



Rekenkameronderzoek bestaanszekerheid in Schagen

Colofon

Schagen, 12 februari 2025

Dit is een onderzoek van de Rekenkamer Schagen. De rekenkamer is door de gemeenteraad van Schagen ingesteld om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te onderzoeken.

Leden

Dhr. M.J. Tamse (voorzitter en lid), tot 1 januari 2025

Mevr. T.V.A. Hoang (vice-voorzitter en lid)

Dhr. M.G.J. Suters (lid)

Ambtelijk secretaris

Dhr. R.W. Meinema

Dit onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer Schagen uitgevoerd door onderzoeksbureau Ipsos I&O.

Uitgifte

Ipsos I&O

Piet Heinkade 55

1019 GM Amsterdam

Auteurs Ipsos I&O

Leon Heuzels

Roy van der Hoeve

Judith van Werkhoven

© 2025 Rekenkamer Schagen. Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Aanbiedingsbrief



GEMEENTE
Schagen

Rekenkamer

Gemeenteraad van Schagen
Postbus 8
1740 AA SCHAGEN

Datum : 12 februari 2025
Contact : R.W. Meinema/ ambtelijk secretariaat Rekenkamer Schagen.
Onderwerp : Aanbiedingsbrief onderzoek naar het armoede- en minimabeleid
Cc : Auditcommissie

Geachte raadsleden,

Er zijn slechts weinigen in Nederland die niets hebben gemerkt van de prijsstijgingen, als gevolg van de geopolitieke en economische ontwikkelingen. Vrijwel iedereen merkte het in zijn of haar eigen portemonnee. De impact werd vooral gevoeld bij hen die het financieel al moeilijk hadden. Zij zakten financieel door het ijs, maar ook door de armoedegrens. Gelukkig heeft Nederland vangnetvoorzieningen en instrumenten om inwoners te kunnen ondersteunen. Gemeenten hebben bij de verstrekking hiervan een centrale rol. Hierbij zijn gemeenten gebonden aan wet- en regelgeving, maar is er ook beleidsvrijheid om hier keuzes in te maken.

Met genoegen bieden wij u hierbij aan het onderzoek naar het armoede- en minimabeleid in de gemeente Schagen. De Rekenkamer heeft dit onderzoek door onderzoeksbureau Ipsos I&O laten uitvoeren om inzichtelijk te maken waar de gemeente staat op het gebied van het armoede- en minimabeleid.

De centrale vragen van het onderzoek luiden als volgt:

1. *Lukt het de gemeente Schagen om de middelen voor armoede doeltreffend en doelmatig in te zetten, worden de huishoudens in (dreigende) armoede bereikt en is de aanpak effectief?*
2. *Welke verbeterpunten zijn er voor de gemeente Schagen?*

Ipsos I&O heeft hierbij gekeken naar het beleid, de vertaling van beleid naar de praktijk, de uitvoering en monitoring en tot slot de bereikte resultaten. Uit het onderzoek blijkt dat:

“[...] de gemeente Schagen duidelijke afwegingen en logische keuzes in het minimabeleid [heeft] gemaakt. Er is gekozen om, met de beschikbare middelen, voor inwoners het aanvragen van regelingen te vereenvoudigen en daarmee ook het bereik te vergroten. Hoewel de effecten op het moment van schrijven nog niet goed aantoonbaar zijn, sluiten gemaakte keuzes in het beleid aan bij wensen van inwoners en signalen van maatschappelijke organisaties. Over de hoogte van de inkomensnormen kan een politieke discussie gevoerd worden, maar de keuze voor 120% van het wettelijk sociaal minimum is mede gemaakt op basis van de beschikbare middelen. De herijking van het minimabeleid is daarmee een navolgbaar, doordacht en onderbouwd stuk.

Ook de werkwijze rond vroegsignalering leidt er toe dat betalingsachterstanden sneller worden opgemerkt en problematische schulden vaker worden voorkomen dan voorheen. De goede contacten en korte lijnen met de maatschappelijke organisaties dragen hier ook aan bij, doordat zij bij een betalingsachterstand snel hun (vooral preventieve) aanbod kunnen inzetten.”

Voor een nadere toelichting op de bevindingen verwijzen wij u naar het bijgevoegde onderzoeksrapport. En beperken wij ons als Rekenkamer in deze aanbiedingsbrief tot een opsomming van de aanbevelingen.

Aanbevelingen aan de raad

- 1 Overleg met het college over de verantwoording van het armoede- en minimabeleid. Kijk wat nodig is om meer grip te ervaren op het gebied van armoede en minima en welke gegevens hier voor nodig zijn. Besef daarbij dat niet alle resultaten in data en cijfers te vangen zijn.
- 2 Een beknopt uitvoeringsplan is wenselijk. Hoewel de huidige beleidsarme aanpak voordelen biedt, kan een uitvoeringsplan de (nu nog ondermaatse) dataverzameling en -analyse helpen vorm te geven. Een vastgelegde richting van het beleid vergroot de transparantie en verantwoording richting de raad en borgt kennis bij personele wisselingen. Tegelijk biedt dit mogelijkheden voor gerichte interventies, informatievoorziening aan de raad en versterking van de samenwerking met maatschappelijke organisaties. Een beknopt plan voorkomt daarmee onduidelijkheid en daarmee ook onnodige bureaucratie.

Aanbevelingen aan het college

- 1 Verbeter de volwassenheid van monitoring en sturing op basis van data en gegevens om de verantwoordingscyclus te verbeteren. Zorg dat een probleemanalyse op dit thema wordt uitgevoerd, waardoor de verantwoordingscyclus kan worden versterkt en uiteindelijk de effectiviteit van het beleid wordt vergroot.
- 2 Kijk of met deze probleemanalyse bepaalde doelgroepen beter in beeld komen (statushouders, werkende armen) waardoor sneller geanticipeerd kan worden op maatschappelijke ontwikkelingen.
- 3 Beschrijf duidelijker welke activiteiten binnen minimabeleid gedaan worden, zodat het beleid ook makkelijker geëvalueerd kan worden en doelen als ‘randvoorwaarden versterken’ meetbaar worden.

De onderzoeksresultaten laten zien dat gemeente Schagen op de goede weg is als het gaat om het armoede- en minimabeleid. Aan de andere kant komt uit het onderzoek een aantal kwetsbaarheden naar voren waar aandacht aan besteed dient te worden. De informatiehuishouding en monitoring van de gemeente is onvoldoende op orde en in combinatie met de beleidsarme aanpak kan ertoe leiden dat resultaten onvoldoende ondersteund kunnen worden met data. Om op de goede weg te blijven en daadwerkelijk de beoogde bestemmingen te bereiken, is het van essentieel belang dat er meer geïnvesteerd wordt in de informatie- en datamanagement.

Uit de bestuurlijke reactie van het college maken wij op dat zij de bevindingen uit het onderzoek herkennen en op een aantal punten concrete acties ondernemen om het armoede- en minimabeleid verder te verbeteren. Tegelijkertijd moeten wij ook constateren dat er geen concrete opvolging wordt gegeven aan de monitoring en sturing ten behoeve van de verantwoordingscyclus. Gelet op het feit dat dit verbeterpunt tijdens een eerdere Rekenkameronderzoek in 2021 naar voren is gekomen, zou hier meer aandacht aan besteed moeten worden.

De Rekenkamer adviseert de raad om de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen over te nemen. En over de opvolging van de aanbevelingen via een raadsbesluit het college, met extra aandacht voor het verbeteren van de informatiehuishouding van de gemeente Schagen.

Uiteraard is de Rekenkamer te allen tijde bereid om deze rapportage toe te lichten of op een andere manier dienstbaar te zijn bij de behandeling door de gemeenteraad of anderszins. Wij wensen u veel succes toe bij de bespreking en afhandeling van het rapport.

Tot slot willen wij de betrokken bestuurders en ambtenaren bedanken voor hun inzet en medewerking aan dit onderzoek. In het bijzonder bedanken wij ook de verschillende externe partijen die bereid waren mee te werken aan het onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamer Schagen,

Mevrouw A. (Anh) Hoang, vice-voorzitter

Inhoudsopgave

Aanbiedingsbrief	3
Conclusies en aanbevelingen	7
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Hoofdvragen	13
1.3 Methoden	13
1.4 Leeswijzer	14
2 Beleid	15
2.1 Landelijke opdracht aan gemeenten	15
2.2 Inrichting beleid in Schagen	16
2.3 Armoede in cijfers	19
3 Praktijk en uitvoering	22
3.1 Overzicht ondersteuning in Schagen	22
3.2 Uitvoering van beleid door de gemeente	23
3.3 Samenwerking	25
4 Monitoring en resultaten	27
4.1 Gebruik van armoede- en minimaregelingen	27
4.2 Monitoring van armoede	29
4.3 Ervaring inwoners in armoede	31
A Bijlagen	35
A.1 Normenkader	35
A.2 Onderzoeksvragen en beleidstheorie	36
A.3 Context armoede	38
A.4 Documentenlijst	40
A.5 Overzicht interviews	40
A.6 Overzicht regelingen en organisaties in Schagen (sinds 2020)	41
Bestuurlijke reactie	42

Conclusies en aanbevelingen

Ipsos I&O deed in opdracht van de rekenkamer Schagen onderzoek naar het armoede- en minimabeleid in de gemeente Schagen. In dit onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- 1 *Lukt het de gemeente Schagen om de middelen voor armoede doeltreffend en doelmatig in te zetten, worden de huishoudens in (dreigende) armoede bereikt en is de aanpak effectief?*
- 2 *Welke verbeterpunten zijn er voor de gemeente Schagen?*

Gedurende het onderzoek is gekeken naar het beleid, de vertaling van beleid naar de praktijk, de uitvoering en monitoring en tot slot de bereikte resultaten. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies met daarna de aanbevelingen aan de raad en het college van de gemeente Schagen. Deze conclusies en aanbevelingen zijn opgesteld mede aan de hand van een normenkader. Het ingevulde normenkader vindt u in bijlage A1.

Beleid en inrichting

Gemeenten spelen een grote rol in de armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Naast het uitvoeren van taken die in landelijke wetgeving zijn vastgelegd, zoals de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en tijdelijke maatregelen zoals het Noodfonds Energie, krijgen gemeenten veel beleidsvrijheid om de aanpak van armoede en schulden vorm te geven. De basis van het armoede- en minimabeleid van de gemeente Schagen is vervat in het Integraal Beleidskader Sociaal Domein. Hierin staan taken en doelen opgenomen ten aanzien van inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en vroegsignalering van betaalachterstanden. Hiermee voldoet de gemeente aan de opdracht vanuit de landelijke wetgeving, op het gebied van inkomensondersteuning en schuldhulpverlening. De gemeente kiest daarbij bewust voor een beleidsarme aanpak. Een concreet uitvoeringsplan met beschreven acties is er niet. Ook valt het op dat er geen probleemanalyse aanwezig is. Het Integraal Beleidskader bevat wel summier enkele uitdagingen, maar deze zijn vooral 'hoog-over'. Deze zijn niet verder specifiek gelinkt aan activiteiten die de gemeente uitvoert, om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

De invulling van het armoede- en minimabeleid en de keuzes die gemaakt zijn heeft verder vorm gekregen met de herijking van het minimabeleid uit 2023. De gemeente Schagen maakt daarin enkele duidelijke beleidskeuzes. Zij kiest met de herijking voor vereenvoudiging en versoepeling van aanvraagseisen voor de lokale minimavoorzieningen. Ook wil men de informatievoorziening verbeteren en maatschappelijke organisaties beter positioneren. Dit laatste schaarst men onder de noemer 'de randvoorwaarden versterken'. De inkomensnorm voor alle regelingen is gelijkgetrokken en op 120% van het wettelijk sociaal minimum gezet. De collectieve ziektekostenverzekering wijkt als enige regeling hier van af met een norm van 130%. Een ander concreet punt uit de herijking is de vervanging van het Geluksbudget door het Meedoenbudget. Ook bij het Meedoenbudget is gekozen voor vereenvoudiging voor de inwoner door de toelatingseisen te versoepelen en de doelen van het budget te verbreden. Deze herijking moet er onder andere voor zorgen dat het bereik van de verschillende regelingen hoger wordt, doordat het voor inwoners duidelijker is vanaf welk inkomen zij aanspraak kunnen maken op een regeling. Daarnaast is er recent (oktober 2024) een Geldgids gelanceerd die inwoners een overzicht biedt van alle regelingen waar zij mogelijk een aanvraag voor kunnen doen om hiermee de bekendheid te vergroten.

Een exacte invulling van hoe de positie van maatschappelijke organisaties (als intermediairs) verbeterd kan worden is niet beschreven. Wel blijkt uit dit onderzoek dat de beleidsmedewerker armoede en schulden goede contacten onderhoudt met de verschillende maatschappelijke organisaties.

Uitvoering

De gemeente Schagen voert een groot deel van het armoede- en minimabeleid zelf uit. Denk daarbij aan de vroegsignalering bij schuldhulpverlening en de verwerking van aanvragen voor minimaregelingen. De meeste maatschappelijke organisaties voeren vooral noodhulp (Voedselbank, Noodfonds) of voorliggende taken uit (advies, begeleiding, hulp bij administratie, hulp van vrijwilligers) en verwijzen als intermediairs inwoners door naar de gemeente om een aanvraag te doen voor de verschillende regelingen. Enkele gecontracteerde organisaties verzorgen beschermingsbewind, budgetbeheer en specifieke taken op het gebied van schuldhulpverlening.

Zowel de ambtelijke organisatie als maatschappelijke organisaties beschrijven Schagen als een ruimhartige en sociale gemeente waar veel aandacht is voor armoede en minima. Zij benoemen onder andere de hoeveelheid voorzieningen, het integrale beleidskader en aanpak, de korte lijnen binnen de gemeente, vroegsignalering en de samenwerking met diverse (maatschappelijke) organisaties als positieve punten binnen de uitvoering. Uit dit onderzoek blijkt dat het contact met de maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van armoedebestrijding beter is geworden in de afgelopen twee jaren. De lijnen zijn kort met onder andere Humanitas, Wonen Plus Welzijn, MEE & De Wering en de Voedselbank. De genoemde reden hiervoor is dat de nieuwe beleidsmedewerker armoede en schulden goede contacten met de organisaties onderhoudt.

In het verleden waren er vanuit de maatschappelijke organisaties wel een aantal punten van kritiek, namelijk dat een aantal van hen moest 'vragen om werk'. Zij geven aan dat zij ook veel voorliggend werk kunnen doen, waardoor bijvoorbeeld consultants van de wijkteams zich kunnen richten op zwaardere hulpvragen van inwoners. De gemeente Schagen heeft hier gehoor aan gegeven en in de afgelopen tijd is deze situatie verbeterd. De verschillende partijen weten elkaar beter te vinden en inwoners door te verwijzen wanneer een organisatie iemand niet kan helpen. Dit is een bevestiging van de korte(re) lijnen tussen gemeente en de maatschappelijke organisaties. Ook het contact met de Adviesraad Sociaal Domein wordt als prettig ervaren. Deze wordt betrokken bij de invulling van het beleid en geeft waar nodig advies. Het contact tussen de adviesraad en de ambtelijk betrokkenen wordt als goed betiteld.

