



# Rekenkameronderzoek financiële zelfredzaamheid in Zwartewaterland

## Eindrapportage

# Colofon

Rekenkamer Zwartewaterland, 10 september 2025

## **Leden**

Dhr. R. Aartsen (voorzitter)

Mevr. M. Engels (lid)

Dhr. J. van der Mel (lid)

## **Ambtelijk secretaris**

Mevr. G. Jordens

Dit onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer Zwartewaterland 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 Zwartewaterland. Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

# Inhoudsopgave

|                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Conclusies en aanbevelingen</b>                                                           | <b>4</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                                                                           | <b>9</b>  |
| 1.1 Aanleiding                                                                               | 9         |
| 1.2 Hoofdvragen                                                                              | 9         |
| 1.3 Methoden                                                                                 | 10        |
| 1.4 Leeswijzer                                                                               | 11        |
| <b>2 Beleid</b>                                                                              | <b>12</b> |
| 2.1 Landelijke opdracht aan gemeenten                                                        | 12        |
| 2.2 Visie op doelgroep in Zwartewaterland                                                    | 14        |
| 2.3 Inrichting beleid in Zwartewaterland                                                     | 14        |
| 2.4 Uitvoeringsplannen en verordeningen                                                      | 17        |
| 2.5 Armoede in Zwartewaterland in cijfers                                                    | 18        |
| <b>3 Praktijk en uitvoering</b>                                                              | <b>21</b> |
| 3.1 Overzicht ondersteuning in Zwartewaterland                                               | 21        |
| 3.2 Samenwerking                                                                             | 22        |
| 3.3 Uitvoering van beleid door de gemeente                                                   | 23        |
| <b>4 Monitoring en resultaten</b>                                                            | <b>27</b> |
| 4.1 Monitoring van armoede                                                                   | 29        |
| 4.2 Ervaring inwoners in armoede                                                             | 31        |
| <b>A Bijlagen</b>                                                                            | <b>34</b> |
| A.1 Onderzoeksvragen en beleidstheorie                                                       | 34        |
| A.2 Context armoede                                                                          | 36        |
| A.3 Documentenlijst                                                                          | 38        |
| A.4 Overzicht interviews                                                                     | 38        |
| A.5 Onderwerpenlijsten interviews                                                            | 39        |
| A.6 Overzicht regelingen en voorzieningen Zwartewaterland                                    | 39        |
| A.7 Beleidsdoelen en subdoelen uit Preventienota 'Samen zijn we Zwartewaterland' (2022-2028) | 41        |
| A.8 Normenkader                                                                              | 42        |
| <b>Bestuurlijke reactie</b>                                                                  | <b>43</b> |
| <b>Nawoord</b>                                                                               | <b>45</b> |

# Conclusies en aanbevelingen

Ipsos I&O deed in opdracht van de Rekenkamer Zwartewaterland onderzoek naar het beleid rondom financiële zelfredzaamheid in de gemeente Zwartewaterland. Dit onderzoek beantwoordt de volgende vragen:

1. *Lukt het de gemeente Zwartewaterland om inwoners met de door haar ingezette instrumenten en regelingen financieel zelfredzamer te krijgen of financieel zelfredzaam te houden?*
2. *Welke verbeterpunten zijn er voor de gemeente Zwartewaterland?*

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 presenteren we de belangrijkste bevindingen en conclusies per onderdeel. We sluiten af met de hoofdconclusie (onderzoeksvraag 1) en aanbevelingen aan de raad en het college (onderzoeksvraag 2)<sup>1</sup>.

## Beleid

Het beleid rond financiële zelfredzaamheid is in de gemeente Zwartewaterland vervat in een beleidsplan voor de aanpak van armoede en schulden en in een preventienota. De vertaalslag van beleid naar de praktijk wordt gemaakt in diverse uitvoeringsplannen, verordeningen en notities.

De opbouw van de beleidsdocumenten (beleidsplan en preventienota) bevat een logische volgorde van probleemstelling, ambities, doelstellingen, bijbehorende activiteiten en in te zetten instrumenten. Het beleidsplan en de preventienota zijn vooral aanvullend op elkaar, hoewel een aantal activiteiten met elkaar overlappen. Wat daarbij opvalt is dat er met twee beleidsstukken niet alleen een grote hoeveelheid aan ambities, doelen en subdoelen aanwezig is, maar ook een grote diversiteit aan geplande projecten en instrumenten. Het is de vraag of dit past bij een gemeente met het inwonertal van de gemeente Zwartewaterland. Hoewel elke voorgenomen actie gekoppeld is aan een specifieke doelstelling, zijn er ook geluiden in dit onderzoek naar voren gekomen dat er onvoldoende capaciteit is om alle acties ook uit te kunnen voeren, en daarmee de doelen te kunnen behalen. Een te omvangrijk beleid is niet doelmatig als er onvoldoende capaciteit is om alle ambities te realiseren.

De gemeente erkent de complexiteit van de problematiek, de diversiteit aan oorzaken en de gevolgen van het gebrek aan financiële zelfredzaamheid. Er is aandacht voor specifieke doelgroepen, met name voor 'werkende armen'. De gemeente lijkt goed in beeld te hebben welke inwoners verminderde financiële zelfredzaamheid hebben. Ook weet de gemeente waar inwoners tegenaan lopen bij het verbeteren van financiële zelfredzaamheid, bijvoorbeeld door het niet aanvragen van ondersteuning vanwege schaamte en vraagverlegenheid. De beperkte omvang van de gemeente is hier een voordeel: de lijnen met inwoners en maatschappelijke organisaties zijn kort. Hierdoor kan maatwerk geboden worden.

---

<sup>1</sup> De resultaten waarop deze conclusies gebaseerd zijn, vindt u in de nota van bevindingen. Met behulp van een normenkader zijn de resultaten vertaald naar conclusies en aanbevelingen. Dit normenkader staat in bijlage A8, waarbij elk toetsingscriterium is beoordeeld aan de hand van een kleurcode (rood, oranje, groen).

## Praktijk en uitvoering

Zoals aangegeven zijn er op basis van de omvang van de gemeente en de hoeveelheid en diversiteit aan ambities en activiteiten in het beleid vragen over de uitvoerbaarheid daarvan. Dit is ook getoetst in gesprekken met medewerkers van de gemeente en maatschappelijke organisaties. Wij concluderen hieruit dat de belangrijkste verbeterpunten liggen bij de vertaling van beleid naar praktijk. Er zijn verbeterpunten voor zowel de interne organisatie (binnen de gemeente zelf) als de externe organisatie (de aansturing van maatschappelijke organisaties).

De gemeente Zwartewaterland geeft aan een pragmatische aanpak te hanteren en niet te veel willen vastleggen in protocollen. De dagelijkse dienstverlening is in orde, uitvoerders kunnen hun werk doen en doen dit ook. Wat betreft de interne organisatie zien wij echter gebrek aan structuur in de uitvoering. Dit wordt veroorzaakt en versterkt door: 1) beperkte ambtelijke capaciteit, 2) de hoeveelheid en diversiteit aan doelen, ambities en activiteiten en 3) een beperkte vertaling daarvan naar werkafspraken of functieomschrijvingen. Dit speelt vooral bij inkomen en schuldhelpverlening en niet zozeer bij werk en re-integratie. Er is een risico dat een gebrek aan structuur leidt tot willekeur. Dit belemmert een doelmatige uitvoering van het beleid.

Het gebrek aan structuur is het meest zichtbaar in de uitvoering van activiteiten en projecten die moeten bijdragen aan het behalen van de doelen. De uitvoering daarvan is te afhankelijk van individuele medewerkers. De gemeente initieert meerdere plannen en projecten, maar niet alles wordt consequent afgerond of geëvalueerd. Bij vertrek of uitval van werknemers is er geen opvolging bij projecten, waardoor de uitvoering stil komt te liggen. Bovendien gaat kennis, expertise en netwerk verloren wanneer personeelsswisselingen plaatsvinden, zonder dat er sprake is van een gestructureerde opvolging. Het is daarmee aannemelijk dat de gemeente beperkt lerend vermogen heeft bij de uitvoering van beleid. Met andere woorden: ervaringen uit het verleden leiden niet tot betere beleidsuitvoering.

Bovenstaande werkt ook door naar de samenwerking met maatschappelijke organisaties. Zowel binnen de gemeente als in samenwerking met partners zijn er korte lijnen en regelmatige overleggen, wat door partners gewaardeerd wordt. Desondanks wordt ook gesproken over een omvangrijke overlegcultuur. Evaluaties en terugkoppelingen van gezamenlijke projecten, bijvoorbeeld projecten die voortkomen uit de preventienota, ontbreken. Hier is wel behoefte aan bij maatschappelijke organisaties. Dit helpt om overzicht te houden over de voortgang van de projecten, de behaalde resultaten en de benodigde acties.

## Ruimhartig beleid

De gemeente Zwartewaterland voert een inwonersgericht en ruimhartig armoedebelief uit. De pragmatische aanpak maakt maatwerk mogelijk. Consulanten leveren dit en het wordt ook door inwoners gewaardeerd. De omvang van de gemeente maakt persoonlijke benadering mogelijk. De gemeente hanteert over het algemeen een inkomensgrens van 120% van het wettelijke sociaal minimum als indicator voor armoede. Inwoners met een inkomen tot dat bedrag kunnen gebruik maken van de lokale Participatieregeling. Dat is ruimhartiger dan de landelijke regelingen. Om in aanmerking te komen voor bijzondere bijstand en de individuele inkomensvoet is de wettelijke grens namelijk 110%. Voor specifieke regelingen zoals de Energietoeslag is bovendien bewust gekozen voor een nog ruimhartiger beleid. De inkomensgrens voor de Energietoeslag in de gemeenteraad vastgesteld op 150%, terwijl 120% is voorgeschreven door de Rijksoverheid. Met deze inkomensgrens komen andere inwonersgroepen, zoals werkende armen, ook in

aanmerking voor ondersteuning van de gemeente. Bijna de hele doelgroep van de Energietoeslag (inkomensgrens tot 150%) is bereikt.

### Monitoring en resultaten

Naast het eerder genoemde ontbreken van evaluaties van projecten, is de datahuishouding van de gemeente echter (nog) onvolledig. Het beleid kan hiermee niet voldoende gemonitord worden, waardoor structurele bijsturing van het beleid in de praktijk niet altijd mogelijk is. Het dashboard met monitorgegevens is nu een jaar inactief en cijfers om een indicatie te krijgen van de resultaten van regelingen ontbreken veelal. Onder de ontbrekende monitoringsgegevens vallen bijvoorbeeld ook gegevens over het bereik van verschillende regelingen en resultaten van de vroegsignalering. Op deze manier is het niet mogelijk om te bepalen of activiteiten doeltreffend en doelmatig zijn. De datahuishouding op het gebied van arbeidsparticipatie en re-integratiebeleid is beter op orde. Dit zorgt, in combinatie met heldere werkafspraken, voor meer structuur in de uitvoer.

Tijdens een workshop met raad noemen raadsleden en -fracties dit gebrek aan cijfers. Dit zorgt onder meer voor een gebrek aan grip bij raadsleden rond deze thematiek. Er is volgens hen meer en gerichte informatie nodig voor hen om hun controlerende rol goed te kunnen vervullen. De portefeuillehouders gaven in een interview als reactie dat cijfers leveren 'om het cijfers leveren' hun voorkeur niet geniet. Dit nodigt uit tot een gesprek tussen raad en college om te kijken welke cijfers nodig zijn om de controlerende rol goed te kunnen uitvoeren. Cijfers over bereik en resultaten van schuldhelpverlening zijn daarbij een goede start. Bij de kaderstellende rol lijken raadsleden voldoende mogelijkheden te krijgen om deze rol goed in te kunnen vullen.

Over de ervaren tevredenheid met ondersteuning vanuit het perspectief van inwoners is momenteel beperkte informatie beschikbaar. Op het moment van schrijven voert de gemeente een behoeftepeiling onder minima uit. De resultaten worden in het derde kwartaal van 2025 verwacht. Het algemene beeld van inwoners lijkt op basis van dit rekenkameronderzoek grotendeels positief. Dit is gebaseerd op ervaringen vanuit consultants, inwoners en de adviesraad sociaal domein. Zij benoemen dat er veel ondersteuning wordt aangeboden, dat inwoners goed zijn geholpen door medewerkers. Voor sommige inwoners is het aanvraagproces wel (te) ingewikkeld.

### Hoofdconclusie

*Lukt het de gemeente Zwartewaterland om inwoners met de door haar ingezette instrumenten en regelingen financieel zelfredzamer te krijgen of financieel zelfredzaam te houden?*

De gemeente Zwartewaterland kent een ambitieus en uitgebreid armoedebelief, maar lijkt te worstelen met de gestructureerde implementatie ervan. De pragmatische aanpak, kenmerkend voor een kleinere gemeente, biedt flexibiliteit en maatwerk aan inwoners. Dit wordt ook gezien door inwoners. De gemeente analyseerde welke inwoners te maken kunnen krijgen met verminderde financiële zelfredzaamheid en welke problemen zij in het aanpakken daarvan kunnen ervaren. De basis voor het beleid is, hoewel omvangrijk, in essentie logisch en sluit goed aan bij wettelijke taken en landelijke ontwikkelingen (zoals aandacht voor werkende armen).

Tegelijkertijd leidt de hoeveelheid ambities en plannen (en overlap daartussen) ook tot onduidelijkheden in uitvoering en verantwoording. Deze lijken niet in lijn met de omvang van de

gemeente. Voornamelijk op het gebied van ondersteuning bij inkomen en op het gebied van schuldhulp en vroegsignalering mist de vertaling van beleid naar de praktijk. Met name in werkafspraken en functieomschrijvingen. Hierdoor is de huidige uitvoering te afhankelijk van individuele medewerkers. Dit brengt risico's met zich mee. Hoewel er geen signalen zijn dat de dagelijkse uitvoering – van wettelijke taken – in het geding is, zorgt een gebrek aan structuur er wel voor dat aan de doelmatigheid getwijfeld wordt. Wanneer projecten niet afgerond worden, omdat er personeelwisselingen zijn en een project stil komt te liggen, is er per definitie sprake van een verspilling van capaciteit en middelen. Een meer methodische aanpak, zonder te verzanden in overmatige monitoring of rigide werkprocessen, kan inzicht geven in welke resultaten bereikt worden en helpen maatschappelijke organisaties beter aan te sturen.

