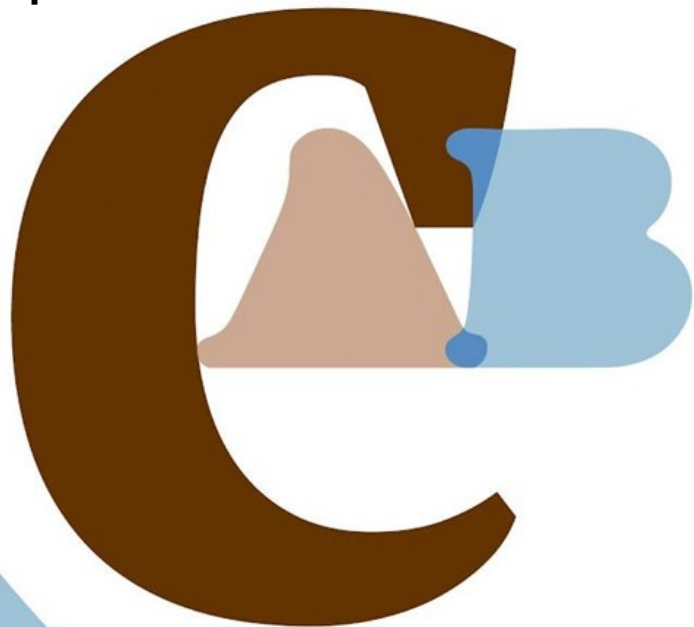




Wie doet er mee?

**Een onderzoek naar het minimabeleid
van de gemeente Coevorden
vanuit het perspectief van de inwoners.**



Halewijn Drent
Jan Dirk Gardenier

20 juni 2023



Wie doet er mee?

Een onderzoek naar het minimabeleid
van de gemeente Coevorden
vanuit het perspectief van de inwoners.

20 juni 2023

Rekenkamercommissie Coevorden:

- Roel de Boer, voorzitter
- Johan Kok, secretaris
- Mark Rouw
- Wilfried Gerner

Onderzoekers CAB:

- Jan Dirk Gardenier
- Halewijn Drent

Inhoudsopgave

Kern	1
Conclusies	6
Aanbevelingen	8
Bestuurlijk wederhoor	10
Nawoord Rekenkamercommissie Coevorden	14
1. Onderzoeksopzet	16
1.1 Onderzoeksvraag	17
1.2 Onderzoeksmethode	18
1.2.1 Literatuurstudie	18
1.2.2 Open interview	18
1.2.3 Buurtonderzoek	19
1.2.4 Beoordelingskader	19
2. Armoedebeleid in Coevorden	24
2.1 Uitgangspunten, doelen en ambities ten aanzien van het minimabeleid	24
2.1.1 Doel	24
2.1.2 Uitgangspunten	25
2.1.3 Ambities	26
2.2 Samenwerkingspartners	26
2.3 Regelingen	26
2.4 Evaluatie van het beleidsplan	28
2.5 Overige programmaplannen	28
2.5.1 Kansrijk Opgroeien	28
2.5.2 Zunig = Zo gedaan!	29
2.5.3 Maatwerkfonds	29
2.6 Vergelijking met andere gemeenten	30
3. Uitvoering minimabeleid	31
3.1 De situatie op het gebied van armoede in Coevorden	31
3.1.1 Coevorden in vergelijking met Drenthe en Nederland	31
3.1.2 Betekenis voor de inwoners zelf	33
3.2 De uitvoering van het minimabeleid is niet geheel in overeenstemming met het vastgestelde beleid	34

3.3 De gemeente speelt in op actuele ontwikkelingen	34
3.4 In hoeverre sluit de gemeente in de uitvoering van het minimabeleid aan op de hulpvragen en behoeften van inwoners (volgens de inwoners zelf)?.....	34
3.5 In hoeverre realiseert de gemeente de doelen van het minimabeleid?.....	35
4. De menselijke maat.....	36
4.1 Hoe wordt de menselijke maat bij de uitvoering van het minimabeleid toegepast (volgens de inwoners zelf)?	36
4.2 Hoe ervaren de inwoners de uitvoering van het minimabeleid?	36
5. Uitgaven	37
6. Sturing, monitoring en controle	40
6.1 Hoe worden de doelen en ambities gemonitord?.....	40
6.2 Welke actuele en relevante ontwikkelingen zijn er voor het minimabeleid?	40
6.3 In hoeverre stuurt het college, indien noodzakelijk, de doelen, ambities en uitvoering bij?.....	40
6.4 Op welke wijze en in welke mate is de raad geïnformeerd over de uitvoering van het minimabeleid?	41
6.5 Op welke wijze en in welke mate is de raad betrokken bij de ontwikkelingen in het minimabeleid?	41
6.6 In hoeverre stuurt de raad bij naar aanleiding van de informatie vanuit het college dan wel op basis van actuele ontwikkelingen?	41
7. Conclusie	42
7.1 Beleid	42
7.2 Uitvoering.....	43
7.3 Waarden.....	44
7.4 Sturing, monitoring en controle	44
Referenties en bestudeerde stukken.....	45

Kern

Het minimabeleid van de gemeente Coevorden heeft als doel inwoners mee te kunnen laten doen in de maatschappij. Het inkomen van inwoners mag hierin geen belemmering vormen. De rekenkamercommissie heeft onderzocht hoe het met het realiseren van deze doelstelling gesteld is. In vakjargon luidt de vraag: in hoeverre is het minimabeleid efficiënt en effectief?

Het onderzoek vond plaats in het kader van het onderzoeksprogramma 2022. Het scoorde hoog op het wensenlijstje van verschillende raadsfracties. In dit hoofdstuk beschrijven we onze belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Deze conclusies en aanbevelingen worden ondersteund door een documentstudie en een kwalitatieve analyse¹ van open interviews met 22 inwoners uit de doelgroep.

Het beleid

Meedoen

Het minimabeleid van de gemeente Coevorden heeft als doel inwoners optimaal te kunnen laten meedoen in de maatschappij. Het inkomen van inwoners mag hierin geen belemmering vormen. Inwoners die tot 120% van het sociaal minimum als inkomen hebben, worden gerekend tot de doelgroep van het minimabeleid. Dit met uitzondering van het kindpakket en de Doe-Mee-Pas, waar inwoners tot de doelgroep worden gerekend bij een gezamenlijk inkomen tot 110% van het sociaal minimum. De gemeente zet in op het actief benaderen van de doelgroep.

Om ervoor te zorgen dat deze inwoners mee kunnen doen in de maatschappij zet de gemeente diverse instrumenten in. Voorbeelden zijn de Doe-Mee-Pas en het Maatwerkfonds.

¹Het betreft antropologisch onderzoek, waarbij in dit onderzoek het open interview de belangrijkste methode is. Bij deze onderzoeksmethodiek wordt op basis van de gehouden interviews een kwalitatieve analyse gemaakt die leidt tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen geven een betrouwbaar beeld van de praktijk van het minimabeleid.

Ambities

De gemeente heeft ten aanzien van het doel en de doelgroep van het minimabeleid een drietal ambities geformuleerd in het beleidsplan *Ondersteuning minima: Ondersteuning op maat 2017-2021*:

1. Het bereiken van een zo groot mogelijke groep inwoners die vallen binnen de doelgroep. De gemeente richt zich in het bijzonder op kinderen, inwoners met hoge zorgkosten en inwoners die te maken hebben met de armoedeval.²
2. Zorgen dat deze inwoners mee kunnen doen aan de Coevordense samenleving.
3. Zorgen dat door het beleid inwoners toegang hebben tot zorg en ondersteuning.

Belangrijke rol voor het sociaal team en maatschappelijk partners

Het sociaal team³ van de gemeente vormt voor inwoners de toegangspoort tot onder andere het minimabeleid en haar regelingen. Het is daarom belangrijk dat de medewerkers van het sociaal team goed op de hoogte zijn van de beschikbare regelingen en de toepassing ervan. Naast het sociaal team spelen de maatschappelijk partners van de gemeente een belangrijke rol bij het vinden van mensen die hulp nodig hebben. Partners zijn onder meer de Woningcorporaties, het Rudie Zwols Fonds en Maatschappelijk Welzijn Coevorden.

Uitvoering van het beleid

Flexibele invulling van het beleid gericht op de specifieke situatie en actuele ontwikkelingen

De gemeente vult de uitvoering van het minimabeleid flexibel in. Naast de groep die tot de doelgroep van het minimabeleid wordt gerekend, is bijvoorbeeld het Maatwerkfonds ook voor een bredere groep beschikbaar. Zo kunnen inwoners die door bijvoorbeeld de stijgende energiekosten in problemen zijn geraakt maar niet tot de doelgroep van het minimabeleid behoren toch gebruik maken van het Maatwerkfonds. De gemeente probeert de ondersteuning af te stemmen op de specifieke situatie van de inwoner en in te spelen op de actuele ontwikkelingen.

Bereik van en inzicht in de doelgroep kan beter

Voorwaarde om een effectief beleid te voeren, is het bereiken van de doelgroep. De gemeente Coevorden benoemt dit nadrukkelijk in het beleidsplan, de ambities en de verschillende programmaplannen. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente nog niet goed inzicht heeft in de behoeften van de doelgroep, ondanks dat de inwoners de regelingen relatief goed weten te vinden. Inwoners kunnen bijvoorbeeld wel van de regelingen af weten, zonder dat zij hier gebruik van maken. De gemeente heeft geen inzicht in wie (binnen de

²Onder armoedeval wordt verstaan het verschijnsel dat mensen die (relatieve) armoede lijden nauwelijks mogelijkheden hebben hun maatschappelijke situatie te verbeteren. Ontvangers van een uitkering die aan het werk gaan, zijn financieel niet beter af maar gaan er op achteruit. Het gaat om bijstandsgerechtigden die net iets

³Met het sociaal team worden de drie teams in het sociaal domein bedoeld: Team Actief voor Werk (AvW), Team Maatschappelijke Ondersteuning (MO) en sinds juni 2022 het Team Jeugd met een eigen teamleider.

doelgroep) gebruik maken van de regelingen en hoe deze worden gebruikt. Maatschappelijke organisaties hebben meer inzicht in de doelgroep maar maken ook niet duidelijk hoe de inwoners bereikt kunnen worden. Zij lijken vooral in te zetten op het bekend maken van het minimabeleid en haar regelingen bij de medewerkers.

Inwoners raken bekend met het minimabeleid van de gemeente via het nieuws, de gemeente en maatschappelijke organisaties. Maatschappelijke organisaties informeren inwoners uit de doelgroep of melden hen aan bij het sociaal team. Ook krijgen inwoners informatie doordat ze zelf actief zoeken, of via bekenden worden geïnformeerd. We zien ook dat inwoners die al bekend zijn bij een maatschappelijke organisatie over het algemeen beter gebruik maken van de regelingen dan inwoners die niet bekend zijn bij een maatschappelijke organisatie of de gemeente. Een verbeterpunt vormt nog het verschil in aangeboden mogelijkheden per medewerker van de gemeente. Geïnterviewden ervaren verschillen tussen medewerkers bij de gemeente hoe zij omgaan met het minimabeleid. Dat maakt dat geïnterviewde inwoners aangeven wel eens meerdere keren te bellen met dezelfde vraag.

Het bovenstaande impliceert ook dat inwoners soms moeilijk bekend raken met de mogelijkheden die het minimabeleid biedt. Vooral als je niet over de vaardigheden of middelen beschikt om zelf te zoeken, een klein netwerk hebt en/of nog niet bekend bent bij een maatschappelijke organisatie is het moeilijk bekend te raken met het minimabeleid. Een actieve benadering door de gemeente van inwoners kan hier een oplossing voor bieden.

Actieve benadering van inwoners door de gemeente onduidelijk

De gemeente heeft ook aangegeven de doelgroep actief te willen benaderen. Een actieve benadering van de doelgroep is belangrijk omdat inwoners het vaak lastig vinden om hulp te vragen dan wel te accepteren. Schaamte en stigmatisering spelen hierin een rol. Ook het geconfronteerd worden met de eigen situatie vormt een belemmering voor inwoners om hulp te vragen. In de gesprekken die met inwoners zijn gevoerd is geen actieve benadering van de gemeente naar voren gekomen.

Een actieve benadering is ook belangrijk omdat inwoners soms niet weten waar ze moeten zijn om in aanmerking te komen voor een bepaalde regeling. Een gezicht van de gemeente in de buurt waar iemand op een laagdrempelige manier voor informatie kan binnenstappen, kan helpen inwoners te gidsen naar de juiste regelingen. Het gaat hierbij om iemand bij wie men niet alleen terecht kan voor informatie. Hij moet inwoners ook kunnen ondersteunen bij het oplossen van vragen, contacten onderhouden met de sleutelfiguren in de buurt en weten wat er speelt. Hierbij is het voor sommige inwoners eerder gewenst om een luisterend oor te hebben dan dat er direct wordt ingezet op het inschakelen van regelingen.

De Doe-Mee-Pas

De Doe-Mee-Pas is een belangrijk onderdeel van het gemeentelijk minimabeleid. Inwoners geven aan dat de Doe-Mee-Pas helpt om mee te kunnen doen aan de samenleving. Met name ouders van jongere kinderen geven aan dat zij door de pas hun kinderen naar bijvoorbeeld sportverenigingen kunnen sturen. Tegelijkertijd komt er ook een aantal verbeter- en aandachtspunten naar voren over de Doe-Mee-Pas:

- Het aanbod van de Doe-Mee-Pas concentreert zich met name op de stad Coevorden. Als inwoners in het buitengebied wonen, niet over een auto beschikken, afhankelijk zijn van het openbaar vervoer of de fiets, is er een beperkt aanbod. Ook is het dan lastig om daadwerkelijk gebruik te maken van het aanbod.
- Oudere geïnterviewde inwoners geven aan onvoldoende bekend te zijn met de mogelijkheden van de Doe-Mee-Pas.
- Uit de interviews blijkt dat inwoners de Doe-Mee-Pas soms als stigmatiserend ervaren. Ze hebben het idee dat het gebruik van de Doe-Mee-Pas in het openbaar ook voor anderen zichtbaar is. Daarmee wordt nog eens extra benadrukt dat ze tot de doelgroep minima behoren.

Waarden

Meer armoede in Coevorden dan gemiddeld in Drenthe

In Coevorden leven naar verhouding meer huishoudens in armoede dan gemiddeld in de provincie Drenthe. Dat geldt in versterkte mate voor kinderen. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met gezinnen en inwoners die tot de doelgroep van het minimabeleid horen, valt op dat ze zichzelf niet altijd als 'arm' beschouwen of dat ze iets tekortkomen. Dit verandert op het moment dat zich iets voordoet waardoor ze gedwongen worden een keuze te maken. Bijvoorbeeld als de koelkast kapot gaat. Dan komt men erachter dat ze niet 'gewoon' een koelkast kunnen kopen maar een keuze moeten maken tussen het kopen van een koelkast en andere zaken.