Monitoring, sturing en rol raad

Een punt van aandacht wat al enige jaren bij de gemeente Schagen op de agenda staat is de ondermaatse kwaliteit van het datamanagement en monitoring op basis van deze data. Een vorig rekenkameronderzoek uit 2021 naar schuldhulpverlening kaartte dit probleem al aan. Sinds die tijd lijkt er (te) weinig te zijn gebeurd om de monitoring en sturing aan te pakken. Hoewel zaken als het bereik van verschillende regelingen inzichtelijk kunnen worden gemaakt, zijn er problemen met de monitoring rond de capaciteit, met de invoering van data in systemen als ook met het gebruiken van de systemen om sturingsinformatie te genereren. Een deel van de problemen worden aangepakt door de gemeente, door het aanstellen van een gegevensbeheerder en het doorvoeren van een eenduidige werkwijze bij de gegevensinvoer.

Tegelijkertijd moet geconcludeerd worden dat de problemen die in 2021 al bekend waren pas laat zijn aangepakt. Dat betekent dat er voor lange tijd sturing bleef plaatsvinden op basis van persoonlijke affiniteit en interesse van medewerkers, omdat men geen inzicht had in data op het gebied van armoede.

Doordat de monitoring (te) ongestructureerd en van onvoldoende kwaliteit is, is sturingsinformatie meer dan gewenst afhankelijk van de goede onderlinge contacten tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties en de kennis van individuele medewerkers. Ook maakt het ontbreken van gegevens het niet goed mogelijk een probleemanalyse te maken, doelgroepen te identificeren en (mogelijke) veranderingen in hun situatie bij te houden. Ondanks dat er geen acute problematiek is en er wel besluiten kunnen worden genomen om het beleid te verbeteren, maakt de onvolwassenheid van de monitoring en sturing het geheel kwetsbaar. Bij personele wisselingen gaat mogelijk kennis verloren en daarmee ook het beeld van behaalde resultaten en de mogelijkheid om bij te sturen wanneer dit nodig is.

Hoewel het sociaal domein niet altijd in cijfers en data te vangen is, en het ook niet wenselijk is om volledig te sturen op basis van getallen, is een hogere volwassenheid van het systeem wenselijk om ook de verantwoordingscyclus richting de raad te verbeteren. Dit moet sturing op basis van incidenten, ongefundeerde vermoedens of landelijke ontwikkelingen die niet per definitie van toepassing zijn op de situatie in Schagen voorkomen. Uit het vorige rekenkameronderzoek is gebleken dat de raad onvoldoende zicht en grip had op de resultaten van de schuldhulpverlening. In deze nieuwe raadsperiode, en mede door de bevindingen van het huidige rekenkameronderzoek, is het aannemelijk dat de huidige raadsleden niet meer grip ervaren dan voorheen. In het gesprek met raadsleden kwam ook naar voren dat zij graag meer willen weten wat er voorhanden is voor minima in Schagen. De behoefte bestaat aan meer inzicht in de groepen die met bestaansonzekerheid te maken hebben.

Resultaten beleid

Voor de resultaten van het beleid kijken we naar het bereik van de verschillende regelingen en de resultaten van de inwonerenquête die voor dit onderzoek is uitgezet. Doordat de herijking van het minimabeleid eind 2023 plaatsvond, is het moeilijk om op dit moment al de effecten van het nieuwe Meedoenbudget vast te stellen. Het is onduidelijk of de inwoners het nieuwe Meedoenbudget al (voldoende) kennen. Hierdoor is het moeilijk om te bepalen of de doelen, zoals het vergroten van het bereik, behaald worden. Initiatieven zoals de Geldgids zijn ook van recente datum (oktober 2024), waardoor het effect waarschijnlijk pas over enige tijd zichtbaar zal zijn. Wel concluderen we dat de gemeente Schagen met de herijking van het minimabeleid tegemoet komt aan de wensen die leven onder de inwoners en dat op basis van de aanwezige gegevens logische en navolgbare keuzes zijn gemaakt met de herijking.

Uit het inwoneronderzoek dat is gehouden blijkt dat een ruime meerderheid van de inwoners de ondersteuning die zij krijgen waardeert. Als mensen de weg eenmaal weten te vinden, worden zij in de regel goed geholpen door de gemeente (blijkt uit een cliëntervaringsonderzoek uit 2022). Zij zien verbeterpunten in de toegankelijkheid en de bekendheid van de verschillende regelingen. Dit is in lijn met de conclusies die de gemeente Schagen zelf al heeft getrokken in de herijking van het minimabeleid, namelijk dat het bereik vergroot kan worden en dat de inkomensnormen geharmoniseerd moeten worden voor meer duidelijkheid. Een opvallende uitkomst is dat zelfs inwoners die al gebruik maken of hebben gemaakt van een regeling en/of de bijstand niet alle

regelingen kennen. Daarnaast lijkt het erop dat veel mensen (mogelijk) onterecht inschatten dat ze niet in aanmerking komen voor hulp.

Als we kijken naar welke cijfers wel beschikbaar zijn, namelijk de cijfers genoemd in de herijking van het minimabeleid, dan valt op dat het bereik van het voormalige Geluksbudget en Ouderenbudget laag was (respectievelijk 6% en 1%). Als we de bereikcijfers naast de doelen van het Integraal Beleidskader leggen, dan zien we dat het bereik bij de Meedoenregelingen (Kindpakket en Ouderenbudget) achterblijven, al is het bereik van het Kindbudget in 2023 wel procentueel gegroeid, ondanks dat de groep potentiële gebruikers ook is gegroeid. Met name het Ouderenbudget lijkt vrijwel onbekend bij de doelgroep. Dit zou onder meer komen door onduidelijkheid bij de inwoners over de eisen om een aanvraag te kunnen doen. Deze constatering sluit aan bij de bevindingen uit het inwoneronderzoek. Bovendien was het de vraag of met het Geluksbudget ook de juiste personen werden bereikt. Het nieuwe Meedoenbudget lijkt beter aan te sluiten op wensen van de inwoners, namelijk een bredere insteek van het budget en een vereenvoudigde toegang. De geïntroduceerde Geldgids moet een verdere impuls geven aan het bereik.

Tot slot benoemen wij nog de resultaten van de schuldhulpverlening. Met name de genoemde successen door de vroegsignalering zijn daarbij het vermelden waard. Vroegsignalering is sinds 2021 verplicht voor gemeenten. Het wijkteam ontvangt een signaal vanuit woningcorporaties of nutsbedrijven als er sprake is van een betaalachterstand. Er wordt vervolgens een benaderingswijze opgesteld om contact op te nemen bij de betreffende inwoner. Hierdoor worden schulden sneller ontdekt, waardoor problematiek (relatief) overzichtelijk blijft en mensen korter in de schuld zitten. Ook kan er sneller doorverwezen worden naar informatie en advies, om de kans op recidive zo veel mogelijk te voorkomen. Bij grotere schuldenproblematiek komt men hier niet altijd aan toe omdat eerst de ergste schuldenproblematiek verholpen moet worden voordat aan een verbetertraject kan worden begonnen. Deze aantallen zijn, volgens gesproken medewerkers, kleiner dan voorheen, wat het succes van deze aanpak onderschrijft.

Hoofdconclusie

- 1 *Lukt het de gemeente Schagen om de beschikbare middelen voor armoede doeltreffend en doelmatig in te zetten, worden de huishoudens in (dreigende) armoede bereikt en is de aanpak effectief?*

Als wij de bovenstaande bevindingen samenvatten dan heeft de gemeente Schagen duidelijke afwegingen en logische keuzes in het minimabeleid gemaakt. Er is gekozen om, met de beschikbare middelen, voor inwoners het aanvragen van regelingen te vereenvoudigen en daarmee ook het bereik te vergroten. Hoewel de effecten op het moment van schrijven nog niet goed aantoonbaar zijn, sluiten gemaakte keuzes in het beleid aan bij wensen van inwoners en signalen van maatschappelijke organisaties. Over de hoogte van de inkomensnormen kan een politieke discussie gevoerd worden, maar de keuze voor 120% van het wettelijk sociaal minimum is mede gemaakt op basis van de beschikbare middelen. De herijking van het minimabeleid is daarmee een navolgbaar, doordacht en onderbouwd stuk.

Ook de werkwijze rond vroegsignalering leidt er toe dat betalingsachterstanden sneller worden opgemerkt en problematische schulden vaker worden voorkomen dan voorheen. De goede contacten en korte lijnen met de maatschappelijke organisaties dragen hier ook aan bij, doordat

zij bij een betalingsachterstand snel hun (vooral preventieve) aanbod kunnen inzetten. Daarom is het belangrijk goed contact te houden met de maatschappelijke organisaties om problemen bij de doelgroepen te signaleren en bereikbaar te blijven voor inwoners. Het doel uit de herijking van het minimabeleid, namelijk de versterking van de randvoorwaarden, is daarmee een belangrijk voornemen. Hoe dit precies vorm moet krijgen is (nog) niet in detail uitgewerkt. Een uitwerking hiervan kan de raad ook het gewenste inzicht geven in hoe het armoede- en minimabeleid doorwerkt naar de praktijk.

Tegelijk volgen uit dit onderzoek ook enkele kwetsbaarheden. De informatiehuishouding en monitoring van de gemeente is – zoals ook al eerder aangetoond in onderzoek van deze rekenkamer – nog onvoldoende op orde. Hierdoor is er een beperkte probleemanalyse en is op basis van data en gegevens een beperkt inzicht voorhanden. Dit gecombineerd met een beleidsarme aanpak zorgt er voor dat kennis van dit domein bij enkele individuen belegd is. Bij personele wisselingen kan dit er mogelijk voor zorgen dat deze kennis verloren gaat. Dit heeft met name consequenties voor de verantwoordingscyclus: de onvolwassenheid van de systemen zorgen er voor dat resultaten niet voldoende met data en gegevens ondersteund kunnen worden, waardoor een gevoel van grip ontbreekt in de raad.

Aanbevelingen aan de raad

- 1 Overleg met het college over de verantwoording van het armoede- en minimabeleid. Kijk wat nodig is om meer grip te ervaren op het gebied van armoede en minima en welke gegevens hier voor nodig zijn. Besef daarbij dat niet alle resultaten in data en cijfers te vangen zijn.
- 2 Een beknopt uitvoeringsplan is wenselijk. Hoewel de huidige beleidsarme aanpak voordelen biedt, kan een uitvoeringsplan de (nu nog ondermaatse) dataverzameling en -analyse helpen vorm te geven. Een vastgelegde richting van het beleid vergroot de transparantie en verantwoording richting de raad en borgt kennis bij personele wisselingen. Tegelijk biedt dit mogelijkheden voor gerichte interventies, informatievoorziening aan de raad en versterking van de samenwerking met maatschappelijke organisaties. Een beknopt plan voorkomt daarmee onduidelijkheid en daarmee ook onnodige bureaucratie.

Aanbevelingen aan het college

- 3 Verbeter de volwassenheid van monitoring en sturing op basis van data en gegevens om de verantwoordingscyclus te verbeteren. Zorg dat een probleemanalyse op dit thema wordt uitgevoerd, waardoor de verantwoordingscyclus kan worden versterkt en uiteindelijk de effectiviteit van het beleid wordt vergroot.
- 4 Kijk of met deze probleemanalyse bepaalde doelgroepen beter in beeld komen (statushouders, werkende armen) waardoor sneller geanticipeerd kan worden op maatschappelijke ontwikkelingen.
- 5 Beschrijf duidelijker welke activiteiten binnen minimabeleid gedaan worden, zodat het beleid ook makkelijker geëvalueerd kan worden en doelen als ‘randvoorwaarden versterken’ meetbaar worden.

Nota van bevindingen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamer Schagen heeft besloten tot een onderzoek naar bestaanszekerheid in de gemeente Schagen. Ipsos I&O onderzocht samen met, en in opdracht van, de rekenkamer het bereik, de doelmatigheid en doeltreffendheid van het armoede- en minimabeleid in de gemeente. Daarnaast keken we waar er verbeterpunten liggen.

1.2 Hoofdvragen

De twee hoofdvragen van het onderzoek zijn:

1. Lukt het de gemeente Schagen om de beschikbare middelen voor armoede doeltreffend en doelmatig in te zetten, worden de huishoudens in (dreigende) armoede bereikt en is de aanpak effectief?
2. Welke verbeterpunten zijn er voor de gemeente Schagen?

Er zijn deelvragen opgesteld ten aanzien van beleid, uitvoering, monitoring, effecten, doelbereik en de rol van de raad. Dit is vervolgens vertaald naar een beleidstheorie die de rode draad vormde voor de uitvoering van het onderzoek, zoals bij het opstellen van de gespreksleidraden. Een volledig overzicht van alle deelvragen en de beleidstheorie staat in bijlage A2.

1.3 Methodes

Voorbereiding

Het onderzoek startte met een kick-off en het vaststellen van het normenkader. Het normenkader staat in bijlage A1. Tijdens de voorbereiding is contact gelegd met de ambtelijke organisatie van de gemeente en zijn afspraken gemaakt over aan te leveren documenten, de te interviewen personen en het afnemen van de enquête.

Gegevensverzameling

De resultaten in dit rapport zijn verkregen uit 1) deskresearch, 2) interviews en groepsgesprekken met ambtelijk betrokkenen, raadsleden en maatschappelijke stakeholders en 3) een enquête; bestaande uit een straatenquête en een online enquête onder inwoners die gebruikmaken van ondersteuning van de gemeente.

- **Deskresearch**

Het onderzoek startte met het analyseren van aangeleverde beleidsdocumenten, P&C-stukken, onderzoeken, evaluaties en beschikbare monitoringsinformatie. Hiermee is een eerste beeld verkregen van het beleid, de gestelde doelen, ambities en betrokken maatschappelijke organisaties. Een volledig overzicht van de bestudeerde documenten staat in bijlage A4.

- **Interviews met ambtelijke betrokkenen en maatschappelijke stakeholders**

In totaal is met 16 ambtelijke betrokkenen en (medewerkers van) maatschappelijke organisaties gesproken. Vooraf ontvingen de deelnemers een lijst met (mogelijke) gespreksonderwerpen. Van ieder interview is een gespreksverslag gemaakt. Deze zijn na afloop aan de betrokkenen voorgelegd, ter controle op volledigheid en juistheid. De lijst met geïnterviewde personen staat opgenomen in bijlage A5.

- **Enquêteonderzoek onder 168 inwoners (minima)**

Het enquêteonderzoek is uitgevoerd via een straatenquête en een online vragenlijst onder inwoners die bekend zijn bij de gemeente Schagen. De vragenlijst ging over de mate van rondkomen, de bekendheid met minimaregelingen, ervaringen met het aanvraagproces en ondersteuning van de gemeente. In overleg met de ambtelijk contactpersonen zijn locaties bepaald waar de kans groter is waar de doelgroep – inwoners met een kleinere portemonnee – komen.