Een ander punt is dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde armoede- en schuldenbeleid moeilijk vast te stellen is. Dit komt door de onvolledige datahuishouding op dit beleidsterrein. Hoewel er gewerkt wordt aan een verbetering van de monitoring is het op dit moment nauwelijks vast te stellen welke resultaten de gemeente bereikt. Cijfers over bereik zijn er niet en monitoring rond schuldhulpverlening is er evenmin. Dit zorgt er voor dat niet in te schatten is of de beschikbare voorzieningen voor armoede en schulden aansluiten bij behoeften van inwoners. Opvallend is dat bij werk en re-integratie de datahuishouding beter gestructureerd is en daarmee sturing ook beter mogelijk is. De monitoring van armoede en schulden kan hier een voorbeeld aan nemen.

#### **Aanbevelingen aan de raad en het college**

- Ga met elkaar in gesprek over de monitoring van armoede en schulden. De raad kan wensen rond informatie aangeven, waarop het college een voorstel kan doen. Laat overzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van de monitoring leidend zijn.

#### **Aanbevelingen aan de raad**

- Formuleer duidelijk welke informatiebehoefte er bestaat op het gebied van financiële zelfredzaamheid, met name rond de omvang van de doelgroep, het bereik van de huidige regelingen en de effectiviteit van de ingezette instrumenten.
- Breng prioritering aan in het armoede- en schuldenbeleid. Vraag om een evaluatie van het huidige beleid en besluit daarna in hoeverre beschikbare middelen en capaciteit past bij het ambitieniveau.

#### **Aanbevelingen aan het college**

- Formaliseer de werkprocessen en functieomschrijvingen op het gebied van inkomen, schuldhulpverlening en vroegsignalering, met aandacht voor de samenwerking tussen de verschillende afdelingen en/of teams.
- Implementeer een passende systematische evaluatiecyclus voor alle projecten en regelingen binnen het armoedebeleid, waarbij duidelijke doelen en indicatoren worden geformuleerd om de voortgang te monitoren en de effectiviteit te beoordelen.
- Onderzoek in hoeverre de ambtelijke capaciteit voldoende is om aan de gestelde ambities te voldoen én of er sprake is van overlap in activiteiten voortkomend uit beleidsdocumenten
- Gebruik de resultaten van deze evaluaties om de effectiviteit van verschillende maatregelen te vergelijken en het beleid waar nodig bij te sturen.
- Koppel evaluaties en de voortgang van projecten terug naar maatschappelijke partners. Vraag deze partners om input voor het prioriteren van de projecten.

# Nota van bevindingen

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De rekenkamer Zwartewaterland (hierna ook: de rekenkamer) heeft besloten tot een onderzoek naar het bereik en de effecten van de lokale instrumenten en regelingen gericht op financiële zelfredzaamheid van inwoners in de gemeente Zwartewaterland. Ipsos I&O brengt in dit onderzoek samen met, en in opdracht van, de rekenkamer de tot nu toe bereikte resultaten in beeld, wat eventueel aan resultaten verwacht wordt en waar de kracht en verbeterpunten liggen in de gemeente Zwartewaterland.

## 1.2 Hoofdvragen

De twee hoofdvragen van het onderzoek zijn:

- 1 Lukt het de gemeente Zwartewaterland om haar inwoners met de door haar ingezette lokale instrumenten en regelingen financieel zelfredzamer te krijgen of financieel zelfredzaam te houden?<sup>2</sup>
- 2 Welke verbeterpunten zijn er voor de gemeente Zwartewaterland?

De periode die onderzocht is betreft 2022 tot en met 2025. Er zijn deelvragen opgesteld ten aanzien van beleid, inrichting en vertaling naar de praktijk, uitvoering, monitoring, resultaten, 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 A1. Uitleg over de doelgroep en de gehanteerde definitie van armoede staat in bijlage A2.

Dit onderzoek richt zich dus op de effectiviteit van het armoedebeleid en de inzet van lokale instrumenten en regelingen voor financiële zelfredzaamheid in de gemeente Zwartewaterland. Het onderzoek omvat de volledige beleidscyclus, van beeldvorming tot uitvoering en evaluatie.

De focus ligt op:

- De doelen, doelgroepen en instrumenten van het gemeentelijk armoedebeleid;
- De vertaling van beleid naar de praktijk en samenwerking met partners;
- Het bereik en gebruik van regelingen onder de doelgroep;
- De monitoring en resultaten van het beleid;
- De informatievoorziening aan en rol van de gemeenteraad;

Het onderzoek kijkt naar inkomensregelingen, schuldhulpverlening, re-integratie en participatiebevordering. De effectiviteit en doelmatigheid van de aanpak worden geanalyseerd, evenals knelpunten in de uitvoering. De nadruk ligt op het overkoepelende beleid en de algemene uitvoering en resultaten.

---

<sup>2</sup> Wilt u meer weten over de achtergrond en context van armoede- en minimabeleid in gemeenten, kijk dan verder in bijlage A2.

## 1.3 Methoden

### Voorbereiding

Het onderzoek startte met een startbijeenkomst en het vaststellen van het normenkader. 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 interviews met inwoners.

### Gegevensverzameling

De resultaten in dit rapport zijn verkregen uit 1) deskresearch, 2) interviews met ambtelijk betrokkenen, inwoners, de Adviesraad Sociaal Domein en meerdere samenwerkingspartners, 3) een raadworkshop en 4) een interview met twee portefeuillehouders.

- **Deskresearch**

Het onderzoek startte met het analyseren van aangeleverde beleidsdocumenten, begrotingen, jaarverslagen, 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 A3.

- **Twaalf interviews met ambtelijke betrokkenen en maatschappelijke stakeholders**

In totaal is met twaalf 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 A4.

- **Interviews met inwoners (minima<sup>3</sup>)**

Voor de interviews zijn inwoners uitgenodigd die gebruik maakten van de Energietoeslag in 2023. Er is gekozen voor deze doelgroep omdat in deze groep zowel inwoners zitten die moeten rondkomen van een bijstandsuitkering als inwoners die werken, maar desondanks mogelijk moeite hebben met rondkomen.

Voor de werving van deze inwoners heeft de gemeente Zwartewaterland namens Ipsos I&O een uitnodiging gestuurd voor deelname aan een interview. In totaal ontvingen 622 inwoners een uitnodiging. Inwoners konden zich vervolgens aanmelden voor een interview. Dat kon online of telefonisch. In totaal zijn vier interviews uitgevoerd met deze doelgroep. De resultaten geven een verkennend, maar niet uitputtend, beeld in hoeverre inwoners bekend zijn met (andere) ondersteuning van de gemeente Zwartewaterland, waar zij tegenaanlopen in het aanvraagproces en hoe de ondersteuning hen helpt in het dagelijks leven.

---

<sup>3</sup> Het sociaal minimum is het bedrag dat iemand minimaal nodig heeft om van te leven, oftewel om in het levensonderhoud te kunnen voorzien. Dit bedrag wordt vastgesteld door de overheid en elk half jaar opnieuw aangepast. Deze definitie is gekoppeld aan een inkomensgrens tot 120 procent van het sociaal minimum. Gemeenten kunnen zelf kijken welke inkomensgrenzen zij hanteren voor het bieden van hulp aan deze groepen. De groep minima omvat dus inwoners die op het sociaal minimum leven, of net daarboven.

Vooraf werd gerekend op een deelname van acht inwoners, op basis van vergelijkbaar onderzoek. Dit bleek, ondanks aanvullende pogingen waarbij consultants van de gemeente nog contact opnamen met inwoners, niet haalbaar. Het is niet duidelijk waarom de bereidheid tot deelname aan een interview lager was dan gebruikelijk.

Ter vervanging van de vier niet gehouden gesprekken is aanvullend deskresearch gedaan en vond ook een gesprek plaats met de Adviesraad Sociaal Domein<sup>4</sup> om het inwonerperspectief te vertegenwoordigen.

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

Tot slot vond een raadworkshop met enkele raadsleden en een interview met de portefeuillehouders plaats. Aan de zeven aanwezige raadsleden is hun beeld van het armoede- en minimabeleid gevraagd en waar knelpunten liggen (aanwezige fracties staan in bijlage A4). Bij de twee portefeuillehouders zijn de eerste bevindingen voorgelegd en is ook de visie op het onderwerp aan bod gekomen. De besproken onderwerpen tijdens de workshop en de interviews met de wethouders zijn te vinden in bijlage A5.

## 1.4 Leeswijzer

In deze nota van bevindingen beschrijven wij in hoofdstuk 2 het lokale beleid. Daarin wordt ingegaan op de achterliggende landelijke wet- en regelgeving, ambities, doelen en doelgroepen (inclusief aantallen). Vervolgens behandelt hoofdstuk 3 de uitvoering van het beleid in de gemeente Zwartewaterland. Tot slot gaat hoofdstuk 4 in op de monitoring en de behaalde resultaten.

---

<sup>4</sup> De adviesraad sociaal domein bestaat uit actieve en betrokken vrijwilligers en adviseert burgemeester en wethouders van Zwartewaterland (B&W) bij veranderingen en knelpunten binnen het sociaal domein. De adviesraad is een klankbord voor B&W en betrokken ambtenaren vanuit inwonersperspectief en adviseert gevraagd en ongevraagd over beleidsvoornemens en de uitwerking daarvan in de praktijk. Meer informatie: <https://www.zwartewaterland.nl/adviesraad-sociaal-domein>

## 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 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. 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. Deze voorzieningen worden elk decentraal (op gemeenteniveau) uitgevoerd, maar enkelen wel volgens landelijke richtlijnen. 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<sup>5</sup> ook van toepassing is. In dit onderzoek richten wij ons met name op de regelingen specifiek gericht op minima.

#### **Landelijke wettelijke kaders**

- 1 **Participatiewet, inclusief inkomensregelingen**
  - a Bijstandsuitkering, Individuele Inkomenstoeslag, Bijzondere Bijstand, Studietoelage;
  - b Kwijtschelding gemeentelijke belastingen (Leidraad Invordering);
  - c Collectieve ziektekostenverzekering;
  - d Tegemoetkoming kosten kinderopvang op basis van medische indicatie;
  - e Re-integratiebeleid en garantiebannen (ondersteuning bij het vinden van werk; afspraken over het creëren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking)
- 2 **Wet gemeentelijke schuldhulpverlening**: Vroegsignalering van schulden en betalingsachterstanden, schuldhulpverlening voor inwoners en ondernemers.

---

<sup>5</sup> Het sociaal domein is alles wat te maken heeft met hulp en ondersteuning voor mensen in hun dagelijks leven. Het gaat over zorgen dat mensen goed kunnen wonen, werken, inkomen, en gezond blijven. Gemeenten en verschillende organisaties werken samen om mensen te helpen die dat nodig hebben, bijvoorbeeld als ze problemen hebben met gezondheid, opvoeding, werk of geld. De Participatiewet en de regelingen die er zijn voor minima, vallen ook onder het sociaal domein.

### **Tijdelijke/incidentele ondersteuning**

- 3 **Noodfonds Energie (koopkrachtmaatregel):** tijdelijke regeling uit 2022 als reactie op de sterk gestegen energieprijzen; van kracht tot 2023.
- 4 **TOZO/TONK;** tijdelijke coronamaatregelen, waarbij TOZO (maart 2020 tot april 2022) inkomensondersteuning bood aan zelfstandig ondernemers en de TONK (januari 2021 tot september 2021) een vangnet vormde voor huishoudens met teruglopende inkomsten en hoge vaste lasten.

### **Aanvullend op gemeenteniveau: voorzieningen, diensten, programma's en samenwerking met maatschappelijke organisaties**

- 5 **Kortingen op sport en cultuur, voorzieningen voor kinderen of volwassenen**
  - a Participatieregeling (bijdrage voor activiteiten), Witgoedregelingen, diverse regelingen m.b.t. energiebesparing (zie overzicht in bijlage A6).
- 6 **Uitgifte van voedsel**
  - a O.a. Voedselbank.
- 7 **Vrijwilligersorganisaties, kerken en maatschappelijke ondersteuning**
  - a O.a. Stichting de Kern, Nibud (Startpunt geldzaken), Noodfonds Zwolle en omgeving, Stichting Jarige Job, Schuldhulpmaatje, MEE Samen, Genemuiden Fondsen (zie voor soorten ondersteuning vanuit deze partijen tabel 3.1 in hoofdstuk 3).
- 8 **Programma's gericht op integrale aanpak armoede, schulden, participatie en/of meedoen**
  - a O.a. Project 'Nazorg', Project 'Financieel sterk' (zie voor verdere uitleg hoofdstuk 3).

### **Participatiewet**

De Participatiewet is landelijk vastgesteld, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. De Participatiewet is het wettelijke kader voor 1) het minimabeleid (inkomensondersteuning in de vorm van minimaregelingen) en 2) de ondersteuning die mensen helpt mee te blijven doen in de maatschappij, aan de hand van re-integratiebeleid en garantiebanen. Landelijke wetgeving schrijft de invulling van de minimaregelingen die gemeenten aanbieden voor (zoals het aanbieden van individuele inkomensvoorschot), maar gemeenten kunnen aanvullend beleid maken. Via het re-integratiebeleid biedt de gemeente ondersteuning bij het vinden van werk en voor garantiebanen maakt de gemeente afspraken over het creëren van banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

### **Verplichtingen bij schuldhulpverlening en vroegsignalering**

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 of een traject voor de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp).

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.

## 2.2 Visie op doelgroep in Zwartewaterland

De gemeente Zwartewaterland hanteert de onderstaande definitie in haar beleidsplan. Deze definitie komt overeen met de definitie die het Sociaal Cultureel Planbureau ook hanteert.

