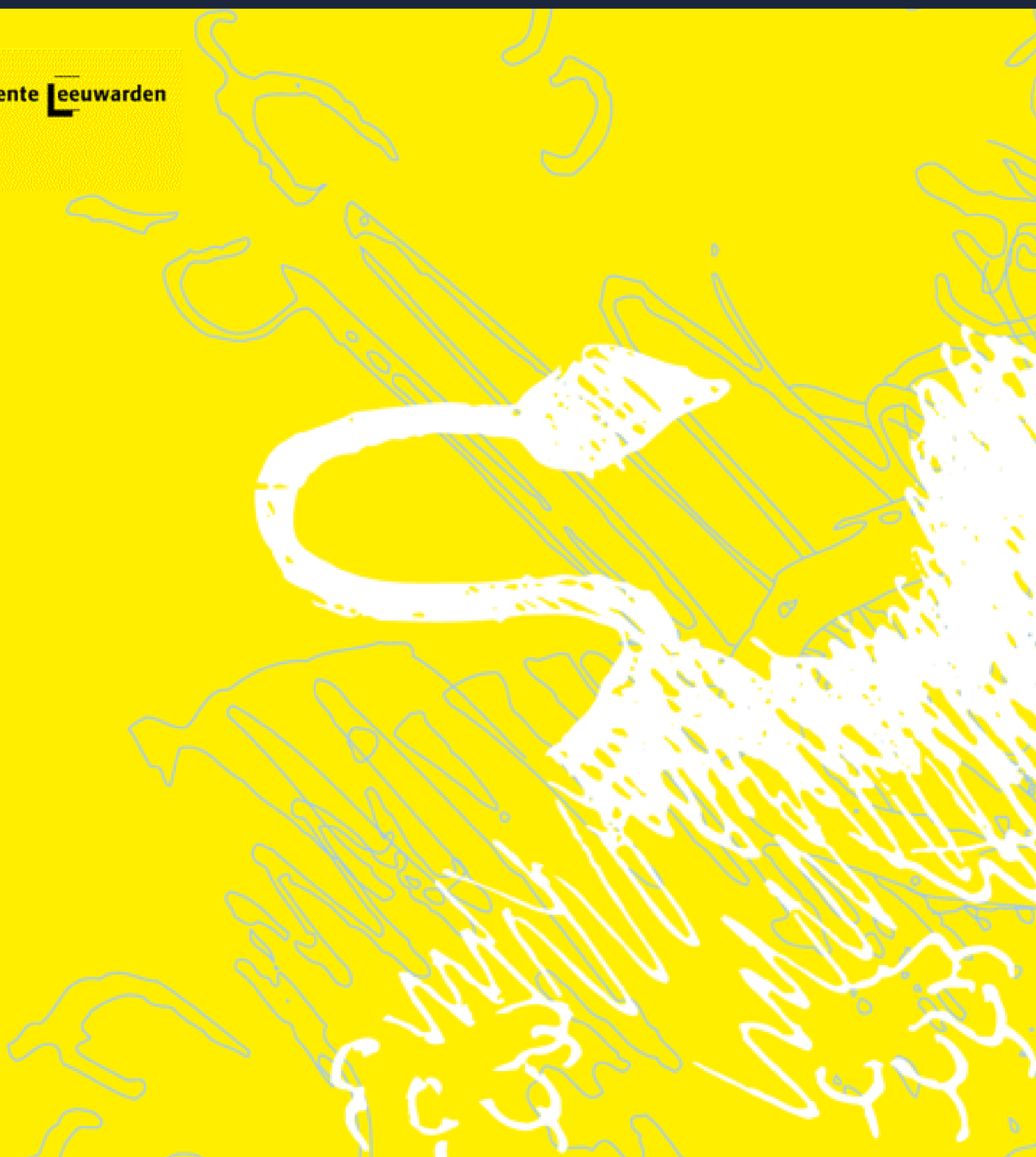


REKENKAMER LEEUWARDEN

'ARMOEDEBELEID IN DE GEMEENTE LEEUWARDEN'

MEI 2024

Gemeente Leeuwarden



Armoedebeleid in de gemeente Leeuwarden

Colofon

Samenstelling onderzoeksteam

Voorzitter rekenkamer Leeuwarden	:	Bert Lokhorst
Lid rekenkamer Leeuwarden	:	Miranda Domenie
Lid rekenkamer Leeuwarden	:	Emina Lukovac
Secretaris	:	Reina Duijtshoff