Twee straatenquêteurs van Ipsos I&O waren op vijf dagen op verschillende locaties in Schagen aanwezig om een korte vragenlijst af te nemen of deze uit te delen zodat inwoners deze later (kosteloos) terug konden sturen. Enquêteuren vond plaats op 25, 26 en 27 september en op 9 en 10 oktober. Er zijn enquêtes uitgedeeld bij de kringloopwinkel, de Voedselbank, Wonen Plus Welzijn en op straat bij de markt en enkele winkelcentra. In totaal vulden 87 inwoners de vragenlijst in.

Daarnaast zijn vragenlijsten verstuurd, via e-mail, naar inwoners die bekend zijn bij de gemeente Schagen. Dit zijn vooral inwoners met een bijstandsuitkering, die mogelijk ook gebruik maken van een andere regeling. Na de uitnodiging zijn nog twee herinneringen gestuurd. Uiteindelijk vulden 81 inwoners op deze manier de vragenlijst in. Dit is een respons van 12 procent. Dit is, gezien de ingezette methode en de afzender (niet de gemeente Schagen), een realistisch responspercentage.

In totaal vulden dus 168 inwoners de vragenlijst in. Met de resultaten kan een indicatief beeld worden gegeven in hoeverre inwoners bekend zijn met (andere) ondersteuning van de gemeente Schagen, waar zij tegenaanlopen in het aanvraagproces en hoe de ondersteuning hen helpt in het dagelijks leven.

- **Gesprekken met de raad en de portefeuillehouders**

Tot slot is een groepssessie met raadsleden en een interview met de portefeuillehouder gehouden. Aan raadsleden is hun visie op het armoede- en minimabeleid gevraagd en waar knelpunten liggen. Bij de portefeuillehouder zijn de eerste bevindingen voorgelegd en is ook de visie op het onderwerp aan bod gekomen.

1.4 Leeswijzer

In deze nota van bevindingen beschrijven wij in hoofdstuk 2 het beleid. Daarin wordt ingegaan op de landelijke wet- en regelgeving, ambities, doelen en doelgroepen (inclusief aantallen). Vervolgens behandelt hoofdstuk 3 de uitvoering van het beleid in de praktijk. Tot slot gaat hoofdstuk 4 in op de monitoring en de behaalde resultaten van het gevoerde beleid. In de bijlage staat het normenkader, waarbij via kleuren per norm staat aangegeven in hoeverre de gemeente voldoet aan het criterium.

2 Beleid

In dit eerste hoofdstuk kijken we naar de lokale inrichting van het beleid en de ambities, doelstellingen, doelgroepen en de aanwezigheid van een probleemanalyse. Ook kijken we hoe overkoepelend beleid vertaald is naar een uitvoeringsplan.

2.1 Landelijke opdracht aan gemeenten

Taken gemeenten vervat in wetgeving, (landelijke) programma's en samenwerking

Gemeenten spelen een grote rol in de armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Naast het uitvoeren van taken die in landelijke wetgeving is vastgelegd zoals de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en tijdelijke maatregelen zoals het Noodfonds Energie krijgen gemeenten veel beleidsvrijheid om de aanpak van armoede en schulden vorm te geven. Enkele beleidskeuzes die gemeenten hebben:

- 1 Voeren van een ruimhartig beleid: hoogte van inkomen dat bepalend is om aanspraak te kunnen maken op regelingen
- 2 Rol van de gemeente: meer zelf organiseren of aan maatschappelijke organisaties overlaten;
- 3 Specifieke doelgroepen: aandacht voor specifieke doelgroepen of beleid voor alle inwoners.

Hieronder volgt een beknopt overzicht van de geldende wettelijke kaders, landelijke regelingen en voorbeelden van voorzieningen die er zijn voor minima. Dit is overigens een niet-uitputtende lijst. Bestrijding van armoede vraagt veelal om een integrale aanpak, waarbij andere (lokale) wet- en regelgeving binnen het sociaal domein ook van toepassing is. In dit onderzoek richten wij ons met name op de regelingen specifiek gericht op minima. Bijlage A6 bevat een overzicht van alle regelingen die er voorhanden zijn in de gemeente.

Verplichtingen uit landelijke wetgeving	Aanvullende initiatieven en (tijdelijke) regelgeving
Participatiewet, inclusief inkomensregelingen Bijstandsuitkering, Individuele Inkomens toeslag, Bijzondere Bijstand, studietoelage, kwijtschelding gemeentelijke belastingen, collectieve ziektekostenverzekering, tegemoetkoming kosten kinderopvang op basis van medische indicatie	(Tijdelijke) koopkrachtmaatregelen en coronamaatregelen Rijksoverheid (Tijdelijk) Noodfonds Energie (koopkracht), TOZO/TONK (coronamaatregelen).
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening Vroegsignalering van schulden en betalingsachterstanden, schuldhulpverlening.	Kortingen sport, cultuur en meedoen Meedoenbudget (18+), Meedoenbudget (65+) en Kindpakket, maar ook landelijke organisaties. Uitgifte van voedsel en spullen O.a. Voedselbank, Kledingbank.
	Vrijwilligersorganisaties, kerken en maatschappelijke ondersteuning O.a. Humanitas, schuldhulporganisaties, welzijnsorganisaties, kerken.
	Deelname aan programma's gericht op integrale aanpak armoede, schulden en/of meedoen O.a. Schouders eronder, Kansrijke Start, Alliantie Kinderarmoede.

Vanuit Rijksoverheid veel aandacht voor bestrijding kinderarmoede

Specifieke aandacht binnen de armoedebestrijding is er vaak voor bestrijden van kinderarmoede. Naast dat er veel voorzieningen gericht zijn op ‘meedoen’ van kinderen aan de samenleving, onder andere verzorgd door landelijke organisaties als Stichting Leergeld, Jeugdfonds Sport & Cultuur en Jarige Job, is bestrijding van kinderarmoede ook een belangrijk speerpunt van de Rijksoverheid en het kabinet. Het kabinet stelt elk jaar € 100 miljoen beschikbaar om kinderarmoede tegen te gaan. Hiervan gaat € 85 miljoen naar de gemeenten. Het geld kan gebruikt worden voor bijvoorbeeld schoolspullen, sporten, muziekles en schoolreisjes.

2.2 Inrichting beleid in Schagen

Beleid vervat in Integraal Beleidskader Sociaal Domein en herijking minimabeleid in 2023

Zoals hierboven genoemd hebben gemeenten vrijheid om het armoede- en schuldenbeleid in te richten, naast het uitvoeren van verplichte landelijke taken. Uit de deskresearch en bestudering van de beleidsdocumenten komt deze vrijheid goed naar voren in de benadering van de gemeente Schagen. Dit is onder meer te zien aan de herijking van het minimabeleid in 2023. De twee belangrijkste ‘bouwstenen’ van het armoede- en minimabeleid zijn:

- 1 Het Integraal Beleidskader Sociaal Domein 2021 – 2025;
- 2 De herijking van het minimabeleid in 2023.

Het Integraal Beleidskader Sociaal Domein (hierna: beleidskader) is het overkoepelende beleidskader voor het beleid van het sociaal domein in Schagen. Het document bevat de uitgangspunten waaruit de gemeente Schagen werkt, hoe de toegang naar het sociaal domein is geregeld en wat de ambities op verschillende terreinen zijn. Ook wordt in de inleiding summier aangegeven wat de uitdagingen zijn in het sociaal domein en wat dit betekent voor de gemeentelijke dienstverlening, zonder dat hierover in veel detail wordt getreden. Er worden vijf inhoudelijke terreinen nader uitgewerkt, namelijk:

- 1 Het preventieve aanbod;
- 2 Werk en participatie;
- 3 Gezond en veilig opgroeien;
- 4 Wonen in een veilige en gezonde omgeving;
- 5 Inkomen en schulden.

Voor het armoede- en minimabeleid is dit laatste inhoudelijke onderdeel het meest relevant. De gemeente introduceert het beleid als volgt: *“Voor de inwoners financiële hulp nodig hebben, omdat ze het anders niet redden, blijven er in het kader van het armoedebeleid en bijzondere bijstand een aantal voorzieningen voorhanden. Ook hierbij leggen wij het accent op de voorkant van de keten: zoveel mogelijk aandacht voor preventie en een goede informatievoorziening en communicatie over de mogelijkheden. Hierbij sluiten wij aan op de behoeften en het bereiken van de verschillende doelgroepen. Voor de mensen die het echt niet redden is er de ondersteuning van de Voedselbank en het Noodfonds¹.”*

¹ Let op: Men bedoelt hier het Noodfonds Schagen en niet het Tijdelijk Noodfonds Energie van de Rijksoverheid.

In dit hoofdstuk zijn ook direct de uitvoerende taken verwerkt als ambities. Een specifiek uitvoeringsplan of uitvoeringsagenda kent de gemeente niet voor dit beleidsterrein. Het overkoepelende doel voor het armoede- en minimabeleid is dat inwoners financieel en sociaal maatschappelijk zelfredzaam zijn (of dat worden) en waar mogelijk werken. Voor inwoners die dit (tijdelijk) niet redden zijn er verschillende regelingen en vangnetten die beschreven (en uitgevoerd) worden. Op inkomensgebied is dit vanuit de gemeente onder andere de (bijzondere) bijstand en collectieve ziektekostenverzekering. Daarnaast zorgen het Noodhulpfonds en de Voedselbank voor een aanvullend vangnet. Op het gebied van meedoen aan de samenleving is het mogelijk om voor kinderen, volwassenen en ouderen een vergoeding van €350 aan te vragen, bijvoorbeeld voor deelname aan sport en cultuur. Tot slot worden activiteiten op het gebied van schuldhulpverlening beschreven. Een overzicht van de benoemde ambities ten aanzien van inkomen staan hieronder opgenomen. Over de activiteiten die volgen uit deze ambities meer in het volgende hoofdstuk.

Tabel 2.1 Overzicht ambities ten aanzien van inkomen en armoede

Nr.	Doelen Schagen inkomen (Integraal Beleidskader Sociaal Domein, 2021, hoofdstuk 8)
1	Wij informeren en stimuleren je om geld te reserveren. Alle aanvragen bijzondere bijstand toetsen wij op rechtmatigheid.
2	Als je een laag inkomen hebt, heb je een geschikte zorgverzekering die aansluit op jouw behoefte. De door ons geboden collectieve zorgverzekering is één van de mogelijkheden.
3	Jij als ouder(s) met kinderen met een inkomen dat fluctueert tussen de bijstandsnorm en 110% van de bijstandsnorm, weten we te bereiken met het Kindpakket.
4	Jij als 65-plusser met een inkomen van maximaal 110% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm, weten we te bereiken met een Meedoenbudget voor 65-plussers.
5	Jij hebt dagelijkse drie gezonde maaltijden en een dak boven je hoofd. Als jij voldoet aan de landelijke criteria om in aanmerking te komen voor een voedselpakket en jij wilt een pakket, dan ontvang jij deze.

Herijking van het minimabeleid in 2023

Het Integraal Beleidskader Sociaal Domein bevat op hoofdlijnen het doel, de ambities en (summier) de uitdagingen op het gebied van inkomen en schulden. Doelgroepen worden hierin wel beschreven, maar een probleemanalyse (volledig of per doelgroep) is niet aanwezig. Er is tot op zekere hoogte inzicht in de omvang van de doelgroepen. Wensen van deze doelgroepen zijn in kaart gebracht door signalen van wijkteamconsulenten op te halen. Een uitgebreid onderzoek is niet uitgevoerd. In 2023 is besloten om over te gaan tot een herijking van het minimabeleid. De notitie die volgde uit deze herijking geeft een vollediger beeld van het gemeentelijk minimabeleid van Schagen. Er is aandacht voor de samenhang met het beleidskader, verschillende doelgroepen (aantallen en bereik van regelingen), recente ontwikkelingen (o.a. energiecrisis) en de financiële impact van de voorgestelde wijzigingen.

Het coalitieprogramma, de conclusies uit de evaluatie van het Geluksbudget (uit 2021), de uitwerking van diverse moties uit de raad en veranderd Rijksbeleid zijn aanleiding geweest om een deel van het minimabeleid te herzien. Uit deze evaluatie kwam bijvoorbeeld naar voren dat het Geluksbudget onvoldoende aansloot bij het doel en de behoeften van inwoners. In de gemeenteraad was een motie ingebracht om de inkomensnorm voor minimaregelingen te verhogen naar 130% en de vermogenstoets te laten vervallen.

Het doel was van de herijking was een duidelijker, overzichtelijker en laagdrempeliger minimabeleid. Dit is gedaan op drie manieren:

- 1) Het Geluksbudget is vervangen door het Meedoenbudget. Bij het Geluksbudget moesten aanvragers aantonen dat zij in een sociaal isolement zitten en dat de aanvraag helpt dit te doorbreken. Dit lukte niet iedere aanvrager, terwijl de noodzaak voor deelname aan activiteiten wel aanwezig was. Ook voor de uitvoering was het lastig om de mate van het sociale isolement te beoordelen. Het Meedoenbudget heeft deze eisen versoepeld. Deze gaat er vanuit dat inwoners met een laag inkomen onvoldoende middelen hebben voor activiteiten en biedt sneller toegang tot deze activiteiten. Het bedrag wat aangevraagd kan worden is verlaagd van 500 euro naar 350 euro.
- 2) De inkomensnormen voor de verschillende regelingen zijn geharmoniseerd. Deze zijn op 120% bepaald, uitgezonderd de collectieve ziektekostenverzekering, die op 130% staat. Dit is gedaan om de duidelijkheid voor inwoners te vergroten. Het moet met deze eisen duidelijker worden waar inwoners wel en geen recht op hebben. In het verleden varieerde de inkomenseis tussen de 110% en 130% voor de verschillende regelingen. Zo was de eis 130% voor het Geluksbudget, maar 110% voor het Kindbudget. Dit leidde tot onduidelijkheid bij inwoners.
- 3) Versterken van de randvoorwaarden voor het minimabeleid. Waaronder het vergroten van het bereik van de regelingen. Onder andere door de informatievoorziening te bundelen, de wijkteams, raadslieden en andere maatschappelijke organisaties beter te positioneren en bestaande cliënten beter te wijzen op aanvullende inkomensondersteuning.

