zicht op de (ontwikkelingen van de omvang van de) groep van gerechtigden?

Nadere vragen:

- Heeft het college zicht op de omvang van de verschillende subgroepen? Bijvoorbeeld naar gezinssamenstelling, leeftijd, land van herkomst of eigen woningbezit.<sup>4</sup>
- Welke activiteiten onderneemt het college om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen binnen deze subgroepen en maakt het college ook prognoses? Bijvoorbeeld als gevolg van energie-armoede.
- Hoe en hoe vaak actualiseert het college dit beeld?
  - Maakt het college bijvoorbeeld gebruik van microdata van het CBS of andere bronnen om zicht te krijgen op de groep van gerechtigden die nog geen gebruik maken van de gemeentelijke ondersteunende maatregelen?

---

<sup>3</sup> In navolging van de Rekenkamercommissie Sittart-Geleen (2021) hanteren wij de volgende driedeling:

(1) preventief armoedebeleid (voorkomen dat men in de armoede of schulden komt)

(2) curatief armoedebeleid (zorgen voor de groep die nu in armoede leeft)

(3) activerend armoedebeleid (bevorderen van de uitstroom).

<sup>4</sup> Uit de [studie](#) van het CBS en TNO over energiearmoede (januari 2023) blijkt dat huishoudens dat ongeveer 70 procent van de huishoudens die te maken hebben met energiearmoede een huis huurt van een woningcoöperatie. Uit een langdurige [studie](#) van het CBS over het ontstijgen van het armoederisico (maart 2023) blijkt dat 9 van de 10 kinderen uit een laag-inkomensgezin later geen risico op armoede lopen, maar dat dit minder geldt voor kinderen die in het buitenland geboren zijn. Het armoederisico 2020 in Nederland ligt voor Marokkaanse (18,6%), Nederlandse Caribische (16,8%), Surinaamse (13,1%), en Turkse (11,9%) inwoners aanzienlijk hoger dan van inwoners met een Nederlandse herkomst (7,7%)

- Welke afspraken heeft het college gemaakt buiten de gemeentelijke organisatie inzake financiële vroegsignalering en hoe stuurt het college op tijdige informatievoorziening?<sup>5</sup>
- In hoeverre is de gemeenteraad geïnformeerd over ontwikkelingen van de omvang groep van gerechtigden?

### 3. Sluiten de verschillende ondersteunende regelingen aan op de subgroepen van gerechtigden?

Nadere vragen:

- Welke ondersteunende regelingen heeft het college voor welke subgroepen van gerechtigden getroffen?
- Op welke wijze beogen deze ondersteunende regelingen bij te dragen aan het realiseren van de doelstellingen?
  - Is er sprake van Evidence Based Beleid (EBB)?
- Is bewust de afweging gemaakt om ondersteunende regelingen die andere gemeenten aanbieden niet aan te bieden?
- Op welke wijze heeft het college ondersteunende regelingen onder de aandacht gebracht bij de subgroepen van gerechtigden?
- In hoeverre zijn de ondersteunende regelingen gebruikt?
  - Door hoeveel inwoners?
  - Is er sprake van een onderuitputting of overschrijding?
  - Zijn er bij de gemeente signalen bekend over belemmeringen in het gebruik van ondersteunende regelingen?
- Hoe zorgt het college ervoor dat de financiële vroegsignaleringsmeldingen worden opgevolgd?
- Beschikt het college over tevredenheidsonderzoeken van de inwoners en professionals over de ondersteunende regelingen.
  - Gebruikt het college de uitkomsten hiervan om het beleid en de ondersteunende regelingen bij te stellen?
- In hoeverre is de gemeenteraad geïnformeerd over de ondersteunende regelingen, en de mate waarop deze aansluiten op de doelgroepen en de besteding van de beschikbare budgetten?

### 4. In hoeverre is het *Kinderkoggenfonds* doeltreffend?

Nadere vragen:

- Hoeveel inwoners doen een aanvraag voor een cadeaukaart of een maatwerkvergoeding?
- Welk deel van de aanvragen wordt toegekend en welk deel wordt afgewezen? Wat zijn de redenen dat dat aanvragen worden afgewezen?

---

<sup>5</sup> Sinds 1 januari 2021 is vroegsignalering van betalingsachterstand in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) geregeld en is nader geconcretiseerd in het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs). Het gaat daarbij om de samenwerking met schuldeisers, waaronder verhuurders van tot bewoning bestemde onroerende zaken, zorgverzekeraars, water- en energiebedrijven.

- Zijn er bij de gemeente signalen bekend over belemmeringen in het gebruik van ondersteunende regelingen (bijvoorbeeld aanleveren van bewijsstukken, geen toegang tot internet om een digitale aanvraag te doen, doen van betalingen)?