**Definitie armoede:** Mensen zijn arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor de goederen en voorzieningen die in onze samenleving als minimaal noodzakelijk worden gezien en mede als gevolg daarvan beperkt worden in het volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving.

Voor het bepalen van de omvang van de doelgroep hanteert de gemeente een inkomensgrens die ligt op 120% van het wettelijk sociaal minimum (WSM) of daar onder. Uit de beoogde activiteiten blijkt dat er aandacht is voor de volgende doelgroepen: kinderen en jongeren, statushouders, ZZP-ers en kleine ondernemers.

In de beleidsdocumenten komen verschillende doelgroepen naar voren die om extra aandacht vragen, zoals werkende armen, jongeren, vluchtelingen en AOW'ers zonder pensioen. In de gesprekken met ambtelijke betrokkenen wordt voornamelijk de groep 'werkende armen' benoemd als zijnde een groep die extra risico loopt en waar de gemeente speciale aandacht voor wil. Dit zijn mensen die nét boven grens van bijstand vallen, maar alsnog in een benauwende financiële situatie zitten. Een schuldhelpverlener merkt op: *"De armoedeval van iemand die net boven die norm zit (+ - 2200 euro inkomen per maand), is wel groot."* Deze groep valt vaak buiten bestaande regelingen, terwijl ze financieel niet veel beter af zijn dan bijstandsgerechtigden. Enkele consultants benoemen dat er behoefte is aan meer aandacht voor deze doelgroep en mogelijkheden om regelingen uit te breiden naar de groep tussen 120% en 150% van het wettelijk sociaal minimum.

Daarnaast wordt tijdens diverse gesprekken, zowel met medewerkers van de gemeente als met maatschappelijke organisaties, benadrukt dat de gemeenschap in Zwartewaterland niet snel geneigd is om 'de vuile was buiten te hangen' en dat de stap naar de gemeente niet snel gezet wordt. Mensen die moeilijk rondkomen ervaren vaak schaamte en daardoor vraagverlegenheid. Uit de gesprekken blijkt dat deze vraagverlegenheid in gemeente Zwartewaterland mogelijk versterkt wordt door sociale netwerken (zoals kerkgemeenschappen of werkgevers die hun werknemer met financiële problemen te hulp schieten), waarbij mogelijke problemen eerst intern worden aangekaart. Dit wordt enerzijds als iets positiefs gezien, maar ook als iets wat belemmerend kan werken. Er wordt gesteld dat de gemeente niet altijd zicht heeft op de problematiek bij de inwoners, omdat dit in eigen (kerkelijke of werk)kringen al wordt opgelost.

## 2.3 Inrichting beleid in Zwartewaterland

In 2.1 staan de landelijke taken uitgelegd, zoals gemeentes deze opgelegd krijgen vanuit de Rijksoverheid. Hoe deze taken worden uitgevoerd en hoe de gemeente verdere invulling geeft aan het armoede- en schuldenbeleid staat in beleidsstukken.

In gemeente Zwartewaterland bevatten twee beleidsdocumenten informatie over de visie, doelen en acties van de gemeente op het gebied van armoede. In figuur 2.1 staat een overzicht van de relevante beleidsstukken en -regels die we in dit onderzoek behandelen, geordend op hiërarchie: van coalitieakkoord tot minima-regelingen.

**Figuur 2.1 Overzicht relevante beleidsdocumenten en -regels**



De belangrijkste ‘bouwstenen’ van het armoede- en minimabeleid zijn:

| # | Document                                                                | Inhoud                                                                                                                                                                                                                                           |
|---|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Beleidsplan voor aanpak armoede en schulden Zwartewaterland (2022–2026) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Visie, ambities en bijbehorende activiteiten m.b.t. armoede en schulden.</li> <li>- Financieel overzicht.</li> <li>- Uitvoeringsplan Schuldhulpverlening (bijlage).</li> </ul>                          |
| 2 | Preventienota ‘Samen zijn we Zwartewaterland’ (2022–2028)               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Doelen en instrumenten op gebied van gezondheid. O.a. twee thema’s gerelateerd aan financiële zelfredzaamheid: 1) Inwoners participeren naar vermogen en 2) Inwoners zijn financieel redzaam</li> </ul> |

De preventienota werd vastgesteld na het opstellen van het beleidsplan. Enkele onderdelen (zoals bepaalde instrumenten) van de preventienota overlappen met de activiteiten uit het beleidsplan. De gemeente geeft aan beide documenten te beschouwen als aanvullend op elkaar, waarbij de preventienota vooral meer visie-gericht is en het beleidsdocument een meer uitvoerend karakter heeft.

### **Beleidsplan voor aanpak armoede en schulden Zwartewaterland (2022-2026)**

Met het beleidsplan voor aanpak armoede en schulden (hierna: beleidsplan) is het armoede- en schuldenbeleid herijkt op basis van het Coalitieprogramma 2022–2026. Het document bevat onder andere de visie, ambities en bijbehorende activiteiten van gemeente Zwartewaterland. Ook staat er bondig hoe de gemeente armoede definieert en wat de omvang is van de minima-doelgroep aan de hand van CBS-percentages (inkomensgrens 120% van wettelijk sociaal

minimum). Het plan stelt dat een ruimhartig armoedebelaid de komende jaren nodig zal blijven. Het doel van het beleid is dat alle inwoners van de gemeente Zwartewaterland volwaardig naar vermogen meedoen in de samenleving. Om dit doel te bereiken zijn er vijf ambities opgesteld, namelijk:

- 1 Het voorkomen en aanpakken van armoede doen we **samen met onze partners**. Samen staan we sterk en zorgen we voor een groter gebruik van de minimaregelingen.
- 2 We gaan voor een **integrale aanpak** en leggen verbinding met andere beleidsterreinen.
- 3 **Iedereen doet mee**. We stimuleren dat alle inwoners naar vermogen meedoen, met extra aandacht voor kinderen, werkenden met een laag inkomen en AOW'ers zonder (of met een beperkt) aanvullend pensioen.
- 4 We **voorkomen** dat inwoners met (beginnende) betalingsachterstanden in een problematische schuldensituatie terechtkomen door extra te investeren in **schuldpreventie en vroegsignalering**.
- 5 We **bereiken** meer inwoners met (problematische) schulden en begeleiden hen met een toegankelijke **schuldhulpverlening** naar een schuldevrije toekomst, inclusief **nazorg**.

In de inleiding stelt de gemeente dat armoedeproblematiek complex is. Het heeft verschillende oorzaken: van persoonlijke oorzaken (bijvoorbeeld levensgebeurtenissen zoals baanverlies, ziekte, of een echtscheiding) tot oorzaken door externe omstandigheden (globalisering en conjunctuurbewegingen). Er worden diverse gevolgen van armoede benoemd, waarbij verder wordt gekeken dan enkel financiële gevolgen: sociale en mentale gevolgen, en gevolgen voor de gezondheid. De gemeente legt prioriteit bij het aanpakken van schulden en onderstreept het belang van maatwerk bieden. Ze schrijft zichzelf een faciliterende en ondersteunende rol naar inwoners toe. De gemeente ambieert financiële belemmeringen bij inwoners weg te nemen, als opmaat naar volwaardige participatie van de inwoner.

### Preventienota 'Samen zijn we Zwartewaterland' (2022-2028)

De preventienota 'Samen zijn we Zwartewaterland' zorgt voor een integrale kijk op verschillende onderwerpen, waaronder financiële zelfredzaamheid. Hierin schetst de gemeente kaders van beleid die moeten bijdragen aan het creëren en behouden van een gezonde basis voor alle inwoners. Dit wordt gedaan aan de hand van verschillende thema's. Elk thema heeft een eigen hoofddoel, eigen beleidsdoelen, subdoelen en beoogde resultaten. Twee thema's hebben betrekking tot financiële zelfredzaamheid:

1. **"Iedereen doet mee"**. Waarbij het doel 'Inwoners participeren naar vermogen' hoort. Dit doel richt zich op actieve deelname in de maatschappij.
2. **"Ik kan mezelf goed redden"**. Waarbij het doel 'Inwoners zijn financieel zelfredzaam' hoort. Dit doel richt zich op het voorkomen van problematische schulden en financiële problemen.

Een overzicht van bovengenoemde doelen en gerelateerde subdoelen staat in bijlage A7. Uit de preventienota vloeide het preventieakkoord Gezond en Gelukkig Zwartewaterland voort, inclusief een communicatiecampagne. Met het tekenen van het preventieakkoord hebben meer dan 60 partners zich uitgesproken om samen te werken aan een gezonde basis voor alle inwoners van Zwartewaterland<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Zie ook: <https://www.zwartewaterland.nl/gezondengelukkig>

## 2.4 Uitvoeringsplannen en verordeningen

Voor de vertaalslag van beleidsdoelen naar acties, bestaan er naast de ‘bijbehorende acties’ uit het beleidsplan en de instrumenten uit de preventienota, ook enkele expliciete uitvoeringsplannen, een verordening en een notitie.

Het ‘**Uitvoeringsplan Schuldhelpverlening (2022-2026)**’ is als bijlage toegevoegd aan het beleidsplan en gaat dieper in op de geplande activiteiten voor ambitie 4 en 5 uit het beleidsplan. Een onderdeel van het uitvoeringsplan is ook de overgang naar een nieuwe organisatie van de schuldhelpverlening, waarbij de uitvoer van fase 1 (preventie, budgetbegeleiding en budgetadvies) verplaatst van stichting De Kern naar de gemeente zelf. De onderbouwing hiervoor is dat de gemeente graag de regie in eigen hand wil nemen.

Het ‘**Uitvoeringskader re-integratiediensten Zwartewaterland (2024-2026)**’ geeft invulling aan de geplande activiteiten voor het re-integratiebeleid, zoals bedoeld voor Participatiewet-cliënten en niet-uitkeringsgerechtigden die extra ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk (zoals kandidaten uit het doelgroepenregister). De drie re-integratiediensten, namelijk: directe bemiddeling, re-integratie en participatie staan uitgewerkt in hoofdactiviteiten en beoogde resultaten. Het volledige werkproces en afspraken rondom tariefstelling en factuurmomenten staan genoteerd.

In de ‘**Verordening Sociaal Domein gemeente Zwartewaterland 2020**’ staan gemeentelijke regels met betrekking tot het sociaal domein. Dit document is vastgesteld op 28 december 2019, en voor het laatst gewijzigd op 15 februari 2024. Er worden regels gegeven over onder andere de toegang tot voorzieningen, participatie, financiële ondersteuning, tegenprestatie, kwaliteit van dienstverlening en inspraak.

De ‘**Notitie Arbeidsparticipatie**’ is in 2020 vastgesteld en liep officieel tot 2022. Een onderdeel ervan, namelijk het driesporenbeleid, is uiteindelijk verlengd tot en met 2023. In deze notitie zijn uitgangspunten voor arbeidsparticipatie en voor het re-integratiebeleid uitgewerkt.

Een uitvoeringsplan of -kader voor de inkomensregelingen ontbreekt binnen de gemeente. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de laatste benodigde vertaalslag van beleid naar actie, namelijk via gemaakte werkafspraken.

### **Beleidsregels bijzondere bijstand verouderd**

Beleidsregels in het sociaal domein zijn concrete richtlijnen die een gemeente opstelt om wetgeving en verordeningen in de praktijk uit te voeren. Ze geven ambtenaren houvast bij het nemen van besluiten over bijvoorbeeld uitkeringen, zorg of ondersteuning. Beleidsregels moeten passen binnen de kaders van hogere wetgeving en verordeningen. Ze bieden enige flexibiliteit, maar de gemeente moet er in principe aan vasthouden voor een eerlijke behandeling van alle inwoners.

De beleidsregels voor bijzondere bijstand zijn op 1 april 2013 vastgesteld en actief. Het is opvallend dat in de beleidsregels verwezen wordt naar de Wet werk en bijstand (Wwb). Deze wet is sinds 1 januari 2015 niet meer van kracht. Deze wet is sindsdien vervangen door de Participatiewet. Beleidsmedewerkers benoemden tijdens de gesprekken het belang om deze beleidsregels weer up-to-date te maken.

## 2.5 Armoede in Zwartewaterland in cijfers

### Aantal huishoudens in armoede in Zwartewaterland stabiel

Met behulp van gegevens van CBS Statline kan de omvang van de lagere inkomensgroepen in Zwartewaterland cijfermatig in beeld gebracht worden. Hierbij maken we gebruik van zowel de oude rekenmethode, als de nieuwe<sup>7</sup>. 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 2023.

In Zwartewaterland is het aantal huishoudens dat op het sociaal minimum leeft en in de inkomensgrenzen daarboven nagenoeg gelijk gebleven.

**Tabel 2.4 Aantal huishoudens op % sociaal minimum in Zwartewaterland<sup>8</sup>**

|                           | 101% | 110% | 120% | 130% |
|---------------------------|------|------|------|------|
| 2023 (voorlopige cijfers) | 300  | 500  | 700  | 900  |
| 2022                      | 300  | 500  | 700  | 800  |
| 2021                      | 300  | 400  | 700  | 800  |
| 2020                      | 300  | 500  | 700  | 900  |
| 2019                      | 300  | 500  | 700  | 900  |

### Armoede in aantal personen ook stabiel sinds 2019

Tabel 2.5 geeft het aantal personen weer dat in armoede leeft. In Zwartewaterland is het aantal personen in 2023 ten opzichte van de vier jaar daarvoor ook stabiel gebleven, met een kortdurende kleine daling in 2021.

**Tabel 2.5 Aantal personen op % sociaal minimum in Zwartewaterland<sup>9</sup>**

|                           | 101% | 110% | 120%  | 130%  |
|---------------------------|------|------|-------|-------|
| 2023 (voorlopige cijfers) | 500  | 800  | 1.100 | 1.500 |
| 2022                      | 500  | 800  | 1.000 | 1.500 |
| 2021                      | 400  | 700  | 1.100 | 1.300 |
| 2020                      | 500  | 800  | 1.200 | 1.500 |
| 2019                      | 500  | 800  | 1.200 | 1.500 |

### Nieuwe meetmethode: Zwartewaterland 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 berekenen<sup>10</sup>. Te zien is dat het percentage armoede in Zwartewaterland relatief laag is ten opzichte van omliggende gemeenten en het Nederlands gemiddelde.