Schuldhulpverlening en vroegsignalering uitgevoerd door consulenten gemeente

Schuldhulpverlening aan inwoners bestaat uit twee taken voor gemeenten. Zij zijn enerzijds verplicht om inwoners te helpen met schulden die inwoners zelf niet kunnen oplossen. Wanneer een inwoner aan de voorwaarden voldoet starten gemeente en inwoner een minnelijk traject. Anderzijds hebben gemeenten sinds 1 januari 2021 een wettelijke taak met vroegsignalering van schulden, door de gewijzigde Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Dit houdt in de praktijk in dat wanneer organisaties als woningstichtingen, zorgverzekeraars en nutsbedrijven een betalingsachterstand van een inwoner opmerken, zij dit als signaal doorgeven aan de gemeente. Het is vervolgens aan de gemeente om na te gaan of hulp aan deze inwoner noodzakelijk is. Doel is preventiever op te treden en schulden op te sporen voordat deze uit de hand lopen. In het beleidskader staan de ambities ten aanzien van schulden en vroegsignalering weergegeven. Zie hiervoor de tabel hier op de volgende pagina.

Tabel 2.2 Overzicht ambities ten aanzien van schulden

Nr.	Doelen Schagen schuldhulpverlening (Integraal Beleidskader Sociaal Domein, 2021, hoofdstuk 8)
1	Voorkomen is beter dan genezen. Naast de inzet op trajecten van schuldhulpverlening richten wij ons op preventie en vroegsignalering.
2	Wij verbreden het preventief aanbod gericht op de verschillende doelgroepen.
3	In een zo'n vroeg mogelijk stadium (vroegsignalering) - als jij een betalingsachterstand hebt van 2 maanden - krijgen wij een signaal van energie en waterleveranciers en de Wooncompagnie over je betalingsachterstanden.
4	Voor 1 juli 2021 hebben wij een proces van vroegsignalering opgezet en ingericht. Dit proces moet ertoe leiden dat wij sneller en beter hulp kunnen verlenen waardoor wij het hebben van schulden uit de taboesfeer halen.

2.3 Armoede in cijfers

Kleine, maar saamhorige gemeente

De gemeente Schagen wordt in de interviews geschetst als relatief klein en gemiddeld, met veel eigenschappen van een dorpse gemeente. Ook als men kijkt naar de aanwezigheid van bijzondere doelgroepen, zoals statushouders. Er zijn veel verschillende kernen waar sprake is van veel saamhorigheid, waar inwoners elkaar gemakkelijk kunnen bereiken. Hierdoor is er ook veel bereidwilligheid elkaar te ondersteunen als dat nodig is, waardoor men ook niet altijd een beroep op de gemeente of maatschappelijke organisaties doet.

Gemeente brengt doelgroep in kaart met behulp van CBS cijfers

Om de omvang van de doelgroep van het armoede- en minimabeleid in kaart te brengen maakt de gemeente gebruik van het CBS Urban Data Center. In de notitie met de herijking van het minimabeleid is een inschatting gemaakt van de omvang van de doelgroepen in 2023.

Tabel 2.3 Overzicht omvang doelgroep miniregelingen Schagen

Voorziening	Potentiële deelnemers (oude norm, inclusief %)	Potentiële deelnemers (nieuwe norm, 120%)
Individuele inkomensvoetstoel	900 (115%)	1.100
Kindpakket	430 (110%)	554
Geluksbudget (nu: Meedoenbudget)	2.300 (130%)	1.800
Ouderenbudget	600 (110%)	900
Collectieve ziektekostenverzekering	2.300 (130%)	1.800

Aantal huishoudens in armoede in Schagen licht afgenomen

Met behulp van gegevens van CBS Statline kan de omvang van de lagere inkomensgroepen in Schagen cijfermatig in beeld gebracht worden. Hierbij maken we gebruik van zowel de oude rekenmethode, als de nieuwe. Tabel 2.4 geeft het aantal huishoudens dat in armoede leeft weer, volgens de oude rekenmethode die gebruikt is voor de cijfers tot en met 2022.

In Schagen is het aantal huishoudens dat op het sociaal minimum leeft en in de inkomensgrenzen daarboven (licht) afgenomen. De groep met het laagste inkomen daalde van met ongeveer 100 huishoudens van +- 900 naar +- 800. De groepen met een inkomen tot respectievelijk 120% en 130% van het minimum werden met een vergelijkbaar aantal kleiner.

Tabel 2.4 Overzicht aantal huishoudens naar inkomensgrens in Schagen

	101%	110%	120%	130%
Schagen (2022)	800	1.400	1.800	2.200
2021	800	1.400	1.800	2.200
2020	900	1.400	1.900	2.400
2019	900	1.400	1.900	2.300

Armoede in aantal personen ook afgenomen sinds 2019

Tabel 2.5 geeft het aantal personen weer dat in armoede leeft. In Schagen is het aantal personen in 2022 ten opzichte van de drie jaar daarvoor licht afgenomen. We zien op alle inkomensgebieden een daling van het aantal personen.

Tabel 2.5 Aantal personen op % sociaal minimum

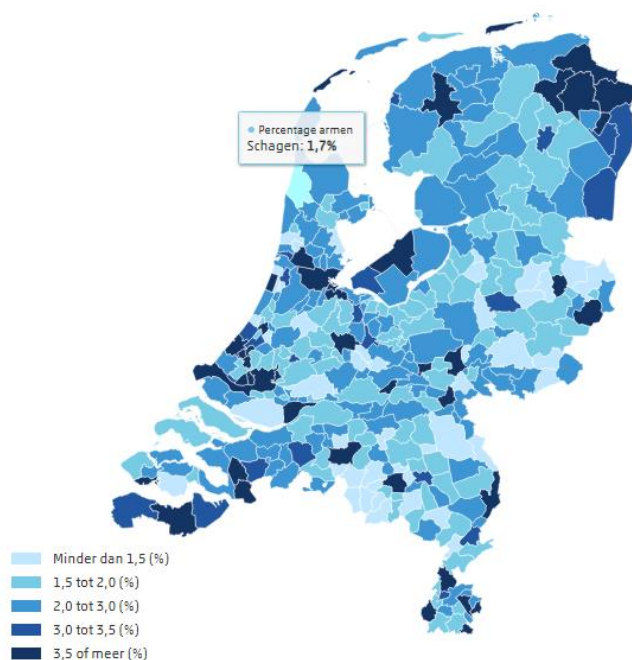
	101%	110%	120%	130%
Schagen (2022)	1.200	2.000	2.600	3.200
2021	1.300	2.100	2.700	3.400
2020	1.400	2.200	2.900	3.600
2019	1.400	2.100	2.800	3.600

Nieuwe meetmethode: Schagen behoort tot gemeenten met ondergemiddelde armoede

In onderstaande figuur staan de meest recent beschikbare cijfers over het armoedepercentage per gemeente weergegeven. Dit is op basis van de nieuwe meetmethode om armoede te berekenen². Te zien is dat het percentage armoede in Schagen relatief laag is ten opzichte van omliggende gemeenten en het Nederlands gemiddelde.

Figuur 2.1 Relatief aantal huishoudens op % sociaal minimum in 2023

Armoede in gemeenten, 2023



Gemeente	Schagen	Hollands Kroon	Den Helder	Bergen (NH)	Alkmaar	Nederland
% armoede	1,7%	2,2%	2,8%	2,2%	2,9%	3,1%

Ongeveer 200 tot 300 kinderen op laagste inkomensgrens in Schagen

De volgende tabel geeft het aantal minderjarige kinderen weer dat in armoede leeft. We zien een lichte afname van het aantal minderjarige kinderen op 120% en 130% van het sociaal minimum. Het aantal kinderen op het sociaal minimum is min of meer gelijk gebleven.

² In 2024 heeft het CBS een nieuwe methode gepresenteerd voor het meten van armoede in Nederland, waarbij niet alleen inkomen maar ook vermogen en werkelijke uitgaven aan wonen en energie worden meegenomen. Deze aanpak resulteert in lagere armoedecijfers en biedt een nauwkeuriger beeld van de financiële situatie van huishoudens. Meer informatie is hier te vinden: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/42/nieuwe-armoedemeting-540-duizend-mensen-arm-in-2023>

Tabel 2.6 Aantal minderjarige kinderen op % sociaal minimum

	101%	110%	120%	130%
Schagen (2022)	200	300	400	400
2021	300	400	500	500
2020	200	400	500	600
2019	200	400	500	600

Jaarlijks €9 miljoen begroot voor inkomensregelingen, vergelijkbaar met Hollands Kroon

Kijkend naar de uitgaven voor inkomensregelingen (taakveld 6.3) valt op dat Schagen een ongeveer vergelijkbaar bedrag per inwoner begroot als buurgemeente Hollands Kroon. De begrote kosten per inwoner liggen iets hoger in Schagen. De gemeente Bergen begroot relatief gezien nog iets meer per inwoner dan Schagen en Hollands Kroon.

Tabel 2.7 Financiën inkomensregelingen van Schagen en twee regiogemeenten in 2023 (bron: waarstaatjegemeente.nl)

	Schagen	Hollands Kroon	Bergen (NH)
Begrote lasten inkomensregelingen 2023 (taakveld 6.3) (€1.000)	9.059	8.859	6.772
Begrote lasten inkomensregelingen per inwoner (€1.000)	0.19	0.18	0.23
Begrote lasten inkomensregeling per personen op 101% van het wettelijk sociaal minimum (€1.000)	7.55	6.8	7.52
Begrote lasten inkomensregeling per personen op 120% van het wettelijk sociaal minimum (€1.000)	3.48	3.16	3.76
Inwoners	47.744	49.522	29.932
Gemiddeld inkomen per inwoner (€)	€30.200	€29.000	€35.900
Aantal personen op 101% van sociaal minimum	1.200	1.300	900
Aantal personen op 120% van sociaal minimum	2.600	2.800	1.800

3 Praktijk en uitvoering

In dit tweede hoofdstuk kijken we naar de wijze waarop het beleid achter armoedebestrijding en schuldhulpverlening doorwerkt naar de praktijk.

3.1 Overzicht ondersteuning in Schagen

Beschikbare ondersteuning voor minima

Als we kijken naar activiteiten die vallen onder armoede- en minimabeleid dan zijn er grofweg vier verschillende vormen van ondersteuning te onderscheiden. Dit zijn:

- 1 Directe inkomensondersteuning en uitgifte van goederen;
- 2 Signaleren van – en helpen bij – schulden;
- 3 Ondersteuning bij thuisadministratie en op orde brengen financiële zaken;
- 4 Ondersteuning om meedoen aan de samenleving te bevorderen.

De eerste twee onderdelen zijn vervat in de wettelijke taken van een gemeente. De andere twee onderdelen hebben raakvlakken met het sociaal domein. Een gemeente heeft hier meer beleidsvrijheid en wordt daarbij ook vaak ondersteund door maatschappelijke organisaties die actief zijn in het sociaal domein. In de onderstaande tabel presenteren wij een (beknopt) overzicht van de verschillende activiteiten op de vier terreinen.

Tabel 3.1 Overzicht activiteiten armoede- en minimaregelingen in Schagen

	Inkomens- ondersteuning	Schuldhulp- verlening	Ondersteuning administratie	Ondersteuning meedoen
Gemeente Schagen	Inkomensondersteuning zoals (bijzondere) bijstand, IIT, studietoelage, energiemaatregelen	Vroegsignalering schulden, uitvoering taken Wgs	Hulp van consultants wijkteam	Kindpakket
Volwassenenfonds				Meedoenbudget (18+ en 65+)
Noodhulpfonds	Renteloze lening bij noodgevallen			
Voedselbank	Voedselpakketten			
Zijper Bewindvoering		Beschermingsbewind	Budgetbeheer	
MEE & De Wering			Begeleiding bij omgaan met geld, schulden, belastingen, aanvragen ondersteuning, juridische ondersteuning	
Wonen Plus Welzijn			Hulp van vrijwilligers (advies, klussen, reparaties)	
Humanitas			Thuisadministratie, Get A Grip, Financieel café	
Stichting Jeugdontbijt	Uitgifte ontbijt aan schoolgaande kinderen			
Nibud			Budgetbeheer	

Inwoners ontvangen een overzicht van beschikbare regelingen via de Geldgids

Recentelijk heeft de gemeente een zogenaamde Geldgids verspreid onder de inwoners. In de Geldgids staat een laagdrempelig overzicht van alle regelingen en waar deze aan te vragen zijn. Inwoners kunnen regelingen ofwel direct bij de gemeente aanvragen (via de website of het wijkteam) of via zogenaamde intermediairs. Dit zijn maatschappelijke organisaties die de hulpvraag van de inwoner doorzetten naar de gemeente en voor hen de aanvraag doen. De gids is beschikbaar op verschillende belangrijke plekken binnen de gemeente. Denk daarbij aan de bibliotheek van Schagen, Wonen Plus Welzijn, Humanitas, of direct de gemeente. Mensen die al gebruikmaken van een regeling kregen de gids thuisbezorgd.

3.2 Uitvoering van beleid door de gemeente

Gemeente Schagen kent geen uitvoeringsplan vanwege beleidsarme aanpak

Naast het Integraal Beleidskader met het doel en de ambities en de herijking van het minimabeleid zijn er geen andere vastgelegde beleidsdocumenten. Voor de ambtelijke organisatie is dit een beleidsarme aanpak. Dit moet zorgen voor duidelijkheid en overzichtelijkheid en was één van de uitgangspunten bij de vaststelling van het beleid. De doorvertaling van beleid naar de praktijk naar de consultants vindt plaats via werkinstructies. De werkinstructies zijn opgesteld door de kwaliteitsmedewerkers.

Maatwerk en ruimhartig beleid schuurt soms met juridische kaders

Zowel de ambtelijke organisatie als maatschappelijke organisaties beschrijven Schagen als een ruimhartige en sociale gemeente waar veel aandacht is voor armoede en minima. Zij benoemen onder andere de hoeveelheid voorzieningen, het integrale beleidskader en aanpak, de korte lijnen binnen de gemeente, vroegsignalering en de samenwerking met diverse (maatschappelijke) organisaties als positieve punten binnen de uitvoering. Toch zijn er ook verbeterpunten genoemd gedurende de interviews met ambtelijke betrokkenen en maatschappelijke stakeholders. Hieronder benoemen wij enkele benoemde knelpunten in de uitvoering. De eerste twee van deze knelpunten komen niet zozeer voort uit de uitvoering zelf, maar zijn meer politiek van aard.

- Definitie van ruimhartigheid. Wat precies ruimhartig beleid is, verschilt per gesproken persoon. Waar de een het ruimhartig vindt als de inkomensnormen op 120% geharmoniseerd zijn, daar zijn anderen van mening dat deze op meer onderdelen dan de collectieve ziektekostenverzekering op 130% had kunnen worden.
- Verlaging van uit te keren bedrag bij het Meedoenbudget. Eenzelfde discussie is te voeren over de verlaging van het Meedoenbudget van €500 naar €350. Sommigen vinden het ruimhartig dat dit budget voor een grotere groep inwoners toegankelijk is geworden, anderen vinden het jammer dat het budget per inwoner verlaagd is.
- Leveren van maatwerk versus rechtmatigheid. Een uitvoeringskwestie die in Schagen speelt, net als in veel andere gemeenten, is dat het willen leveren van maatwerk kan botsen met de toets op rechtmatigheid. Leveren van maatwerk vereist flexibiliteit en aanpassing van regels op de unieke omstandigheden van inwoners. Rechtmatigheid gaat om een correcte interpretatie van wetgeving. Dit kan zowel voor inwoners als uitvoeringsprofessionals tot uitvoeringsdilemma's leiden. De aanvraag bij het Geluksbudget dat de inwoner moest aantonen dat deze in een sociaal isolement zit, is hier een goed voorbeeld van. Voor de inwoner is het moeilijk om aan te tonen, voor de professional is het moeilijk om dit te beoordelen.