De gezinnen hebben vaak te maken met meerdere problemen. Dit kan een combinatie zijn van schulden, werkloosheid, ziekte en mentale problemen. Ook hierin zien we dat er keuzes worden gemaakt door het ontbreken van financiën. Inwoners mijden bijvoorbeeld zorg(kosten) om wel eten te kunnen kopen. Niet alleen de persoonlijke financiën dwingt tot een keuze, ook de fysieke en mentale gesteldheid kan een rol spelen. Zo maakte een gezin geen gebruik van regelingen om mee te kunnen doen omdat dit een te grote fysieke inspanning was voor de ouder.

Inwoners zijn over het algemeen tevreden over de regelingen

Inwoners die het minimabeleid en zijn regelingen weten te vinden, zijn er over het algemeen tevreden over. De gemeente gaat ruimhartig om met de regelingen en denkt mee over de

specifieke situatie van de inwoner. Ook handelt de gemeente goed en snel als een inwoner de gemeente benadert. Al verschilt dit alles soms wel per medewerker.

Door de regelingen kan men vaak net iets meer meedoen dan zonder de regelingen. Desondanks blijven de inwoners bezorgd over de eigen situatie. De regelingen uit het minimabeleid verlichten deze zorgen maar lossen ze niet op. Of voor de zorgen die worden verlicht komen andere, nieuwe zorgen in de plaats. De Doe-Mee-Pas helpt bijvoorbeeld om kinderen lid te laten worden van een sportvereniging. Maar vervolgens moeten er weer extra kosten gemaakt worden voor de aanschaf van sportkleding of uitjes met het team.

Inwoners maken soms geen gebruik van de regelingen

Schaamte, stigmatisering en verlies van zelfstandigheid maken soms dat inwoners hulp en ondersteuning door het minimabeleid liever niet of met tegenzin accepteren. Ook het aantonen van het feit dat ze recht hebben op bepaalde regelingen werkt niet bevorderend voor het accepteren van de hulp en ondersteuning. De signalen hierin zijn overigens niet eenduidig. De meeste van de geïnterviewde inwoners begrijpen het wel dat zij documenten aan moeten leveren om aan te tonen dat zij recht hebben op bepaalde regelingen. Er zijn echter ook mensen die het moeten aanleveren van documenten zien als een motie van wantrouwen.

Sturing, monitoring en controle van de raad

Sturing

De raad ziet het minimabeleid als een maatschappelijke investering voor de lange termijn. Resultaten zullen pas op de lange termijn zichtbaar worden. De raad heeft kaders gesteld met onder meer het minimabeleid en diverse programmaplannen. Ook heeft de raad in 2021 een motie besproken om huishoudens te ontlasten door energiebesparende middelen toe te voegen aan de Doe-Mee-Pas.

Monitoring en controle

Het college informeert de raad over de voortgang van het minimabeleid en de diverse programmaplannen via raadsbrieven en thema-avonden. De informatie is bijvoorbeeld gericht op het gebruik van de regelingen en het bereik ervan. Uit het gesprek met raadsleden blijkt dat zij ook informatie opvragen bij maatschappelijk partners van de gemeenten.

Zoals gezegd ziet de raad het minimabeleid als een maatschappelijke investering waarbij resultaten pas op de lange termijn zichtbaar worden. Wat vervolgens opvalt is dat de raad geen concrete afspraken heeft gemaakt met het college over tussentijdse resultaten. Juist daar waar het beleid zich op de lange termijn richt is het nuttig om afspraken over tussentijdse resultaten te maken en de wijze waarop je als raad daarover wil worden geïnformeerd.

Conclusies

In dit onderzoek hebben wij de ervaring van de inwoners centraal gesteld. De centrale vraag, *“In hoeverre is het minimabeleid van de gemeente Coevorden efficiënt en effectief?”*, is dan ook vanuit de leefwereld van de inwoner beantwoord. Het beleid van de gemeente is erg op aanbod gericht en omvat veel regelingen waar inwoners eventueel gebruik van kunnen maken. Ondanks dat een groot aantal inwoners van de doelgroep door de regelingen bereikt wordt, betekent bereik niet dat inwoners ook gebruik maken van de regelingen. Daarnaast ontbreekt inzicht in het maatschappelijke effect van optimale participatie. Inwoners in de doelgroep die wel gebruik maken van de regelingen, zijn over het algemeen tevreden en kunnen beter meedoen in de samenleving. Aan de hand van de vier thema's (beleid, uitvoering, waarden en sturing, monitoring en controle) gaan wij hier dieper op in.

1. Het minimabeleid is sociaal en wordt flexibel toegepast.

De gemeente Coevorden heeft met het minimabeleid als doel inwoners mee te kunnen laten doen in de maatschappij. Daarbij heeft de gemeente oog voor de actuele ontwikkelingen. Zo kunnen inwoners die door bijvoorbeeld de stijgende energiekosten in problemen zijn geraakt maar niet tot de doelgroep van het minimabeleid behoren toch gebruik maken van het Maatwerkfonds. De ambitie is om een zo groot mogelijke groep inwoners te bereiken die valt binnen de doelgroep van het minimabeleid. De gemeente probeert de ondersteuning af te stemmen op de specifieke situatie van de inwoner en in te spelen op de actuele ontwikkelingen.

2. In Coevorden leven naar verhouding meer huishoudens in armoede.

Uit de cijfers blijkt dat in Coevorden meer huishoudens in armoede leven dan gemiddeld in de provincie Drenthe. Dat geldt in versterkte mate voor kinderen. Het gaat om huishoudens die zich niet uit het veld laten slaan, zelfstandig willen zijn en over een mentaliteit beschikken van 'tevreden zijn met wat je al hebt'. Tegelijkertijd kampen ze wel met meerdere problemen zoals schulden, relatieproblemen en/of mentale en fysieke problemen. Schaamte, stigmatisering en verlies van zelfstandigheid maken soms dat ze hulp en ondersteuning door het minimabeleid liever niet of met tegenzin accepteren.

3. Het bereiken van de inwoners uit de doelgroep kan beter.

Het is onduidelijk hoe de gemeente invulling geeft aan de actieve benadering van de doelgroep. Een actieve benadering is belangrijk omdat inwoners soms niet weten waar ze moeten zijn om in aanmerking te komen voor een bepaalde regeling. Het beleid is op orde, maar de gemeente bereikt slechts een deel van de inwoners uit de doelgroep. Het is onvoldoende inzichtelijk op welke wijze de gemeente tracht de inwoners actief te bereiken.

4. De inwoners die bereikt worden en gebruik maken van de regelingen zijn over het algemeen tevreden over de uitvoering en de werking daarvan.

De inwoners die bereikt worden en gebruik maken van de regelingen die het minimabeleid biedt zijn tevreden over de uitvoering ervan door de gemeente: de gemeente denkt mee, handelt goed en snel, en stemt af op de specifieke situatie. Door de regelingen kan men vaak meer meedoen aan de samenleving dan zonder de regelingen. Desondanks blijven de inwoners bezorgd over de eigen situatie. De regelingen uit het minimabeleid verlichten deze zorgen maar lossen ze niet op.

5. De uitgaven zijn onvoldoende inzichtelijk gemaakt voor de raad.

De uitgaven voor het minimabeleid liggen in de periode 2017 – 2021 jaarlijks op ongeveer €1,5 mln. Vanwege de energietoeslag (€ 2,4) is dit bedrag voor het minimabeleid in 2022 aanzienlijk hoger. Het gaat binnen de jaarlijkse totale uitgaven om onder meer de individuele inkomenstoeslag, de Doe-Mee-Pas, bijzondere bijstand en de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. De kosten zijn niet altijd eenduidig geboekt, waardoor kosteninzicht en monitoring lastig is. Ook kan er geen rechtstreekse koppeling worden gelegd met de beschikbaar gestelde budgetten uit de programmabegroting. Wel kan geconstateerd worden dat het aantal deelnemers van de Doe-Mee-Pas in de loop der jaren is gestegen en de gemiddelde kosten per deelnemer gedaald zijn. Deze cijfers zeggen overigens niets over de wijze waarop inwoners gebruik maken van de Doe-Mee-Pas.

Een goede vergelijking tussen gemeenten is lastig. Iedere gemeente heeft zijn eigen uitgangspositie (zoals het aantal minima) en gemeentelijk beleid (zoals de keuze welke minimagrens wordt gehanteerd).

6. Sturing, monitoring, controle van het beleid kan beter.

De raad heeft met het minimabeleid kaders gesteld en is zich ervan doordrongen dat de resultaten van het beleid pas op lange termijn zichtbaar zijn. De raad heeft geen afspraken met het college gemaakt over tussentijdse mijlpalen/resultaten. Het gaat hierbij om tussentijdse resultaten die de raad inzicht geven in de voortgang van het minimabeleid en het kunnen bepalen of het college nog de juiste koers vaart in de uitvoering van het beleid. Het college en de raad sturen het beleid bij naar aanleiding van actuele ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn de stijgende energiekosten en het Maatwerkfonds. College en raad lijken in de uitvoering van het beleid niet bij te sturen als het gaat om het bereik en inzicht van de doelgroep en de actieve benadering daarvan. De raad en het college hebben nog een te afwachtende houding aangenomen met de invulling van de monitoring, de zorg voor doorwerking van het beleid en het bereik van de doelgroep.

Aanbevelingen

1. Focus op uitvoering en verbetering bereik inwoners.

Investeer in het verbeteren van het bereik van de doelgroep in plaats van in te zetten op nieuw beleid. Verbeter hierbij het inzicht in de verschillen binnen de doelgroep van het minimabeleid. Het beleid is op orde, maar in de uitvoering kan het bereik van de doelgroepen beter. Het gaat ook om zichtbaarheid in de wijk en niet alleen aanwezigheid op bepaalde momenten. Laat medewerkers ook korte gesprekjes hebben met mensen op straat (actieve benadering), dat geeft vaak veel informatie over wat er op dat moment speelt zonder dat daarbij direct hoeft te worden ingezet op het inzetten van regelingen.

2. Wijs contactpersonen aan in de dorpen wijken/buurtten.

Organiseer dat er een contactpersoon is in dorpen, wijken of buurten die op een laagdrempelige manier benaderd kan worden door inwoners. Juist voor dorpen, wijken, buurten waar er meer armoede is. Een gezicht van de gemeente in de buurt die inwoners actief benadert en waar iemand op een laagdrempelige manier voor informatie kan binnenstappen, kan helpen inwoners te gidsen naar de juiste regelingen (als zij daar zelf ook behoefte aan hebben). Dat kan bijvoorbeeld in een wijk- of buurthuis waar men terecht kan als het nodig is. Het gaat hierbij om een sleutelfiguur in de wijk of dorp die weet wat er speelt bij de inwoners en de contacten bij de gemeente heeft om dingen in werking te stellen. Daarmee wordt het beter inzichtelijk waar de inwoners behoefte aan hebben. Voorts zal de drempel om de instanties te benaderen lager worden.

3. Evalueer de uitvoering van de Doe-Mee-Pas.

Evalueer de uitvoering van de Doe-Mee-Pas en onderzoek de mogelijkheden om de beschikbaarstelling van middelen uit de Doe-Mee-Pas te verruimen. De Doe-Mee-Pas wordt door veel mensen gewaardeerd. Tegelijkertijd geeft een aantal geïnterviewde inwoners aan liever geld te krijgen om te besteden aan zaken die op dat moment het meest urgent voor hen zijn. Een ander aandachtspunt is dat de gemeente groot is. Veel voorzieningen en organisaties die deelnemen aan de Doe-Mee-Pas bevinden zich in de stad Coevorden. Voor een aanzienlijk deel van de inwoners die onder het minimabeleid vallen is de reisafstand een belemmering. Onderzoek bij een evaluatie van de Doe-Mee-Pas of:

1. een deel van het minimabeleid ook rechtstreeks in financiële ondersteuning beschikbaar kan komen;
2. inwoners de Doe-Mee-Pas ook in het buitengebied kunnen 'verzilveren'.

4. Maak als raad met het college afspraken over monitoring en informatieverstrekking.

Verbeter de kwalitatieve informatieverstrekking voor de raad door afspraken te maken over de frequentie, inhoud en wijze waarop de raad wordt geïnformeerd. De

raad ziet het armoedebeleid als een maatschappelijke langetermijninvestering. Dat het effect daarvan pas ver in de toekomst zichtbaar is, betekent niet dat er geen sturing nodig is en inzicht in wat er op dit moment gebeurt. Het gaat om informatieverstrekking over korte termijn resultaten niet alleen door het college en de samenwerkingspartners, maar ook door gesprekken te voeren met mensen die onder het minimabeleid vallen. Dat laatste bij voorkeur in hun eigen omgeving en niet door inwoners uit de doelgroep als ervaringsdeskundige uit te nodigen op het gemeentehuis.

Bestuurlijk wederhoor

Hieronder is de integrale reactie van het college opgenomen in het kader van het bestuurlijk wederhoor.

Postadres:
Postbus 2
7740 AA Coevorden
Telefoon 14 0524
Fax 0524-598555
info@coevorden.nl
www.coevorden.nl

Bezoekadres:
Kasteel 1
7741GC Coevorden

Aan de rekenkamercommissie van de
gemeente Coevorden. T.a.v. Dhr. R. de
Boer

Afdeling/Team	Bedrijfsvoering/Maatschappelijke Ondersteuning
Behandeld door	N.J. van der Weide-Oostland/ A.V. Nijland
Kenmerk	30292-2023
Bijlage(n)	-
Coevorden	06-06-2023
Onderwerp	Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek "Minimabeleid", "Wie doet er mee".

Verzenddatum:

Geachte heer de Boer,

Op 3 mei jl. ontvingen wij van u het conceptrapport 'minimabeleid' voor bestuurlijk wederhoor. De rekenkamercommissie heeft hierbij een rekenkameronderzoek laten uitvoeren: "wie doet er mee?", een onderzoek naar het minimabeleid van de gemeente Coevorden vanuit het perspectief van de inwoners. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om in te gaan op de conclusies en aanbevelingen die in dit rapport staan.

Inleiding

Deze tijd kenmerkt zich in een opstapeling van crisissen. Zo hebben we onder andere door de coronacrisis onze weg opnieuw moeten vinden. Hierdoor was het in het begin lastig om inwoners te bereiken, laat staan daadwerkelijk te zien. Volgde er mede door de oorlog in Oekraïne een energiecrisis terwijl we nog herstellende waren van de voorgaande. Ondanks dat het lastig was er fysiek te zijn tijdens de coronacrisis, hebben we oog gehouden voor onze inwoners. Zijn we samen met betrokken partners alternatieve manieren gaan inzetten en hebben we ons best gedaan om inwoners te blijven ondersteunen.

Vervolgens kwam nog de enorme stijging van onder andere boodschappen en benzine. Er gebeurt veel. Vanuit het minimabeleid, maar ook breed vanuit de gemeente, kijken we om naar inwoners die door hun financiële situatie beperkt mee kunnen doen in de samenleving en moeilijker toegang hebben tot hulp en ondersteuning.

Minimabeleid is onderhevig aan constante verandering en een steeds groter geworden opgave. Waarbij minima niet alleen de inwoners zijn met een laag inkomen, maar ook onze werkende inwoners die niet meer rond kunnen komen.