---

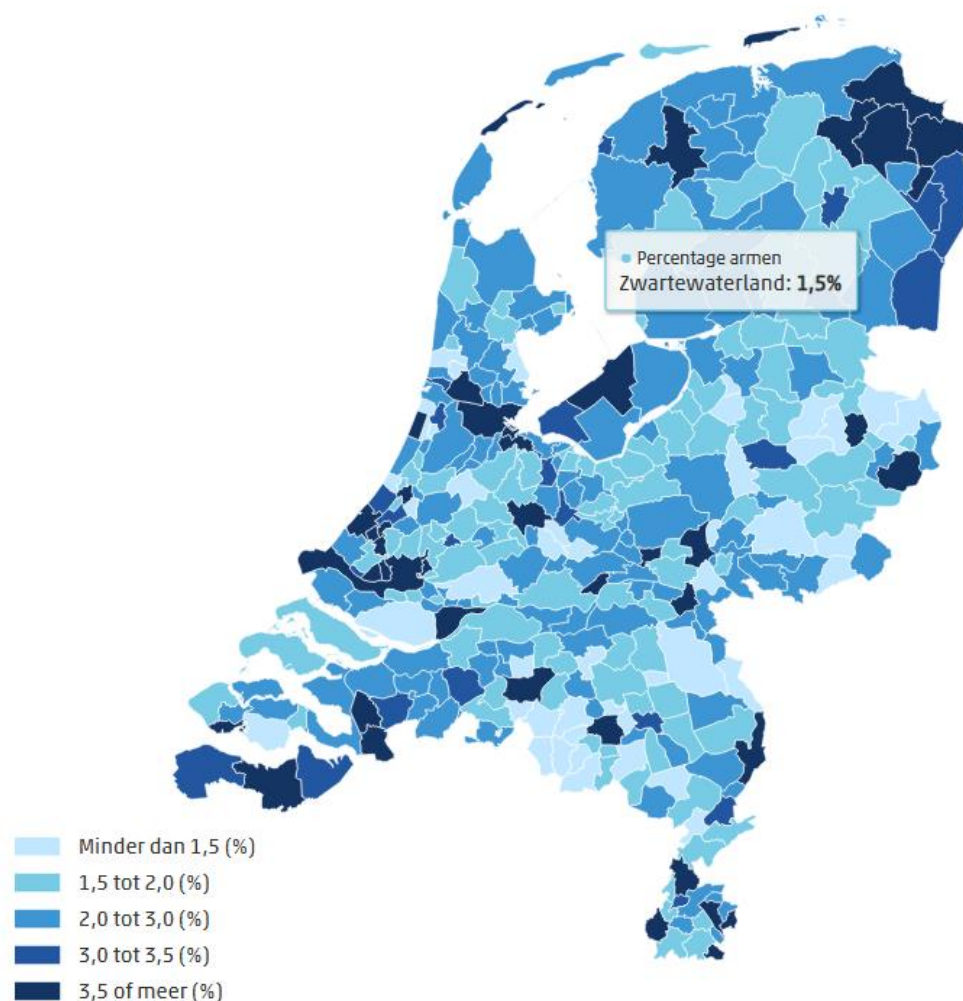
<sup>7</sup> In 2024 heeft het CBS een nieuwe methode gepresenteerd voor het meten van armoede in Nederland, waarbij niet alleen inkomen maar ook vermogen en werkelijke uitgaven aan wonen en energie worden meegenomen. Deze aanpak resulteert in lagere armoedecijfers en biedt een nauwkeuriger beeld van 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>

<sup>8</sup> CBS cijfers, afgeronde getallen.

<sup>9</sup> CBS cijfers, afgeronde getallen.

**Figuur 2.1 Relatief aantal huishoudens op % sociaal minimum in 2023 (CBS) ([link naar online kaart](#))**

## Armoede in gemeenten, 2023



| Gemeente <sup>11</sup> | Zwartewaterland | Schagen | Meppel | Staphorst | Nederland |
|------------------------|-----------------|---------|--------|-----------|-----------|
| % armoede              | 1,5%            | 1,7%    | 2,5%   | 1,6%      | 3,1%      |

### Jaarlijks €5 miljoen begroot voor inkomensregelingen

Kijkend naar de uitgaven voor inkomensregelingen (taakveld 6.3 van de gemeentelijke begroting) valt op dat Zwartewaterland een ongeveer vergelijkbaar bedrag per inwoner met 101% en 120% van het wettelijk sociaal minimum begroot als Meppel. Zwartewaterland begroot meer voor deze groep dan de gemeenten Schagen en Staphorst.

<sup>11</sup> Zwartewaterland wordt vergeleken met Schagen (beide middelgrote gemeenten in landelijk gebied; kleine kernen én enkele grotere plaatsen), Meppel (buurgemeente) en Staphorst (buurgemeente, eveneens plattelandsgemeente met christelijke identiteit).

**Tabel 2.7 Financiën inkomensregelingen van Zwartewaterland en drie andere gemeenten in 2023**  
(bron [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) en CBS)

|                                                                                                               | Zwarte-<br>waterland | Schagen         | Meppel          | Staphorst     | Nederland           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------------|
| Begrote lasten inkomensregelingen 2023<br>(taakveld 6.3)<br>(x €1.000)                                        | 5.062                | 9.059           | 12.707          | 2.915         |                     |
| Begrote lasten inkomensregelingen per<br>inwoner (€1.000)                                                     | 0,22                 | 0,19            | 0,36            | 0,17          |                     |
| Begrote lasten inkomensregeling naar<br>aantal personen op 101% van het<br>wettelijk sociaal minimum (€1.000) | 10,12                | 6,97            | 9,77            | 7,29          |                     |
| Begrote lasten inkomensregeling naar<br>aantal personen op 120% van het<br>wettelijk sociaal minimum (€1.000) | 4,60                 | 3,36            | 4,89            | 3,64          |                     |
| Inwoners                                                                                                      | 23.368               | 47.450          | 35.464          | 17.628        | 17.811.291          |
| Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen<br>per inwoner (€)                                                        | €43.400              | €41.600         | €39.200         | €40.500       | €41.200             |
| Aantal personen op 101% van sociaal<br>minimum                                                                | 500<br>(2,1%)        | 1.300<br>(2,7%) | 1.300<br>(3,7%) | 400<br>(2,3%) | 750.100<br>(4,2%)   |
| Aantal personen op 120% van sociaal<br>minimum                                                                | 1.100<br>(4,7%)      | 2.700<br>(5,7%) | 2.600<br>(7,3%) | 800<br>(4,5%) | 1.440.000<br>(8,1%) |

### 3 Praktijk en uitvoering

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

#### 3.1 Overzicht ondersteuning in Zwartewaterland

##### 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. Een overzicht van alle regelingen vanuit de gemeente staan in bijlage A6.

**Tabel 3.1 Overzicht activiteiten armoede- en minimaregelingen in Zwartewaterland**

|                                 | Inkomens-<br>ondersteuning en<br>goederen                                                                      | Schuldhulpverlening                                   | Ondersteuning meedoen (en<br>administratie)                                                                                 |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gemeente<br>Zwartewaterland     | Inkomensondersteuning<br>zoals (bijzondere)<br>bijstand, IIT,<br>studietoeslag                                 | Vroegsignalering<br>schulden, uitvoering taken<br>Wgs | Re-integratieondersteuning,<br>garantiebanen, Project Nazorg                                                                |
| Stichting De Kern               |                                                                                                                |                                                       |                                                                                                                             |
| Schuldhulpmaatje                |                                                                                                                |                                                       | Advies bij schulden                                                                                                         |
| Voedselbank                     | Voedselpakketten                                                                                               |                                                       |                                                                                                                             |
| Nibud                           |                                                                                                                |                                                       | Budgetbeheer                                                                                                                |
| Stichting Jarige<br>Job         | Verjaardagsbox kind                                                                                            |                                                       |                                                                                                                             |
| Noodfonds Zwolle<br>en omgeving | Financiële en materiële noodhulp (o.a. leefgeld,<br>medische kosten of woninginrichting, sancties<br>afwenden) |                                                       |                                                                                                                             |
| MEE Samen                       |                                                                                                                |                                                       | Onafhankelijke cliëntondersteuning;<br>collectieve activiteiten (zoals cursus<br>'financieel sterk');<br>arbeidsonderzoeken |
| Genemuider<br>Fondsen           | Incidentele hulp in de<br>vorm van vergoedingen                                                                |                                                       |                                                                                                                             |

Te zien is dat de gemeente Zwartewaterland zelf vooral regelingen op het gebied van inkomensondersteuning en ondersteuning bij meedoen aan de samenleving uitvoert. Voor de schuldhulpverlening wordt gebruikt gemaakt van de expertise van een medewerker van Stichting de Kern, hoewel uit het gesprek met de stichting blijkt dat er plannen zouden zijn bij de gemeente om deze activiteiten ook in eigen beheer te gaan uitvoeren. Tot die tijd wordt een medewerker van Stichting de Kern ingehuurd. Ondersteuning bij administratie wordt volledig bij samenwerkingspartners belegd.

Flexibiliteit en maatwerk staan volgens ambtelijke betrokkenen centraal in de dienstverlening naar de inwoner. Een beleidsadviseur benadrukt: *"Ik sta voor maatwerk in plaats van strikte en rigide regelgeving."* Consulenten geven aan dat ze veel ruimte hebben om buiten de gebaande paden te gaan in het belang van de inwoner. In enkele gesprekken is opgemerkt dat de flexibiliteit van medewerkers in hun beleving ver gaat. Zo merkt een externe betrokkene op: *"Consulenten zijn heel klantgericht hier. Die proberen wel te blijven helpen. Sommige klanten denken wel eens dat anderen voor hen moeten lopen."*

## 3.2 Samenwerking

### **Maatschappelijke partners waarderen goede relatie, maar uitvoering kan beter**

Onze bevindingen over de samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijke partijen zijn in twee categorieën onder te verdelen: de algemene relatie en de uitvoering.

Organisaties waarderen de goede relatie met de gemeente. Zij spreken van korte lijnen, regelmatige overleggen en de toegankelijkheid van gemeentelijke contactpersonen. Er zijn diverse overlegstructuren met stakeholders, zoals het pastoresoverleg (gericht op kerken) en netwerkbijeenkomsten en vergaderingen van werkgroepen (met maatschappelijke organisaties), die de samenwerking faciliteren. Enkelen geven ook aan dat zij zich goed betrokken voelen bij de gemeente.

Daar waar het gaat om de uitvoering in de dagelijkse werkpraktijk klinken er echter ook enkele kritischere geluiden. Zo benoemt men de onduidelijkheid bij taakverdeling en procedures. Niet iedereen binnen de gemeente is altijd op de hoogte van wat maatschappelijke organisaties doen, en ook binnen de organisaties bestaat onbekendheid met wat anderen in het veld oppakken. De algemene bekendheid met de sociale kaart, een overzicht van alle sociale voorzieningen en diensten binnen de gemeente, kan volgens de gemeente en maatschappelijke organisaties beter. Daarnaast ervaren partners een tekort aan terugkoppeling en evaluatie. Wanneer projecten worden opgestart, volgt er geen periodieke evaluatie. Zo zijn er projecten opgestart in 2022, waarna er geen update over de tussenstand volgde. Dit gebrek aan tussentijdse terugkoppelingen belemmert partners om de effectiviteit van hun bijdragen te beoordelen en het grotere plaatje te zien.

Ondanks deze kanttekeningen overheerst het beeld van een gemeente die actief samenwerkt met haar maatschappelijke partners. Een voorbeeld van samenwerking op het gebied van financiële zelfredzaamheid is het project 'Financieel Sterk'.

### Project: 'Financieel Sterk'

In het kader van het armoede- en schuldenbeleid is er een project opgesteld, genaamd 'Financieel sterk'. Dit betreft een werkgroep van gemeente en diverse betrokken maatschappelijke partijen. Belangrijke partners zijn Stichting MEE, jongerenwerk (van de gemeente), een woningbouwvereniging, Vluchtelingenwerk, de Kern, de Voedselbank, Schuldhulpmaatje en de Bibliotheek. Het doel van dit project is om bewoners beter te bereiken en daarmee armoede te voorkomen en aan te pakken. In het projectplan beschrijft de gemeente dat ze een centrale rol pakken in de aanpak van financiële zelfredzaamheid. Ze voeren regie op de samenwerking met maatschappelijke organisaties. Het doel van het project is preventie en vroegsignalering te bevorderen en het gebruik van minimaregelingen en schuldhulpverlening te verbeteren. De partijen komen om de zes tot acht weken samen. De samenwerking heeft tot nu toe enkele producten en diensten opgeleverd: de 'Dat geldt voor mij' tool, spreekuren in de bibliotheek, lessen op scholen over omgaan met geld, de Kwikstart-app.

## 3.3 Uitvoering van beleid door de gemeente

### **Ruimhartige uitvoering en inzet op maatwerk in een kleine gemeente**

Reflecterend op het beleid door interne en externe betrokkenen, wordt de gemeente Zwartewaterland over het algemeen gezien als een gemeente die een ruimharig armoede- en schuldenbeleid voert. Er zijn binnen de gemeente over het algemeen korte lijnen tussen medewerkers. Ook geven zowel intern als extern betrokkenen aan dat de gemeente de inwoners in het algemeen en de doelgroep van minima in het bijzonder goed kent. Medewerkers van de gemeente passen daarbij zoveel mogelijk de menselijke maat toe bij dienstverlening aan de inwoners. De ruimhartigheid komt ook tot uiting in de ruime toepassing van de Participatieregeling. Daarnaast is voor de Energietoeslag de inkomensgrens verhoogd van 120%<sup>12</sup> in 2022 naar 150% van het wettelijk sociaal minimum in 2023.