De eenmalige Energietoeslag uit 2023 kende een groot bereik. Naar schatting van de gemeente maakte ongeveer 90 procent van de potentiële doelgroep hier gebruik van. Ook in andere gemeenten ligt het bereik van deze regeling (veel) hoger dan het bereik van andere minimaregelingen. Dit komt onder andere doordat er vanuit de Rijksoverheid en in de media veel aandacht voor deze toeslag. Daarnaast was het een betrekkelijk eenvoudige regeling: inwoners tot 120% van het maximuminkomen (gelijk aan de overige inkomensnormen) konden zonder vermogenstoets eenmalig €1.300 euro ontvangen. Dit is hoger dan het door het Rijk aangehouden bedrag van €800.

Medewerkers wijkteam zijn tevreden met integrale werkwijze en organisatie

Medewerkers van het wijkteam zijn tevreden over de huidige werkwijze en zijn tevreden met de korte lijntjes, het integrale werken en de verschillende specialismen die zijn vertegenwoordigd in de wijkteams. Het uitwerken van de hulpvraag van een inwoner wordt breed ingestoken. Wat daarbij helpt is dat de consultants naar eigen zeggen snel informatie van andere beleidsterreinen kunnen opvragen, waardoor zo goed mogelijk naar een hulpvraag van een inwoner wordt gekeken. Op deze manier is er veel kennisoverdracht onderling en zijn medewerkers door casuïstiek goed op de hoogte wat er speelt. Een consultant licht toe: *“We hebben heel veel bewegingsruimte als consultant. In ons team van vier gaat ook iedere aanvraag door de casuïstiek. Iedereen weet wat er speelt bij elkaar”*.

Het bespreken van de casuïstiek bevordert de integrale aanpak. Er wordt gewezen op andere mogelijkheden om inwoners ook op andere terreinen te ondersteunen dan waar de originele hulpvraag ontstond: *“Dan kan deze consultant, met goedkeuring van de inwoner bij het volgende gesprek een consultant Schuldhulpverlening meenemen. Zo wordt het voor de inwoner laagdrempeliger gemaakt om over de schulden te praten”*. Tegelijk wordt erkend dat werken met de menselijke maat (en de omgekeerde toets) een continu proces is, ook vanwege het personeelsverloop onder consultants. De scheidslijn tussen een strikte interpretatie van de regels en de menselijke maat is in sommige casuïstiek dun. Een consultant zegt: *“Daar kunnen we soms nog wat meer op verbeteren. Nog wat meer met elkaar kijken hoe we het wel kunnen bereiken, minder vanuit de regels maar vanuit de hulpvraag.”*

Vroegsignalering belangrijk bij voorkomen van escaleren schuldenproblematiek

De schuldhulpverlening wordt door consultants van de wijkteams zelf uitgevoerd. Dit varieert van vroegsignalering tot het opstarten van minnelijke schuldtrajecten. Deze vroegsignalering is sinds 2021 verplicht voor gemeenten. Het wijkteam ontvangt een signaal vanuit woningcorporaties of nutsbedrijven als er sprake is van een betaalachterstand. Er wordt vervolgens een benaderingswijze opgesteld om contact op te nemen bij de betreffende inwoner. Meestal wordt dit gedaan door een briefje door de bus te doen bij de inwoner met de oproep om contact op te nemen als deze persoon problemen ervaart. Bij inwoners die al bekend zijn bij de gemeente wordt in voorkomende gevallen ook gebeld door de consultant of legt deze een huisbezoek af. Een huisbezoek is daarbij wel een laatste contactpoging. De vroegsignalering biedt de consultant ook de mogelijkheid om te wijzen op andere hulp, voordat een situatie escaleert.

3.3 Samenwerking

Gemeente Schagen speelt zelf een centrale rol in uitvoering armoede- en minimabeleid

Gekeken naar de uitvoering van taken op het gebied van het armoede- en minimabeleid dan valt op dat de gemeente Schagen veel van de taken zelf uitvoert. Naast de verplichte wettelijke taken voeren consultants ook schuldhulpverleningstrajecten uit en kan ook het aanvragen van het Kindpakket bij de gemeente zelf. Andere gemeenten kiezen er soms voor om met maatschappelijke organisaties een 'Armoedepact' op te richten, waarbij zij periodiek overleggen en/of meer taken bij maatschappelijke organisaties als intermediairs beleggen. De gemeente Schagen kiest hier niet voor. Zij willen het veld met maatschappelijke organisaties vooral overzichtelijk houden. Daarom wordt samenwerking met sommige landelijk opererende organisaties zoals stichting Leergeld ook niet aangegaan. Een medewerker licht toe: *"Er zijn zoveel organisaties [op het gebied van armoedebestrijding] en hoe meer organisaties, hoe ingewikkelder het wordt voor een inwoner. Als gemeente kijken we kritisch naar het aantal organisaties en hetgeen wat zij aanbieden om het toegankelijk en overzichtelijk te houden. Daarmee voorkomen we ook overlap in activiteiten."* Ook moet een dergelijk pact volgens gemeentelijke medewerkers een doel hebben en niet enkel een overlegorgaan zijn. Dit omdat de lijnen op dit moment al kort (genoeg) zijn.

Een andere vorm van samenwerking met maatschappelijke organisaties die vaker voorkomt is het oprichten van een laagdrempelig aanvraag- en adviesloket buiten het gemeentehuis. Een dergelijke organisatie of samenwerking tussen maatschappelijke organisaties kent de gemeente Schagen niet. Medewerkers van de gemeente Schagen geven in interviews aan dat zij nog geen noodzaak hebben gezien voor het inrichten van een informeel advies- en aanvraagloket. Er is een pilot geweest met een informeel inloopspreekuur in Warmenhuizen, maar het is niet duidelijk geworden waar de voorkeur van de inwoners ligt. Een deel waardeert deze mogelijkheid, maar volgens geïnterviewde medewerkers geven veel inwoners alsnog de voorkeur aan een aanvraag in het gemeentehuis. Een verklaring heeft de gemeente hier niet voor, omdat de gedachte voorafgaand aan de pilot was dat inwoners het mogelijk prettiger vinden om naar een laagdrempelig loket te gaan.

Samenwerking met maatschappelijke organisaties geïntensiveerd

De gemeente Schagen wordt door de meeste maatschappelijke organisaties gezien als een toegankelijke en betrokken partner. De organisaties benadrukken voornamelijk dat hun contacten bij de gemeente makkelijk te bereiken zijn, goede sparringpartners zijn, goed luisteren en meedenken. In de interviews met de ambtelijke organisatie en de maatschappelijke organisaties wordt aangegeven dat de samenwerking tussen de partijen in de afgelopen jaren is geïntensiveerd en verbeterd. De verschillende partijen weten elkaar beter te vinden en inwoners door te verwijzen wanneer een organisatie iemand niet kan helpen. Een medewerker licht toe: *"Het is duidelijker afgebakend. Bijv. administratie dat ligt bij Humanitas, als het niet lukt dan schakelen ze wel door naar het wijkteam. Zij houden zich echt aan het voorliggend stukje, trekken gelijk aan de bel als het niet zo is. Daarom zijn die korte lijntjes heel fijn. Als je dat niet hebt, dan gaat het misschien in elkaars vaarwater zitten. Hier hebben we de anderhalf jaar terug de toegang op ingericht, gesprekken gevoerd en kennisgemaakt met elkaar. Dan loopt de samenwerking ook beter en meer organisch."*

Een concrete verbeteractie die is doorgevoerd is rond de schuldhulpverlening. Humanitas kreeg, ondanks dat zij kunnen helpen met de Thuisadministratie, relatief weinig hulpvragen doorgestuurd uit de gemeente. Dit terwijl de consultants Schuldhulpverlening een grotere caseload hadden met relatief eenvoudige vragen. Door de korte lijnen is afgesproken dat Humanitas vaker ingezet wordt. Bijvoorbeeld na signalen door vroegsignalering. Dit werkt voor beide partijen (gemeente en Humanitas) beter. Een ander resultaat van de geïntensiveerde samenwerking is de introductie van de Geldgids, waar zowel maatschappelijke organisaties als de gemeente een bijdrage aan leverden.

Ook de Adviesraad Sociaal Domein is positief over de samenwerking met de gemeente: *“Ik kan niet voor alle werkgroepen spreken. Maar in de werkgroep waar ik zit, wordt de samenwerking met de gemeente goed ontvangen. Ik heb goed contact met de beleidsambtenaar. Als er dingen op stapel staan word ik ook op tijd geïnformeerd. Ook de wethouder heeft altijd een luisterend oor en heeft goede dossierkennis. Dus dat ervaar ik als heel positief.”*

Gemeente Schagen zoekt met Hollands Kroon, Den Helder en Texel regionale samenwerking op

In de herijking van het minimabeleid heeft de gemeente Schagen een vergelijking gemaakt met de drie buurgemeenten. In de interviews wordt aangegeven dat de regionale samenwerking steeds meer wordt opgezocht. De samenwerking met de regiogemeenten komt voor uit de periode van de coronacrisis, met de invoering van tijdelijke noodmaatregelen om ondernemers en huishoudens te ondersteunen (via de Tozo en de TONK). De gedachte is dat bij dergelijke situaties een regionale aanpak effectiever is en gemeenten niet ‘zelf het wiel (opnieuw) hoeven uit te vinden’.

In eerste instantie gaat dit nog om het uitwisselen van goede ervaringen en kennis. Bijvoorbeeld over jurisprudentie rond maatwerk en rechtmatigheid. Op termijn kan dit ook leiden tot een intensievere samenwerking. Denk hierbij aan de invoering van een regionale pas waarmee inwoners korting kunnen krijgen op sportieve of culturele activiteiten. Op dit moment staat dit initiatief echter nog in de kinderschoenen, mede door de zeer recente herijking van het minimabeleid en de introductie van het Meedoenbudget.

4 Monitoring en resultaten

Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op het bereik, wijze van monitoren en de bereikte resultaten.

4.1 Gebruik van armoede- en minimaregelingen

Hieronder geven we een aantal cijfers van het gebruik van diverse armoede- en minimaregelingen in Schagen. Deze geven inzicht in het totaal aantal inwoners dat gezien wordt en in beeld is bij de gemeenten. De cijfers baseren we op de cijfers die zijn gebruikt bij de herijking van het minimabeleid en enkele aangeleverde cijfers over het gebruik van het Meedoenbudget en de Energietoeslag.

Exacte effecten nieuwe beleid nog moeilijk vast te stellen

Doordat de herijking van het minimabeleid eind 2023 plaatsvond, is het moeilijk om op dit moment al de effecten van het nieuwe Meedoenbudget vast te stellen. Het is onduidelijk of de inwoners het nieuwe Meedoenbudget al (voldoende) kennen waardoor de doelen, zoals het vergroten van het bereik, behaald worden. Initiatieven zoals de Geldgids zijn ook van recente datum (oktober 2024), waardoor het effect waarschijnlijk pas over enige tijd zichtbaar zal zijn³.

Als we kijken naar de cijfers uit de herijking van het minimabeleid dan valt op dat het bereik van het voormalige Geluksbudget en Ouderenbudget relatief laag is (respectievelijk 6% en 1%). Dat het bereik laag is, heeft volgens gesproken medewerkers van de gemeente Schagen onder meer te maken met de als ingewikkeld ervaren eisen, die aan deze regelingen werden gesteld. Bovendien was het, zo blijkt uit de interviews, maar de vraag of met het Geluksbudget ook de juiste personen werden bereikt. Een gesproken consultant licht toe dat jaarlijks dezelfde personen het Geluksbudget aanvragen. Het werd daarmee volgens deze consultant geen budget om iemand uit zijn of haar isolement te halen, maar vooral een extra potje om de sport te kunnen betalen. Aangegeven is dat dit geen probleem was, maar deze ontwikkeling was ook niet in lijn met het doel van het Geluksbudget. Het nieuwe Meedoenbudget staat open voor een breder bereik aan inwoners. Hoewel nog niet duidelijk is of het bereik groter is, is het wel aannemelijk dat de beschikbare gelden voor de juiste doeleinden ingezet worden.

Tabel 4.1 Overzicht bereik minimaregelingen Schagen in herijking minimabeleid uit 2023

Voorziening	Potentiële deelnemers (oude norm, inclusief %)	Bereik 2021 (oude norm)	Potentiële deelnemers (120% norm)	Bereik 2023 (nieuwe norm) ⁴
Individuele inkomenstoeslag	900 (115%)	51%	1.100	n.b.
Kindpakket	430 (110%)	64%	554	71%
Geluksbudget (nu: Meedoenbudget)	2.300 (130%)	6%	1.800	6%
Ouderenbudget	600 (110%)	1%	900	6%
Collectieve ziektekostenverzekering	2.300 (130%)	38%	1.800	52%

³ Zie: <https://www.rodin.nl/schagen/nieuws/413185/de-geldgids-het-overzicht-van-alle-regelingen>

⁴ Inschatting op basis van cijfers in jaarstukken 2023. Het gemelde gebruik in de jaarstukken is afgezet tegen de potentiële deelnemers in deze tabel (120% norm).

Indicatoren en kengetallen genoemd in Integraal Beleidskader, gewenste bereik niet behaald

Het Integraal Beleidskader Sociaal Domein bevat een drietal indicatoren met betrekking tot het beoogde bereik. Deze staan hieronder in de tabel weergegeven. Als we de bereikcijfers uit de herijking van het minimumbeleid naast de doelen leggen dan zien we dat het bereik bij de meedoenregelingen (Kindpakket en Ouderenbudget) achterblijven, al is het bereik van het Kindbudget in 2023 wel gegroeid ondanks dat de groep potentiële gebruikers ook is gegroeid. Met name het Ouderenbudget lijkt vrijwel onbekend bij de doelgroep. Medewerkers van de gemeente erkennen dat het Ouderenbudget beter gebruikt kan worden. Verklaringen die zij hebben is dat de doelgroep het budget niet nodig heeft of dat er te weinig ruchtbaarheid aan is gegeven.