Als gemeente Coevorden kijken we waar we nu staan en hoe we verder willen. Eind dit jaar wordt er een nieuw beleidsplan en uitvoeringsplan voor het minimabeleid opgemaakt en zijn we hard aan de slag om hiervoor input op te halen. Niet alleen vanuit de betrokken partners, maar ook vanuit onze inwoners. Dit onderzoek omarmen we dan ook graag om de inzichten mee te nemen in dit proces.

Ontwikkelingen

Wie doet er mee?

Het onderzoek is gebaseerd op interviews en vastgesteld beleid. Wij zien dit onderzoek als een mooie aanvulling op de informatie die wij verzamelen om het nieuwe beleid op te maken. Minimabeleid doorkruist alle vlakken en levensfasen van inwoners en vergt een brede blik. Momenteel zetten we ons breed in voor de minima in onze gemeente. Zo nam de raad op 20 december 2022 het besluit om te starten met een maatwerkfonds voor vaste lasten. Met dit maatwerkfonds willen we zorgen dat niemand in de gemeente Coevorden, ondanks de diverse maatregelen van het Rijk, de afgelopen winter letterlijk of figuurlijk in de kou zou komen te zitten.

We zijn intensief bezig met de Voorzieningswijzer om inwoners meer inzicht te geven en met inwoners mee te denken bij de hulpvraag die ze hebben. Onlangs hebben we meer dan 70 inwoners bereikt tijdens een mooie actie. We zetten gezinscoaches in om intergenerationele armoede te doorbreken en geven voorlichtingen over een gezonde financiële situatie aan jeugdigen en jongeren. Een aantal van de vele mogelijkheden die de gemeente Coevorden aanbiedt en inzet met betrokken partners, haar ervaringsdeskundigen en inwoners. Maar ook breed oppakt vanuit actief voor werk, jeugd, preventie & leefstijl en andere betrokken afdelingen.

We hadden mogelijk nog graag zowel een verdieping als verbreding gezien van de materie. Waarbij in het rapport ook aandacht zou zijn voor bestaande ontwikkelingen, inzichten en mogelijkheden. Wij missen aanbevelingen die bijvoorbeeld voorbeelden van andere gemeenten omvat die ons verder zouden kunnen helpen in de opgaven waar wij voor staan. Daarnaast realiseren wij ons ook dat het minimabeleid complex is en onderhevig is aan constante veranderingen en de inzet aan inwoners per gemeente kan verschillen. Wij zijn blij met de inzichten die de rapportage nu heeft opgeleverd.

Conclusies en aanbevelingen

Graag gaan we kort in op de beantwoording van de hoofd- en deelvragen en daarmee de conclusies en de bijbehorende aanbevelingen.

1. Beleid

Het gemeentelijk minimabeleid heeft realistische uitgangspunten, doelen en ambities.

U geeft aan dat de gemeente Coevorden een sociaal beleid heeft. Vooruitstrevend is met bepaalde fondsen en flexibel omgaat met de beleidsregels.

Het is fijn om terug te zien dat de gemeente Coevorden inderdaad veel aandacht heeft voor het individu en dit oppakt door maatwerk in te zetten. We vinden het inderdaad belangrijk om verder te kijken dan de huidige wet- en- regelgeving en zo daadwerkelijk met de hulpvraag van de inwoner aan de slag te gaan.

Daarnaast wordt aangegeven dat in beleidsplannen de centrale lijn is dat de inwoner centraal staat en we inzetten op eigen kracht en preventie.

U geeft aan dat dit niet voldoende zichtbaar is, onder andere vanuit het programma "Kansrijk Opgroeien". Deze is gebaseerd vanuit de literatuur en onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen. Dat klopt inderdaad. Deze inzichten geven ons een startpunt om van daaruit te werken en te leren. Het gedachtegoed geeft ons energie om te starten en is gebaseerd op inwoners. Dit startpunt zorgt dat we vanuit deze werkwijze organisaties, betrokken partners en inwoners kunnen inspireren. Op de website van Kansrijk Opgroeien bieden we juist een platform voor onze inwoners om hun ervaringen en verhalen te delen. Deze verhalen zijn terug te lezen op de website onder: Kracht van inwoners. Daarnaast delen we verhalen van leerervaringen en maakt dit onze verbinding met inwoners concreet. Het zorgt voor aandacht voor het onderwerp en een kapstok om te leren en verder te ontwikkelen. Zodat we gezamenlijk met alle betrokkenen kunnen werken aan oplossingen en inzichten.

Daarnaast werken we nauw samen met ervaringsdeskundigen en inwoners uit onze gemeente. We zullen de aankomende jaren investeren in deze samenwerkingen en hier verdieping in aanbrengen. We begrijpen ook dat niet alle inwoners direct hun weg kunnen vinden. En vanuit een onderzoek met 22 inwoners is het lastig te concluderen of de huidige inzet hier niet al deels in voorziet. Uiteraard zijn we volop bezig met onze communicatie, hiermee te experimenteren en de verbinding met onze inwoners te versterken. En vanzelfsprekend zullen wij dit blijven doen.

2. Uitvoering

Inwoners weten de gemeente gemakkelijk te vinden.

Een aanvraagprocedure bevat geen bedoelde of onbedoelde drempels.

De gemeente Coevorden past maatwerk toe.

De gemeente speelt goed in op actuele gebeurtenissen.

U geeft aan dat de inwoners die tijdelijk ondersteuning nodig zijn onze regelingen als prettig ervaren. En blij zijn met de geboden oplossingsmogelijkheden. Daar zijn wij als gemeente Coevorden erg blij mee.

De groep die structureel gebruik maakt van regelingen zien meer schaamte of juist gewenning aan de situatie. Een goed signaal voor ons om te kijken hoe we deze inwoners actief kunnen ondersteunen en kunnen begeleiden naar meer financiële zelfredzaamheid. Door inzet van de gezinscoaches hebben we bij een aantal gezinnen al positieve ontwikkelingen mogen zien en gaan hier ook zeker mee verder. Uiteindelijk is het wel aan de intrinsieke motivatie van de inwoner om hierin daadwerkelijk een verschil te maken en zijn eigen kracht en potentie hiervoor in te zetten. U geeft aan dat het mogelijk weerstand oplevert voor inwoners om inzichten te geven in hun situatie bij bepaalde (preventieve) regelingen. Onze vrijwilligers en professionals werken vanuit de hulpvraag. Voor verdieping naar regelingen kunnen zij niet zonder inzichten, dit om willekeur te voorkomen en maatwerk te realiseren. We merken vanuit onze partners dat inwoners soms inderdaad een drempel over moeten. Vaak in acceptatie van de situatie en in het delen hiervan. Dat begrijpen we heel goed en hebben in onze gesprekken hier aandacht voor. Daarnaast zetten we ook in om steeds meer online mogelijkheden aan te kunnen bieden. Zo zal de Voorzieningenwijzer met een aantal modules in de zomerperiode al online te gebruiken zijn en de verwachting is dat inwoners deze eind dit jaar volledig zelf thuis kunnen gebruiken. Ook wordt er onderzocht of er behoefte is aan een breder fysiek inloopsprekuur in de gemeente en deze dan ook te realiseren in verschillende kernen, niet alleen Coevorden. We hebben de nieuwe website van de gemeente Coevorden uitgebreid met meer informatie en bekijken wat we nog meer kunnen toevoegen in de aankomende periode. Mogelijk bieden de online inzichten toch aanleiding voor onze inwoners om een gesprek aan te gaan en mogelijk ondersteuning makkelijker te accepteren op een moment dat de inwoner er zelf ook aan toe is.

3. Waarden

Gebruikers van het minimabeleid zijn daarover tevreden.

Het minimabeleid sluit aan bij de verwachting van de inwoners.

De regelingen in het minimabeleid worden gebruikt zoals de gemeente bedoelt.

Het minimabeleid houdt specifiek rekening met gezinnen met kinderen.

U geeft aan dat mogelijkheden niet altijd gelijk zijn. Dat mondige inwoners over het algemeen beter bediend worden dan zij die alleen de aangeboden mogelijkheden zien. Wij vinden het juist belangrijk om niet te 'bedienen' in de mogelijkheden, maar juist te achterhalen wat de daadwerkelijke hulpvraag is om breder dan alleen financieel en middels regelingen onze inwoners te ondersteunen. Dit vergt iets van onze vrijwilligers, maatschappelijke partners en medewerkers van de gemeente Coevorden. Hierin hebben we wel de inzichten vanuit onze inwoners nodig. Dit is zelfs cruciaal. Daarnaast zien we dat het soms belangrijk is een relatie op te bouwen met onze inwoners om daadwerkelijk achter die hulpvraag te kunnen komen. In de tussentijd worden veelal voorliggende regelingen alvast ingezet. Ons uitgangspunt is maatwerk en kan daarmee verschillen per inwoner. Dat staat los van de regelingen waar men gebruik van kan en mag maken. U geeft ook aan dat een algemene regeling voor de doelgroep moeilijk te bewerkstelligen is en dat inwoners graag zo lang mogelijk zelf verantwoordelijkheid nemen. Daar kunnen wij ons in vinden. Er is niet één algemene regeling die dit vraagstuk oplost en die zal er ook niet komen. Daarom investeren we in het gesprek met onze inwoners, zijn we aan het experimenteren met nieuwe mogelijkheden om ze te bereiken en werken we nauw samen met andere betrokken afdelingen, partners en ervaringsdeskundigen. Daarnaast vinden we het erg positief dat inwoners in hun eigen kracht willen staan en eerst gebruik maken van hun eigen netwerk.

4. Sturing, monitoring en controle

De raad vervult zijn kaderstellende, controlerende en volks vertegenwoordigende functies.

U geeft aan dat mogelijk de indruk wordt gewekt dat de raad haar verantwoordelijkheid afschuift naar een volgende raadsperiode. Wij onderschrijven dit niet. De raad wordt gezien als erg betrokken rondom dit onderwerp. Ook heeft zij in de afgelopen periode veel ingezet om deze doelgroep te bereiken en meerdere projecten en regelingen ingezet om dit te verdiepen en te verbreden. Daarnaast worden tijdens themabijeenkomsten actief gereageerd en gedebatteerd om dit onderwerp te verstevigen.

We zullen dit meer faciliteren en inzichtelijk maken door in het nieuwe beleidsplan en uitvoeringsplan hier aandacht voor te hebben in concretere formulering van de tussenstappen, het beoogde effect en de monitoring. Zodat inzichtelijker wordt wat er daadwerkelijk allemaal wordt gedaan en ingezet.

5. Doelgroep

Het minimabeleid houdt rekening met verschillende behoeften van verschillende (doel)groepen.

De gemeente houdt rekening met gedrag van de inwoners.

U geeft aan dat huishoudens met kinderen vooral waarderen dat er onder andere vanuit de Doe-mee-pas sociale mogelijkheden zijn om hun kinderen mee te kunnen laten doen.

En dat ouders en/of volwassenen soms niet van deze regeling gebruik maken of soms graag aanvullingen zien in het aanbod.

Dat kinderen meedoen in onze gemeente vinden we erg belangrijk. Door de Doe-mee-pas, maar ook het programma Kansrijk Opgroeien besteden we hier uitgebreid aandacht aan. Goed om te zien dat dit de doelgroep bereikt en dit wordt gewaardeerd. In de kern van Coevorden zijn er veel faciliteiten, waardoor daar het aanbod ook breder kan zijn. We kijken graag naar mogelijkheden in het verbreden van ons aanbod, ook buiten de kern van Coevorden. Momenteel zijn we druk bezig met een evaluatie van verschillende regelingen en nemen deze inzichten hierin dan ook mee.

Tot slot

Overall zien we een bevestiging in de koers die we gezamenlijk hebben ingezet en gaan verder met deze ingeslagen weg. We nemen heel graag de benoemde verbeterpunten mee voor het aankomende beleidsplan en uitvoeringsplan om een volgende stap te kunnen zetten. Denk hierbij onder andere aan constante aandacht rondom de wijze van communicatie (op alle vlakken), aandacht voor maatwerk en mogelijke doorontwikkeling van de Doe-mee-pas (webwinkel). Wij zijn de rekenkamercommissie erkentelijk dat zij dit onderzoek heeft uitgevoerd. Het biedt waardevolle inzichten en geeft input voor een concreter vervolgstappen.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van Coevorden,

de secretaris

de burgemeester

G. Dekker (loco-secretaris)

R. Bergsma

Nawoord Rekenkamercommissie Coevorden

De bestuurlijke reactie van het college geeft de rekenkamercommissie aanleiding een reactie daarop te geven. De rekenkamercommissie is blij dat het college in het onderzoeksrapport een bevestiging ziet van de koers die het college en de raad hebben ingezet voor het gemeentelijk minimabeleid. Het college kan zich vinden in de aanbevelingen en gaat hiermee concreet aan de slag. Het college betreft de aanbevelingen bij het nieuwe beleidsplan en uitvoeringsplan. Wij gaan in op enkele onderdelen uit de reactie: de opzet van het onderzoek, het bereiken van de doelgroep, monitoring en informatieverstrekking.

Opzet onderzoek

Wij hebben in dit onderzoek ervoor gekozen het gemeentelijk minimabeleid te beoordelen vanuit het perspectief van de inwoners van Coevorden die onder het minimabeleid vallen. Daartoe hebben wij een onderzoek onder de mensen zelf laten uitvoeren. Daarbij hebben de onderzoekers een aantal kwalitatieve interviews gehouden met inwoners die in de doelgroep van het minimabeleid vallen. Wij hebben op basis van de gehouden kwalitatieve interviews met inwoners en de documentstudie ons een goed beeld kunnen schetsen hoe het beleid in de praktijk uitpakt en daar goede conclusies en aanbevelingen over kunnen formuleren.

Het college had graag een verdieping en verbreding van het onderzoek gezien. Dat was voor ons in dit onderzoek gezien de daarvoor vastgestelde onderzoeksopzet en het voor dit onderzoek beschikbare budget niet mogelijk. Gelukkig heeft uw raad bij de behandeling van de begroting 2024 ons onderzoeksbudget structureel verhoogd. Daarmee kunnen wij in de toekomst, als dat noodzakelijk is, meer diepgang in onze rekenkameronderzoeken aanbrengen. Als uw raad in dit rekenkamerrapport aanleiding ziet voor verder onderzoek, dan kunt u daarvoor het college vragen dit ter hand te nemen. Ook kan het college bij de voorbereiding van het nieuwe beleidsplan zelf nader onderzoek doen.

Bereiken van de doelgroep

Wij stellen vast dat de inwoners die onder het minimabeleid vallen nog niet voldoende worden bereikt. Het inzicht in de doelgroep en het bereiken van de inwoners die onder het minimabeleid vallen kan beter. Ook zijn er veel inwoners die een drempel ervaren om een beroep te doen op de gemeente en de aangeboden voorzieningen. Het is fijn om te zien dat het college wil investeren in het gesprek met de inwoners en experimenteren met nieuwe mogelijkheden. Wij doen daarvoor concrete aanbevelingen. Het bereiken van de inwoners die onder het minimabeleid vallen zou wat ons betreft een van de pijlers van het nieuwe beleid moeten zijn. Niet het ontwikkelen van nieuwe instrumenten in het kader van het

minimabeleid. Ofwel geen nieuw beleid, maar aandacht voor een goede uitvoering en begrip voor en inzicht in de doelgroep.