### **Extra inzet op communicatie**

De gemeente zet in op goede communicatie met inwoners. Er worden regelmatig spreekuren georganiseerd en informatie wordt gedeeld via de lokale krant en nieuwsbrieven. Een bewindvoerder merkt op: *"Bijvoorbeeld het delen van informatie in de plaatselijke krant. En ik zie ook wel flyers en persberichten. Dat gaat wel goed."* Ondanks deze inspanningen erkent de gemeente dat het bereik van sommige regelingen nog achterblijft. Een beleidsmedewerker geeft aan: *"We zijn niet zo goed in de marketing: hoe brengen we [onze minimaregelingen en dienstverlening] onder de aandacht van de inwoners?"*

---

<sup>12</sup> Dit is de inkomensgrens die de gemeente Zwartewaterland hanteert als grens voor armoede (zie volgende pagina). Onder andere op voorspraak van de gemeenteraad is besloten de Energietoeslag ruimer toe te kennen aan inwoners die tot 150% van het WSM aan inkomen hebben.

De gemeente werkt aan verbetering, onder andere door de introductie van de 'Dat geldt voor mij' tool en het inzetten van energiecoaches. Een beleidsmedewerker merkt echter wel op dat het gebruik van de tool vooralsnog enigszins tegenvalt. Het aantal personen dat de online webpagina met de tool bezoekt is gemiddeld één per dag.

### Project: Nazorg

Een recent opgestart project waarbij inwoners die uitstromen naar werk of met pensioen gaan, actief worden begeleid. Deze nazorg werd al langere tijd geleverd, maar is sinds kort beter georganiseerd: *“We deden het altijd wel. Er werd uiteindelijk ook wel een werkgroep opgezet om wat we doen wat te professionaliseren. (...) We wilden het vastleggen in het systeem, dat de processen kloppen.”*

### **Verskil in werkafspraken tussen afdelingen**

In de gemeente is er een duidelijk contrast in de mate waarin werkafspraken zijn vastgelegd voor verschillende onderdelen van het armoede- en schuldbeleid. Voor de consulenten Werk en Participatiewet zijn er duidelijke werkafspraken en instructies. Daarentegen ontbreken bij de consulenten Inkomen concrete werkvoorschriften. Een consulent geeft aan dat er wel binnen het team afspraken zijn gemaakt, maar dat er niet hele duidelijke voorschriften of doelen zijn opgesteld die de vertaalslag van beleid naar praktijk maken. In de ‘Verordening Sociaal Domein gemeente Zwartewaterland 2020’ staan wel uitgangspunten van het beleid, maar dit wordt niet ervaren als een concrete werkinstructie.

Bij schuldhulpverlening en vroegsignalering is het gebrek aan duidelijke afspraken het meest zichtbaar. Momenteel werkt de ingehuurde medewerker zonder officiële functieomschrijving. De opdracht van deze ingehuurde medewerker loopt vanwege pensioen eind 2025 af. Het was al wel de bedoeling dat de taakomschrijving opgesteld zou worden en de functie daarmee beter gestructureerd zou worden. Dit staat ook opgenomen in het uitvoeringsplan voor schuldhulpverlening. Maar dat is nog niet gebeurd. De medewerker geeft aan dat hij de functie grotendeels zelf heeft ingevuld, waarbij hij meer taken uitvoert dan een standaard functieomschrijving zou bevatten. Er is in 2023 een gesprek geweest met de manager over de toekomstige invulling van de functie, maar hier is geen concrete opvolging aan gegeven. Het beleidsplan, met daarin het uitvoeringsplan schuldhulpverlening als bijlage, stelt dat deze taken intern belegd zouden worden. In het kader van de Basisdienstverlening Schuldhulpverlening is de gemeente op het moment bezig met een brede integrale aanpak van de schuldhulpverlening. De invulling van de schuldhulpverleningsfunctie ligt in het verlengde hiervan.

### **Discrepantie tussen ambitie en uitvoering**

Ook bij andere projecten en functies is de interne organisatie en borging van activiteiten onduidelijk. Dit lijkt te komen door persoonlijke affiniteit met een project en de beperkte capaciteit. Een intern betrokkene beschrijft de situatie als volgt: *“Er zijn grote uitgebreide nota's opgesteld met veel activiteiten die uitgevoerd moeten worden. Helaas is er beperkte capaciteit om zoveel te realiseren.”* Het lijkt erop dat de gemeente grote ambities heeft, maar niet altijd de capaciteit heeft of voldoende prioriteiten heeft gesteld om aan alles uitvoering te geven. Projecten worden niet altijd binnen de gestelde tijd afgerond.

Dit is in lijn met de bevindingen op het gebied van samenwerking met maatschappelijke organisaties, waarbij afspraken rondom de uitvoering soms onduidelijk zijn.

Er wordt door meerdere gesproken betrokkenen gezegd dat Zwartewaterland een ‘gemeente is die veel wil’, zowel in de plannen die gemaakt worden als in de manier waarop ambtenaren uitvoering geven aan het beleid. Dit ambitieniveau zou ook versterkt worden door de landelijke opdrachten vanuit de Rijksoverheid. Enkelen stellen dat de gemeente met haar diverse doelen en (wettelijk vastgelegde) activiteiten niet altijd prioriteiten weet te stellen. Deze discrepantie tussen ambitie en uitvoering uit zich ook in het gegeven dat er veel projecten worden geïnitieerd, maar dat niet alles duidelijk wordt georganiseerd of afgerond. Daarnaast kent de gemeente Zwartewaterland volgens gesprokenen een omvangrijke overlegcultuur en heeft de gemeente veel werkgroepen. De vertaling van afspraken naar acties zijn echter soms onduidelijk. Hierover volgt later meer. Structurele evaluaties of updates van beleid en projecten zijn bovendien niet voorhanden. Dit gemis wordt ervaren bij betrokkenen.

Een gevolg dat nu al wordt opgemerkt is dat projecten niet altijd worden afgerond, waardoor geplande beleidsdoelen mogelijk niet gehaald worden. Ook wordt geconstateerd dat de prioritering van het beleid afhankelijk is van individuele medewerkers en betrokkenen. Bij personeelwisselingen worden nieuwe keuzes gemaakt. Hierdoor komen andere projecten stil te liggen, merken zowel interne als externe betrokkenen op. Zo werd er onder andere een voorbeeld gegeven van een beleidsmedewerker die algemene informatie over schuldhulp wilde delen via werkgevers, maar dat dit nooit verder is uitgewerkt omdat de beleidsmedewerker van baan wisselde.

### **Pragmatisch hoeft niet altijd problematisch te zijn**

Uit de vorige twee paragrafen blijkt dat er soms een gebrek aan structuur bestaat binnen de interne organisatie. Als kleine gemeente hoeft dat geen probleem te zijn, stellen zowel ambtenaren als de wethouders. De gemeente kent vaak een ‘pragmatische aanpak’ die typerend zou zijn voor een kleinere gemeente. Niet alles wordt in gedocumenteerde afspraken vastgelegd, maar dat zou de uitvoering niet altijd in de weg hoeven te staan. Hoewel er uitdagingen zijn in de uitvoering van het beleid, biedt deze pragmatische aanpak van Zwartewaterland ook voordelen in de vorm van korte lijnen en een snelle beslissingskracht. Ondanks een omvangrijke overlegcultuur, worden er in sommige gevallen ook snel stappen gezet. Medewerkers stellen ook dat zij, ondanks het ontbreken van werkafspraken, goed hun werk kunnen doen.

Consulenten en de uitvoerder van schuldhulp vanuit De Kern geven aan dat ze hun werk goed kunnen doen, ook zonder gedetailleerde beleidskaders. Een consulent Inkomen stelt: *“Ook de samenwerking tussen [consulenten] Inkomen en [consulenten] Werk, die is heel goed. Daar kunnen andere gemeenten wel wat van leren. (...) Dan weet je wat er speelt, ook met betrekking tot rechtmatigheid: dan hoor je dingen bij de klant en daar zit je dan direct bovenop. (...) Dus ik denk dat dat zeker erg goed loopt bij ons.”*

Toch wordt de behoefte aan meer sturing en methodisch werken door betrokkenen erkend. Zowel intern als extern betrokkenen pleiten in gesprekken voor meer eenduidigheid en aandacht voor methodisch werken, bijvoorbeeld door structureler projecten te evalueren. Wel moet er oog gehouden worden voor de balans tussen structuur en pragmatisme.

### Vroegsignalering en schuldhulpverlening nog niet intern belegd

De gemeente Zwartewaterland heeft de wettelijke verplichting om uitvoer te geven aan vroegsignalering bij schulden en schuldhulpverlening. Dit is momenteel extern uitbesteed aan Stichting De Kern. Binnen deze stichting is voor dit onderdeel één medewerker actief, die zelf fulltime actief is voor de gemeente Zwartewaterland en ook binnen het gebouw van de gemeente zijn werkzaamheden uitvoert.

Dit is opvallend, aangezien de gemeente volgens het eerdergenoemde 'Uitvoeringsplan schuldhulpverlening' de ambitie had om in 2023 deze taken over te nemen. Dit is nog niet gebeurd, en uit verschillende gesprekken blijkt dat de huidige uitvoer onvoldoende gestructureerd is. Dit geeft zowel De Kern zelf aan, als ambtelijke betrokkenen. Dit gebrek aan structuur wordt bevestigd door een inkomensconsulent: *"We hebben nog niet echt beleid op vroegsignalering. Het is nog een beetje nattevingerwerk."* Bovendien is het van belang opnieuw op te merken dat deze uitvoerder eind 2025 met pensioen zal gaan, en er nog geen functiebeschrijving is geformuleerd voor een soepele overdracht.

Dit gebrek aan structuur hoeft niet altijd te betekenen dat taken uit de uitvoering niet uitgevoerd worden. Vroegsignalering vindt wel plaats, maar zonder functieomschrijving. Hierdoor is de uitvoer niet goed overdraagbaar en ook moeilijk te evalueren. Er lijken al wel plannen te zijn om het proces te verbeteren, door werkafspraken vast te leggen zodat de vroegsignalering doorontwikkeld kan worden.

Echter, wetende dat er nog geen beslissingen zijn genomen over of de uitvoer extern belegd blijft of intern wordt opgenomen, en wetende dat er een tijdslimiet is vanwege een aankomend pensioen, is het de vraag of dit op tijd gerealiseerd wordt.

## 4 Monitoring en resultaten

*Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op het bereik, wijze van monitoren en de bereikte resultaten. In het beleidsplan voor aanpak armoede en schulden staan vier doelen die via monitoring kunnen worden bijgehouden: 1) groter gebruik van minimaregelingen, 2) iedereen doet mee (participatie), 3) meer resultaat met vroegsignalering van schulden en 4) groter bereik van mensen met schulden. De acties voor en het bereik van het tweede doel zijn goed bijgehouden, aan de hand van een evaluatie arbeidsparticipatie. De acties en resultaten die horen bij de andere drie doelen worden echter niet (volledig) gemonitord.*

### **Met Energietoeslag is bijna de hele doelgroep bereikt; verdere monitoring (nog) niet compleet**

Hieronder presenteren we cijfers over het gebruik van diverse armoede- en minimaregelingen en andere ondersteuning in Zwartewaterland. Deze geven inzicht in het totaal aantal inwoners dat gezien wordt en in beeld is bij de gemeente. Het beeld van het bereik is echter (nog) niet compleet.

- **Minimaregelingen:** Er missen nog cijfers over het bereik van verschillende regelingen (zie voor het overzicht van de aangeboden regelingen binnen de gemeente bijlage A6). Op het moment van schrijven voert de gemeente een behoeftepeiling onder minima uit. Via een vragenlijst onder inwoners met vragen over het gebruik en de bekendheid van de regelingen en via de armoedemonitor, wil de gemeente een beter beeld krijgen van de samenstelling van de doelgroep. De verwachting is dat de resultaten hiervan in het derde kwartaal van 2025 gepresenteerd worden.
- **Bijstand en IOAW/IOAZ:** In tabel 4.1 staat het bereik van de algemene bijstand, de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers (IOAW-uitkering) en de Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen (IOAZ).
- **Energietoeslag:** Het bereik van de energietoeslag, zoals uitgevoerd in 2022 en 2023, staat in tabel 4.2. Bijna de hele doelgroep is bereikt.
- **Meedoen:** In tabel 4.3 staat een overzicht van alle activiteiten in 2023 met betrekking tot participatie en re-integratie. In subhoofdstuk 4.2 staat meer informatie over de evaluatie van deze ondersteuning.
- **Vroegsignalering:** Data over de vroegsignalering, belegd bij Stichting De Kern, is niet beschikbaar.
- **Schuldhulp:** In tabel 4.4 staan de afgeronde 'producten' (geleverd aan personen) van 2024, gericht op de schuldhulp-ondersteuning. Het is daarbij niet duidelijk of één persoon mogelijk met meerdere producten te maken heeft. Bij elkaar zijn er in 2024 elf tot zestien producten geleverd. Data over de schuldhulp die wordt geboden vanuit stichting De Kern is niet beschikbaar.
- **Algemene tevredenheid inwoners:** Binnen de gemeente wordt geen cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd voor de Participatiewet. Dit gebeurde in het verleden wel, maar vanwege een blijvende lage respons is besloten hiermee te stoppen. Hierdoor is er binnen dit onderzoek alleen via de gesprekken met inwoners inzicht in de klanttevredenheid.