Tabel 4.2 Bereik drie regelingen vergeleken met doelen in IBK Sociaal Domein

Voorziening	Beoogde bereik (2023)	Bereik 2023 (oude norm)
Kindpakket	80%	64%
Ouderenbudget	30%	1%
Collectieve ziektekostenverzekering	38%	38%

Tegelijk is er wel een en ander onduidelijk aan het bereik van het Kindpakket. Recente cijfers van het Kindpakket laten zien dat er 400 kinderen zijn geholpen met deze voorziening⁵. Uit CBS cijfers blijkt dat er ongeveer 400 kinderen in de inkomenscategorie tot 120% behoren. Dit betekent dat het Kindpakket nagenoeg volledig wordt gebruikt. In het gesprek met de wethouder is dit ook bevestigd door de wethouder, die aangaf dat het budget voor het Kindpakket nagenoeg volledig wordt gebruikt. In de herijking van het minimumbeleid rekent de gemeente echter met een potentiële doelgroep van 554 kinderen. Dit zou betekenen dat er nog ruimte is, budgettair gezien. Onduidelijk is hoe groot de potentiële groep precies is.

Achtergrond bij niet bereiken van inwoners

De Rijksoverheid⁶ heeft in 2021 een literatuurstudie gedaan naar redenen waarom de overheid inwoners niet bereikt. Samengevat komt dat omdat er sprake is van een mismatch tussen de middelen en kanalen die de (Rijks)overheid inzet en de middelen en kanalen die de burgers gebruiken. Een andere oorzaak is dat de informatie en dienstverlening ontoegankelijk, onbegrijpelijk of onherkenbaar is.

Met de keuze van de communicatiekanalen sluit de (Rijks)overheid sommige mensen uit. Zo zijn er mensen die geen computer, internet of tv hebben of gebruiken (1 miljoen Nederlanders). De (Rijks)overheid slaagt er ook niet altijd in om met de informatie en het beeldgebruik goed aan te sluiten op de behoeften van de mensen die we willen bereiken en om een boodschap empathisch over te brengen. Het gaat hierbij om zowel woordgebruik, beeldgebruik als om bejegening vrij van stereotyperingen. De Rijksoverheid berekende op landelijk niveau dat door het niet bereiken van deze inwoners 5% tot 35% van de mensen die recht hebben op (landelijke) voorzieningen hier geen gebruik van maken.

⁵ Zie: <https://noordkopcentraal.nl/400-kinderen-geholpen-met-kindpakket/>

⁶ <https://www.communicatierijk.nl/documenten/publicaties/2022/11/11/update-literatuurstudie-mensen-de-rijksoverheid-niet-bereikt>

Verstreckte pakketten Voedselbank iets onder landelijk gemiddeld, in lijn met beeld armoede

Daarnaast is er een doel opgenomen in het beleidskader dat het aantal verstreckte voedselpakketten in 2022 op het landelijke gemiddelde zit. Als we kijken naar de jaarcijfers van de Voedselbank uit 2022⁷ dan zien we dat over 519 uitgiftepunten 49.198 huishoudens zijn geholpen. Dit maakt een gemiddelde van 95 huishoudens per uitgiftepunt. De Voedselbank Kop van Noord schat het aantal geholpen gezinnen uit Schagen op ongeveer 60 tot 70. Daarmee ligt het aantal geholpen huishoudens lager dan het landelijk gemiddelde. Tegelijk is het aandeel huishoudens in armoede in Schagen ook lager dan landelijker gemiddeld, waardoor verwacht mag worden dat er minder huishoudens dan gemiddeld worden geholpen.

4.2 Monitoring van armoede

Medewerkers gemeente erkennen dat monitoring beter kan

De onduidelijkheid over het bereik van het Kindpakket lijkt binnen de gemeente geen op zichzelf staand incident. Medewerkers van de gemeente Schagen erkennen in meerdere gesprekken dat monitoring van (in dit geval) het minimabeleid voor verbetering vatbaar is. Er is te weinig grip op de voortgang van de doelen, het blijft ‘lastig om de feiten goed boven water te halen’. Cijfers over in- en uitstroom ontbreken bijvoorbeeld. Er zijn twee veel genoemde oorzaken hiervoor:

- 1 De invoer van gegevens was te diffuus. Verschillende medewerkers hanteerden eigen werkwijzen bij de registratie en het invoeren van gegevens in de beschikbare systemen. Dit zorgt voor moeilijkheden bij de interpretatie van de gegevens.
- 2 Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar in de formatie om de data op te halen, waar nodig te corrigeren en te verbinden aan de doelen.

De situatie anno 2024 is volgens gesproken medewerkers wel verbeterd ten opzichte van enkele jaren geleden. Toen was er *“helemaal niks en was het heel lastig om überhaupt gegevens uit de systemen te halen”*, aldus een medewerker. Tegelijkertijd is dit geen onbekend probleem voor de gemeente Schagen op dit terrein. Bij een eerder onderzoek naar schuldhulpverlening door deze rekenkamer is al geconstateerd dat de informatiehuishouding en verantwoordingscyclus onvoldoende op orde is. Daardoor had de raad destijds, mede als gevolg daarvan, onvoldoende zicht en grip op de resultaten van schuldhulpverlening. Drie van de vier aanbevelingen hadden destijds dan ook betrekking op het verkrijgen van de juiste informatie om grip te houden op het onderwerp. Gekeken naar het aantal medewerkers dat inschat dat de monitoring voor (veel) verbetering vatbaar is, geeft aan dat er in de afgelopen jaren onvoldoende met deze aanbevelingen is gedaan.

De gemeente geeft desgevraagd wel aan dat er stappen zijn ondernomen om de informatiehuishouding op orde te brengen. Ook lichten ze toe dat er korte lijnen zijn binnen de gemeente en met maatschappelijke organisaties, om zo goed als mogelijk zicht te houden op de ontwikkelingen. Zij zien dus geen acute problematiek, maar erkennen wel dat verbetering mogelijk is. Enkele concrete stappen om verbetering te bewerkstelligen zijn het aannemen van een gegevensbeheerder die het op peil brengen van de monitoring in het takenpakket heeft en het standaardisering van het invoeren van gegevens.

⁷ <https://voedselbanknederland.nl/wp-content/uploads/2023/12/Feiten-en-Cijfers-per-31-12-2022-versie-29-12-2023.pdf>

Andere partijen geven in interviews evenwel aan dat het gebrek aan grip ‘vreemd’ is: *“Het [aanleveren van gegevens] gaat moeizaam af en toe. Ook de gemeente zegt dat ze niet altijd actuele gegevens hebben. Ze verbergen geen dingen, maar ze hebben het gewoonweg niet. [...] Ik weet niet hoe zet het geregeld hebben, maar vreemd vind ik het wel. De cijfers mogen best actueler voor de beleidsontwikkeling. Sinds een jaar of vijf is er behoorlijk veel veranderd.”*

Monitoring bij maatschappelijke organisaties

Als we kijken naar wat samenwerkingspartners aanleveren bij de gemeente om zicht te houden op de ontwikkelingen op dit beleidsterrein dan zien we dat over het algemeen de maatschappelijke organisaties redelijk zicht op hun bereik hebben. Hierbij focussen zij zich voornamelijk op de output. Dat wil zeggen het aantal geholpen mensen en verstrekte diensten. Hieronder een aantal voorbeelden van de wijze van monitoren door partners.

- **Humanitas** levert cijfers aan over het aantal vrijwilligers, deelnemers en activiteiten. Ze houden bij hoeveel gezinnen ze jaarlijks helpen, met een doelstelling van ongeveer 80 gezinnen. Humanitas merkt overigens op dat het aantal aanmeldingen is toegenomen door bredere samenwerking en verbeterde vroegsignalering.
- **MEE & De Wering** stelt jaarverslagen op met informatie over aantallen, problematieken en doorverwijzingen. Deze jaarverslagen worden gedeeld met de gemeente Schagen en daarna ook besproken.
- De **Voedselbank** heeft een zicht op het aantal gezinnen en personen dat ze helpen, ongeveer 100 tot 110 huishoudens in de Kop van Noord, waarvan meer dan de helft (geschat wordt: 60 to 70) uit Schagen. Ze monitoren ook de samenstelling van hun cliëntenbestand, waarbij opvalt dat ongeveer een derde tot de helft van hun cliënten statushouders zijn.
- **Wonen Plus Welzijn** houdt cijfers bij over het gebruik van hun diensten, waaronder het aantal aanvragen voor het Meedoenbudget en de ondersteuning bij energiarmede.
- **Zijper Bewindvoering** levert cijfers aan de gemeente en evalueert individuele casussen. Ze houden bij hoeveel cliënten uitstromen en hoeveel langdurig in begeleiding blijven.
- Het **Noodhulpfonds** houdt bij hoeveel aanvragen ze ontvangen en toekennen

Vroegsignalering van schulden heeft positief effect op schuldhulpverlening

Partners van de gemeente, zoals zorgverzekeraars, woningcorporaties, energie- en waterbedrijven geven door als inwoners een betalingsachterstand hebben. Consulenten van de gemeente proberen vervolgens in contact te komen met deze inwoners om te achterhalen wat er speelt. Een deel staat niet open voor hulp. Met de inwoners die openstaan voor hulp worden intakegesprekken ingepland om te bepalen wat voor soort hulp passend is.

De consulent betrokken bij schuldhulpverlening ziet dat de werkwijze met de vroegsignalering in de gemeente Schagen een groot positief effect heeft. Schulden worden sneller ontdekt, waardoor problematiek (relatief) overzichtelijk blijft en mensen korter in de schuld zitten. Ook kan er sneller doorverwezen worden naar informatie en advies, om de kans op recidive zo veel mogelijk te voorkomen. Bij grotere schuldenproblematiek komt men hier niet altijd aan toe omdat eerst de ergste schuldenproblematiek verholpen moet worden voordat aan een verbetertraject kan worden begonnen. De consulent licht toe: *“De vroegsignalering is wel de grootste ontwikkeling van de afgelopen jaren. We hebben veel minder lange trajecten nu. We hebben nu veel meer informatie en adviestrajecten in plaats van schuldhulptrajecten. Mensen uit de vroegsignalering hebben minder achterstanden en kunnen beter geholpen worden. De doorstroom is groter. Dat is fantastisch.”*

4.3 Ervaring inwoners in armoede

Hieronder presenteren we de resultaten van het enquêteren op straat en de online enquête via de mail naar inwoners is gestuurd. Het geeft een indicatief beeld van de tevredenheid van inwoners en welke problemen zij ervaren. De resultaten zijn vergeleken met bevindingen uit de interviews en beknopt aangevuld met landelijk onderzoek (zie blauwe kader).

Samengevat waardeert een ruime meerderheid van de inwoners de ondersteuning die zij krijgen. Zij zien verbeterpunten in de toegankelijkheid en de bekendheid van de verschillende regelingen. Dit is in lijn met de conclusies die de gemeente Schagen zelf al heeft getrokken in de herijking van het minimabeleid, namelijk dat het bereik vergroot kan worden en dat de inkomensnormen geharmoniseerd moeten worden voor meer duidelijkheid. Een opvallende uitkomst is dat zelfs inwoners die al gebruik maken of hebben gemaakt van een regeling en/of de bijstand niet alle regelingen kennen. Daarnaast lijkt het erop dat veel mensen (mogelijk) onterecht inschatten dat ze niet in aanmerking komen voor hulp, terwijl ze wel onder de inkomensgrens vallen en moeilijk rondkomen. Hierbij moet wel de voetnoot geplaatst worden dat sommige inwoners ook niet geholpen willen worden en eerst kijken of zij zelf een oplossing kunnen vinden.

Hieronder laten we puntsgewijs een aantal opvallende resultaten zien:

- Een op de tien van de mensen boven de inkomensgrens komt niet makkelijk rond. Van de mensen die via staatonderzoek zijn gesproken, heeft meer dan de helft (61%) een inkomen dat onder de gevraagd inkomensgrens ligt⁸. De rest (39%) heeft een inkomen dat hoger ligt. Een inkomen boven de grens betekent echter niet altijd dat iemand makkelijk rondkomt. Van de groep die boven de norm verdient zeg ruim een op de tien alsnog (zeer) moeilijk rond te komen. Een derde vindt het niet moeilijk en niet makkelijk.
- Energietoeslag bekendste regeling. Onderstaande tabel laat de bekendheid van verschillende regelingen zien. Wat opvalt is dat grotere landelijke initiatieven het meest bekend zijn onder de inwoners. Denk hierbij aan de Energietoeslag. Dit zijn ook de regelingen met het hoogste bereik. Daarna volgen inkomensondersteunende regelingen zoals de bijzondere bijstand, gevolgd door de Meedoenregelingen. Het minst bekend zijn specifieke regelingen, zoals de studietoeslag, en het Noodhulpfonds wat het laatste vangnet is voor inwoners.

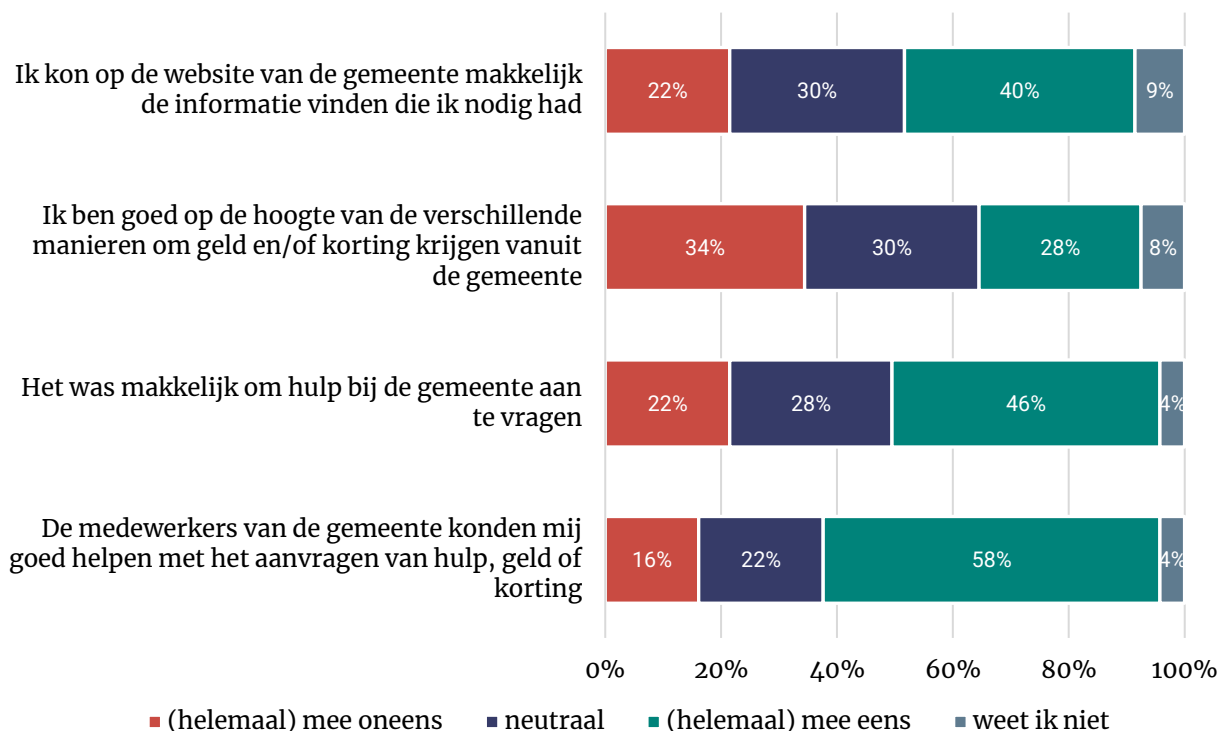
Tabel 4.2 Bekendheid regelingen (n=137)

	Ken ik niet (%)	Ken ik (%)
Eenmalige energietoeslag	24%	76%
Energiekado	30%	70%
Collectieve zorgverzekering	34%	66%
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	38%	62%
Bijzondere bijstand	41%	59%
Meedoenbudget	46%	54%
Kindpakket	47%	53%
Individuele inkomensvoetstuk	51%	49%
Individuele studietoeslag	65%	35%
Noodhulpfonds Schagen	68%	32%

⁸ In de vragenlijst zijn inkomensgrenzen van €1.700 voor alleenstaanden en €2.300 voor gehuwden/samenwonenden. Dit komt afgerond overeen met 120% van de bijstandsnorm exclusief vakantiegeld.