Telefoon	:	058-751 2630
E-mail	:	rekenkamer@leeuwarden.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1	Inleiding.....	4
1.2	Aanleiding	4
1.3	Onderzoeksvragen.....	5
1.4	Afbakening onderzoek.....	5
1.5	Onderzoeksverantwoording.....	6
1.6	Leeswijzer	8
2.	Bestuurlijke nota.....	9
2.1	Belangrijkste bevindingen en conclusies hoofdvraag.....	9
2.2	Belangrijkste bevindingen en conclusies deelvragen	10
2.2.1	Beleid.....	10
2.2.2	Uitvoeringspraktijk.....	11
2.2.3	Budgetten en sturing.....	12
2.2.4	Doeltreffendheid.....	13
2.2.5	Beleving van inwoners en organisaties.....	14
2.2.6	Monitoring en verantwoording	15
2.3	Aanbevelingen	16
3.	Beleid	19
3.1	Inleiding.....	19
3.2	Totstandkoming van de armoedeverisie en het beleid in 3 pijlers.....	19
3.3	De instrumenten van het armoedebeleid.....	24
3.4	Integraliteit van het beleid	28
3.5	Beleidsdoelen en indicatoren.....	28
4.	Uitvoeringspraktijk.....	30
4.1	Inleiding.....	30
4.2	De gemeentelijke regelingen	30
4.2.1	De inrichting van de gemeentelijke regelingen.....	30
4.2.2	Leeuwarden vergeleken met 15 andere gemeenten.....	31
4.2.3	De toegang tot de gemeentelijke regelingen	32
4.3	De kindregelingen.....	34
4.3.1	De inrichting en uitvoerders van de kindregelingen	34

4.3.2	De toegang tot de kindregelingen.....	34
4.4	Regie op samenwerking	34
4.4.1	Visie van de gemeente Leeuwarden op regievoering.....	35
4.4.2	Samenwerking en regievoering in de praktijk	35
4.5	Inwonersparticipatie en ervaringsdeskundigheid.....	37
5.	Budgetten en sturing.....	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Op welke wijze is budgettaire sturing georganiseerd?	39
5.3	Welke kosten vallen onder armoedebelid?.....	40
5.4	Wat zijn de kosten van de uitvoering?.....	42
5.5	Is het budget toereikend?	43
5.6	Toekomst van budgetten en ontwikkelingen en risico's	44
6.	Doeltreffendheid	46
6.1	Inleiding	46
6.2	Doeltreffendheid gemeentelijke regelingen.....	46
6.2.1	Bekendheid van regelingen.....	46
6.2.2	Bereik van regelingen.....	47
6.2.3	Communicatie over de regelingen.....	50
6.3	Doeltreffendheid kindregelingen	50
6.3.1	Bekendheid van kindregelingen.....	50
6.3.2	Bereik van kindregelingen.....	50
6.4	Bereik beleidsdoelen	51
7.	Beleving van inwoners en organisaties	54
7.1	Inleiding	54
7.2	Redenen gebruik en niet-gebruik van regelingen	54
7.3	Impact van het beleid op inwoners met een laag inkomen	55
7.4	Aansluiting van het beleid op de leefwereld van inwoners.....	57
8.	Monitoring en verantwoording.....	60
8.1	Inleiding	60
8.2	Hoe vindt verantwoording plaats aan de raad?.....	60
8.3	Hoe is de raad geïnformeerd?	63
8.4	Kan de raad met de huidige monitoringssystematiek controleren en - indien nodig - kaders bijstellen?	64

Bijlage 1	Bronnen.....	66
Bijlage 2	Regelingen.....	67
Bijlage 3	Factsheets.....	72

1. Inleiding

1.1 Inleiding

De gevolgen van armoede zijn groot. Leven in armoede wordt onder andere in verband gebracht met een lager opleidingsniveau, een slechtere woonsituatie, een slechtere gezondheid, schaamte, sociaal isolement, eenzaamheid, stress en depressies. Deze gevolgen gelden voor de ouders in armoede, maar ook voor de kinderen. Deze gevolgen van armoede zijn vervolgens ook de oorzaken van armoede en zo ontstaat een vicieuze cirkel. De maatschappelijke kosten van armoede zijn hoog. De kosten bestaan bijvoorbeeld uit talentverspilling, lagere belastinginkomsten, grotere zorgvraag en groeiende criminaliteit.

De armoede- en schuldenproblematiek is in de gemeente Leeuwarden een groter probleem dan gemiddeld in Friesland en landelijk. In 2021 leefde afgerond 17% van de huishoudens in Leeuwarden van een inkomen tot 120% van het sociaal minimum (in Friesland is dat 13%). In 2021 leefde afgerond 13% van de kinderen in een gezin met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum (in Friesland is dat 9%). Landelijk - en in de provincie Friesland - leeft 6% van de kinderen in een uitkeringsgezin, in de gemeente Leeuwarden leeft 10% van de kinderen in een uitkeringsgezin.

Op 1 januari 2023 had 9,9% van de Leeuwarder huishoudens (dat zijn 6.440 huishoudens) geregistreerde problematische schulden¹ (in Nederland is dat 8,8% van de huishoudens. In de periode 1 januari 2022 tot 1 januari 2023 kwamen 1.230 Leeuwarder huishoudens voor de eerste keer voor in deze registratie, dat is 2,1% van de Leeuwarder huishoudens. Landelijk was dat 2,0%. ² Uit de inwonersenquête van de gemeente Leeuwarden blijkt dat 15% van de inwoners schulden rapporteert in een zelfrapportageonderzoek.³ Van huishoudens met een inkomen van 1.000 euro of minder rapporteert 30% schulden, bij een inkomen tussen 1.000 en 1.500 euro is dat 22%. Bij een inkomen tussen de 3.500 en 4.500 per maand is het percentage 12%.