Het is goed dat het college stappen zet om de bereikbaarheid onder onze inwoners te vergroten. Veel initiatieven richten zich echter op het aanbod van voorzieningen voor de inwoners. Het college noemt een breed aanbod van voorzieningen zoals het maatwerkfonds, de Doe-Mee-Pas, de voorzieningenwijzer, de gezinscoaches, onlinemogelijkheden van de nieuwe website en onderzoek naar een inloopspreekuur.

Volgens ons is het belangrijker dat de gemeente zich eerst richt op het vergroten van het bereik van de inwoners en inzicht te krijgen in de doelgroep: de inwoners die onder het minimabeleid vallen. Wij noemen in dat verband een contactpersoon in de buurt die laagdrempelig benaderbaar is met oog en oor voor de inwoners als een mogelijke oplossing.

Monitoring en informatieverstrekking

Wij hebben vastgesteld dat de raad erg betrokken is bij het minimabeleid. De in dit onderzoek geïnterviewde raadsleden onderkennen dat de doorwerking van het beleid meerdere raadsperiodes vergt. Wij hebben niet vastgesteld dat de raad zijn verantwoordelijkheid afschuift op de volgende raadsperiode. Wat wij in de monitoring niet terugzien is een terugkoppeling naar de raad over de maatschappelijke effecten van dat beleid. Wat is concreet het vooraf vastgestelde te behalen (tussen)resultaat en het daadwerkelijke behaalde (tussen)resultaat? Hoofddoel van het vastgestelde minimabeleid is om inwoners optimaal te kunnen laten participeren. Er is geen zicht op hoeveel inwoners door het beleid meer, minder of beter participeren in de samenleving. Het is goed naast de al bestaande terugkoppeling en monitoring juist ook hierover concrete afspraken te maken.

Tot slot

Wij vinden het erg plezierig dat het college blij is met de in het rekenkameronderzoek gegeven inzichten. Deze leveren een bijdrage aan vervolgstappen in het gemeentelijk minimabeleid. Wij zien uit naar de besluitvorming van uw raad over onze conclusies en aanbevelingen.

1. Onderzoeksopzet

Leven op of rond het sociaal minimum is lastig. Als het tegenzit zijn er geen buffers, maar ook ontbreekt het soms aan kennis over of toegang tot regelingen om het inkomen te verhogen. Leven op of rond het sociaal minimum heeft een grote invloed op het persoonlijke leven van mensen.

De groep die rondkomt van een inkomen op of rond het sociaal minimum neemt langzaam af sinds het einde van de recessie van 2015. Tegelijkertijd blijkt het voor sommigen steeds moeilijker om een inkomen boven het sociaal minimum te verkrijgen. De laatste twee jaar zijn door externe omstandigheden weer meer mensen met armoede geconfronteerd. Sinds begin 2022 is de energiarmpoede uiterst urgent door de snel gestegen prijzen voor energie. Dat treft mensen met een minimuminkomen bovengemiddeld.

Uit recent onderzoek naar armoede en minimabeleid blijkt eens te meer het structurele karakter van armoede, het laat zich niet gemakkelijk oplossen.⁴ Dit onderzoek toont ook aan dat het niet alleen de schuld van betrokkenen is dat ze op of rond het sociaal minimum leven. Ook de wijze waarop de samenleving is georganiseerd, maakt het voor groepen moeilijk om te participeren of voldoende eigen inkomsten te verdienen.

Het oplossen van deze problemen is niet alleen een kwestie van kennis en informatie. Leven op of rond het sociaal minimum levert veel stress op waardoor rationele beslissingen moeilijker gaan.⁵ Daarnaast worden mensen die in armoede leven beïnvloed door culturele noties over zelfredzaamheid en is er een bewustwording van de macht en disciplinerende van de overheid op deze (doel)groepen.⁶

⁴zie hiervoor o.a. Hoff, S., Goderis, B., Van Hulst, B., & Wildeboer Schut, J.M. (2018). Armoede in kaart 2018. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Gardenier, J.D., Roebroek, J., Horrevorts, W., Abee, J., Hartkamp, N., Van Es, E., & Visser, D.J. (2018). Armoede en eenzaamheid in Westerwolde: Een antropologisch onderzoek naar het leven van mensen met weinig geld of weinig mensen. Groningen: CAB.

Tiemeijer, W. (2016). Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vrooman, C., Josten, E., Hoff, S., Putman, L., & Wildeboer Schut, J.M. (2018). Als werk weinig opbrengt: Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

⁵Mullainatjhan, S. en Shafir, E. (2014). *Schaarste, hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.

⁶https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2016/wat_kan_het_beleid_aan_armoede_doen/, geraadpleegd op 26 juli 2019)

1.1 Onderzoeksvraag

De rekenkamercommissie van de gemeente Coevorden heeft gevraagd om een ex-durante onderzoek naar het minimabeleid van de gemeente. Dit betekent dat het beleid tijdens de uitvoering wordt beoordeeld - en niet achteraf. Daarbij staat het maatschappelijk effect van het beleid centraal.

De centrale vraag is:

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

Daarbij zijn de volgende deelvragen opgenomen:

Beleid:

1. Wat zijn de huidige uitgangspunten, doelen en ambities ten aanzien van het minimabeleid?
2. Hoe verhouden deze uitgangspunten, doelen en ambities zich tot vergelijkbare gemeenten?

Uitvoering (vanuit het perspectief van de inwoner):

3. Hoe is de situatie op gebied van armoede/minima in Coevorden volgens de inwoners zelf?
4. In hoeverre verloopt de uitvoering van het minimabeleid in overeenstemming met het vastgestelde minimabeleid volgens de inwoners zelf?
5. In hoeverre speelt de gemeente in de uitvoering van het minimabeleid in op actuele ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de stijging van de energiekosten volgens de inwoners zelf?
6. In hoeverre sluit de gemeente in de uitvoering van het minimabeleid aan op de hulpvragen en behoeften van inwoners volgens de inwoners zelf?
7. In hoeverre realiseert de gemeente de doelen van het minimabeleid?

Waarden (vanuit het perspectief van de inwoner):

8. Menselijk maat: hoe wordt de menselijke maat bij de uitvoering van het minimabeleid toegepast volgens de inwoners zelf?
9. Hoe ervaren de inwoners de uitvoering van het minimabeleid?

Uitgaven

10. Wat is het beschikbare budget en wat zijn de uitgaven voor het minimabeleid?
11. Hoe verhouden de uitgaven voor het minimabeleid zich tot die van vergelijkbare gemeenten?

Sturing, monitoring en controle (vanuit het perspectief van de raad):

12. Hoe worden de doelen en ambities gemonitord?
13. Welke actuele en relevante ontwikkelingen zijn er voor het minimabeleid?
14. In hoeverre stuurt het college, indien noodzakelijk, de doelen, ambities en uitvoering bij?

15. Op welke wijze en in welke mate is de raad geïnformeerd over de uitvoering van het minimabeleid?
16. Op welke wijze en in welke mate is de raad betrokken bij de ontwikkelingen in het minimabeleid?
17. In hoeverre stuurt de raad bij naar aanleiding van de informatie vanuit het college dan wel op basis van actuele ontwikkelingen?

1.2 Onderzoeksmethode

Om de hoofdvraag en deelvragen te beantwoorden zijn gemeentelijke beleidsstukken bestudeerd om zicht te krijgen op het gemeentelijk beleid en de manier waarop de raad wordt geïnformeerd en zichzelf informeert. Het onderzoek kenmerkt zich als een antropologisch onderzoek waarbij er gebruik is gemaakt van open interviews en buurtonderzoek. Daarbij zijn 22 inwoners gesproken.

1.2.1 Literatuurstudie

Om het gemeentelijk beleid te duiden zijn de beleidsstukken geanalyseerd die te maken hebben met het minimabeleid. Daarnaast zijn artikelen in (lokale) kranten, nieuwsbrieven en raadsstukken bekeken. Met de analyse van deze stukken geven wij een antwoord op deelvragen 1 en 4. Daarnaast zullen wij deelvraag 2 beantwoorden door middel van een schetsmatig beeld op basis van ervaring met andere onderzoeken die het CAB heeft uitgevoerd. Deelvraag 3 zullen wij beantwoorden met behulp van gegevens van het CBS. Ten slotte zullen wij deelvragen 10 tot en met 15 beantwoorden door middel van een analyse van de raadsstukken en een gesprek met de raad.

1.2.2 Open interview

In het open interview staan de gespreksonderwerpen vast, maar afhankelijk van de situatie van de geïnterviewde ontstaan unieke gesprekken. Dit geeft een indruk van de gedragingen, belangrijke symbolen en de taal van de doelgroep. Hierbij zijn de onderzoekers zich bewust van hun eigen achtergrond en proberen zij hierin zo neutraal mogelijk over te komen naar de doelgroep.⁷

De analyse van de gesprekken is een cyclisch proces: de onderzoekers bespreken de uitkomsten van de gesprekken onderling en brengen dit ook in in de volgende gesprekken om ze te toetsen. Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te verhogen is het cyclische proces belangrijk. Door continu te overleggen wordt voorkomen dat de onderzoeker zich te veel gaat identificeren met de doelgroep. Daarnaast worden hierdoor de achterliggende thema's steeds scherper omschreven. Dit resulteert in een typologie, concept

⁷Jamshed, S. (2014). Qualitative research method-interviewing and observation. *Journal of Basic and Clinical Pharmacy*, 5, 4, 87. <https://doi.org/10.4103/0976-0105.141942>

of een veronderstelling van een relatie tussen twee of meer actoren. De generaliseerbaarheid van het onderzoek uit zich daarbij ook in deze opgehaalde thema's.⁸

1.2.3 Buurtonderzoek

Om een beeld te krijgen van de uitwerking van beleid, is het ook belangrijk om met mensen in contact te komen die niet via de officiële instanties (zoals de gemeente of Maatschappelijk Welzijn Coevorden) worden voorgedragen. Daardoor hebben wij besloten om een buurtonderzoek te doen in Sleen en in de wijk Poppenhare in Coevorden.

In totaal hebben wij met 22 mensen gesproken die gebruik maken van alle of een deel van de minimaregelingen en hier ook recht op hebben, gebruik maken van de minimaregelingen en hier geen recht op hebben, geen recht hebben op minimaregelingen maar hier wel gebruik van zouden willen maken en mensen die niet weten of ze ergens recht op hebben, maar dit wel zouden willen. De gemeente en Maatschappelijk Welzijn Coevorden hebben ons in contact gebracht met 11 mensen, van wie acht met ons in gesprek wilden. Daarnaast zijn wij met vijf mensen in contact gekomen via de aankondiging van het onderzoek in de lokale krant en hebben wij met negen mensen gesproken in de buurt. Door middel van deze gesprekken kunnen wij een antwoord geven op deelvragen 5 tot en met 9.

1.2.4 Beoordelingskader

Met behulp van vier kleuren geven wij aan in hoeverre het beleid van de gemeente Coevorden past bij de verwachting van de de inwoner (rood=verwachting staat ver af van inzet gemeente, donkergroen=verwachting komt grotendeels overeen met inzet gemeente, lichtgroen=voldoet deels aan de inzet, geel=voldoet nog onvoldoende aan de inzet van de gemeente).

Beleid	
Het gemeentelijk minimabeleid heeft realistische uitgangspunten, doelen en ambities.	De gemeente heeft een sociaal beleid. Het ideaal om iedereen te willen bereiken is echter niet haalbaar.
	Preventief werken heeft maar tot op zekere hoogte effect; een inwoner heeft alleen een probleem als hij/zij een eigen hulpvraag heeft, niet op het moment dat iemand anders een probleem constateert.

⁸Boeije, H. (2005). *Kwalitatief onderzoek*. In H. 't Hart, H. Boeije, & J. Hox (Eds.), *Onderzoeksmethoden* (7th ed., pp. 253–289). Den Haag: Boom Onderwijs.

Uitvoering	
<p>Inwoners weten de gemeente gemakkelijk te vinden.</p>	<p>Inwoners van de gemeente Coevorden weten de gemeente niet goed te vinden. Ook zijn zij vaak niet op de hoogte van de bestaande regelingen. Uit de gesprekken komt naar voren dat degenen die van alle regelingen gebruik maken, vaak al een andere hulpverleningsinstantie om zich heen hebben (die de regelingen in werking heeft gezet).</p> <p>De meeste inwoners komen via anderen, familie of vrienden, maar ook via hulpverleners in aanraking met de voorzieningen.</p> <p>Voornamelijk mondige inwoners en inwoners met een al lopende hulpvraag weten de regelingen goed te vinden.</p> <p>Inwoners zelf weten niet precies welke voorzieningen er zijn en waar ze voor die regelingen moeten zijn (rijk, gemeente).</p> <p>Er is een fysieke barrière voor het gebruik van bepaalde sociale regelingen. Inwoners met een slechte gezondheid kost het extra moeite om volledig te kunnen participeren, maar ook inwoners die in omliggende dorpen wonen, geven aan dat de meeste voorzieningen in de kern Coevorden zijn en dat die niet altijd gemakkelijk te bereiken zijn.</p>
<p>Een aanvraagprocedure bevat geen bedoelde of onbedoelde drempels.</p>	<p>Inwoners van de gemeente Coevorden lijken niet direct gebruik te willen maken van professionele ondersteuning. In gesprekken geven verschillende inwoners aan dat zij bij hun familie navraag zullen doen of zij ergens recht op hebben.</p> <p>Op het moment dat inwoners in contact komen met een samenwerkingspartner van de gemeente, maakt men eerder gebruik van de bestaande voorzieningen (mede omdat hierop wordt aangedrongen door de samenwerkingspartner).</p> <p>Inwoners geven aan dat zij contact hebben gezocht met de gemeente, maar hier nooit reactie op hebben gekregen. Anderen zijn wel goed te woord gestaan.</p> <p>Voor veel inwoners blijven er hoge drempels bij het aanvragen van ondersteuning. Dit heeft te maken met schaamte, omdat men eigenlijk geen gebruik wil maken van extra ondersteuning. Deze ervaart men als stigmatiserend en zou de huidige gezinssituatie benadrukken. Alleen al de term 'minima' is zeer beladen.</p>

De gemeente Coevorden past maatwerk toe.	In de gemeente Coevorden lijkt er meer mogelijk dan in andere gemeenten. Maatwerk kan echter wel tot willekeur leiden; afhankelijk van de ambtenaar die men spreekt, kan iets wel of niet.
De gemeente speelt goed in op actuele gebeurtenissen.	Er wordt goed op actuele gebeurtenissen ingespeeld en breder gekeken dan de specifieke 120%-inkomensgrens. Daarbij is ook oog voor de lange termijn inzet van maatschappelijke investeringen.
Waarden	
Gebruikers van het minimabeleid zijn daarover tevreden.	Over het algemeen zijn de inwoners die contact opnemen met de gemeente tevreden. Men geeft aan dat de gemeente meedenkt in de specifieke behoeften die er op dat moment zijn. Er zijn echter ook signalen dat het wel afhankelijk is van de medewerker met wie men spreekt. Kritiek is er op die regelingen waarbij aanvrager gegevens moet aanleveren die bij de gemeente bekend zouden moeten zijn.
Het minimabeleid sluit aan bij de verwachting van de inwoners.	Inwoners van de gemeente Coevorden geven aan dat zij blij zijn met de extra's die de Doe-Mee-Pas biedt, maar dat dit ook tegelijkertijd betuttelend kan voelen. Een deel ziet liever dat zij extra financiën hebben om vrij te besteden (en bijvoorbeeld via bonnetjes declareren).
De regelingen in het minimabeleid worden gebruikt zoals de gemeente bedoelt.	Er is een onderscheid in financiële ondersteuning en sociale ondersteuning. Bij de financiële ondersteuning kan men niet goed onderscheid maken tussen gemeentelijk beleid en Rijksbeleid. In de meeste gezinnen wordt de financiële ondersteuning gebruikt waarvoor deze bedoeld is: zorgen dat inwoners op een ander vlak niet in de problemen komen doordat zij nu niet de keuze hoeven te maken tussen bijvoorbeeld eten of de verwarming aan. De sociale ondersteuning (Doe-Mee-Pas) wordt op verschillende manieren gebruikt. Huishoudens met kinderen kunnen hun kind laten participeren in het verenigingsleven, een (kinder)feestje organiseren of bijvoorbeeld net een extraatje geven. Volwassenen maken eerder gebruik van de hobbywinkel of culturele uitjes. Wij hebben weinig inwoners gesproken die gebruik maken van de regelingen omdat zij vinden dat zij hier recht op hebben (of omdat ze er nou eenmaal zijn). In tegenstelling, de meeste gezinnen voelen zich ofwel bezwaard of zien het als een welkom extraatje.