### 3.3 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de uitvoering van het armoedebeleid voor de jaren 2021, 2022 en de eerste helft van 2023. Voor de definitie van armoede sluiten we aan bij de definitie die het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) hanteert: *Armoede is te weinig financiële mogelijkheden hebben om de minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen te bekostigen. Iemand is arm wanneer hij onvoldoende inkomen heeft voor bijvoorbeeld voeding of een goede woning. Hij is niet arm als hij wel voldoende inkomen heeft, maar dat aan iets anders uitgeeft.*<sup>6</sup> In het onderzoek gaan we na welke definitie het college hanteert.

We beperken ons in dit onderzoek tot de activiteiten die het college en de ambtelijke organisatie verrichten. Is een activiteit 'uitbesteed'<sup>7</sup> aan een andere partij, dan doen we geen onderzoek bij die andere partij, maar baseren wij ons op de informatie die het college gebruikt om een oordeel te kunnen vormen dat die andere partij ook de afgesproken activiteiten heeft uitgevoerd. Ook organiseren wij zelf geen gesprekken met professionals van buiten de ambtelijke organisatie en met inwoners van de gemeente om kennis te nemen van hun ervaringen met de ondersteunende regelingen. Indien professionals of inwoners zich spontaan melden, dan zullen wij hen te woord staan en de afweging maken of en hoe hun ervaringen onderdeel kunnen worden van onze rapportage.

Dit onderzoek heeft geen betrekking op het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente. Wel zullen we de ondersteunde maatregel [Hulp bij geldzaken en schulden](#) met dezelfde diepgang onderzoeken als we de andere ondersteunende maatregelen onderzoeken. Voor wat betreft vroegsignalering voeren wij geen onderzoek uit naar de inhoudelijke uitvoering daarvan.

### 3.4 Aanpak

Het concept van deze onderzoeksopzet is op 23 mei 2023 besproken met de teamleider Beleid en teamleider Back Office. Dit met als doel om hen te informeren over het onderzoek en na te gaan welke informatie beschikbaar is voor het doen van onderzoek. Tevens hebben wij de relevante documenten opgevraagd.

Deze opzet hebben wij op hoofdlijnen besproken met een vertegenwoordiging van de raad op 14 juni 2023, zodat zij ons voorafgaand van het onderzoek nog enkele vragen konden meegegeven en ons vragen konden stellen.

Voor de beantwoording van de eerste drie deelvragen zullen wij documenten analyseren, vragenlijsten bij de ambtelijke organisatie uitzetten en de antwoorden nader met hen bespreken.

---

<sup>6</sup> <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/wat-is-armoede/>, geraadpleegd op 7 april 2023

<sup>7</sup> Tot 'uitbesteed' rekenen wij in ieder geval subsidies, inkopen en samenwerkingen (bijvoorbeeld in een gemeenschappelijke regeling).



Van deze besprekingen zullen we vertrouwelijke verslagen opstellen, die als bron dienen voor onze rapportage.

Specifiek voor de derde deelvraag zullen wij inventariseren welke ondersteunende regelingen andere gemeenten aanbieden en zullen wij nagaan of het Sociaal Cultureel Planbureau een overzicht biedt van mogelijke regelingen. Verder zullen wij de begrijpelijkheid van de teksten op de gemeentelijke website en andere voorlichtingsmateriaal over ondersteunende regelingen beoordelen.

Voor de beantwoording van de vierde deelvraag zullen we naast interviews ook een aantal dossiers doornemen om te kunnen vaststellen waarom de aanvraag in die specifieke situatie is afgewezen. Wij zullen in onze rapportage alleen op hoofdlijnen rapporteren, waardoor de informatie niet te herleiden is naar personen.

### 3.5 Planning

Deze onderzoeksopzet is op 28 juni 2023 openbaar gemaakt op de website van de rekenkamercommissie. In juli zetten wij de vragenlijsten uit bij de ambtelijke organisatie, met het verzoek deze vragenlijsten te beantwoorden en de beantwoording te voorzien van een onderbouwing. De antwoorden en de onderbouwing zullen wij in de periode augustus en september met hen bespreken. In dezelfde periode zullen wij ook enkele dossiers van het Kinderkoggenfonds doornemen.

Naar verwachting zullen wij oktober en half november gebruiken om de onderzoeksrapportage op te stellen. Deze zullen wij daarna feitelijk wederhoren en definitief maken. Vervolgens zullen we het college een bestuurlijk rapport met daarin conclusies en aanbevelingen aanbieden voor een bestuurlijke reactie. Het bestuurlijk rapport zullen wij voorzien van een nawoord en daarna zullen wij het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport openbaar maken. Voorlopig richten wij ons op december 2023.