1.2 Aanleiding

In 2022, tijdens het 'rondje langs de fracties' door de rekenkamer, opperden meerdere fracties een onderzoek naar het armoedebeleid. Leeuwarden heeft in 2021 een nieuwe, integrale visie op het armoedebeleid opgesteld: 'Samen werken aan een armoedevrij Leeuwarden'.⁴ De vorige beleidsperiode is het armoedebeleid niet geëvalueerd. Gezien de verwachte stijging van de toch al omvangrijke armoedeproblematiek in Leeuwarden, is een effectief armoedebeleid uiterst belangrijk. De rekenkamer heeft eind 2022 een vooronderzoek naar het armoedebeleid uitgevoerd. Het beleidsplan is bestudeerd en er zijn gesprekken gevoerd met het Platform Armoede en Schulden Fryslân (PASF) en met beleidsmedewerkers armoede. De bevindingen zijn voorgelegd aan een klankbordgroep van raadsleden, waarin nagenoeg alle fracties waren vertegenwoordigd. De raadsleden waren vooral nieuwsgierig naar of het armoedebeleid duurzame oplossingen biedt aan alle inwoners waar het gaat om: 'Wat werkt nou echt in de praktijk?' De rekenkamer zag ruim voldoende relevantie en aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar het armoedebeleid van de gemeente Leeuwarden.

¹ Zie voor een uitgebreide definitie: <https://dashboards.cbs.nl/v5/SchuldenproblematiekInBeeld/>
Instanties die schulden melden voor het dashboard zijn: belastingdienst oninbare schulden, belastingdienst overige aanslagen, belastingdienst toeslagen, bijstandsvorderingen, centraal curatele en bewindregister, BKR, Wanbetaler zorgverzekeringswet en WSNP. Instanties die betalingsachterstanden melden zijn DUO, SVB, UWV, BKR, eigen bijdrage Wlz/Wmo en CJIB.

² Zie bijlage Armoede in Leeuwarden voor meer cijfers.

³ Hypotheek en studieschuld zijn in dit onderzoek ook niet als schuld meegenomen.

⁴ De visie is vastgesteld in de gemeenteraad op 26 januari 2022.

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe doeltreffend en adequaat is het armoedebelief van de gemeente Leeuwarden, is er voldoende budget beschikbaar en in hoeverre kan de raad zijn controlerende en kaderstellende rol uitvoeren?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in meerdere deelvragen:

1. Beleid: wat zijn het beleid en de doelen, welke beleidstheorie en/of welk mensbeeld ligt aan het beleid ten grondslag en hoe is het beleid ingebed in aanpalende beleidsterreinen?
2. Uitvoeringspraktijk: welke instrumenten worden ingezet, wie zijn de uitvoerders, hoe is de toegang ingericht, hoe is de regie op samenwerking ingericht, hoe is de bewonersparticipatie georganiseerd en hoe wordt ervaringsdeskundigheid benut?
3. Budgetten en sturing: Op welke wijze is budgettaire sturing georganiseerd, wat zijn de kosten van de uitvoering (over de jaren 2020, 2021 en 2022) en is er voldoende budget?
4. Doeltreffendheid: wat is het bereik van de instrumenten, worden de beleidsdoelen bereikt?
5. Adequaatheid: wat zijn oorzaken van gebruik en niet-gebruik van regelingen, sluit de communicatie en bejegening aan op de leefwereld en wat is de impact van het beleid op de inwoners waar het om gaat?
6. Monitoring: hoe is de monitoringssystematiek ingericht en hoe vindt verantwoording plaats, wat is de informatiebehoefte van de raad en kan de raad met de huidige monitoringssystematiek controleren en – indien nodig – kaders bijstellen?

1.4 Afbakening onderzoek

Gemeentelijk armoedebelief bestaat uit:

- preventie van (gevolgen van) armoede;
- inkomensondersteuning (minimaregelingen);
- participatieregelingen (meedoen-regelingen);
- preventie en vroegsignalering van schulden en
- schuldhelpverlening.

Wettelijke taken zijn: minimaregelingen (bijzondere bijstand, studietoelage en energietoelage), vroegsignalering van schulden en schuldhelpverlening. Extra (bovenwettelijk) beleid in de gemeente Leeuwarden bestaat uit overige minimaregelingen (individuele inkomenstoelage, collectieve ziektekostenverzekering, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en de voucher witgoedwissel), preventie en participatieregelingen. Een onderzoek naar alle onderdelen van het beleid, inclusief het aanpalende beleid is door de rekenkamer te omvangrijk geacht. Er was daarom een prioritering en afbakening van het onderzoek nodig. Na afronding

van het vooronderzoek is in overleg met de klankbordgroep van raadsleden een afbakening tot stand gekomen. In onderstaande tabel is leesbaar hoe het onderzoek vooraf is afgebakend.

	Preventie	Inkomens ondersteuning	Participatie regelingen	Preventie en vroegsignalering van schulden
Beleid	X	X	X	X
Uitvoeringspraktijk		X	X	X
Doelmatigheid		X	X	
Doeltreffendheid		X	X	
Adequaatheid	X	X	X	X
Monitoring	X	X	X	X

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer besloten om de uitvoeringspraktijk en de adequaatheid van de preventie en vroegsignalering van schulden niet mee te nemen. Overige onderdelen zijn conform de tabel onderzocht.