<p>Het minimabeleid houdt specifiek rekening met gezinnen met kinderen.</p>	<p>In Coevorden wonen relatief gezien veel gezinnen met kinderen die in armoede leven. De gemeente zet hierop in door bovenop de Doe-Mee-Pas ook een kindpakket aan te bieden. Daarnaast vergoedt men de verplichte tablet voor kinderen die naar de middelbare school gaan.</p> <p>Inwoners geven aan dat zij hier niet altijd van op de hoogte zijn en dat de Doe-Mee-Pas en het Kindpakket voornamelijk voor jongere kinderen erg geschikt is.</p> <p>Ouders lijken het ook minder erg te vinden om gebruik te maken van regelingen voor hun kinderen dan voor zichzelf.</p>
<p>Sturing, monitoring en controle</p>	
<p>De raad vervult zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functies.</p>	<p>Uit het onderzoek blijkt dat de raad met name zijn kaderstellende functie vervult.</p> <p>De raad beseft zich dat het armoedebelief een lange termijn investering is. De raad lijkt bij de invulling van de controlerende rol voor de uitvoering van het beleid echter niet bij te sturen op tussentijdse resultaten, het bereik en inzicht van de doelgroep en de actieve benadering daarvan. De raad zou inzicht moeten hebben in het maatschappelijke effect van het beleid (ook bijvoorbeeld door goed op de hoogte te zijn van de overlap die er in veel programmaplannen bestaat).</p> <p>Informatie over het minimabeleid komt met name vanuit het college. Er komen weinig signalen vanuit de doelgroep zelf bij de raad terecht.</p>
<p>Doelgroep</p>	
<p>Het minimabeleid houdt rekening met verschillende behoeften van verschillende (doel)groepen.</p>	<p>In de gemeente Coevorden wonen mensen die langdurig een klein inkomen hebben, of een klein aanvullend pensioen. Deze groep legt zich eerder neer bij de situatie waarin men zich bevindt en is voornamelijk blij met ondersteuning in de vorm van financiën (ook als bijvoorbeeld de wasmachine kapot gaat). Met name op het moment dat er een grote uitgave moet worden gedaan, moet bij deze gezinnen de keuze gemaakt worden tussen die specifieke uitgave en bijvoorbeeld zorgkosten, eten of verwarming.</p>

	<p>Wij hebben gezinnen gesproken die officieel niet tot de doelgroep behoren, maar tijdelijk een gering inkomen hebben doordat zij zich bijvoorbeeld in een schuldhulpverleningstraject bevinden. Voor deze gezinnen zijn in Coevorden, afhankelijk van de medewerker waar men mee spreekt, veel mogelijkheden. Zij zien de ondersteuning als tijdelijk en waarderen het dat de financiële terugval hierdoor minder groot is dan deze anders zou zijn geweest.</p>
<p>De gemeente houdt rekening met gedrag van de inwoners.</p>	<p>Inwoners van de gemeente Coevorden lijken sterk gericht op het eigen netwerk. Men vraagt liever familie om hulp (behalve om financiële hulp), dan een professional.</p>
	<p>Voornamelijk huishoudens met kinderen geven aan dat ook de sociale regelingen (Doe-Mee-Pas) erg worden gewaardeerd, omdat hun kinderen mee kunnen doen met de rest. Al blijven onvoorziene kosten (bijvoorbeeld uitstapjes met het team van de sportvereniging) een zorg en een beperking voor ouders om hun kind aan te melden bij een vereniging.</p>

2. Armoedebeleid in Coevorden

Het beleid van de gemeente Coevorden is gebaseerd op het beleidsplan *Ondersteuning minima: Ondersteuning op maat 2017-2021*. In 2020 hebben twee evaluaties van het beleid plaatsgevonden; een door de gemeente en een door onderzoeksbureau KWIZ. Naast het beleidsplan *Ondersteuning minima: Ondersteuning op maat 2017-2021* zet de gemeente Coevorden zich ook in om intergenerationele armoede (armoede die van generatie op generatie wordt doorgegeven) tegen te gaan (Kansrijk Opgroeien), houdt de gemeente zich bezig met het terugdringen van energiearmoede (Zunig = Zo gedaan!) en heeft de gemeente een Maatwerkfonds.

2.1 Uitgangspunten, doelen en ambities ten aanzien van het minimabeleid

2.1.1 Doel

Het beleidsplan *Ondersteuning minima: Ondersteuning op maat 2017-2021* heeft als doel om inwoners van de gemeente Coevorden optimaal te kunnen laten participeren. Voor de gemeente gaat het daarbij om mensen die in armoede leven; mensen die door hun financiële situatie beperkt mee kunnen doen en moeilijker toegang hebben tot hulp en ondersteuning. In het beleidsplan staat het welzijn van de inwoner centraal en wordt gesteld dat de financiële situatie van iemand ook mede diens welzijn bepaalt. Zo kunnen financiële problemen leiden tot armoede en sociale uitsluiting.

De definitie die in het beleid aan minima wordt gegeven is: *inwoners die door hun financiën beperkt sociaal, cultureel of maatschappelijk kunnen meedoen en door hun financiële situatie moeilijker gebruik kunnen maken van hulp en ondersteuning.*

De visie van de gemeente rust daarbij op drie pijlers, namelijk: eigen kracht, integrale aanpak en preventie.

Eigen kracht.

In het beleidsplan wordt aangegeven dat er begrip voor is dat niet iedereen een regierol kan aannemen maar dat wel wordt verwacht dat, indien mogelijk, een inwoner zelf meedenkt over passende ondersteuning en als tegenprestatie zich inzet voor bijvoorbeeld een vereniging of een wijk. Daarbij wordt expliciet benoemd dat kinderen niet in armoede mogen opgroeien en mee moeten kunnen doen aan een vereniging zodat bijvoorbeeld sociale vaardigheden goed worden ontwikkeld.

Integrale aanpak.

In het beleidsplan wordt beschreven dat er een relatie is tussen financiële problemen en sociaal isolement, gezondheidsproblemen en opvoedingsproblemen. Daarbij moet de

ondersteuning die aan een gezin wordt geboden onderdeel uitmaken van het gehele plan aan hulp. Allereerst wordt gekeken of algemene voorzieningen voldoende zijn, pas daarna wordt ondersteuning vanuit de gemeente aangeboden. De situatie van de inwoner is daarbij leidend.

Preventie.

De gemeente wil haar inwoners aanmoedigen om op tijd advies te vragen en hoopt dat het taboe op armoede vermindert. Inwoners moeten daarbij weten welke voorzieningen er zijn.

2.1.2 Uitgangspunten

Er is in samenwerking met professionele- en vrijwillige partners (inwoners en vrijwilligers) een aantal uitgangspunten geformuleerd:

- actief en zichtbaar zijn in de wijken en dorpen;
- richten op behoefte inwoner;
- richten op vraag achter vraag;
- niet alleen kijken naar inkomen onderaan de streep;
- inwoners informeren over hulp bij aanvragen ondersteuning;
- inwoners niet onnodig gegevens laten aanleveren;
- duidelijk maken welke voorzieningen er zijn en welke procedures daarvoor moeten worden gevolgd;
- niet strak vasthouden aan procedures;
- laagdrempelige toegang tot ondersteuning;
- inwoners actief benaderen;
- zorgen voor meer bekendheid van voorzieningen;
- ondersteuningsaanbod en de procedures voor iedereen te begrijpen;
- ondersteunen van minima wordt "gewoon";

Door deze uitgangspunten streeft de gemeente Coevorden naar een gezamenlijk gedachtegoed tussen de gemeente en haar samenwerkingspartners om minima te ondersteunen. Dit gedachtegoed wordt gekenmerkt door een aantal aspecten, namelijk:

- inwoners hebben behoefte aan maatwerk;
- inwoners moeten weten welke voorzieningen er zijn;
- inwoners hebben laagdrempelige toegang tot hulp;
- inwoners hoeven geen ingewikkelde procedures meer te doorlopen (bv. een keer documenten inleveren om van verschillende regelingen gebruik te kunnen maken);
- inwoners krijgen meer persoonlijk contact en
- bij de gemeente is er bewustwording over de schaamte die gepaard kan gaan met armoede.

2.1.3 Ambities

De gemeente heeft drie ambities geformuleerd. De gemeente streeft naar:

1. het bereiken van een zo groot mogelijke groep minima, en in het bijzonder kinderen, inwoners met hoge zorgkosten en inwoners die te maken hebben met armoedeval;
2. ervoor te zorgen dat deze inwoners mee kunnen doen aan de Coevordense samenleving;
3. ervoor te zorgen dat door het beleid inwoners toegang hebben tot zorg en ondersteuning.

2.2 Samenwerkingspartners

Het sociale team van de gemeente is de toegangspoort voor inwoners die hulpbehoevend zijn. Daarbij wordt in het beleidsplan beschreven dat de medewerkers van het sociale team op de hoogte zijn van de regelingen en deze inzetten op basis van de behoefte van inwoners. Naast het sociale team werkt de gemeente samen met veel maatschappelijke partners om de doelgroep te bereiken. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat met name woningcorporaties, het Rudie Zwols Fonds en Maatschappelijk Welzijn Coevorden belangrijke partners zijn. Andere andere partners zijn o.a. de Jongerenraad, Humanitas, platform gehandicaptenzorg, BSV De Binnenvree, Stichting Need Help, De Voedselbank, Kledingbank De Cirkel, Het Alzheimer Café, kerken, PCOB Sleen, Dorpsbelangen Sleen/Diphooen, De Lange Möpper, Politie en GGZ Drenthe.

De meeste samenwerkingspartners maken niet expliciet hoe meer inzicht in de behoeften van de inwoners verkregen wordt. De nadruk van het beleid ligt voornamelijk op bekendheid van de regelingen bij de medewerkers waardoor, als een inwoner zich meldt, medewerkers direct weten welke ondersteuning zij in kunnen zetten.

2.3 Regelingen

In het beleidsplan wordt beschreven dat de gemeente een faciliterende rol heeft. De gemeente is niet de enige partij die het minimabeleid uitvoert. De gemeente doet dat met een netwerk van maatschappelijke organisaties. Daarbij wordt per pijler (eigen kracht, integrale aanpak, preventie) aangegeven wat men tracht te bereiken. Niet alle beschikbare regelingen worden echter duidelijk vermeld.

Wanneer het om de pijler 'eigen kracht' gaat, staat centraal dat het sociale team een sleutelrol heeft in het toepassen van de juiste regeling op het juiste moment. Daarbij worden ook de woningcorporaties Domesta en Woonservice Drenthe in staat gesteld om met minima in gesprek te gaan aan de hand van een VoorzieningenWijzer. Daarnaast is in het beleidsplan de Doe-Mee-Pas een belangrijk element van het minimabeleid. Met die pas kunnen inwoners deelnemen aan het maatschappelijke leven (waaronder sport- of culturele verenigingen). Ook besteedt het beleidsplan aandacht aan het toegang hebben tot de juiste zorg en

ondersteuning. In dit kader biedt de gemeente een collectieve ziektekostenverzekering aan. Bovendien zullen inwoners met hoge zorgkosten via een nog te bepalen regeling gecompenseerd worden. Met de argumentatie dat medische kosten vanuit de Zorgverzekeringswet worden vergoed, kunnen inwoners geen beroep meer doen op bijzondere bijstand voor medische kosten. Ten slotte wil de gemeente inzichtelijk krijgen wat de behoefte is van kinderen die in armoede leven.

Bij de pijler 'Integrale aanpak' wordt beschreven dat ieder lid van het sociale team minimaondersteuning in moet kunnen zetten. Daarnaast moeten de aanvraagprocedures eenvoudig zijn, in begrijpelijke taal. Ook zal de gemeente meermaals per jaar een minima-platform organiseren, bestaande uit alle partijen die zich bezighouden met het ondersteunen van minima.

Bij de pijler 'Preventie' wordt gesteld dat er in een vroeg stadium contact is met minima en in beeld is welke ondersteuning voor de doelgroep mogelijk is. Deze kennis zal de gemeente delen met de samenwerkingspartners. Er wordt niet vermeld op welke manier dit plaatsvindt.

Uit het gesprek met een medewerker van maatschappelijk welzijn, blijken de volgende regelingen van kracht in de gemeente Coevorden:

1. Doe-Mee-Pas;
2. kwijtschelding gemeentelijke belastingen;
3. energietoeslag;
4. bijzondere bijstand;
5. individuele inkomenstoeslag;
6. stimuleringsregeling (tegen armoedeval);
7. Maatwerkfonds.

Via de VoorzieningenWijzer⁹ komen daarnaast nog de volgende regelingen naar voren:

1. Stichting jarige Job;
2. Kinderen - iPad, tablet of laptop;
3. Kinderen - Grafische rekenmachine;
4. Kinderen - fietsen;
5. Voedselbank.

⁹De gemeente geeft op haar website aan dat de VoorzieningenWijzer ingevuld dient te worden met een medewerker van Maatschappelijk Welzijn Coevorden (<https://www.coevorden.nl/de-voorzieningenwijzer>). Als een inwoner door zoekt op het internet, kan men ook zelfstandig de Voorzieningwijzer invullen via een externe link (<https://regelingen.devoorzieningenwijzer.nl/?gemeente=coevorden>).