**Tabel 4.1 Overzicht bereik inkomensondersteuning (bron: Evaluatie arbeidsparticipatie, 2023)**

| Inkomensondersteuning    | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 (april)      |
|--------------------------|------|------|------|------|-------------------|
| Algemene bijstand        | 184  | 179  | 179  | 186  | 193               |
| IOAW / IOAZ              | 29   | 19   | 19   | 21   | 22                |
| Totaal (aantal personen) | 213  | 198  | 198  | 205  | 215 <sup>13</sup> |

**Tabel 4.2 Bereik Energietoeslag 2022 en 2023 (Bron: brief aan de raad over resultaten evaluatie energietoeslag, 24 februari 2025)**

| Jaar | Voorwaarde (wettelijk sociaal minimum (WSM)) | Bereik                                                                    |
|------|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 2022 | 120%                                         | 99,2%                                                                     |
| 2023 | 150%                                         | 96% van de groep tot 120% WSM<br>95% van de groep tussen 121% en 150% WSM |

**Tabel 4.3 Overzicht deelname aan (participatie - en re-integratie) activiteiten (bron: Evaluatie arbeidsparticipatie, 2023)<sup>14</sup>**

| Activiteit                                                    | Actieve klanten (eind 2019)                         | Actieve klanten (april 2023) |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------|
| Vrijwilligerswerk                                             | 30                                                  | 62                           |
| Werkervaringsplek                                             | 5                                                   | 7                            |
| Proefplaatsing                                                | -                                                   | 6                            |
| Beheer Openbare ruimte / ROVA                                 | 10                                                  | 6                            |
| Road to Work                                                  | 1                                                   | 0                            |
| Participatietraject In Balans                                 | 13                                                  | 19                           |
| Activatie-, participatie- of bemiddelingstraject Base to Work | "In 2019 kochten we nog geen trajecten in bij B2W." | 10                           |
| Traject 'Iedereen doet mee', TIEM                             | "In 2019 kochten we nog geen trajecten in bij B2W." | 3                            |
| Werken met loonkostensubsidie                                 | 27                                                  | 62                           |
| Jobcoachtrajecten                                             | -                                                   | 57                           |
| Beschut werk                                                  | 2                                                   | 4                            |

<sup>13</sup> Dit verschilt met cijfers die in CBS Statline zijn gevonden. De groep die wel op het sociaal minimum leeft, maar geen bijstandsuitkering ontvangt zijn zogenaamde nuggers. Nuggers zijn niet-uitkeringsgerechtigden, oftewel personen die werk zoeken maar geen recht hebben op een uitkering. Deze groep bestaat uit mensen die niet werken of minder dan 12 uur per week werken, maar wel beschikbaar zijn voor minimaal 12 uur werk per week. Ze zijn jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd en staan vaak geregistreerd als werkzoekende bij het UWV, waardoor ze in principe in aanmerking komen voor basisdienstverlening van het UWV en eventuele ondersteuning bij re-integratie door gemeente

<sup>14</sup> Overzicht omvat participatie- en re-integratieactiviteiten. Deze zijn gebaseerd op o.a. lijsten SRG statistiek, het eigen dashboard en Excel-lijsten van de gemeente.

**Tabel 4.4 Overzicht bereik schuldhulp-ondersteuning (bron: kwartaalverslag 2024 fase 2 schuldhulp)**

| Voorziening                    | Afgeronde producten 2024 | Lopende producten 2024 |
|--------------------------------|--------------------------|------------------------|
| Integrale intake               | 1                        | -                      |
| Schuldhulpbemiddeling          | 2                        | 1                      |
| Heronderzoek na 12 mnd         | 3                        | 1 tot 3                |
| Heronderzoek na 6 mnd          | -                        | 1 tot 2                |
| Wet Schuldhulpverlening (WSNP) | 1                        | -                      |
| WSNP + Dwangakkoord            | -                        | 1                      |

## 4.1 Monitoring van armoede

### Datahuishouding onvolledig

De datahuishouding van de gemeente Zwartewaterland blijkt nog niet op orde, wat de effectieve monitoring en sturing van het armoedebeleid belemmert. Ook de uitvoering ondervindt hinder van een gebrek aan relevante informatie. De ontwikkeling van het dashboard met monitorgegevens, die een centrale rol heeft in de monitoring, staat reeds een jaar stil. Hierdoor ontbreken actuele gegevens.

Een beleidsmedewerker geeft aan dat ook in de oude versie van het dashboard informatie werd gemist, vooral met betrekking tot de Gemeentepolis (collectieve zorgverzekering) en bijzondere bijstand. Dit gebrek aan data bemoeilijkt de beleidsafstemming. Ook gemeenteraadsleden laten weten belangrijke informatie te missen (in een volgende paragraaf hier meer over).

In het online jaarverslag van 2023 zijn cijfers beschikbaar gesteld, gekoppeld aan doelen op de agenda ('wat is onze agenda' > 'Hoe we dat meten'). Het valt echter op dat de beleidsdoelen en bijbehorende indicatoren niet altijd helder aan elkaar gekoppeld zijn. Alle indicatoren die vallen onder het programma 'Positieve gezondheid, participatie en preventie' zijn bij elkaar gezet, waardoor beschikbare data met betrekking tot het doel 'Inwoners zijn financieel zelfredzaam' niet direct inzichtelijk zijn gemaakt. Het is aannemelijk dat de indicator 'Personen met een bijstandsuitkering' hieraan gekoppeld is. Andere gegevens die betrekking hebben tot dit doel zijn niet beschikbaar.

De Adviesraad Sociaal Domein signaleert vertragingen tussen peilmomenten en rapportages, wat de actualiteit van de informatie vermindert. Deels is deze vertraging onvermijdelijk, bijvoorbeeld doordat gebruikte rapporten en cijfers niet vaker gepubliceerd worden. Denk daarbij aan de Gezondheidsmonitor van de GGD of cijfers gepubliceerd door CBS. De Adviesraad benadrukt wel dat er dankzij goede afstemming in het verleden een verbetering heeft plaatsgevonden in het dashboard. Zij hebben wel het gevoel dat er naar hen wordt geluisterd.

### Invoer van data is niet afgestemd of gebeurt niet

Verder is de registratie van gegevens niet altijd gestroomlijnd. De schuldhulpverlener vanuit De Kern geeft aan geen systematische registratie bij te houden. Hoewel De Kern inziet dat administratieve data relevant kan zijn voor de gemeente, ligt de focus binnen de stichting op de uitvoer.

Een beleidsadviseur benoemd ook dat er problemen zijn met definitiehantering en systeemrichting. Medewerkers zouden niet altijd data op dezelfde wijze invoeren en verbeteringen in het systeem zouden langzaam verlopen.

### **Uitgebreide monitoring van domein consulenten Werk**

Opvallend is dat gegevens rondom arbeidsparticipatie, het domein van consulenten Werk, wel zorgvuldig zijn bijgehouden. Dit blijkt uit de 'Evaluatie Arbeidsparticipatie Zwartewaterland' (mei 2023), opgesteld om de notitie 'Denken in mogelijkheden aan de hand van een 3-sporenbeleid' te evalueren. Dit document bevat o.a.:

- Data over de arbeidsparticipatie, inkomen, opleidingsniveau van bewoners.
- Data over WW- en bijstandsuitkeringen (instroom).
- Redenen voor in- en uitstroom bijstandsbestand.
- Uitleg over de wettelijke verantwoordelijkheden van de gemeente en uitvoer hiervan.
- Achtergrondinformatie van het klantenbestand en ingezette begeleidingsvormen.
- Evaluatie van het 3-sporenbeleid.
- Kostenontwikkeling Sociaal Domein.

Ontwikkelingen en resultaten worden in het document voorzien van een duiding. Positieve punten die naar voren komen zijn: er wordt actief ingezet op re-integratie en participatie, er is speciale aandacht voor kwetsbare groepen, de arbeidsparticipatie in de gemeente is hoog vergeleken met landelijke cijfers, en er lijkt goede samenwerking te bestaan met werkgevers en maatschappelijke organisaties. Enkele aandachtspunten zijn: het aantal mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt neemt toe, de nazorg bij uitstroom naar werk kan beter, er is behoefte aan een breder aanbod van re-integratietrajecten.

### **Raad mist informatie**

We hebben de raadsinformatiewebsite van de gemeente Zwartewaterland geraadpleegd op 1) informatievoorziening naar de raad en 2) activiteiten van raadsleden op dit thema. De raad wordt op de hoogte gehouden van het beleid via de reguliere P&C cyclus. We hebben geen andere informatievoorziening richting de raad kunnen vinden. Wel zijn raadsleden enkele keren actief geweest op dit thema. Er zijn twee moties ingediend: één van de PvdA over menstruatiearmoede, en de raad heeft de motie ingediend om de Energietoeslag in 2023 ruimer toe te kennen. Naar aanleiding van deze moties is de raad geïnformeerd over de voortgang van activiteiten die uit deze motie voortkwamen, zoals via de raadsinformatiebrief (24-02-2025) over de evaluatie van de aanpak van energiearmoede.

In de workshop met raadsleden is ingegaan op de informatievoorziening aan de raad en de activiteiten van raadsleden op dit thema. Hierbij konden raadsleden aangeven hoe zij de informatievoorziening ervaren en welke rol zij hier voor zichzelf zien. Zij gaven aan een gebrek aan gerichte informatie te ervaren. De opmerkingen van de raadsleden zijn in lijn met bevindingen die volgen uit de gesprekken met ambtelijk betrokkenen. Hoewel er een (momenteel nog inactief) dashboard bestaat, bevat dit voor de gesproken raadsleden onvoldoende informatie. Ook zou er meermaals om data gevraagd zijn, zoals om de doorstroom van bijstand, maar het blijkt lastig voor raadsleden om met verstrekte informatie een structureel beeld te vormen. Naast een tekort aan informatie, is er in sommige gevallen juist sprake van een teveel aan data, waardoor de duiding ervan wordt bemoeilijkt.

Naast algemene monitoringsgegevens worden er ook beleidsevaluaties en tussenstanden van projecten gemist. De raad benadrukt dat voor hen de prioriteit niet ligt bij een volledig en perfect ingerichte data-uitwisseling. Op dit moment missen zij echter essentiële basisinformatie, waardoor de raad slecht zicht heeft van hoe het er in de uitvoer van het armoedebeleid aan toe gaat. Dit gaat niet enkel om inzicht in de cijfers, maar ook in inzicht in algemene signalen die worden opgehaald door de gemeente. Er is sterk behoefte aan meer inzicht, aangezien er binnen de raad vragen spelen over het bereik en de doelmatigheid van het huidige armoedebeleid, en expliciet de regelingen die de gemeente inzet.

## 4.2 Ervaring inwoners in armoede

Gedurende het onderzoek is gesproken met vier inwoners en de Adviesraad Sociaal Domein om het inwonersperspectief te belichten. In de onderzoeksverantwoording is de methode van werving uitgelegd. Deze vier gesprekken geven een indicatief beeld van hoe de ondersteuning wordt ervaren. De gesproken inwoners maken gebruik van diverse regelingen, waaronder bijstand, de collectieve zorgverzekering, individuele inkomenstoeslag, de participatieregeling en het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen.

De ervaringen van inwoners in Zwartewaterland die moeite hebben met rondkomen en gebruik maken van gemeentelijke ondersteuning zijn divers. Er worden duidelijke verbeteringen waargenomen, vooral op het gebied van communicatie en informatievoorziening. Een inwoner merkt op: *"Ik vind wel dat de laatste jaren het aanbod verbeterd is. Het wordt beter bekendgemaakt bij de cliënten."* Persoonlijke brieven en publicaties in lokale media worden gewaardeerd, evenals de snelle afhandeling van bepaalde aanvragen.

Positief is ook de meestal vriendelijke en behulpzame houding van gemeentepersoneel. Een inwoner vertelt: *"Contact verliep goed. Makkelijk. Zelfs toen ik in de war raakte met de laatste uitbetaling met pensioen. Hebben ze geduldig per mail gedaan."* Eenmalige regelingen, zoals de witgoedregeling, worden eveneens gewaardeerd. Echter, er zijn ook negatieve ervaringen. Inwoners ervaren een hoge drempel om hulp aan te vragen, vaak vanwege schaamte of angst. Aanvraagprocedures worden als ingewikkeld ervaren, vooral door ouderen. Er is frustratie over inflexibiliteit bij werkaanbod. Een inwoner uit zijn zorgen: *"Dan wordt je gepusht in een bepaalde richting, die je niet op wil."*

Wat verder opvalt is dat inwoners soms sterk afhankelijk kunnen zijn van de hulp van familieleden bij het aanvragen van de ondersteuning: zij helpen zowel bij de beslissing om hulp te gaan zoeken, als ook bij het aanvraagproces bij de gemeente. Ook maken enkelen zich zorgen over stijgende kosten en de mate waarin uitkeringen toereikend zijn.

Deze diverse ervaringen laten zien dat de gemeentelijke ondersteuning door inwoners verschillend wordt ervaren. Er zijn positieve ontwikkelingen zichtbaar, maar er blijven ook uitdagingen bestaan in de dienstverlening aan inwoners die moeite hebben met rondkomen.

### Ter aanvulling: landelijk onderzoek naar ervaringen met armoede

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 (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 Onderzoeksvragen en beleidstheorie

### *Beleid*

- 1 Welke doelen beoogt de gemeente Zwartewaterland te bereiken?
- 2 Wat verstaat de gemeente Zwartewaterland onder financiële zelfredzaamheid en welke doelgroepen onderscheidt zij daarbij?
- 3 Hoe ziet het beleid ten behoeve van het bevorderen van financiële zelfredzaamheid van inwoners van de gemeente Zwartewaterland er uit?
- 4 Is het beleid gebaseerd op een actuele probleemanalyse van financiële zelfredzaamheid in Zwartewaterland?
- 5 Hoeveel budget is beschikbaar voor de lokale instrumenten en regelingen gericht op financiële zelfredzaamheid?

### *Inrichting en vertaling naar praktijk*

- 6 Welke lokale instrumenten en regelingen gericht op financiële zelfredzaamheid biedt de gemeente Zwartewaterland?
- 7 Sluit het gebruik van de lokale instrumenten en regelingen gericht op financiële zelfredzaamheid aan bij de gemeentelijke ambities- en doelstellingen?
- 8 Welke interventies zet de gemeente in om het doelbereik van de lokale instrumenten en regelingen gericht op financiële zelfredzaamheid te vergroten?

### *Uitvoering*

- 9 In hoeverre zijn de lokale instrumenten en regelingen gericht op financiële zelfredzaamheid bij de doelgroep(en) bekend en zijn ze voldoende laagdrempelig?
- 10 In hoeverre maken de beoogde doelgroepen gebruik van de verschillende regelingen?
- 11 In hoeverre sluiten de instrumenten en regelingen aan bij maatregelen die door andere overheden worden geïmplementeerd?
- 12 Zijn er redenen waarom mensen geen gebruik maken van lokale instrumenten en regelingen gericht op financiële zelfredzaamheid, en zo ja welke zijn dat?
- 13 Hoe ziet de besteding van middelen voor financiële zelfredzaamheid eruit?