1.5 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd door leden van de rekenkamer. De stappen die zijn uitgevoerd om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen waren als volgt:

Deskresearch

Met behulp van literatuur, artikelen en bestaand (rekenkamer)onderzoek is onderzocht wat bekend is over knelpunten en *good practices* in de aanpak van armoedeproblematiek.

Beleidsanalyse

Met een analyse van zowel het armoedebelief als het aanpalende beleid is in kaart gebracht wat het beleid en de beleidsdoelen zijn en in hoeverre er sprake is van integraal beleid. Verder is mede op basis van de beleidsplannen inzichtelijk gemaakt hoe de monitoringssystematiek is ingericht.

Documentenanalyse

Met een documentenanalyse is de uitvoeringspraktijk in kaart gebracht. Gekeken is naar welke instrumenten er zijn, hoe de toegang is ingericht, wie de uitvoerders zijn, welke opdracht zij hebben en hoe de verantwoording is geregeld. Ook is de communicatie met de raad geanalyseerd om zicht te krijgen op hoe de raad en partijen in de gemeente zijn meegenomen bij de totstandkoming van het beleid, en hoe zij worden geïnformeerd over de voortgang.

Alle bestaande evaluaties en onderzoeken over het armoedebelief in Leeuwarden zijn bestudeerd. Er is gebruik gemaakt van Leeuwarden in cijfers. Verder zijn openbare bronnen over de omvang van de armoede- en schuldenproblematiek in Leeuwarden geraadpleegd.

Interviews

In de periode tussen 4 juli en 3 oktober 2023 zijn elf interviews afgenomen met de volgende partijen:

- bestuurder armoede
- beleidsmedewerkers kerngroep armoede, monitoring, aanpalend beleid (gezondheid en participatie) en financiën
- inkomensconsulenten
- uitvoerders vroegsignalering (gemeente en Amaryllis)
- ervaringsdeskundigen

- gesubsidieerde uitvoerders van het armoedebelaid

Quickscan en verdiepende interviews niet-gesubsidieerde organisaties

Met behulp van de aangeleverde documenten, de interviews en een zoekopdracht op internet is een lijst van ongeveer 400 Leeuwarder organisaties opgesteld. Het zijn organisaties die in contact kunnen komen met inwoners met armoede en schulden en daarom ook belang hebben om bekend te zijn met minima- en armoederegelingen. De Leeuwarder organisaties hebben niet allemaal een kerntaak bij de aanpak van de armoedeproblematiek. Deze organisaties zijn benaderd met de vraag een kort, digitaal vragenformulier in te vullen over de doeltreffendheid en de adequaatheid van het armoedebelaid. Ook samenwerking en kennisdeling kwamen daarbij aan de orde. Aan de quickscan hebben 128 organisaties meegewerkt: 41 scholen, 17 cultuurverenigingen, 34 sportverenigingen, 12 maatschappelijke organisaties en 24 uitvoerders van het armoedebelaid. De uitvoerders zijn onder te verdelen in 12 kernuitvoerders, 4 consultatiebureaus en 8 vrijwilligersorganisaties. Met een deel van deze maatschappelijke organisaties heeft een verdiepend groepsinterview plaatsgevonden.

Financiële analyse

Er is financiële informatie opgevraagd over de begroting en benutting van het budget voor inkomensondersteuning en participatieregelingen. De data zijn geanalyseerd en per regeling is een financieel overzicht gemaakt van de periode 2020-2022 (en voorlopige cijfers 2023).

Onderzoek onder inwoners van Leeuwarden

Er zijn 30 telefonische interviews gehouden met inwoners van de gemeente Leeuwarden die met armoedeproblematiek te maken hebben (gehad). Het interview ging hoofdzakelijk over de adequaatheid van het beleid: kennen de inwoners de regelingen, waarom gebruiken zij deze wel of niet, hoe worden de communicatie en bejegening door de uitvoerders ervaren en wat is de impact van de regelingen op het dagelijkse leven van de inwoners?

Vergelijking minimaregelingen met 15 buurgemeenten

Parallel aan het onderzoek van de rekenkamer heeft een lid van de rekenkamer Leeuwarden een onderzoek uitgevoerd waarmee de minimaregelingen van zestien gemeenten in het noorden van het land met elkaar worden vergeleken.⁵ Het zijn de gemeenten Leeuwarden, Opsterland, Weststellingwerf, Ooststellingwerf, Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel, Súdwest-Fryslân, Heerenveen, Smallerland, De Fryske Marren, Midden-Drenthe, Westerkwartier, Noordenveld, Steenwijkerland, Noordoostpolder en Westerveld. De rekenkamer Leeuwarden heeft in kaart gebracht welke keuzes de gemeente Leeuwarden heeft gemaakt bij de inrichting van de regelingen en deze keuzes vergeleken met die van de vijftien andere gemeenten. In de bijlage Regelingen is beschreven welke beleidsvrijheid er is bij de inrichting van de regelingen.