- Ook bij ontvangers van minimaregelingen niet alle mogelijkheden bekend. Mensen die gebruik maken, of in het verleden gebruik hebben gemaakt, van gemeentelijke ondersteuning zijn alsnog niet altijd bekend met alle verschillende regelingen, maar een kwart (28%) geeft aan hier goed van op de hoogte te zijn. Een grote groep (40%) vond het wel gemakkelijk om informatie op de website van de gemeente te vinden over de regelingen. Een op de vijf (22%) is het hier niet mee eens.
- Per saldo vindt een grotere groep inwoners informatie goed te vinden en hulp makkelijk aan te vragen. Vier op de tien vonden het makkelijk om informatie op de website van de gemeente te vinden. Een op de vijf (22%) is het hier niet mee eens. Het uiteindelijke aanvragen bij de gemeente vond bijna de helft (46%) eenvoudig, een op de vijf (22%) vindt dit niet.
- Inwoners zijn over het algemeen tevreden over de hulp die zij van gemeentelijke medewerkers ontvangen. Zes op de tien (58%) vinden dat zij goed geholpen zijn bij het aanvragen van een regeling. Bijna de helft (46%) vond het makkelijk om hulp te vragen bij de gemeente.
- Driekwart van de inwoners is bekend met de welzijnsorganisaties. Iedereen die deelnam aan het onderzoek, kreeg ook enkele vragen over welzijnsorganisaties. Een kwart gaf aan niet bekend te zijn met deze mogelijkheden, wat betekent dat driekwart één of meer organisaties wel kent. Van de mensen die er wel bekend mee zijn, geeft de helft aan wel eens gebruik te hebben gemaakt van hulp, advies en/of begeleiding. Mensen die (zeer) moeilijk rondkomen, zijn vaker kritischer over hoe goed zij terecht kunnen bij deze organisaties.

Figuur 4.1 Stellingen met betrekking tot aanvragen van een regeling bij de gemeente (n=93)



Acties van de gemeente Schagen in lijn met de behoeften van inwoners

Mensen konden toelichten wat er volgens hen goed gaat en wat er beter kan. De reacties lopen uiteen. Over het algemeen laten mensen zich zeer tevreden uit over het bestaan van de ondersteuning. Als het echter gaat over de toegankelijkheid en de werking van de regelingen, zijn mensen wat kritischer. Onderwerpen die eruit springen zijn:

- **Toegankelijkheid en bekendheid van regelingen:** Meerdere inwoners geven expliciet aan dat ze niet op de hoogte zijn van alle beschikbare regelingen. Er is behoefte aan betere voorlichting en duidelijkere communicatie. De een spreekt van meer “info in Jip en Janneke taal” en een ander geeft aan dat meer voorlichting wenselijk is, omdat er “voor mij persoonlijk heel veel schaamte was”. Verder adviseert iemand “met de aanvraag bijstand een overzicht van de andere regelingen ter beschikking [te] stellen.”
- **Persoonlijk contact:** Enkelen geven aan het persoonlijke contact bij het aanvragen te waarderen en hier ook zeker behoefte aan te hebben. Een enkeling heeft kritiek en zegt dat “het zo lang duurt voordat iemand terugbelt” en een ander vindt dat “vriendelijkheid en behulpzaamheid bij de gemeente vaak ver te zoeken is”.
- **Het Meedoenbudget:** opmerkingen over het Meedoenbudget zijn over het algemeen kritisch. Mensen vinden het systeem ingewikkeld en onpraktisch. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat reacties nog kunnen gaan over het inmiddels afgeschafte Geluksbudget.
- **Zorgen over toekomst:** inwoners benoemen ook vaak dat, hoewel zij blij zijn met de ondersteuning, zij zich zorgen maken over de toekomst vanwege stijgende prijzen. Daarbij benoemen meerderen dat de Energietoeslag nu wordt gemist.

Ipsos I&O onderzocht in oktober 2023 hoe Nederlanders aankijken tegen armoede en op welke manier het moeilijk rondkomen een onderwerp is dat binnen het eigen netwerk wordt besproken. Bijna een kwart (23%) van de Nederlanders vond het destijds het (zeer) moeilijk om rond te komen. Van de werkende Nederlanders vindt 17 procent het moeilijk rondkomen. Bij vier op de tien Nederlanders die moeilijk rondkomen is het bekend in hun omgeving dat ze hier moeite mee hebben. Bij een derde zou dit niet het geval zijn, voornamelijk omdat men er niet over praat door schaamte en het gevoel dat dit een persoonlijk probleem is. Slechts 1 procent van de Nederlanders die moeilijk rondkomen heeft er heel erg behoefte aan om vaker te praten met iemand over hun financiële problemen. Meer dan de helft (52%) heeft dit helemaal niet.

Mensen die (zeer) moeilijk rondkomen denken dat schaamte (78%) en de angst voor negatieve gevolgen een rol speelt om geen hulp te vragen (66%). Ook het gevoel dat iemand de eigen problemen moet oplossen (46%) en dat men niet weet waar terecht te kunnen (39%) speelt mee. Via een open vraag kon men aangeven wat de grootste drempel zou zijn bij het zoeken naar hulp via de overheid. De meeste mensen benoemen hier het wantrouwen dat er richting de overheid bestaat en de angst om geld weer terug te moeten betalen. Dit laatste is onder andere een gevolg van de Toeslagenaffaire.

Bijlagen

A Bijlagen

A.1 Normenkader

Norm	Toetsingscriteria
1. Doeltreffendheid	
De beleidsdoelstellingen zijn duidelijk beschreven	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente heeft zicht op de aard en omvang van de problemen van de verschillende doelgroepen• De gemeente heeft haar visie op armoedebeleid en beleid voor schuldhulpverlening helder geformuleerd• De doelstellingen en het beleid is doelgroepgericht• Doelstellingen sluiten aan bij landelijke ambities• Het beleid is flexibel genoeg om met plotselinge ontwikkelingen om te gaan
2. Doelmatigheid	
De beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd met de passende inzet van middelen	<ul style="list-style-type: none">• Er is een relatie te leggen tussen de kosten en de gerealiseerde doelstellingen• De uitvoeringskosten staan in verhouding tot het beschikbare programmabudget of tot het aantal inwoners• Inwoners zijn tevreden over de ondersteuning die zij krijgen.• Het bereik van de verschillende regelingen is naar tevredenheid.• Partners beoordelen de samenwerking met de gemeente als effectief en doelmatig
3. Monitoring en sturing	
De uitvoering van de activiteiten wordt structureel bijgehouden zodat deze bijdraagt aan verbeteren van beleid en uitvoering	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente heeft in het beleid vastgelegd op welke wijze en met welke frequentie het (tussentijdse) doelbereik wordt gemeten (monitoring van de uitgevoerde activiteiten, resultaten en effecten)• De monitoring wordt uitgevoerd zoals in het beleid staat vastgelegd• Het effect van de doelstellingen is inzichtelijk voor belanghebbenden binnen de gemeente
4. Rol van de gemeenteraad	
De gemeenteraad wordt voldoende in staat gesteld haar rol naar tevredenheid uit te voeren en pakt de mogelijkheid ook	<ul style="list-style-type: none">• Er zijn duidelijke afspraken over de vorm en frequentie van informatievoorziening en evaluatie richting raad• De raad is actief betrokken bij financiële beleidskeuzes• De raad is in staat zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren op basis van het geformuleerde beleid

A.2 Onderzoeksvragen en beleidstheorie

Beleid

- 1 Hoe ziet het armoedebeleid van de gemeente Schagen er uit? Welke uitgangspunten en instrumenten (landelijk/lokaal) liggen hier aan ten grondslag?
- 2 Welke doelen beoogt de gemeente Schagen te bereiken?
- 3 Is het beleid gebaseerd op een actuele probleemanalyse van (doelgroepen van) armoede?
- 4 Welke middelen zijn er beschikbaar en hoe verhouden die zich tot middelen van vergelijkbare gemeenten?

Inrichting en vetaling naar praktijk

- 5 Is het beleid vertaald naar een navolgbaar uitvoeringsprogramma?
- 6 Welke middelen zijn beschikbaar voor uitvoering van het armoedebeleid?
- 7 Biedt het beleid en de organisatie voldoende ruimte om in te spelen op snelle veranderingen binnen doelgroepen?
- 8 Welke rol hebben inwoners en ervaringsdeskundigen bij het opstellen en inrichten armoedebeleid in Schagen (gehad)?

Uitvoering

- 9 In hoeverre sluit het armoedebeleid aan bij maatregelen die door andere overheden worden geïmplementeerd?
- 10 Welke rol hebben andere lokale stakeholders in de uitvoering van het armoedebeleid? Is er sprake van overlap in activiteiten tussen de gemeente en lokale stakeholders?
- 11 Is er voldoende aandacht vanuit de gemeente voor het vergroten van het bereik van de regelingen?
- 12 Is er sprake van een integrale werkwijze en is het mogelijk (financiële) problemen bij inwoners snel op te sporen?

Monitoring

- 13 Hoe sturen de gemeente en andere betrokken stakeholders op het armoedebeleid? Welke monitoringsinstrumenten worden ingezet en hoe wordt bijgestuurd?
- 14 Zijn de doelen, indicatoren en monitoringsinstrumenten toereikend om leer- en verbeterpunten te identificeren en beleid bij te sturen?

Resultaten, doelbereik en doelmatigheid

- 15 Tot welke resultaten heeft het armoedebeleid geleid?
- 16 Wat zijn de resultaten van beleid gericht op schuldhulpverlening?
- 17 Hoe ervaren inwoners van beide gemeenten de armoede- en minimaregelingen?
- 18 Zijn de beschikbare middelen toereikend geweest? Hoe verhouden deze zich tot de uitvoeringskosten?
- 19 Is met de bereikte resultaten het beleid effectief en efficiënt uitgevoerd?

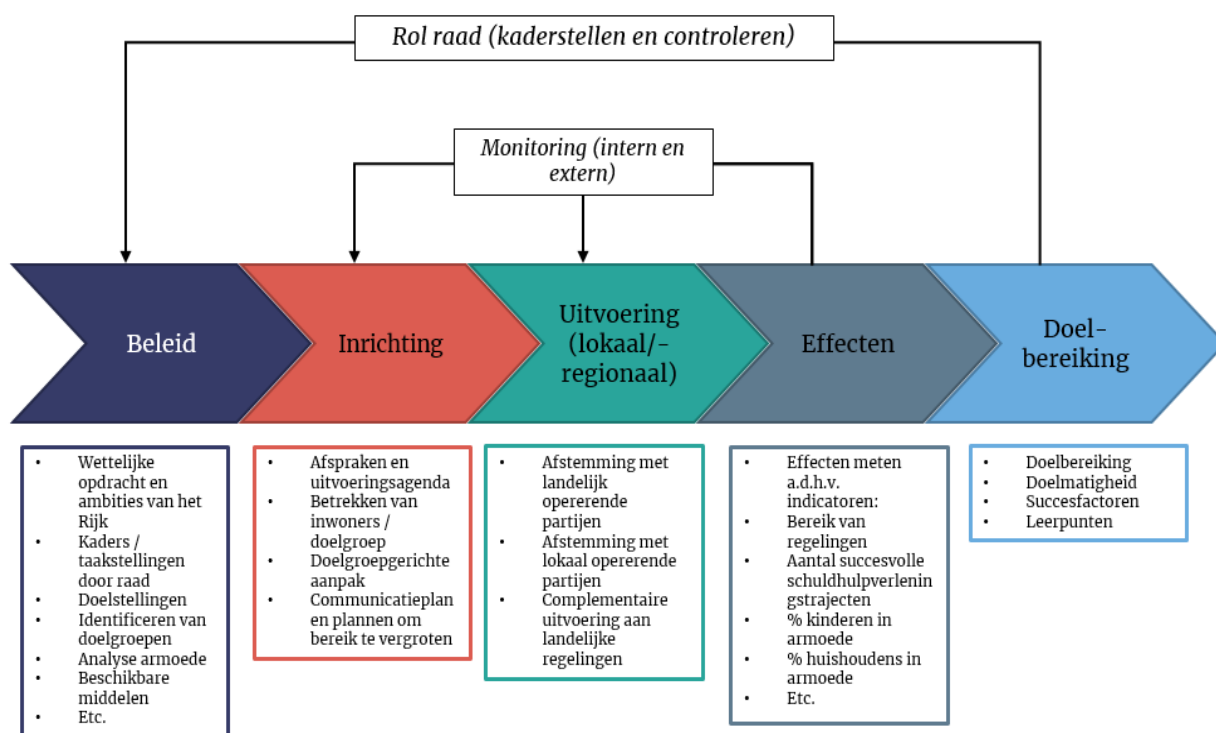
Rol van de raad

- 20 Hoe wordt de raad geïnformeerd over het beleid en de uitvoering ervan?
- 21 Kan de raad met de geboden informatie zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen?
- 22 Is de informatie die de raad krijgt van het college toereikend om de resultaten van het beleid te kunnen beoordelen, rekening houdend met de beleidskaders?

Beleids­theorie

De beleids­theorie is de rode draad van het onderzoek en is gebruikt om de deelvragen te vertalen naar een onderzoeksopzet. Het model vindt u hieronder en heeft als startpunt het vaststellen van beleid. Een gemeenteraad stelt eerst de beleidskaders vast en bepaalt de beoogde doelen. Deze kaders krijgen concreter vorm tijdens de inrichtingsfase, waarin beleid naar de praktijk wordt vertaald. Uit de inrichting komen activiteiten voort die de gemeente en maatschappelijke organisaties uitvoeren. Deze activiteiten hebben effecten op inwoners en door deze effecten te monitoren wordt duidelijk of de gestelde doelen wel of niet gerealiseerd worden. Het behalen van de doelen dient vervolgens aanleiding te zijn voor de gemeente om de uitvoeringspraktijk bij te sturen en anderzijds voor de gemeenteraad om door middel van haar kaderstellende en controlerende rol het beleid bij te sturen.