### *Monitoring*

- 14 Hoe sturen de gemeente en andere betrokken stakeholders op de instrumenten en regelingen ter bevordering van financiële zelfredzaamheid? Welke monitoringsinstrumenten worden ingezet en hoe wordt bijgestuurd?
- 15 Zijn de doelen, indicatoren en monitoringsinstrumenten toereikend om leer- en verbeterpunten te identificeren en beleid bij te sturen?

### *Resultaten, doelbereik en doelmatigheid*

- 16 Wat is het doelbereik van de verschillende lokale instrumenten en regelingen gericht op financiële zelfredzaamheid?
- 17 Zijn de beschikbare middelen toereikend geweest? Hoe verhouden deze zich tot de uitvoeringskosten?
- 18 Zijn de bestaande lokale instrumenten en regelingen gericht op financiële zelfredzaamheid geschikt om op een efficiënte wijze de financiële zelfredzaamheid van de doelgroep(en) te verbeteren?

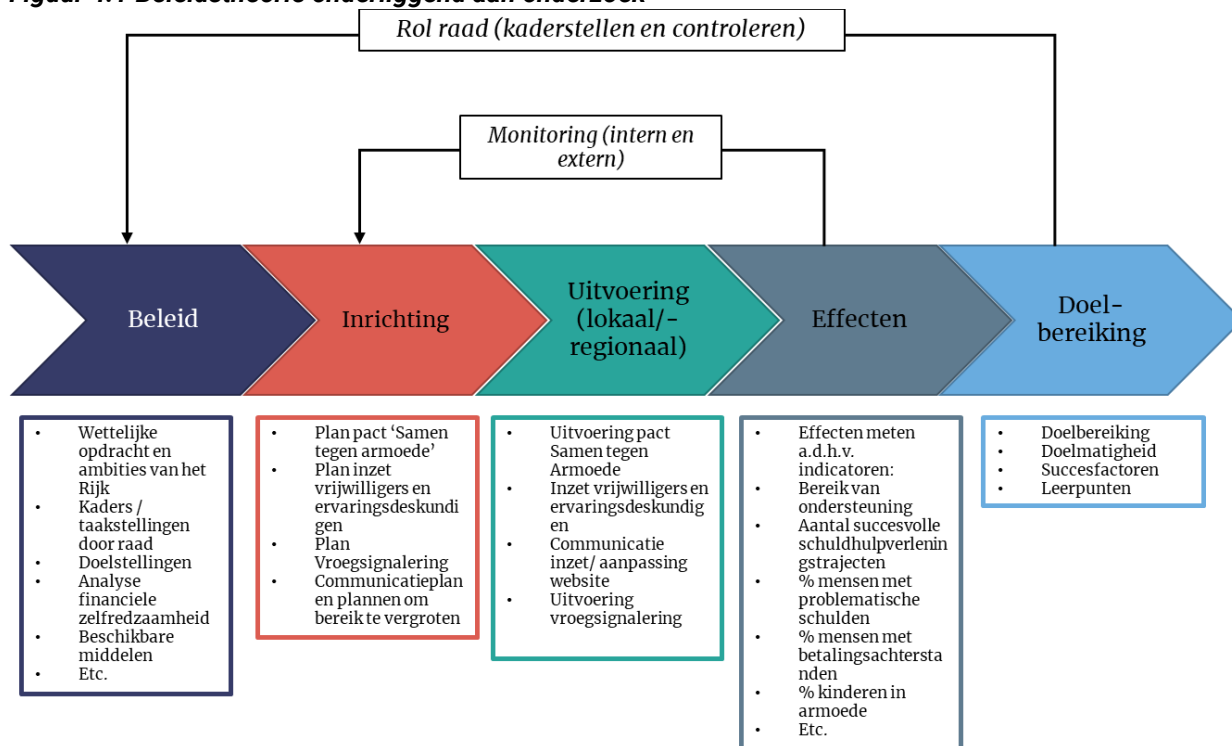
### Rol van de raad

- 19 Hoe wordt de raad geïnformeerd over het beleid en de uitvoering ervan?
- 20 Kan de raad met de geboden informatie zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat vervullen?
- 21 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?
- 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. Raad en college in Zwartewaterland stellen ten eerste de beleidskaders en middelen vast, met daarin de beoogde doelen. Deze zijn gebaseerd op landelijke ambities van het Rijk (zoals het terugdringen van het aantal kinderen in armoede) en specifieke lokale uitdagingen. Deze beleidskaders worden vervolgens geconcretiseerd in uitvoeringsplannen of afspraken met maatschappelijke organisaties. Daarbij kijken we naar welke doelgroepen zijn geïdentificeerd (waarbij idealiter ook lokale partijen, ervaringsdeskundigen en/of inwoners betrokken worden) en welke instrumenten hierop zijn ingezet ('one-size-fits-all' of doelgroepgericht, zoals met Kindpakketten). In de uitvoeringsfase kijken we naar hoe de instrumenten worden ingezet, loopt de samenwerking goed, worden de juiste mensen bereikt, of zijn er verbeterpunten. Deze activiteiten leiden al dan niet tot het beoogde effect. Aan de hand van deze effecten wordt door middel van monitoring bepaald of de doelen bereikt worden. Het behalen van de doelen dient vervolgens aanleiding te zijn voor enerzijds de gemeentelijke organisatie 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 4.1** *Beleidstheorie onderliggend aan onderzoek*



## A.2 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’<sup>15</sup>. 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 ouderen<sup>16</sup>. 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.

---

<sup>15</sup> Via: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/06/18/kansrijk-armoedebeleid>

<sup>16</sup> 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 A1. 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.3 Documentenlijst

| Titel                                                                   | Jaar |
|-------------------------------------------------------------------------|------|
| Beleidsplan voor aanpak armoede en schulden Zwartewaterland (2022-2026) | 2022 |
| Preventienota 'Samen zijn we Zwartewaterland' (2022-2028)               | 2022 |
| Uitvoeringsplan Schuldhulpverlening (2022-2026)                         | 2022 |
| Uitvoeringskader re-integratiediensten Zwartewaterland (2024-2026)      | 2024 |
| Verordening Sociaal Domeingemeente Zwartewaterland 2020                 | 2020 |
| Evaluatie arbeidsparticipatie Zwartewaterland                           | 2023 |
| Kwartaalverslag gemeente Zwartewaterland kwartaal 4 2024                | 2024 |
| Evaluatie aanpak Energiearmoede                                         | 2024 |

### A.4 Overzicht interviews

| #  | Organisatie                       | Titel                                                |
|----|-----------------------------------|------------------------------------------------------|
| 1  | Gemeente                          | Beleidsmedewerker armoede en schulden                |
| 2  | Gemeente                          | Beleidsmedewerker Participatiewet                    |
| 3  | Gemeente                          | Consulenten Werk (groepsgesprek: 3 consulenten)      |
| 4  | Gemeente                          | Consulent Inkomen                                    |
| 5  | Gemeente                          | Consulent Inkomen                                    |
| 6  | Gemeente                          | Wethouders (duo-gesprek)                             |
| 7  | Gemeenteraad                      | Zes gemeenteraadsleden: CDA, CU, PGZ, PvdA, SGP, VVD |
| 8  | Adviesraad<br>Sociaal Domein      | Voorzitter & Penningmeester/secretaris (duo-gesprek) |
| 9  | Stichting De Kern                 | Schulddienstverlener                                 |
| 10 | MEE Samen                         | Consulenten (duo-gesprek: 2 consulenten)             |
| 11 | Voedselbank /<br>Schuldhulpmaatje | Voorzitter Voedselbank & Schuldhulpmaatje            |
| 12 | Genermuider<br>Fondsen            | Voorzitter & thesaurier (duo-gesprek)                |
| 13 | Bewindvoerings-<br>organisatie    | Bewindvoerder                                        |

## A.5 Onderwerpenlijsten interviews

### Algemeen

- **Beleid en uitvoering**
  - Vormgeving, doelen en middelen
  - Probleemanalyse en doelgroepen
  - Aansluiting op sociaal domein
  - Impact van recente ontwikkelingen
- **Samenwerking**
  - Taakverdeling gemeente en partners
  - Relaties met maatschappelijke organisaties
- **Monitoring en sturing**
  - Proces en verantwoordelijkheden
  - Informatievoorziening
- **Inwonersperspectief**
  - Toegankelijkheid en ervaringen
  - Betrokkenheid bij beleid
- **Effecten en toekomst**
  - Doelrealisatie
  - Verbeterpunten en successen

### Wethouders

- Visie van de wethouder op het beleid
- Bereik van de armoederegelingen
- Samenwerking met lokale partijen
- Grip op het beleidsthema (o.a. Datahuishouding)
- Ambities voor de toekomst

### Workshop gemeenteraad

- Wat zijn de 3 grootste uitdagingen voor de gemeente op het gebied van financiële zelfredzaamheid?
- Wanneer vindt u dat het beleid rondom financiële zelfredzaamheid is geslaagd?
- Welke rol speelt de raad hierin en wat heeft de raad hiervoor nodig?

## A.6 Overzicht regelingen en voorzieningen Zwartewaterland

| Regeling                            | Type voorziening     | Omschrijving                                                                                      |
|-------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bijstand voor zelfstandigen         | Landelijke wetgeving | Een lening of uitkering bij opstarten nieuw bedrijf of ten tijde van financiële problemen.        |
| Bijzondere bijstand                 | Landelijke wetgeving | Voor betaling van onverwachte hoge kosten.                                                        |
| Collectieve ziektekostenverzekering | Landelijke wetgeving | Gemeentepolis; Een goedkopere zorgverzekering waarbij de gemeente een deel van de premie betaald. |

|                                          |                                         |                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Energietoeslag                           | Landelijke wetgeving                    | Bijdrage energiekosten in 2023.                                                                                                                                                                                                              |
| Individuele inkomensvoorslag             | Landelijke wetgeving                    | Jaarlijkse toeslag voor mensen met langdurig laag inkomen zonder perspectief.                                                                                                                                                                |
| IOAW                                     | Landelijke wetgeving                    | Inkomensvoorziening Oudere en gedeeltelijk Arbeidsongeschikte werkloze Werknemers.                                                                                                                                                           |
| IOAZ                                     | Landelijke wetgeving                    | Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandige.                                                                                                                                                      |
| Kwijtschelding gemeentelijke belastingen | Landelijke wetgeving                    | Kwijtschelding voor de onroerendezaakbelasting, het eigenarendeel van de rioolheffing en het vastrechtdeel van de afvalstoffenheffing. Kwijtschelding van waterschapsbelasting.                                                              |
| Schuldhulpverlening                      | Landelijke wetgeving                    | Hulp om schulden te verminderen en financiële situatie te verbeteren. (Uitvoer bij gemeente en Stichting de Kern)                                                                                                                            |
| Vroegsignalering                         | Landelijke wetgeving                    | Proactief opsporen en aanpakken van financiële problemen voordat ze escaleren tot ernstige schuldsituaties. (Uitvoer bij Stichting de Kern)                                                                                                  |
| Studietoeslag                            | Landelijke wetgeving                    | Een toeslag voor studenten die door ziekte of een medische beperking geen inkomsten naast hun studie kunnen verwerken.                                                                                                                       |
| Datgeldtvoormij                          | Landelijke regeling                     | Tool om te kijken welke regelingen en toeslagen je kan aanvragen.                                                                                                                                                                            |
| Jarige Job                               | Landelijke organisatie                  | Verjaardagsbox voor gezinnen waar niet voldoende geld is. Organisatie Jarige Job.                                                                                                                                                            |
| Startpunt geldzaken                      | Landelijke organisatie                  | Tools 'geldplannen' die mensen kunnen doorlopen, afhankelijk van hun specifieke situatie en behoeften. Organisatie Nibud.                                                                                                                    |
| SchuldHulpMaatje                         | Landelijke organisatie, lokale afdeling | Hulp bij het aanpakken van geldproblemen. Organisatie SchuldHulpMaatje.                                                                                                                                                                      |
| Voedselbank                              | Landelijke organisatie, lokale afdeling | Gratis voedsel verstrekken aan mensen in nood.                                                                                                                                                                                               |
| Witgoedregeling                          | Lokale inkomensondersteuning            | Oude witgoedapparaten vervangen door nieuwe, energiezuinige apparaten.                                                                                                                                                                       |
| Participatieregeling                     | Lokale meedoenregeling                  | Bijdrage voor sportieve, culturele of maatschappelijke activiteiten.                                                                                                                                                                         |
| Regelingen tegen energiearmoede          | Lokale ondersteuning                    | Bijdrage van de gemeente voor het isoleren van oudere woningen; De Energiebespaarlening van het warmtefonds; Energiecoach; Zonnekaart Zwartewaterland; Energiek Zwartewaterland; Energieloket; Workshop verbeterplan maken; Energieadviseur. |
| Noodfonds                                | Lokale organisatie                      | Financiële en materiële noodhulp. Noodfonds Zwolle en omgeving.                                                                                                                                                                              |

## A.7 Beleidsdoelen en subdoelen uit Preventienota 'Samen zijn we Zwartewaterland' (2022-2028)

### Doel 1: Inwoners participeren naar vermogen

#### BELEIDSDOELEN:

- Inwoners **participeren** duurzaam in de maatschappij en/of op de arbeidsmarkt.
- De **eigen kracht en het netwerk** van inwoners wordt zoveel mogelijk benut.
- Waar nodig is er **begeleiding en/of ondersteuning** voor (kwetsbare) inwoners.

#### (RELEVANTE) SUBDOELEN:

- We stimuleren en verbeteren de (arbeids)participatie van mensen met een beperking.
- We stimuleren en verbeteren de (arbeids)participatie van uitkeringsgerechtigden en minima.
- We werken samen met (maatschappelijke) partners en werkgevers en stimuleren inclusief werkgeverschap.
- Door middel van bewegen stimuleren we onze inwoners om mee te doen in de maatschappij.