Wederhoor

Het onderzoeksrapport is conform de verordening van de rekenkamer voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Leeuwarden om na te gaan of de feiten zoals beschreven in het rapport in het licht van de onderzoeksdoelstelling en -vraagstelling, juist en volledig zijn. De ambtelijke organisatie heeft onjuistheden in het rapport aangemerkt, een aantal algemene opmerkingen over het onderzoek gemaakt in een begeleidende brief en aanvullende

⁵ Het rapport wordt in de zomer van 2024 openbaar gemaakt door de rekenkamer van de gemeenten Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland.

gegevens aangeleverd. De rekenkamer heeft op de opmerkingen gereageerd, onjuistheden hersteld en gegevens aangevuld. Het aangepaste rapport van bevindingen is uitgebreid met een bestuurlijke nota waarin de conclusies van de rekenkamer zijn opgenomen. Het rapport van bevindingen is met de bestuurlijke nota voorgelegd aan het college voor een bestuurlijk wederhoor.

1.6 Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage is als volgt:

Hoofdstuk 2 betreft de bestuurlijke nota met daarin de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 3 t/m 8 betreft het rapport van bevindingen naar aanleiding van het onderzoek naar het armoedebelid.

In hoofdstuk 3 wordt inzicht verschaft in het armoedebelid van de gemeente Leeuwarden. Hoofdstuk 4 gaat over de uitvoeringspraktijk van twee onderdelen van het armoedebelid, namelijk de gemeentelijke regelingen en de kindregelingen. In beide gevallen gaat het om regelingen voor individuele inwoners of huishoudens van de gemeente Leeuwarden. In hoofdstuk 5 worden de budgetten en budgettaire sturing van het armoedebelid van de gemeente Leeuwarden beschreven. Hoofdstuk 6 gaat over de doeltreffendheid van de gemeentelijke regelingen en de kindregelingen. Hoofdstuk 7 gaat in op de beleving van het armoedebelid door de organisaties in Leeuwarden en de inwoners met een laag inkomen. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op eigen onderzoek van de rekenkamer: het belevingsonderzoek onder 30 inwoners, de quickscan onder 128 Leeuwarder organisaties en de twee verdiepende groepsinterviews met een selectie van deze organisaties. In hoofdstuk 8 wordt de monitoring en verantwoording aan de raad over het armoedebelid beschreven. Hierbij wordt ingegaan op hoe verantwoording plaatsvindt aan de raad, hoe deze wordt geïnformeerd en of de raad met de huidige monitoringssystematiek kan controleren en – indien nodig – kaders kan bijstellen.

Daarnaast zijn bij de onderzoekrapport diverse bijlagen toegevoegd.

Bijlage 1 geeft het overzicht weer van geraadpleegde bronnen. Bijlage 2 geeft een overzicht van verplichte regelingen en meest voorkomende regelingen.

In bijlage 3 zijn 4 factsheets opgenomen.

Factsheet ‘Armoede in Leeuwarden’. Deze factsheet is gemaakt om een beeld te geven van de aard en omvang van de armoedeproblematiek in de gemeente Leeuwarden. De cijfers zijn vergeleken met provinciale en/of landelijke cijfers.

Factsheets ‘Minimaregelingen’. Deze factsheet geeft inzicht in het gebruik van de diverse minimaregelingen.

Factsheet ‘Leeuwarden organisaties’. Deze factsheet geeft de uitkomsten van de Quickscan weer waaraan 128 Leeuwarder organisaties hebben deelgenomen.

Factsheet ‘Belevingsonderzoek’. Deze factsheet bevat de verantwoording en uitkomsten van het belevingsonderzoek wat is uitgevoerd middels telefonische interviews onder 30 inwoners.

2. Bestuurlijke nota

2.1 Belangrijkste bevindingen en conclusies hoofdvraag

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe doeltreffend en adequaat is het armoedebelief van de gemeente Leeuwarden, is er voldoende budget beschikbaar en in hoeverre kan de raad zijn controlerende en kaderstellende rol uitvoeren?

Armoede is een relatief begrip, er zijn altijd huishoudens met een inkomen op het sociaal minimumniveau of net iets daarboven. Het sociaal minimum zou in de basis voldoende moeten zijn om rond te kunnen komen en waardig mee te kunnen doen met de samenleving. Uit diverse recente onderzoeken is echter gebleken dat het sociaal minimum ontoereikend is. In de zomer van 2022 heeft de minister voor armoedebelief, participatie en pensioenen de “Commissie sociaal minimum” ingesteld om te onderzoeken wat verschillende huishoudtypes nodig hebben om rond te kunnen komen en om mee te kunnen doen in de maatschappij. De Commissie is tot de conclusie gekomen dat het sociaal minimum niet toereikend is voor wat minimaal noodzakelijk is om van te leven en een buffer voor tegenvallers op te kunnen bouwen, maar - afhankelijk van de gezinssamenstelling - tot een tekort van honderden euro's per maand kan leiden. Ook heeft de Commissie geconcludeerd dat het stelsel voorspelbaarder en toegankelijker moet worden, zodat huishoudens gebruikmaken van de voorzieningen waar zij recht op hebben. De derde conclusie is dat de verschillen tussen gemeenten op het gebied van aanvullend inkomensbeleid erg groot zijn geworden. Door de gemeente waar je woont kan het honderden euro's per maand verschil maken in waar je recht op hebt op het gebied van aanvullende inkomensondersteuning.

Als oplossingsrichtingen stelt de Commissie voor dat het besteedbaar inkomen van lage inkomensgroepen verhoogd moet worden. Dit moet in hun ogen gedaan worden door landelijke regelingen aan te passen, zoals de hoogte van de bijstand en het minimumloon, maar ook de hoogte van de huurtoeslag en de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget. Daarnaast spelen volgens de Commissie de gemeentelijke armoederegelingen een rol bij het oplossen van deze problematiek.