Figuur 4.2 Beleids­theorie onderliggend aan onderzoek



A.3 Context armoede

Definitie van armoede

‘Modern’ armoedebeleid is al enige tijd niet meer gericht op inwoners die rond moeten komen van een vastgesteld minimuminkomen en/of bijstand ontvangen. Ook inwoners die rond moeten komen van een inkomen dat (net) boven het sociaal minimum ligt kunnen door omstandigheden zoals schulden of, zoals we in recente tijden zagen, een onverwacht hoge inflatie in de problemen komen. Dit onderzoek gebruikt de definitie van die het SCP ook hanteert in hun onderzoek ‘Kansrijk Armoedebeleid’⁹. Deze luidt: *‘een situatie waarin iemand gedurende langere tijd niet de middelen heeft om te kunnen beschikken over de goederen en voorzieningen die in zijn samenleving als minimaal noodzakelijk gelden’*. De grens van wanneer iemand niet kan beschikken over de minimaal noodzakelijke goederen en voorzieningen wordt bepaald door het besteedbaar inkomen, wat niet per se gelijk staat aan het vastgestelde minimuminkomen. Deze definitie van armoede kan vervolgens op een enge, als op een ruime manier benaderd worden:

- De **enge benadering** is gericht op het inkomen dat iemand nodig heeft voor de meest basale behoeften zoals voedsel, drinken, kleding en onderdak.
- De **ruime benadering** neemt ook de minimale kosten van recreatie en sociale participatie mee. Dit budget is iets ruimer en volgens het SCP ook hoger dan het sociaal minimum in Nederland.

De ruime benadering en uitgaan van het besteedbaar inkomen betekent dat mensen die in principe voldoende inkomen hebben ook in de financiële problemen kunnen komen om voldoende mee te kunnen doen aan de samenleving. Een goed voorbeeld hiervan zijn schulden. Deze ontstaan niet alleen door een gebrek aan inkomen, maar ook door een te groot uitgavenpatroon (bijvoorbeeld door psychische problematiek, verslavingen, sociale situaties, hoge zorgkosten of een echtscheiding). Schuldophoping door betalingsachterstanden verergert de situatie. Vroegtijdig signaleren van deze problematiek kan erger voorkomen, al is dit in voorkomende gevallen soms moeilijk omdat gevoelens als schaamte een grote rol spelen bij dit thema, zowel voor hen die een uitkering ontvangen als hen die wel een inkomen hebben boven het sociaal minimum. Aandacht in beleid en uitvoering voor armoedepreventie en het verlichten van schuldproblematiek (of hier een uitweg vinden) valt dan ook onder de scope van dit onderzoek.

Doelgroepen van armoede

Armoede treft, zoals uit het bovenstaande al blijkt, geen homogene groep mensen. Zo zijn de gevolgen van armoede voor kinderen anders dan voor ouderen¹⁰. Waar kinderen mogelijk te maken krijgen met problemen in de ontwikkeling, krijgen ouderen mogelijk te maken met een sociaal isolement en eventueel aanvullende zorgkosten. Ook is er een verschil tussen uitkeringsgerechtigden en zogenaamde ‘werkende armen’: mensen uit de beroepsbevolking die wel betaald werk doen, maar alsnog onvoldoende besteedbaar inkomen hebben om bijvoorbeeld sport te kunnen betalen.

⁹ Via: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/06/18/kansrijk-armoedebeleid>

¹⁰ Zie ook voorbeelden genoemd door Stimulansz: <https://www.stimulansz.nl/armoedebeleid-in-uw-gemeente/#1664794655391-becc387a-77c2>

Dit onderscheid in doelgroepen betekent niet alleen dat een doelgroepgerichte beleidsaanpak mogelijk noodzakelijk is, maar ook dat er op verschillende niveaus uitdagingen liggen voor gemeenten. Zo zijn uitkeringsgerechtigden vanwege het ontvangen van een bijstandsuitkering automatisch in beeld bij de gemeente, bij werkende armen is dit vaak niet het geval. Waar bij uitkeringsgerechtigden de doelgroep al in beeld is en de dienstverlening dus voornamelijk gericht zal zijn op het verkleinen van de kans op terugval naar armoede, is bij werkende armen het beleid er vooral op gericht om het bereik van armoederegelingen te vergroten.

Tabel 4.1 Doelgroepen

Groep o.b.v. leeftijd	Voorbeelden van achtergrondkenmerken die risico op armoede vergroten
Kinderen en jongeren (tot 18 jaar)	Eenoudergezinnen, grote gezinnen, kinderen met een migratieachtergrond, kinderen uit gezinnen die leven van een uitkering, jonge ouders, ouders met weinig menselijk kapitaal.
Niet-werkzame beroepsbevolking (18-67 jaar)	Uitkeringsgerechtigden met een zorgbehoefte, duur van uitkering, afstand tot de arbeidsmarkt.
Werkzame beroepsbevolking (18 – 67 jaar)	Type contract (voltijd, deeltijd), soort contract (vast, flexibel), zzp'ers, aanwezigheid tweede verdiener in huishouden, ingrijpende gebeurtenissen (bijv. scheiding)
Ouderen (67 jaar en ouder)	Ouderen met onvoldoende pensioen en onvolledige AOW, hoge zorgkosten

Het SCP heeft berekend dat ongeveer 85 procent van alle armen in Nederland onder een van deze vier groepen vallen. De 'restgroep' is dusdanig heterogeen (thuiswonende studenten, vervroegde uittrekkers, weduwepensioenontvangers en overige inkomens) dat deze door het SCP in haar rapporten buiten beschouwing wordt gelaten.

A.4 Documentenlijst

Organisatie	Titel	Jaar
Gemeente Schagen	Integraal beleidsplan sociaal domein 'Maatwerk voor onze inwoners'	2021
	Vervolgotitie Herijking Minimabeleid	2023
	Rapport cliëntervaringsonderzoeken over 2022	2023
	Kwartaalrapportages Q1, Q2, Q3 Meedoenbudget	2024
	Beleidsregels energietoeslag	2023
Adviesraad Sociaal Domein	Vragen bij advies herijking minimabeleid	2023
	Verslag overleg adviesraad 10 juli 2023	2023
Rekenkamer Schagen	Evaluatie schuldhulpverlening Schagen	2021
MEE & de Wering	Jaarrapportage	2023

A.5 Overzicht interviews

#	Organisatie	Titel
1	Gemeente Schagen	Kwaliteitsmedewerker
2	Gemeente Schagen	Juridisch kwaliteitsmedewerker
3	Gemeente Schagen	Beleidsmedewerker armoede en minima
4	Gemeente Schagen	Teamleider wijkteams
5	Gemeente Schagen	Consulent schuldhulpverlening
6	Gemeente Schagen	Wethouder
7	Gemeente Schagen	Consulent toegang
8	Gemeente Schagen	Consulent toegang
9	Adviesraad Sociaal Domein	Voorzitter werkgroep bestaanszekerheid
10	Wonen Plus Welzijn	Coördinator vrijwilligers
11	Wonen Plus Welzijn	Medewerker praktische ondersteuning
12	Humanitas	Medewerker
13	MEE & De Wering	Algemeen maatschappelijk werker
14	MEE & De Wering	Teamcoördinator Kop van Noord-Holland
15	Noodhulpfonds	Bestuur
16	Voedselbank	Vrijwilliger
17	Zijper Bewindvoering	Medewerker

A.6 Overzicht regelingen en organisaties in Schagen (sinds 2020)

Regeling	Type voorziening
Eenmalige energietoeslag	Tijdelijke landelijke regeling
Tijdelijk Noodfonds Energie	Tijdelijke landelijke regeling
Energiekado	Lokale regeling
Participatiewet (bijstandsuitkering)	Landelijke regeling
Bijzondere bijstand	Landelijke regeling
Individuele studietoeslag	Landelijke regeling
Individuele inkomensvoetingsregeling	Landelijke regeling
Kindpakket	Lokale regeling
Meedoenbudget (18+)	Lokale regeling
Meedoenbudget (65+)	Lokale regeling
Collectieve zorgverzekering	Landelijke regeling
Schuldhulpverlening (en vroegsignalering)	Landelijke regeling
Budgetbeheer	Lokale regeling
Noodhulpfonds Schagen	Lokale regeling
Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	Landelijke regeling
Geldplannen maken met Nibud	Lokale voorziening
Humanitas Thuisadministratie	Lokale voorziening
Humanitas Get a Grip Kop van Noord-Holland (voor jongeren)	Lokale voorziening
Humanitas Financieel Café	Lokale voorziening
Voedselbank Kop van Noord	Landelijke voorziening
Mee & De Wering 'Omgaan met Geld'	Lokale voorziening
Mee & De Wering 'Schulden wat nu?'	Lokale voorziening
Mee & De Wering 'Hulp bij belastingen en toeslagen'	Lokale voorziening
Mee & De Wering 'hulp bij aanvragen en formulieren'	Lokale voorziening
Mee & De Wering 'Wetten en regels over geld (juridische hulp)'	Lokale voorziening
Mee & De Wering '18 plus, wat nu?'	Lokale voorziening
Stichting Jeugdontbijt	Lokale voorziening

Bestuurlijke reactie



Rekenkamer Schagen

Bezoekadres

Laan 19, 1741 EA Schagen

Postadres


Postbus 8, 1740 AA Schagen


Tel. (0224) 210400

Fax (0224) 210455

Postbus8@schagen.nl

www.schagen.nl

 @SchagenGemeente

 Gemeente Schagen

KvK 56838328

IBAN NL25BNGH0285156721

BIC BNGHNL2G

Datum 28 januari 2025
Ons kenmerk 311447
Uw kenmerk
Contact Caroline Modderman / Team Sociale ontwikkeling
Onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek bestaanszekerheid
Bijlagen
Afschrift

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Hartelijk dank voor uw uitgebreide rapport over het armoede- en minimabeleid in de gemeente Schagen. Wij waarderen de grondige aanpak en de waardevolle inzichten die uw onderzoek heeft opgeleverd. Graag geven wij een bestuurlijke reactie en delen wij onze reflecties op uw bevindingen en aanbevelingen.

Uitvoering

Wij herkennen ons in uw constatering over de beleidsarme aanpak en het ontbreken van een uitvoeringsplan. De beleidsarme benadering is een bewuste keuze geweest, ingegeven door de behoefte aan flexibiliteit en eenvoud. Tegelijkertijd onderstrepen wij het belang van een beknopt uitvoeringsplan om meer structuur te bieden aan zowel interne processen als de samenwerking met externe partijen. Wij zien hierin een kans om de verbinding tussen beleid en praktijk verder te versterken.

Wij zien het opstellen van een beknopt uitvoeringsplan als een waardevolle stap om transparantie te bevorderen en kennis duurzaam te borgen. Dit plan zal concreet inzicht bieden in de activiteiten, prioriteiten en verantwoordelijkheden die nodig zijn om onze doelen te realiseren. In Q2 2025 verwachten wij dit plan af te ronden.

Monitoring, datamanagement en rol raad

De kritische opmerkingen over monitoring en datamanagement zijn terecht. Wij erkennen dat de huidige monitoring nog niet voldoet aan de gewenste standaarden en dat

Bij beantwoording ons kenmerk vermelden.

Pagina 1 van 3

www.schagen.nl

verbeteringen nodig zijn om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van ons beleid.

Om dit te verbeteren hebben wij al enkele belangrijke stappen gezet. Zo hebben we een gegevensbeheerder aangesteld en een eenduidige werkwijze voor gegevensinvoer ingevoerd. Daarnaast ontwikkelen we momenteel dashboards voor verschillende beleidsterreinen binnen het sociaal domein, waarvan enkele inmiddels operationeel zijn. Desondanks blijven er uitdagingen bestaan in het volledig en goed benutten van beschikbare data en het tijdig signaleren van trends. Wij volgen uw aanbeveling op om monitoring te professionaliseren en een probleemanalyse uit te voeren, en werken dit uit in een plan van aanpak dat door het college wordt vastgesteld. Dit biedt ons de mogelijkheid om de effectiviteit van ons beleid beter te beoordelen, onze interventies gericht te maken en onze raad beter geïnformeerd kan worden.

Bereik en bekendheid van regelingen

Het verbeteren van het bereik en de bekendheid van onze regelingen is een speerpunt. Uw bevinding dat veel inwoners die mogelijk in aanmerking komen voor ondersteuning, onbekend zijn met de regelingen of denken dat zij niet in aanmerking komen, benadrukt de noodzaak om onze communicatie te intensiveren.

Wij zetten in op betere informatievoorziening en actieve samenwerking met maatschappelijke organisaties om het bereik van onze regelingen te vergroten. Zoals u zelf in het rapport benoemd is de geldgids een goede stap in de juiste richting. We hopen hiermee het bereik te vergroten. We monitoren dit door het gebruik van minimaregelingen te volgen, het aantal downloads van de digitale geldgids te meten en feedback te verzamelen van maatschappelijke organisaties.

We blijven ook inzetten op andere middelen en manieren voor een betere informatievoorziening. Dit jaar willen wij bijvoorbeeld een campagne uitvoeren gericht op het Volwassenenfonds om zo bekendheid te geven aan de meedoen regelingen 18+ en 65+. Deze campagne vindt plaats in Q1 2025.

Samenwerking en maatschappelijke partners

Uw positieve opmerkingen over de verbeterde samenwerking met maatschappelijke organisaties bevestigen dat wij op de juiste weg zijn.

Hoewel er momenteel geen overkoepelend samenwerkingskader zoals een armoedepact is, constateren wij dat de samenwerking met maatschappelijke organisaties goed verloopt. Wij blijven ons richten op het versterken van korte lijnen en concrete acties om doelgroepen effectief te bereiken.

De gesignaleerde behoefte aan een laagdrempelig aanvraag- en adviesloket wordt meegenomen in onze toekomstplannen. Wij willen onderzoeken of een dergelijk loket, in samenwerking met maatschappelijke organisaties, toegevoegde waarde kan bieden.

Conclusie

Uw rapport biedt ons waardevolle handvatten om ons armoede- en minimabeleid verder te verbeteren. Wij danken u voor uw inspanningen en kijken ernaar uit om samen met onze ambtelijke organisatie, maatschappelijke partners en raad verdere stappen te zetten.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente Schagen,

Mevrouw E.C. van der Bruggen
gemeentesecretaris

Mevrouw M.J.P. van Kampen-Nouwen
burgemeester

Contactgegevens

Ipsos I&O Enschede

Zuiderval 70

Postbus 563

7500 AN Enschede

053 - 200 52 00

KVK-nummer 08198802

info@ioresearch.nl

www.ipsos-publiek.nl

Ipsos I&O Amsterdam

Piet Heinkade 55

1019 GM Amsterdam

020 - 308 48 00

info@ioresearch.nl

www.ipsos-publiek.nl