2.4 Evaluatie van het beleidsplan

In de evaluatie van het beleid *Ondersteuning minima 2017-2021: Ondersteuning op maat. Tussentijdse evaluatie 2020* wordt teruggeblikt op de gekozen aanpak. Daarin wordt gesteld dat de gemeente en haar samenwerkingspartners de doelgroep steeds beter weten te vinden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de stijging in het aantal aanmeldingen voor de Doe-Mee-Pas en de waardering die ouders hebben voor het automatisch toesturen van het kindpakket. Ook blijkt dat voornamelijk kinderen onder de 12 jaar blij zijn met het kindpakket. Daarnaast heeft de gemeente een nieuwe collectieve zorgverzekering kunnen afsluiten. De wens om de aanvraag zo eenvoudig mogelijk te maken, blijkt moeilijk te realiseren omdat er volgens de evaluatie geen aanvraagformulier is op basis waarvan regelingen ingezet kunnen worden. Volgens de evaluatie zijn de sociale teams steeds beter op de hoogte van de verschillende regelingen en hoe deze ingezet kunnen worden. Ten slotte bieden de woningcorporaties elke huurder de VoorzieningenWijzer aan.

Dat er (relatief) veel inwoners aangemeld zijn voor regelingen, blijkt ook uit een onderzoek dat KWIZ heeft uitgevoerd naar de omvang en samenstelling van de doelgroep voor het minimabeleid.¹⁰ Op basis van schattingen heeft KWIZ de doelgroep berekend en gekeken hoeveel inwoners worden bereikt met de verschillende regelingen. Over het algemeen hebben de regelingen een goed bereik (op de collectieve zorgverzekering na), al heeft de gemeente geen zicht op welke manier de regelingen worden gebruikt. Zo kan het zijn dat inwoners wel aangemeld zijn voor bepaalde regelingen, maar hier alsnog geen gebruik van maken.

2.5 Overige programmaplannen

Naast het beleidsplan *Ondersteuning minima: Ondersteuning op maat 2017-2021* zet de gemeente Coevorden zich ook in om intergenerationele armoede tegen te gaan, houdt men zich bezig met het terugdringen van energiearmoede en is er een Maatwerkfonds.

2.5.1 Kansrijk Opgroeien

Het programmaplan *Kansrijk Opgroeien: Voorkomen en doorbreken van intergenerationele armoede. Programmaplan 2020-2024* is opgesteld in aanvulling op het bestaande beleidsplan. Ook dit programmaplan benadrukt dat het belangrijk is om verbinding te hebben met de inwoners en samen te werken met het maatschappelijk veld. De werkwijze die is ontwikkeld, is grotendeels gebaseerd op basis van literatuur en onderzoek dat de Rijksuniversiteit Groningen uitvoert naar intergenerationele armoede. Volgens “Kansrijk Opgroeien” moet de aanpak breder zijn dan het huidige minimabeleid. Tevens is meer samenhang tussen de

¹⁰Ellens, M. & Vonk, R. (2020). *Evaluatie minimabeleid gemeente Coevorden: Onderzoek naar de omvang en samenstelling van de doelgroep voor het minimabeleid en het gebruik en effect van minimaregelingen in de gemeente Coevorden*. Groningen: KWIZ.

activiteiten van de partners nodig en een meer integrale aanpak op de betrokken beleidsterreinen.

“Kansrijk Opgroeien” is een dynamisch programma, waarbij visie en aanpak worden aangepast aan de hand van tussentijdse monitoring van de resultaten.

De aanpak is verdeeld over zes strategische indicatoren, namelijk:

1. Ouders, omgeving en professionals zijn zich meer bewust van hun invloed op kinderen in alle fases van hun kindertijd en weten beter te handelen om armoedeproblematiek te herkennen en intergenerationele armoede te doorbreken.
2. Meer kinderen die opgroeien in armoede worden op school, in hun omgeving en vrije tijd gestimuleerd om hun talenten te ontdekken en te ontwikkelen en groots te dromen.
3. Kinderen hebben een betere fysieke en mentale gezondheid.
4. Meer jongeren hebben kans op leven zonder armoede doordat zij een opleiding hebben afgerond en vaardigheden beschikken om werk te vinden en behouden.
5. Meer gezinnen hebben hun financiële situatie op orde en kunnen beter omgaan met de beschikbare financiën.
6. Op alle niveau (strategisch-tactisch-operationeel) is tussen partijen die een rol spelen in het doorbreken van intergenerationele armoede, de samenwerking in de omgeving van het kind en met zijn ouders verbeterd.

Door middel van verschillende projecten moeten bovenstaande zes punten bereikt worden. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van ervaringsdeskundigen, gezinscoaches en buurtsportcoaches. Het doel is om een verandering te bewerkstelligen in houding en gedrag, waarbij men zich richt op laaggeletterdheid, gezondheid, schoolverzuim en schulden.

2.5.2 Zunig = Zo gedaan!

De campagne Zunig = Zo gedaan! is gericht op het verminderen van energiearmoede. Daarbij zet de gemeente in op energiebesparende maatregelen (waaronder de regeling witgoed via de Doe-Mee-Pas), isolerende maatregelen en verandering van gedrag/gewoontes. Hierbij beziet de gemeente of zij de groep die op 120-140% van het wettelijk sociaal minimum zit, hierbij ook kan betrekken. Het argument hiervoor is dat het Rijk zich alleen richt op huishoudens tot de 120%.

2.5.3 Maatwerkfonds

Ten slotte heeft de gemeente Coevorden een Maatwerkfonds. Dit wordt gezien als een eenmalig vangnet, waarbij inwoners ondersteund worden die in de winter 2022/2023 de vaste en onvermijdelijke lasten niet kunnen betalen op basis van hun inkomen. Daarbij kijkt

de gemeente niet alleen naar de minima, maar naar alle inwoners van Coevorden. De vergoeding zal afhankelijk zijn van de specifieke situatie.

De gemeenteraad heeft recent besloten¹¹ het Maatwerkfonds te verlengen tot en met 31 december 2023. Uit de gehouden evaluatie van het Maatwerkfonds blijkt dat de beoogde doelgroep niet wordt bereikt. Er is een beperkt aantal aanvragen ingediend. Tot 1 maart 2023 waren slechts 45 aanvragen ingediend, waarvan er zes konden worden toegekend. Het budget is slechts voor een klein deel aangewend: nog geen € 2000,- van het gereserveerde bedrag van € 1,7 miljoen.

2.6 Vergelijking met andere gemeenten

Coevorden is een gemeente die in veel gevallen flexibeler omgaat met de beleidsregels dan andere gemeenten. Daarnaast worden de inwoners in elk beleidsplan centraal gesteld. Dit komt in de uitvoering echter niet altijd tot zijn recht. Ook is de gemeente Coevorden vooruitstrevend met bepaalde fondsen om het financieel gemakkelijker te maken voor haar inwoners. Het sociale beleid van de gemeente Coevorden is daarmee socialer dan dat van veel vergelijkbare gemeenten.

¹¹Raadsvoorstel en besluit 18 april 2023

3. Uitvoering minimabeleid

Om een reflectie te geven op het minimabeleid van de gemeente Coevorden, is het ook belangrijk om een schets te geven van de inwoners die wij hebben gesproken. De personen in deze groep vertonen een aantal opvallende overeenkomsten: een groot gedeelte van degenen die wij hebben gesproken heeft voor langere tijd in een ander gedeelte van het land gewoond en is weer teruggekomen naar de gemeente Coevorden toen men tegen problemen aan begon te lopen. Dit loopt uiteen van bijvoorbeeld problemen met een (gewelddadige) relatie, schuldenproblematiek of het zorgen voor een familielid. Dit betekent dat een deel van de doelgroep in Coevorden geen netwerk heeft, terwijl een ander deel juist terugkeert naar de gemeente omdat zij daar nog een steunend netwerk heeft. Het netwerk is vanwege de sociale contacten belangrijk voor inwoners die moeten rondkomen van een minimuminkomen maar ook vanwege de mogelijkheid materiële ondersteuning te krijgen.

Wij hebben onder andere gesproken met alleenstaande ouders, ouderen en mensen met een niet-westerse achtergrond. Bij de mensen die wij spraken lijkt er een mentaliteit te zijn van 'tevreden zijn met wat je al hebt'. Ook als het even tegenzit, moet je doorpakken en uiteindelijk went alles wel of ben je in staat gesteld om uit een tijdelijk, moeilijke situatie te komen.

Enkele inwoners die wij hebben gesproken waren op de hoogte van alle regelingen doordat zij zelf actief hebben gezocht naar regelingen waar men recht op heeft. Over het algemeen raakt men echter bekend met de mogelijkheden via het nieuws of via bekenden (bijvoorbeeld op het schoolplein) of doordat een professionele instantie hen ervan op de hoogte stelt of ervoor aanmeldt.

De meeste inwoners die wij hebben gesproken zijn goed te spreken over het sociale minimabeleid van de gemeente.

3.1 De situatie op het gebied van armoede in Coevorden

3.1.1 Coevorden in vergelijking met Drenthe en Nederland

In onderstaande tabel 1 geven wij een overzicht van het aantal huishoudens tot een lage-inkomensgrens, 110% van het sociaal minimum, 120% van het minimum en 140% van het minimum in Coevorden, de provincie Drenthe en Nederland die ten minste 1 jaar in die inkomenspositie zitten. In tabel 2 geven wij dit overzicht voor huishoudens die ten minste 4 jaar in die inkomenspositie zitten.

TABEL 1.
Laag en langdurig laag inkomen, duur inkomenspositie ten minste 1 jaar

		Particuliere huishoudens		Minderjarige kinderen	
		x 1.000	%	x 1.000	%
Inkomen tot lage-inkomensgrens	Coevorden	0,9	6,2	0,4	7,4
	Drenthe	12,7	5,9	5,1	5,8
	Nederland	515,2	6,8	208,8	6,6
Inkomen tot 110% sociaal minimum	Coevorden	1,5	9,6	0,5	8,2
	Drenthe	19,5	9,0	6,1	6,9
	Nederland	758,9	10,0	241,1	7,6
Inkomen tot 120% sociaal minimum	Coevorden	1,9	12,2	0,6	9,7
	Drenthe	25,4	11,8	7,4	8,4
	Nederland	962	12,7	299,3	9,4
Inkomen tot 140% sociaal minimum	Coevorden	2,7	17,6	0,8	13,2
	Drenthe	36,8	17,0	10,1	11,4
	Nederland	1336,8	17,6	397,9	12,5

Bron: CBS, Statline

Zoals uit tabel 1 blijkt, zijn er geen grote verschillen in particuliere huishoudens tot een inkomen van 140% van het sociaal minimum in vergelijking met Drenthe en Nederland. Het gemiddelde in Coevorden ligt in alle groepen net wat hoger dan in Drenthe als provincie, maar net wat lager dan gemiddeld in Nederland. Wanneer wij kijken naar het aantal minderjarige kinderen, dan zien we dat dit aandeel in Coevorden juist relatief hoger ligt dan in zowel Drenthe als Nederland.

TABEL 2.
Laag en langdurig laag inkomen, duur inkomenspositie vier jaar of langer

		Particuliere huishoudens		Minderjarige kinderen	
		x 1.000	%	x 1.000	%
Inkomen tot lage-inkomensgrens	Coevorden	0,4	2,9	0,2	3,5
	Drenthe	5,7	2,7	2,2	2,5
	Nederland	221,7	3,1	88,8	2,9
Inkomen tot 110% sociaal minimum	Coevorden	0,9	5,7	0,3	4,3
	Drenthe	11,1	5,3	3,0	3,5
	Nederland	427	6,0	120,7	4,0
Inkomen tot 120% sociaal minimum	Coevorden	1,2	7,9	0,3	5,7
	Drenthe	15,7	7,5	4,0	4,7
	Nederland	580,1	8,1	163,2	5,4
Inkomen tot 140% sociaal minimum	Coevorden	1,8	12,0	0,5	8,2
	Drenthe	24,2	11,6	5,9	6,9
	Nederland	854,9	12,0	234,3	7,7

Bron: CBS, Statline

In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van huishoudens die vier jaar of langer in eenzelfde inkomenspositie zitten. Daaruit komt eenzelfde beeld naar voren als de gezinnen die voor ten minste een jaar in dezelfde positie zitten: het gemiddelde aantal huishoudens in Coevorden ligt hoger dan in Drenthe, maar lager dan in Nederland, terwijl het aantal minderjarige kinderen relatief hoger is.

3.1.2 Betekenis voor de inwoners zelf

Een aantal gezinnen die volgens de beleidsregels tot de doelgroep van minima behoort, beschouwt zichzelf niet altijd als 'arm' of dat zij iets te kort komen. Dit gebeurt wel op het moment dat er iets gebeurt dat buiten de 'normale' gang van zaken valt. Dan komt men erachter dat men niet 'gewoon' een nieuwe koelkast kan kopen, maar dan de keuze moet maken tussen het kopen van een koelkast en andere zaken.

Uit de gesprekken die wij voerden, blijkt dat gezinnen vaak met multiproblematiek te maken hebben. Dit kan een combinatie zijn van bijvoorbeeld schulden met mentale problematiek

van een lid van het huishouden, fysieke problematiek of werkloosheid. Zo zijn wij ook in gesprek geweest met inwoners die liever zorgkosten mijden, zodat zij eten kunnen kopen. Een ander gezin maakt weinig gebruik van de regelingen om maatschappelijk mee te kunnen doen, omdat dit fysiek en mentaal te zwaar wordt bevonden.

3.2 De uitvoering van het minimabeleid is niet geheel in overeenstemming met het vastgestelde beleid

Centraal in het beleid staat dat de inwoners actief worden opgezocht. Dat staat ook in nieuwe programmaplannen. In de gevoerde gesprekken hoorden wij dit echter niet terug. Maar als een inwoner bij een hulpverleningsinstantie loopt, wordt er, over het algemeen, goed gebruik gemaakt van alle regelingen waar een inwoner recht op heeft.

De meeste mensen die wij spraken zijn in aanraking gekomen met de gemeente via een andere hulpverleningsinstantie, bijvoorbeeld Maatschappelijk Welzijn Coevorden. Sommige inwoners die we hebben gesproken gaven aan dat zij zelf geen gebruik zouden maken van de regelingen als zij niet al bij een hulpverleningsinstantie liepen (bijvoorbeeld schuldhulpverlening), terwijl andere alleen hulp vragen in hun directe omgeving (bijvoorbeeld van familie) en op die manier ook geen gebruik maken van regelingen.

3.3 De gemeente speelt in op actuele ontwikkelingen

Ook hier krijgen wij het signaal vanuit de inwoners dat de gemeente goed en snel handelt op het moment dat een inwoner de gemeente benadert of al bekend is bij een andere instantie. Van andere inwoners kregen wij daarentegen te horen dat zij zich veel zorgen maken over de stijgende kosten en slecht geïsoleerde huizen, maar wisten zij niet of zij ergens een vergoeding zouden kunnen krijgen. Deze groep is groter dan de groep die onder het minimabeleid valt. De gemeente neemt een actieve rol in om ook deze inwoners te ondersteunen, bijvoorbeeld via het Maatwerkfonds en Zunig = Zo gedaan!. Dit is voor een bredere groep beschikbaar dan alleen de minima (tot 120% van het minimuminkomen). De gemeente weet overigens nog niet iedereen te bereiken die hier mogelijk recht op zou hebben.