#### BEOOGDE RESULTAAT:

In 2028...

- Heeft 72% van de inwoners van 18 jaar en ouder betaald werk (in 2020 was dit 68%).
- Zet 50% van de werkgevers in Zwartewaterland zich in voor inclusief werkgeverschap en duurzame inzetbaarheid. (in 2020 was dit 30%).

### Doel 2: Inwoners zijn financieel zelfredzaam

#### BELEIDSDOELEN:

- We voorkomen dat inwoners met (beginnende) betalingsachterstanden in een **problematische schuldsituatie** terechtkomen.
- Inwoners groeien op en leven met **voldoende middelen**.
- Inwoners hebben (meer) **grip** op hun financiën.
- Zoveel mogelijk inwoners hebben **betaald werk**.

#### (RELEVANTE) SUBDOELEN:

- De weg naar begeleiding of ondersteuning is laagdrempelig en snel.
- Nieuwkomers met een bijstandsuitkering worden financieel ontzorgd en financieel zelfredzaam gemaakt.
- We zetten in op financiële nazorg van inwoners, die vanuit hun uitkeringspositie, weer aan het werk gaan.
- We werken samen aan onze beleidsdoelen met (maatschappelijke) partners, scholen en werkgevers.
- Kinderen en jongeren zijn zich bewust van hun financiële in- en uitgaven.

#### BEOOGDE RESULTAAT:

In 2028...

- Kan 92% van onze inwoners rondkomen van het inkomen (in 2020 was dit 89%).
- Er zijn minder inwoners (met betalingsachterstanden) die in een problematische +- schuldsituatie terechtkomen.

## A.8 Normenkader

| Norm                                                                                                                         | Toetsingscriteria                                                                                                                                                                                     | Beoordeling |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>1. Doeltreffendheid</b>                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                       |             |
| De beleidsdoelstellingen zijn duidelijk beschreven                                                                           | • De gemeente heeft zicht op de aard en omvang van de problemen van de verschillende doelgroepen.                                                                                                     | • +         |
|                                                                                                                              | • De gemeente heeft haar visie op financiële zelfredzaamheid en beleid helder geformuleerd.                                                                                                           | • +         |
|                                                                                                                              | • Het beleid is flexibel genoeg om met plotselinge ontwikkelingen om te gaan.                                                                                                                         | • +         |
| De ingezette instrumenten passen bij de beleidsdoelstellingen                                                                | • De vertaling van beleidsdoelstellingen naar ingezette instrumenten is navolgbaar.                                                                                                                   | • +-        |
| <b>2. Doelmatigheid</b>                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                       |             |
| De beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd met de passende inzet van middelen                                              | • Er is een relatie te leggen tussen de kosten en de gerealiseerde doelstellingen.                                                                                                                    | • -         |
|                                                                                                                              | • De uitvoeringskosten staan in verhouding tot het beschikbare budget 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.                                                                                                                     | • +-        |
| <b>3. Monitoring en sturing</b>                                                                                              |                                                                                                                                                                                                       |             |
| De uitvoering van de activiteiten wordt structureel bijgehouden zodat deze bijdraagt aan verbeteren van beleid en uitvoering | • 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.                                                                                                           | • -         |
| <b>4. Rol van de gemeenteraad</b>                                                                                            |                                                                                                                                                                                                       |             |
| De gemeenteraad wordt voldoende in staat gesteld haar rol naar tevredenheid uit te voeren en pakt de mogelijkheid ook        | • 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.                                                                                  | • +-        |

# Bestuurlijke reactie



Griffie Gemeente Zwartewaterland  
t.a.v. de rekenkamer Zwartewaterland  
Postbus 23  
8060 AA HASSELT

Uw brief van

Behandeld door I.M. Westhoff

Hasselt, 09 JUL 2025

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Ons kenmerk 65165

Onderwerp

Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek financiële zelfredzaamheid in Zwartewaterland

Geachte leden van de rekenkamer,

Met belangstelling hebben wij uw onderzoeksrapport "Rekenkameronderzoek financiële zelfredzaamheid in Zwartewaterland" gelezen. Middels dit schrijven willen wij onze bestuurlijke reactie op uw rapport kenbaar maken.

Het rapport geeft een goede weergave van het beleid (en de wijze van uitvoering) van de gemeente Zwartewaterland op het gebied van financiële zelfredzaamheid.

Wij herkennen ons in uw hoofdconclusie dat de gemeente Zwartewaterland een ambitieus en uitgebreid armoedebeleid kent maar dat dit ook de nodige uitdagingen met zich meebrengt. Zoals u zelf aangeeft is een te omvangrijk beleid niet doelmatig als er onvoldoende capaciteit is om alle ambities te realiseren.

Wij zijn verheugd te lezen dat de pragmatische aanpak (waar wij als gemeente nadrukkelijk voor staan) flexibiliteit en maatwerk biedt aan inwoners en dat dit ook door onze inwoners zo wordt gezien.

Ook de conclusie dat de basis van ons beleid in essentie logisch is en goed aansluit bij de wettelijke taken en landelijke ontwikkelingen sterkt ons in onze werkwijze.

Wij beseffen ons als college dat de hoeveelheid aan ambities en plannen ook tot onduidelijkheden in uitvoering en verantwoording kan leiden. Dit heeft ook onze aandacht.

In het onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat de doeltreffendheid van het gevoerde armoede- en schuldenbeleid moeilijk vast te stellen is door het gebrek aan data. We constateren dat daarmee de hoofdvraag van het onderzoek niet volledig kan worden beantwoord.

We hopen hier binnen afzienbare tijd echter meer inzicht in te krijgen. Zo zijn we dit jaar al gestart met een onderzoek om onze minimapopulatie en het bereik van de minimaregelingen in kaart te brengen. Het onderzoek is nog gaande. Deze uitkomsten zullen met de raad worden gedeeld.

Goede informatievoorziening kost tijd, maar heeft onze voortdurende aandacht. We zoeken naar een goede balans tussen kwantitatieve informatie en kwalitatieve informatie.

Het rapport geeft vooral antwoord op de tweede onderzoeksvraag: welke verbeterpunten zijn er voor de gemeente Zwartewaterland? Deze conclusies en aanbevelingen hebben met name betrekking op het proces van beleidsvorming, verantwoording, monitoring en evaluatie.

We kunnen ons goed vinden in de aanbevelingen en zullen ingaan op de voor ons het meest in het oog springende elementen:

Aanbeveling aan de raad en college:

*Ga met elkaar in gesprek over de monitoring van armoede en schulden waarbij overzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van de monitoring leidend zijn.*

Het college vindt dit een waardevolle aanbeveling. Uiteindelijk is het de raad die de kaders bepaalt waarbinnen het college opereert.

Aanbevelingen aan de raad:

*Breng prioritering aan in het armoede en schuldenbeleid.*

Het zou het college helpen als de raad prioritering aanbrengt waardoor wij ook focus kunnen aanbrengen. Wij vinden dit dan ook een waardevolle aanbeveling die ons college en ambtelijke organisatie ook echt helpt.

Aanbevelingen aan het college

De aanbevelingen aan het college onderschrijven wij en sluiten aan bij onze eigen bevindingen. De afgelopen periode hebben wij ook al stappen hierin gezet. Zo is het advies om werkprocessen en functieomschrijvingen op het gebied van inkomen, schuldhelpverlening en vroegsignalering te formaliseren. Dit heeft onze aandacht. We doen momenteel onderzoek naar en bereiden ons voor op de doorontwikkeling van de vroegsignalering en schulddienstverlening. Daarbij gaan we in gesprek met belangrijke stakeholders, zowel intern als extern. Ook de ambtelijke capaciteit in relatie tot onze wettelijke en bovenwettelijke taken/ambities wordt hierin meegenomen, evenals een passend systeem voor monitoring en evaluatie.

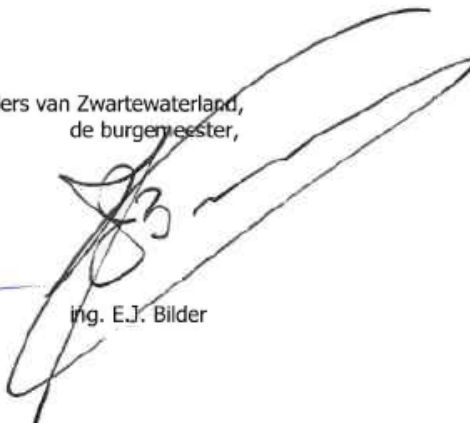
Het college heeft met interesse kennis genomen van het uitgevoerde onderzoek. Het college gaat onderzoeken hoe het beleid simpeler en effectiever kan. Wij hopen dat dit rapport mede aanleiding zal zijn om gezamenlijk met raad en college het goede gesprek hierover te voeren.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Zwartewaterland,  
de secretaris,



S. van der Zwaag



ing. E.J. Bilder

Postadres  
Postbus 23  
8060 AA Hasselt

Bezoekadres  
Telvorenstraat 2  
8061 CB Hasselt

Telefoon  
14038

Internet  
info@zwartewaterland.nl  
www.zwartewaterland.nl

BNG Bank  
IBAN Rekeningnummer:  
NL91 BNGH 0285 0928 71

# Nawoord

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie op het onderzoek naar de financiële zelfredzaamheid van de inwoners van Zwartewaterland.

De rekenkamer leest veel herkenning bij het college over de positieve constatering in het onderzoeksrapport. Dat is terecht, het is goed om stil te staan bij de zaken die goed lopen. Het lerend effect van een onderzoek is echter het grootst als juist ook (voldoende) focus wordt gelegd op de geconstateerde aandachtspunten, die kunnen helpen bij verbetering van beleid en uitvoering in de toekomst.

Ten aanzien van het onderzoek en de reactie daarop van het college vragen wij in dit nawoord aandacht voor drie specifieke punten, en tot slot maken we nog enkele opmerkingen in algemene zin.

Ten eerste: om de hoofdvraag naar doelmatigheid en doeltreffendheid te kunnen beantwoorden blijkt meer data nodig. De rekenkamer begrijpt dat goede informatievoorziening tijd kost, en waardeert dat dit de voortdurende aandacht van het college heeft. Tegelijkertijd is het moeilijk werken en voor de raad lastig om (eventueel) bij te sturen in een situatie waarin deze vraag niet beantwoord kan worden. Het is daarom goed dat het college onderzoeken is gestart en het bereik in kaart brengt. Zodra die gegevens beschikbaar zijn, verdient het de aanbeveling om op dat moment opnieuw en expliciet stil te staan bij de vraag naar doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarbij is het goed om te voorkómen dat in de toekomst opnieuw een situatie ontstaat waarin niet bepaald kan worden of het gevoerde beleid doelmatig en doeltreffend is.

De rekenkamer vindt het positief dat het college de aanbevelingen onderschrijft en met de aan het college gerichte aanbevelingen aan de slag gaat.

Daarnaast, ten aanzien van de aanbevelingen over de monitoring van het armoedebelief en de informatiebehoefte van de raad, adviseert de rekenkamer de raad en het college om in het onderlinge contact voldoende oog te hebben voor een passende balans tussen enerzijds de waarde van maatwerk, kleinschaligheid, een informele organisatie en praktische uitvoerbaarheid, en anderzijds de behoefte aan informatie, voortgang en overzicht benodigd voor de goede invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De rekenkamer adviseert de raad om zo'n gesprek te agenderen.

Als derde punt, met betrekking tot de aanbeveling over prioritering in het armoede- en schuldenbeleid: het college geeft in zijn reactie aan dat een prioritering door de raad op dit punt het college en de ambtelijke organisatie echt helpt. Dit lijkt de noodzaak en de urgentie van deze aanbeveling verder te onderstrepen. De gevraagde prioritering betreft de kaderstellende rol van de raad en vraagt om een gesprek van de raad met zichzelf. De rekenkamer adviseert de raad om zo'n gesprek op korte termijn te voeren, en met de griffie na te denken of en wat de raad (op inhoud en proces) voor het voeren van een effectief gesprek nodig heeft.

Dan nog enkele opmerkingen in algemene zin:

- Bij rekenkameronderzoeken volgt vaak de vraag naar het vervolg, bijvoorbeeld ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen. Ook bij verschillende fracties in de gemeente Zwartewaterland leefde die vraag. Het is aan de raad om over de conclusies aanbevelingen met het college in gesprek te gaan. De rekenkamer adviseert om dat niet alleen nu te doen, maar – met een constructieve insteek – ook (periodiek) in de toekomst, om zo de opvolging van de aanbevelingen te monitoren. De wetgever helpt daar bij, door sinds 2023 te bepalen dat het college jaarlijks aan de raad rapporteert over de opvolging van de in rekenkameronderzoeken aan het college gerichte aanbevelingen (art 185a Gemeentewet).
- Over de aan de raad zelf gerichte aanbevelingen in het rekenkameronderzoek: uiteraard is de opvolging daarvan aan de raad zelf. Om daarvan de voortgang te monitoren, adviseert de rekenkamer de raad om aan de griffie te vragen om jaarlijks daarover in een kort overzicht te rapporteren.
- Tot slot dankt de rekenkamer de raad, het college, de ambtelijke organisatie, maatschappelijke instellingen en cliënten voor hun medewerking aan dit onderzoek. De medewerkers toonden stuk voor stuk een enorme betrokkenheid, passie en ook inzet bij het onderwerp en voor de doelgroep. Dat is niet onopgemerkt gebleven en daar is grote waardering voor.

## Contactgegevens

### **Ipsos I&O Enschede**

Zuiderval 70

Postbus 563

7500 AN Enschede

053 - 200 52 00

KVK-nummer 08198802

[nl-info-publiek@ipsos.com](mailto:nl-info-publiek@ipsos.com)

[www.ipsos-publiek.nl](http://www.ipsos-publiek.nl)

### **Ipsos I&O Amsterdam**

Piet Heinkade 55

1019 GM Amsterdam

020 - 308 48 00

[nl-info-publiek@ipsos.com](mailto:nl-info-publiek@ipsos.com)

[www.ipsos-publiek.nl](http://www.ipsos-publiek.nl)