De nationale ombudsman schetst aan de hand van diverse onderzoeken in 2022 eenzelfde beeld in de reflectie “Sociale minima in de knel”. Ongeveer 1 miljoen Nederlanders moeten rondkomen van een inkomen rond het sociaal minimum, maar kunnen het hoofd niet altijd boven water houden en kunnen vaak geen enkele buffer opbouwen terwijl dit wel noodzakelijk is. De ombudsman stelt ook dat het sociaal minimum ontoereikend is en dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten in inkomensgrenzen voor minimaregelingen. Deze verschillen zijn volgens de nationale ombudsman niet uit te leggen.

Gemeenten hebben dus geen directe invloed op de hoogte van het sociaal minimum, maar kunnen met het armoedebelief wel bijdragen aan het kunnen rondkomen en participeren door inwoners met een laag inkomen. Ook kan de gemeente beleid voeren om de groep met een laag inkomen te verkleinen. Bijvoorbeeld beleid om overerving van armoede te remmen of beleid om inwoners met schulden zo snel mogelijk weer schuldevrij en zelfredzaam te maken. Gemeente Leeuwarden heeft hiervoor in 2021 de visie ‘Samen werken aan een armoedevrij Leeuwarden’ opgesteld.

De visie is gebaseerd op een gedegen analyse van de problematiek. De probleemanalyse wordt herkend door het maatschappelijk middenveld, bestaande uit partners die ook bij de totstandkoming van het beleid en de visie betrokken zijn. De visie dat de verbetering van de omvangrijke armoedeproblematiek in Leeuwarden moet starten bij de aanpak van de overerving van armoede is een duidelijke visie. Wat ook helder naar voren komt in de visie, is dat de aanpak van de armoedeproblematiek in de gemeente Leeuwarden niet beperkt kan blijven tot een beleidsveld armoede, maar dat er tal van raakvlakken zijn met andere beleidsterreinen, zoals participatie, gezondheid, wonen, jeugdzorg en de sociale basis. Beleidsmedewerkers voelen zich in de breedte van de organisatie (of in ieder geval het sociaal domein) medeverantwoordelijk voor de aanpak van de armoedeproblematiek. Het beleid en de instrumenten zijn bekend bij aanpalende beleidsterreinen en er wordt een gedeelde verantwoordelijkheid gevoeld.

Doorbreken van overerving is een kwestie van een lange adem, dat wordt in Leeuwarden duidelijk (h)erkend. In de visie zijn daarom korte en lange termijn doelen opgenomen.

De keuze van de instrumenten is minder weloverwogen tot stand gekomen. Veel instrumenten bestonden al voor de visie en zijn niet of nauwelijks geëvalueerd op doeltreffendheid of maatschappelijke impact. Het huidige dashboard meet de voortgang van de uitgaven op minimaregelingen en het bereik van participatieregelingen. Daarmee wordt niet de effectiviteit van het instrumentarium gemeten. De effectiviteit van het instrumentarium wordt onvoldoende in samenhang gemonitord en uitvoerders van buiten het eigen team worden niet bij de monitoring betrokken. Veel aandacht is gericht op Leeuwarden-Oost, waar volop wordt ingezet op een integrale aanpak en monitoring daarvan. Maar armoedeproblematiek bevindt zich niet uitsluitend in Leeuwarden-Oost en Leeuwarden heeft geen tijd (en het is ethisch onjuist) om minder aandacht te hebben voor de werking van het armoedebeleid in de rest van de gemeente Leeuwarden.

Wat ontbreekt is doeltreffende sturing op het onderwerp. Wat is de voortgang op de korte en lange termijn doelen, past het instrumentarium nog bij de opgave, wie werkt aan welke doelen en hoe sturen we bij?

2.2 Belangrijkste bevindingen en conclusies deelvragen

2.2.1 Beleid

Wat zijn het beleid en de doelen, welke beleidstheorie en/of welk mensbeeld ligt aan het beleid ten grondslag en hoe is het beleid ingebed in aanpalende beleidsterreinen?

In de visie is in de definiëring van 'armoede' zo breed mogelijk gekeken naar dit onderwerp: 'weinig financiële middelen gaan vaak samen met ongunstige levensomstandigheden en werken sociale uitsluiting in de hand.' Het beleid is gericht op het doorbreken van de overerving van armoede, het versterken van de bestaanszekerheid en het voorkomen en oplossen van schulden. Het doel bij het opstellen van de visie was een integraal beleid. Externe en interne stakeholders zijn bij het opstellen van het beleid en de visie betrokken, ook ervaringsdeskundigen zijn betrokken. Het beleid is getoetst bij aanpalende beleidsterreinen. Uitgangspunten van het beleid zijn de individuele behoeften van de inwoners (maatwerk) en -

meer dan voorheen – handelen vanuit de bedoeling en geest van de wet. Armoedeproblematiek wordt meer opgavegericht-, vraaggericht- en ketengericht benaderd.