3.4 In hoeverre sluit de gemeente in de uitvoering van het minimabeleid aan op de hulpvragen en behoeften van inwoners (volgens de inwoners zelf)?

Uit de gesprekken komt naar voren dat een deel van de inwoners het moeilijk blijft vinden om hulp te accepteren van de gemeente. Dit komt bijvoorbeeld doordat het accepteren van hulp de eigen situatie blijft benadrukken, of doordat men niet wil spreken over 'recht hebben op'. Automatische kwijtschelding wordt dan ook als erg prettig ervaren, al geeft een deel van de inwoners aan dat zij elke keer voor 'niets' naar de gemeente moeten hun situatie opnieuw te bevestigen, terwijl de gemeente deze gegevens al heeft.

Daarnaast zijn geïnterviewden afkomstig uit de dorpen minder te spreken over het minimabeleid, aangezien men het idee heeft dat het aanbod van bijvoorbeeld de Doe-Mee-Pas zich vooral concentreert op de stad Coevorden. Als men niet over een auto beschikt of afhankelijk is van het openbaar vervoer en in het buitengebied woont (helemaal wanneer dit tegen Emmen aan is), is er weinig aanbod, of ervaart men het als te moeilijk om daadwerkelijk gebruik te maken van activiteiten.

Een centraal punt in de wijk of buurt, of een gezicht van de gemeente, wordt door inwoners gemist. Het gaat hierbij om iemand bij wie men terecht kan als er een probleem is, of die contacten onderhoudt met sleutelfiguren in de buurt en zo ook weet wat er speelt.

3.5 In hoeverre realiseert de gemeente de doelen van het minimabeleid?

Het minimabeleid is gericht op sociaal, cultureel en maatschappelijk kunnen meedoen. Daarbij ligt er een grote nadruk op minderjarige kinderen in armoede. Inwoners zijn over het algemeen tevreden over de regelingen. Inwoners met jongere kinderen zijn zeer te spreken over de Doe-Mee-Pas en het kindpakket, maar zij geven ook aan dat naarmate de kinderen ouder worden, het aanbod minder geschikt is. Daarnaast waarderen ouders dat hun kind naar de sportvereniging kan en dat men kinderfeestjes kan organiseren. Al geeft men ook aan dat er zorgen zijn over de aanschaf van bijvoorbeeld sportkleding of extra uitgaven door uitjes met het team. Men vindt het fijn dat de contributie wordt vergoed, maar maakt zich dan wel weer zorgen over additionele kosten. Degene die daarbij actief de gemeente benadert voor andere mogelijkheden, vindt dat in sommige gevallen er meer mogelijk is dan in eerste opzicht lijkt. Een aantal inwoners gaf aan dat het goed is om de Doe-Mee-Pas te kunnen evalueren via bijvoorbeeld een enquête.

Met name de doelen die de gemeente zelf gesteld heeft met betrekking tot de toegang tot zorg en vergoeding van zorgkosten worden niet gehaald. Sommige inwoners maken nog steeds keuzes tussen zorg of andere kosten en het aantal inwoners dat gebruik maakt van de collectieve zorgverzekering is laag in de gemeente.

4. De menselijke maat

4.1 Hoe wordt de menselijke maat bij de uitvoering van het minimabeleid toegepast (volgens de inwoners zelf)?

Uit de gesprekken met een aantal inwoners bleek dat de gemeente ruimhartig omgaat met de regelingen en graag meedenkt over de specifieke situatie van de inwoner. Anderen gaven juist aan dat zij met een stugge instantie te maken hadden die niet met hen mee wilde denken en waarbij er een duidelijk nul op het rekest volgde. Dit leidt tot een bepaalde wisselvalligheid in mogelijkheden. Inwoners geven aan dat zij soms meerdere keren bellen met dezelfde vraag, omdat wat men als mogelijkheden aangeboden krijgt afhankelijk is van met welke medewerker men spreekt.

4.2 Hoe ervaren de inwoners de uitvoering van het minimabeleid?

Inwoners weten niet goed wat rijksregelingen zijn en wat gemeentelijke. Zodra wij naar het gebruik van regelingen vroegen, begonnen inwoners vaak over rijksregelingen: huur- en zorgtoeslag. Alle mensen die wij spraken maken hier gebruik van. Daarnaast kwam in het buurtonderzoek naar voren dat een aantal mensen wel gebruik maakt van de gemeentelijke kwijtschelding en dat zij het erg op prijs stellen dat deze automatisch wordt doorgevoerd, evenals de energietoeslag. Met name de oudere inwoners weten echter niet van de Doe-Mee-Pas.

Ondanks dat inwoners over het algemeen tevreden zijn over de extra mogelijkheden die het minimabeleid hun biedt, kan dit de zorgen over hun eigen situatie niet wegnemen. Als het minimabeleid bepaalde zorgen wegneemt, komen er weer snel andere voor in de plaats.

De ervaring met het minimabeleid lijkt mede afhankelijk van het eigen netwerk. Voornamelijk huishoudens die te maken krijgen met een omgeving waarin er uitstapjes en dergelijke worden ondernomen, of waarbij kinderen naar veel feestjes moeten, ervaren een beperking omdat zij zich dit financieel niet kunnen permitteren. Ook geeft een deel van de inwoners aan het gemeentelijk beleid als stigmatiserend te ervaren, bijvoorbeeld door de term 'minima'. Zij geven aan dat zij het idee hebben dat zij als 'minimalijers' of 'armen' gezien worden en hebben het idee dat juist door het gebruik van bijvoorbeeld de Doe-Mee-Pas dit nog eens extra wordt benadrukt. Zo is men ook bang dat als men in de rij staat met een kaartje via de Doe-Mee-Pas, dit ook wordt aangegeven waardoor anderen in de rij weet hebben van hun situatie. Een aantal inwoners gaf aan dat dit ook is gebeurd. Dat men zijn of haar eigen positie moet verantwoorden wordt over het algemeen wel als redelijk ervaren, tegelijkertijd ervaart men het ook als een motie van wantrouwen vanuit de gemeente en een (grote) afhankelijkheid van de gemeente, die afbreuk doet aan de eigen zelfstandigheid.

5. Uitgaven

Het minimabeleid van de gemeente Coevorden bestaat uit een aantal onderdelen: Kinderopvang, de Doe-Mee-Pas, de bijzondere bijstand, de zorgverzekering, armoedebestrijding en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Een overzicht van de financiële bedragen wordt gegeven in onderstaande tabel 3.¹²

TABEL 3.
Overzicht uitgaven minimaregelingen

	2017	2018	2019	2020	2021
Kinderopvang	25.982	82.314	70.068	102.027	141.039
Doe-Mee-Pas	101.834	144.953	157.807	122.734	178.706
Bijzondere bijstand ¹³	805.756	685.060	636.411	706.057	751.447
Bijz. bijstand eigen bijdrage	-126.023	-131.353	-70.959	-55.130	-50.455
Bijz. bijstand zorgverzekering	92.624	131.130	93.501	88.126	80.501
Armoedebestrijding	30.534	107.628	131.750	299.030	121.697
Kwijtschelding gem. belast.	317.898	299.522	307.669	286.738	275.933
Totaal	1.248.605	1.319.254	1.326.247	1.479.582	1.498.868

Bron: gemeente Coevorden (2017 t/m 2021 jaarrekeningcijfers).

Zoals uit tabel 3 blijkt, is er bij de bijzondere bijstand in 2020 en 2021 sprake van een sterke uitgavenstijging. Deze is volgens de gemeente voornamelijk het gevolg van de sanering van problematische schulden.

Verder zien wij een stijging in de gemeentelijke uitgaven voor de zorgverzekering in 2018. De gemeente is met een zorgverzekeraar overeengekomen dat inwoners met een laag inkomen een korting krijgen op de maandelijkse zorgverzekeringspremie. Daarvoor compenseert de gemeente de zorgverzekeraar. Met ingang van 2018 heeft de zorgverzekeraar de korting verlaagd. De gemeente heeft in 2018 de financiële gevolgen daarvan incidenteel voor zijn rekening genomen. Sindsdien is de belangstelling voor de zorgverzekering jaarlijks gedaald.

¹²Doordat uitgaven niet gedurende de gehele periode op dezelfde wijze zijn geboekt, kunnen er verschillen zijn ontstaan tussen de bedragen onderling. Dit geldt overigens niet voor de totaalbedragen.

¹³De bedragen van de bijzondere bijstand zijn inclusief de individuele inkomens toeslag.

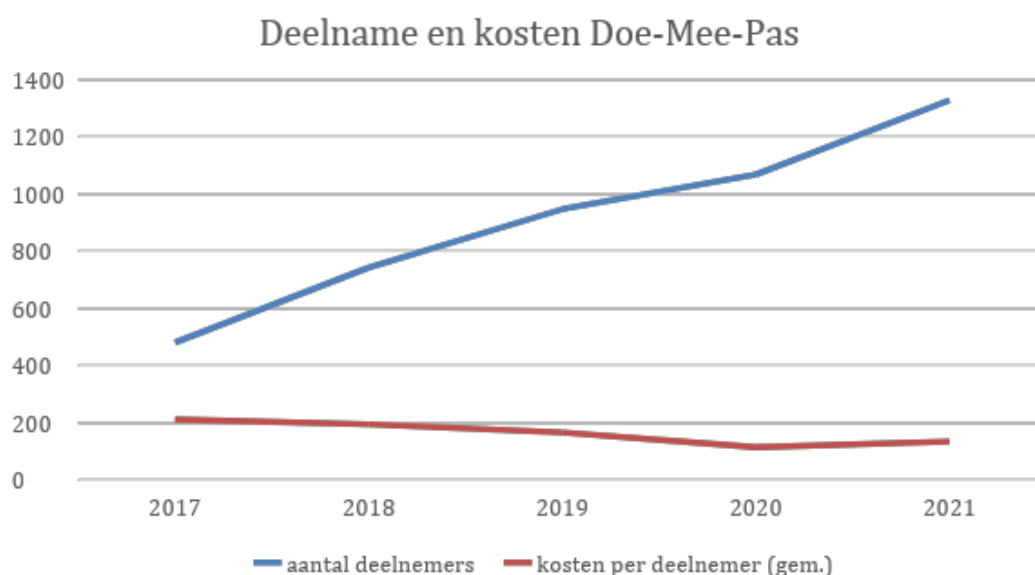
Daarnaast vertonen de kosten van armoedebestrijding een nogal grillig beeld. De oorzaak daarvan is volgens de gemeente gelegen in een nabetaling in 2020 over het jaar 2019. Bovendien boekt de gemeente met ingang 2021 een deel van de kosten op de Doe-Mee-Pas.

TABEL 4.
Overzicht uitgaven en bereik van de Doe-Mee-Pas

	2017	2018	2019	2020	2021
Uitgaven Doe-Mee-Pas	101.834	144.953	157.807	122.734	178.706
Aantal deelnemers ¹⁴	481	743	947	1.068	1.328
Kosten per deelnemer	212	195	167	115	135

Bron: gemeente Coevorden.

Uit tabel 4 blijkt een duidelijke stijgende trend van het aantal deelnemers aan de Doe-Mee-Pas. De toename van het aantal deelnemers is relatief het grootst in de leeftijdscategorie 18- tot 65-jarigen en het geringst bij de 65-plussers. Net als bij de armoedebestrijding, vertonen de netto-uitgaven voor de Doe-Mee-Pas een dip in 2020 door de coronapandemie.



Figuur 1. Deelname en kosten per deelnemer Doe-Mee-Pas.

Het aantal deelnemers aan de Doe-Mee-Pas laat duidelijk een stijgende trend zien. De toename van het aantal deelnemers is relatief het grootst in de leeftijdscategorie 18- tot 65-jarigen en het geringst bij de 65-plussers.

¹⁴Voor de Doe-Mee-Pas geldt de bijstandsnorm.

Het valt op dat de gemeentelijke kosten van de Doe-Mee-Pas veel minder snel stijgen dan het aantal deelnemers. Het gevolg is dat in de periode 2017-2020 de kosten per deelnemer dalen. Het is onduidelijk of dat komt doordat cliënten voordeliger artikelen uit de webwinkel betrekken of doordat cliënten minder gebruik maken van de mogelijkheden die de webwinkel biedt. In 2021 stijgen de kosten van de Doe-Mee-Pas weer. Dit is het gevolg van een stijging van het aantal deelnemers maar overigens ook van het toerekenen van kosten aan de Doe-Mee-Pas die voorheen op armoedebestrijding werden geboekt.

Maatwerkfonds

Aangezien de financiën zijn beschouwd over de jaren 2017 t/m 2021 en het Maatwerkfonds eerst in 2022 in het leven is geroepen, hebben we geen financiële bevindingen over het Maatwerkfonds.

Coevorden financieel vergeleken

Een goede vergelijking tussen gemeenten is lastig. Iedere gemeente heeft zijn eigen uitgangspunt (zoals het aantal minima) en gemeentelijk beleid (zoals de keuze welke minimagrens wordt gehanteerd). Binnen de reikwijdte van dit rekenkameronderzoek kunnen we daar dan ook niet al te diep op ingaan.

Toch zijn er wel mogelijkheden om prestaties beter te monitoren en te vergelijken. Allereerst is daar de gemeentelijke monitor Sociaal Domein van de VNG.¹⁵ Hierin wordt onder meer het gebruik van sociale voorzieningen in het sociaal domein weergegeven. Voor Coevorden ligt dat op het gemiddelde van gemeenten in de grootteklasse 20.000-50.000 inwoners. Deze monitor gaat echter niet al te diep in op het onderwerp armoede. Datzelfde geldt voor de monitor “brede welvaart” van het CBS dat onder meer het aandachtsgebied armoede (SDG 1) kent.¹⁶

Tenslotte is er nog de benchmark “Armoede en schulden” van Divosa. Met ingang van 2019 doet de gemeente Coevorden hier echter niet meer aan mee.

¹⁵https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive/report?id=gmsd&input_geo=gemeente344_109

¹⁶<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/regionale-monitor-brede-welvaart/thema>

6. Sturing, monitoring en controle

Uit het gesprek met een aantal raadsleden bleek een grote eensgezindheid over het onderwerp armoede. Zij waren van mening dat het niet over armoede moet gaan, maar over bestaanszekerheid. Volgens hen is dit ook de benadering van de wethouder. Zij maakten ook duidelijk dat dit probleem niet opgelost kan worden in de huidige raadsperiode. Het zal waarschijnlijk langer duren. Ook gaven de raadsleden aan dat het bij armoede moet gaan om preventie en dat men daarom ook blij is met de programmaplannen die er nu liggen (Kansrijk Opgroeien en Maatwerkfonds). Daarnaast is het opvallend dat de raadsleden weinig signalen vanuit de samenleving lijken te krijgen en men zich voornamelijk baseert op informatie die het college verstrekt.

6.1 Hoe worden de doelen en ambities gemonitord?

Het college informeert de raad door middel van raadsbrieven en thema-avonden. Hierbij wordt het beleid geëvalueerd in termen van gebruik van de verschillende regelingen en het bereik van deze regelingen. Daarnaast wordt er gerapporteerd over de verschillende programmaplannen zoals Kansrijk Opgroeien, het onderdeel Zunig = Zo gedaan! van het programmaplan Duurzaamheid en het Maatwerkfonds.