Belangrijkste bevindingen met betrekking tot het beleid zijn:

- Analyse van problematiek is goed, wetenschappelijke kennis is meegenomen en er is besef dat de aanpak echt anders moest. Er is kennis van buiten betrokken bij de totstandkoming van de visie en het beleid.
- Het beleid is integraal. Er zijn raakvlakken met onder andere wonen, participatie, gezondheid, jeugd en de sociale basis.
- Er zijn lange en korte termijn doelen geformuleerd, passend bij de bevinding dat het doorbreken van de overerving een langdurig beleid vraagt en dat tussentijds bijgestuurd moet kunnen worden.
- Accenten liggen, passend bij de visie, op schulden en preventie.
- Aan elk onderdeel van het beleid zijn instrumenten gekoppeld. Er zijn veel instrumenten op het gebied van algemene preventie, vroegsignalering van schulden en overerving van armoedeproblematiek met veel verschillende uitvoerders.
- Evaluatie van eerder beleid had beter, meer gestructureerd gekund, vooral op het gebied van instrumenten. Hoe elk instrument bijdraagt aan het doelbereik is onvoldoende duidelijk.
- Uit een vergelijking van de gemeentelijke regelingen met die van 15 andere gemeenten in het noorden van het land zijn de regelingen in Leeuwarden minder ruimhartig ingericht. In Leeuwarden is sprake van één aanvullende, lokale regeling bovenop de verplichte wettelijke regelingen (de witgoedregeling), de meeste andere gemeenten hebben meerdere aanvullende, lokale regelingen. De vermogensgrens voor bijzondere bijstand is laag. Er is 1 pakket voor de collectieve ziektekostenverzekering en geen compensatie eigen risico. De energietoeslag was in 2022 juist ruimhartiger ingericht dan in de meeste andere gemeenten.
- Er zijn participatieregelingen voor kinderen. Sinds 2024 is er ook een participatieregeling voor volwassenen, die werd gemist.

2.2.2 Uitvoeringspraktijk

Welke instrumenten worden ingezet, wie zijn de uitvoerders, hoe is de toegang ingericht, hoe is de regie op samenwerking ingericht, hoe is de inwonersparticipatie georganiseerd en hoe wordt ervaringsdeskundigheid benut?

De gemeentelijke regelingen en de kindregelingen worden conform het beleid uitgevoerd. De uitvoeringspraktijk van preventie en van de vroegsignalering van schulden valt buiten de scope van dit onderzoek en is dan ook niet onderzocht.

Er is in het veld overeenstemming over wat de armoedeproblematiek inhoudt en welke impact dat heeft op inwoners (niet in de basisbehoeften kunnen voorzien, problemen in de geestelijke en/of fysieke gezondheidssfeer en gezinsproblematiek). Ook over de mogelijke oplossingen is consensus onder de uitvoerders: er is behoefte aan betere bestaanszekerheid (door de Rijksoverheid), duurzame oplossingen van onderliggende problemen, op maat aanbieden van ondersteuning aan inwoners en een meer waardige en respectvolle bejegening van inwoners, zodat het gebruik van voorzieningen toeneemt. Concreet voor de inrichting van de uitvoeringspraktijk zien uitvoerders verbeterpunten: minder loketten, gemakkelijkere procedures, transparantie, minder digitalisering en meer rekening houden met laaggeletterden.

Uitvoerders vinden verder dat er te veel wordt doorverwezen en dat er te weinig wordt aangepakt.

In de samenwerking, casusregie, ondersteuning en integraliteit van de aanpak zien de ketenpartners en andere betrokken organisaties verbeterpunten. Organisaties willen graag met elkaar en met de gemeente Leeuwarden samenwerken om de armoedeproblematiek aan te pakken. Hoe groter de taak van een samenwerkingsorganisatie is, hoe beter de samenwerking met de gemeente Leeuwarden al wordt beleefd. De grotere organisaties hebben weinig tijd om te besteden aan samenwerking en regie. De tijd die ervoor is, willen zij besteden aan constructieve, inhoudelijke samenwerking en niet aan het informeren van andere organisaties met een kleine taak (in bijvoorbeeld informerende armoedetafels).

De gemeente Leeuwarden heeft geen duidelijk plan van aanpak of visie op hoe in gezamenlijkheid aan de opgave gewerkt wordt. Leeuwarden ziet het nut van procesregie wel in en wijst voor de uitvoering naar de Moedige Dialoog. Tijdens het ambtelijk wederhoor is gemeld dat de Moedige Dialoog niet meer bestaat. De vraag is dan hoe de regie nu is of zal worden ingericht.

Ervaringsdeskundigheid wordt met succes ingezet door Amaryllis in het project vroegsignalering. Verder komt de inzet van ervaringsdeskundigheid nog amper van de grond.