6.2 Welke actuele en relevante ontwikkelingen zijn er voor het minimabeleid?

Op dit moment gaat de meeste aandacht uit naar energiearmoede. Daarvoor heeft het college het programmaplan Zunig = Zo gedaan! opgesteld en het Maatwerkfonds in het leven geroepen. De raad heeft in 2021 een motie besproken om huishoudens te ontlasten door energiebesparende middelen toe te voegen aan het aanbod van de Doe-Mee-Pas. Daarnaast probeert de raad meer zicht te krijgen in intergenerationele armoede. De gemeentelijke aanpak daarvan is voornamelijk gebaseerd op wetenschappelijke literatuur vanuit de Rijkuniversiteit Groningen.

6.3 In hoeverre stuurt het college, indien noodzakelijk, de doelen, ambities en uitvoering bij?

De indruk die wij krijgen op basis van nieuwe beleids- en programmaplannen en het gesprek dat wij hebben gevoerd met raadsleden, is dat de gemeente problemen wil oplossen met steeds weer nieuwe programmaplannen. Een andere constatering is dat een centrale lijn in de uitvoering van beleid is dat de inwoner centraal moet staan. Dit punt komt in nieuwe beleidsplannen terug, zonder dat duidelijk wordt gemaakt hoe dat tot dusver is gebeurd of hoe dat gaat gebeuren in de nieuwe plannen.

6.4 Op welke wijze en in welke mate is de raad geïnformeerd over de uitvoering van het minimabeleid?

De raad wordt met name geïnformeerd door middel van raadsbrieven. Daarnaast gaven raadsleden aan dat zij bij samenwerkingspartners ook informatie kunnen opvragen. Ook gaven zij aan meer inzicht te willen hebben in het aanbod van de Doe-Mee-Pas. Nu is deze informatie alleen toegankelijk voor de minima. De raad wil er echter ook zelf graag zicht op hebben.

6.5 Op welke wijze en in welke mate is de raad betrokken bij de ontwikkelingen in het minimabeleid?

De raad lijkt voornamelijk ingelicht te worden door het college. Er is weinig sturing vanuit de raad. De raad vervult wel zijn kaderstellende rol.

6.6 In hoeverre stuurt de raad bij naar aanleiding van de informatie vanuit het college dan wel op basis van actuele ontwikkelingen?

In het gesprek met raadsleden werd de indruk gewekt dat er weinig duidelijke sturing is, aangezien het probleem structureel opgelost moet worden. Men wil het vizier richten op de lange termijn.

7. Conclusie

In dit onderzoek wordt de ervaring van de doelgroep minima centraal gesteld. De beantwoording van de centrale vraag zal dus ook vanuit de leefwereld van de doelgroep plaatsvinden.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

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

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van enkele deelvragen, opgesplitst in vier thema's.

Algemeen:

Het beleid van de gemeente is erg op aanbod gericht en omvat veel regelingen waar inwoners eventueel gebruik van kunnen maken. Ondanks dat een groot aantal inwoners van de doelgroep door de regelingen bereikt wordt, betekent bereik niet dat inwoners ook gebruik maken van de regelingen. Daarnaast ontbreekt inzicht in het maatschappelijke effect van optimale participatie. Inwoners in de doelgroep die wel gebruik maken van de regelingen, zijn over het algemeen tevreden en kunnen beter meedoen in de samenleving.

7.1 Beleid

De gemeente Coevorden heeft een sociaal beleid. De gemeente is vooruitstrevend met bepaalde fondsen om het voor haar inwoners financieel gemakkelijker te maken. Daarnaast gaat de gemeente flexibel om met de beleidsregels. Dat beoordelen wij als heel positief. Maar een goede intentie betekent nog niet dat eenieder voor wie de regelingen bedoeld zijn er daadwerkelijk gebruik van maken. In veel beleidsprogramma's of projectplannen blijkt dat de gemeente beperkt inzichtelijk heeft wat nu echt het probleem van de doelgroep is.

Daarnaast is een centrale lijn in alle beleidsplannen van de gemeente Coevorden dat de doelgroep centraal moet staan en moet worden gehoord. Opvallend is dat dit expliciet wordt genoemd, maar dat nieuwe plannen nog steeds vermelden dat er 'te weinig inzicht in de inwoners' is. Dit geeft de indruk dat beleidsplannen worden geschreven op basis van andere informatie dan die van de doelgroep zelf. Zo worden de programma's binnen Kansrijk Opgroeien opgesteld vanuit de literatuur en onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen terwijl het uitgangspunt is dat de inwoner leidend moet zijn in de programma's.

Eigen kracht en preventie zijn daarbij mooie begrippen, maar uitgaan van eigen kracht lijkt juist te worden ontmoedigd in het beleid. Zo worden voornamelijk de professionals

geactiveerd om op te treden als poortwachter. Wanneer een inwoner zelf - op eigen kracht - actief op zoek wil naar waar hij of zij recht op heeft, komt diegene dan ook al snel uit bij een professionele instantie. Dan moet weer een gesprek gevoerd worden voordat duidelijk is wat de mogelijkheden zijn.

Daarnaast werkt preventie vooral als de gemeente weet wat er waar speelt. Komt een inwoner dan met een hulpvraag, dan kan de gemeente snel optreden. Om snel met een hulpvraag terecht te kunnen is het van belang dat de gemeente een gezicht, een vast aanspreekpunt in de wijk of het dorp heeft.

7.2 Uitvoering

De Doe-Mee-Pas wordt door de meeste mensen in de doelgroep op prijs gesteld, evenals de automatische kwijtschelding. Voor de overige regelingen moet men vaak nog steeds zelf, actief de gemeente benaderen. Daarbij moeten ook, opnieuw, alle gegevens worden overlegd. Ook vanuit het preventief opzoeken van de mensen in de doelgroep, met bijvoorbeeld de VoorzieningenWijzer, wordt een inwoner gewezen op een situatie die hij/zij zelf wellicht op dat moment nog anders ervaart. Dit kan zorgen voor weerstand, juist omdat mensen in de doelgroep niet het idee willen hebben dat zij hulp nodig hebben, of schaamte hebben om aanspraak te maken op een regeling. Er wordt dus gepleit voor eigen kracht, maar de manier waarop men gebruik kan maken van regelingen, is in sommige gevallen alleen via een hoge drempel (namelijk het maken van een afspraak om de financiële situatie in kaart te brengen). Preventief beleid werkt maar tot op zekere hoogte. Een inwoner 'heeft' pas een probleem en wil pas hulp als hij of zij de eigen situatie als een probleem ervaart. Daarvoor is er geen behoefte aan hulp.

In het gebruik van de regelingen kan een onderscheid gemaakt worden tussen mensen die van mening zijn dat zij tijdelijk ondersteuning nodig hebben en mensen die meer structurele ondersteuning nodig hebben. De eerste groep geeft over het algemeen aan erg blij te zijn dat zij op een relatief normale manier mee kunnen doen tijdens het oplossen van hun problematiek en wanneer er kinderen zijn, dan vooral hun kinderen niets te kort te hoeven doen. Zij ervaren de regelingen ook als een remmende factor op de terugval die men op dat moment ervaart. De groep die meer structureel te maken heeft met een laag inkomen, zien wij meer schaamte/verlies van zelfstandigheid of juist een gewenning aan de situatie, waardoor er ook geen beroep wordt gedaan op bepaalde regelingen (zoals de Doe-Mee-Pas).

Daarnaast is er een bepaalde paradox in het aanbod van de Doe-Mee-Pas. Voor een deel van de inwoners biedt de Doe-Mee-Pas keuzemogelijkheden die men anders niet had gehad. Doordat het aanbod er is, heeft men vaak ook specifieke voorkeuren of ideeën over wat zij liever zouden hebben gehad. Zo zou men liever geld hebben ontvangen om zelf te kunnen beslissen over wat ermee te doen. Zij ervaren het huidige aanbod van de pas als betutteling door de gemeente.

7.3 Waarden

De mogelijkheden zijn niet altijd gelijk. Mondige burgers worden over het algemeen beter bediend dan zij die alleen de aangeboden mogelijkheden zien. Wanneer wij dit koppelen aan de signalen die wij hebben opgehaald uit de gesprekken, wordt duidelijk dat veel mogelijk is maar men dan wel de gemeente actief moet benaderen en dat het dan ook nog eens afhankelijk is van de medewerker met wie men spreekt. Uit onze gesprekken blijkt dat dat niet voor iedereen even vanzelfsprekend of gemakkelijk is. De meeste inwoners kenden wel de campagne naar energiarmede en dat men daarvoor de gemeente kan benaderen. De flexibiliteit en het maatwerk dat de gemeente biedt, zorgt er in sommige gevallen voor dat veel mogelijk is. Wat mogelijk is hangt dan af van de medewerker met wie men spreekt. Voor een beleid dat rust op de gedachte dat de inwoner centraal staat en buiten de kaders gedacht mag worden is het noodzakelijk dat het uitvoerend personeel op eenzelfde manier te werk gaat en weet welke mogelijkheden (buiten de kaders) acceptabel zijn, en daarin het vertrouwen krijgt hier niet op afgerekend te worden.

Hoewel de Doe-Mee-Pas bepaalde zaken mogelijk maakt betekent dit nog niet dat men daarmee uit de zorgen is. Zeker in gezinnen met multiproblematiek zullen er altijd zorgen blijven. Het is ook moeilijk om te bepalen hoe groot de invloed van de gemeente überhaupt kan zijn. Mensen in de doelgroep willen namelijk zo lang mogelijk zelf verantwoordelijkheid hebben voor de situatie en vinden hulp accepteren moeilijk (terwijl zij wel, waar mogelijk, zelf veel hulp bieden aan de omgeving).

Een algemene regeling voor de doelgroep is moeilijk te bewerkstelligen. Ondanks dat er een samenhang kan zijn in de problematiek, betekent dit niet dat er een duidelijk causaal verband is. Het oplossen van aanwezige fysieke en mentale problematiek zal voor bepaalde gezinnen noodzakelijk zijn voordat zij maatschappelijk kunnen participeren. Dat de mogelijkheid aanwezig is om mee te kunnen doen, betekent overigens nog niet dat deze ook gebruikt zal worden.

7.4 Sturing, monitoring en controle

Door ervan uit te gaan dat het armoede probleem niet in een raadsperiode kan worden opgelost zou de indruk kunnen ontstaan dat de raad de verantwoordelijkheid afschuift naar een volgende raadsperiode. Dit kan voorkomen worden door een langetermijnoplossing met tussenstappen en hun beoogd effect te definiëren en die te monitoren. Daarbij moet ook aandacht besteed worden aan de financiën. Die zijn nu nog goed maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs zo te blijven.

Referenties en bestudeerde stukken

- Boeije, H. (2005). *Kwalitatief onderzoek*. In H. 't Hart, H. Boeije, & J. Hox (Eds.), *Onderzoeksmethoden* (7th ed., pp. 253–289). Den Haag: Boom Onderwijs.
- Ellens, M. & Vonk, R. (2020). *Evaluatie minimabeleid gemeente Coevorden: Onderzoek naar de omvang en samenstelling van de doelgroep voor het minimabeleid en het gebruik en effect van minimaregelingen in de gemeente Coevorden*. Groningen: KWIZ.
- Hoff, S., Goderis, B., Van Hulst, B., & Wildeboer Schut, J.M. (2018). *Armoede in kaart 2018*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jamshed, S. (2014). Qualitative research method-interviewing and observation. *Journal of Basic and Clinical Pharmacy*, 5, 4, 87. <https://doi.org/10.4103/0976-0105.141942>
- Gardenier, J.D., Roebroek, J., Horrevorts, W., Abee, J., Hartkamp, N., Van Es, E., & Visser, D.J. (2018). *Armoede en eenzaamheid in Westerwolde: Een antropologisch onderzoek naar het leven van mensen met weinig geld of weinig mensen*. Groningen: CAB.
- Mullainatjhan, S. en Shafir, E. (2014). *Schaarste, hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Amsterdam: Maven Publishing.
- SCP (2016). *Wat kan het beleid aan armoede doen?*
https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2016/wat_kan_het_beleid_aan_armoede_doen/, geraadpleegd op 26 juli 2019)
- Tiemeijer, W. (2016). *Eigen Schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vrooman, C., Josten, E., Hoff, S., Putman, L., & Wildeboer Schut, J.M. (2018). *Als werk weinig opbrengt: Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Beleidsplan ondersteuning minima: Ondersteuning op maat 2017-2021

Beleidsplan ondersteuning minima 2017-2021: Ondersteuning op maat. Tussentijdse evaluatie 2020

Bijzondere bijstand: Beleidsregels bijzondere bijstand, geen datum vastgesteld

Bijzondere bijstand: Wijzigingen Beleidsregels bijzondere bijstand, geen datum vastgesteld

Energiearmoede: Projectplan Energiearmoede, 29 september 2022

Energiearmoede: Campagne terugdringen energiearmoede in de startblokken

Energiearmoede: Campagne Zunig = Zo gedaan!, december 2022

Energiearmoede: Communicatie project energiearmoede, oktober 2022

Kansrijk Opgroeien: Voorkomen en doorbreken van intergenerationele armoede.

Programmaplan 2020-2024, 7 december 2021

Kansrijk Opgroeien: Bijlage 1 Coevorden 22.08 Kansrijk Opgr terugblik

Kansrijk Opgroeien: Bijlage 2 Factsheet ervaringsdeskundigen aug 22

Kansrijk Opgroeien: Bijlage 3 Factsheet gezinscoaches aug 22
Kansrijk Opgroeien: Bijlage 4 Factsheet positieve gezondheid aug 22
Kansrijk Opgroeien: Bijlage 5 Factsheet kansencoach aug 22
Kansrijk Opgroeien: Bijlage 6 DIN aug 2022 publieksversie
Kansrijk Opgroeien: Bijlage 7 Progr KO terugblik fase 1 2021 en 1e helft 2022 def
Kansrijk Opgroeien: Factsheet Pilot Gezinscoaches
Raad: Pilots minimabeleid en welstand, 27 oktober 2015
Raad: Evaluatie Pilot: Beleidsplan ondersteuning minima, januari 2017
Raad: Minimabeleid: Kindpakket, 25 juli 2018
Raad: Programma Voorkomen en doorbreken van intergenerationele armoede, 1 oktober 2020
Raad: Tussentijdse evaluatie beleidsplan "ondersteuning op maat", 1 oktober 2020
Raad: Tweede Minima Effect Rapportage gemeente Coevorden, 6 april 2021
Raad: Stand van zaken programma Kansrijk Opgroeien, 21 september 2021
Raad: Uitvoering motie menstruatie armoede 2021-19, 23 november 2021
Raad: Programma Kansrijk Opgroeien - stand van zaken 2021 en eerste half jaar 2022, 14 september 2022
Raad: Vaststelling beleidsregels bijzonder bijstand 2022, 15 september 2022
Raad: Energiearmoede, 20 oktober 2022