Belangrijkste bevindingen met betrekking tot de uitvoeringspraktijk zijn:

- Voor elk instrument is een toegang georganiseerd: inkomensondersteuning via Inkomen en Zorg, kindregelingen via Sam& en de meedoenregelingen voor volwassenen via het Volwassenenfonds. Schuldhulpverlening via KBNL of Amaryllis.
- Er is veel aandacht voor preventieprojecten en pilots en betrokken grote uitvoerders zijn tevreden over de bilaterale inrichting van en sturing op subsidies hiervoor. Leeuwarden denkt mee, is een goede samenwerkingspartner voor deze uitvoerders en zoekt naar mogelijkheden. Leeuwarden is actief en gericht op verbetering van de situatie van inwoners.
- De meeste regelingen kunnen digitaal worden aangevraagd en er zijn digitale tools die inwoners ondersteunen. Maar er is weinig casusregie op gemeentelijke regelingen, geen programma of werkafspraken hierover, ook geen warme relatie met kindregelingen. Voor niet-vaardige inwoners zijn er veel partijen actief. Gemeente Leeuwarden zelf verwijst door naar de buurtservicepunten of Humanitas voor ondersteuning. Die partijen zijn niet tevreden over de ondersteuning die zij hierbij ontvangen van de gemeente Leeuwarden. Leeuwarden is slecht bereikbaar en de informatie is versnipperd vindbaar.
- Inwonersparticipatie is niet georganiseerd.

2.2.3 Budgetten en sturing

Op welke wijze is budgettaire sturing georganiseerd, wat zijn de kosten van de uitvoering (over de jaren 2020, 2021 en 2022) en is er voldoende budget?

Het armoedebelief valt volgens de programmabegroting onder het Beleidsproduct 31 Armoedebestrijding binnen het domein Sociaal Domein, programma Werk en Inkomen.

De budgettaire sturing op het armoedebelief wordt bemoeilijkt doordat de regelingen en ondernomen interventies van het armoedebelief financieel niet (allemaal) separaat inzichtelijk zijn gemaakt in de voor de Raad en het College⁶ beschikbare documenten die via de bestaande Planning & Control cyclus worden gedeeld.

In de periode 2020 tot en met 2022 is gebleken dat het budget van het beleidsproduct Armoedebestrijding toereikend is geweest. Respectievelijk bleef over de jaren 2020, 2021 en 2022 een bedrag over van € 715.000, € 846.000 en € 343.000 (budget dat aan het eind van het jaar niet is uitgegeven).

Er is niettemin een tekort op de structurele middelen voor armoedebestrijding en hiermee is de begroting structureel niet sluitend. Tot 2023 is besloten de in de visie opgenomen ambities te realiseren met de beschikbare middelen (met aanvulling vanuit incidentele middelen). Het financieel vraagstuk rondom een sluitende begroting dient nog afgewogen te worden. Daarnaast bestaat het risico dat er onvoldoende financiële ruimte is om de interventies met een positief effect structureel door te voeren. Verder zijn de opgenomen bedragen in het financieel kader gebaseerd op een inschatting van de verwachte kosten, maar houden ze ook rekening met eventuele toename in bereik van minimaregelingen. Deze hebben een open-eind karakter: vooraf is er geen maximum aan kosten aan te geven omdat de kosten afhankelijk zijn van de mate waarin er gebruik wordt gemaakt van de minimaregelingen. Het open-eind karakter komt voort uit de wettelijke zorgplicht die de gemeente heeft richting haar inwoners. Ook dit is van invloed op de benodigde middelen. Het kan dus zijn dat aan het einde van het jaar tekorten kunnen zijn omdat er meer dan verwacht gebruik is gemaakt van de regelingen.

2.2.4 Doeltreffendheid

Wat is het bereik van de instrumenten en worden de beleidsdoelen bereikt?

Behalve de energietoeslag en de kwijtschelding gemeentelijke belastingen, zijn de minimaregelingen bij lang niet alle inwoners met een laag inkomen bekend. De kindregelingen zijn bekend bij de inwoners (met kinderen).

Het bereik van de kindregelingen is erg hoog en neemt nog altijd toe. Het bereik van de energietoeslag naderde in 2022 100%. Het bereik van de andere regelingen is moeilijk te meten, omdat er - behalve het inkomen - andere voorwaarden gelden voor elke regeling. Duidelijk is wel dat het bereik van de individuele inkomensloeslag laag is, ondanks de extra inzet van de gemeente Leeuwarden op de bekendheid van deze regeling.

De gemeente Leeuwarden streeft naar een hoger bereik van de gemeentelijke regelingen en heeft daar een beleidsdoel aan gekoppeld. In 2022 heeft de gemeente een 'Actieplan communicatie minimaregelingen' geschreven. Het college rapporteert niet over welke communicatiemiddelen zijn ingezet. In november 2023 is huis-aan-huis een Geldkrant verspreid, die ook digitaal vindbaar is.

⁶ Wij hebben ook geen stukken gezien waaruit blijkt dat de Raad en/of het College vragen om deze informatie inzichtelijk te maken in de bestaande Planning & Control cyclus documenten.

Over het bereik van de beleidsdoelen wordt niet gestructureerd gerapporteerd en er heeft geen (tussen)evaluatie van het beleidsplan plaatsgevonden. In de programmabegroting kondigt het college hoofdzakelijk aan welke activiteiten en instrumenten de gemeente Leeuwarden wil inzetten, verbeteren of ontwikkelen binnen de drie pijlers. In de jaarstukken wordt ook verantwoording afgelegd over de stappen die zijn gezet en over de ingezette interventies en pilots ('throughput'), echter wordt niet over de effecten (resultaten en impact) verantwoord.

Belangrijkste bevindingen met betrekking tot de doeltreffendheid zijn:

- 21% van de inwoners met een bijstandsuitkering heeft een bewindvoerder, waarvan ongeveer de helft schuldenbewind.
- De helft van de Leeuwarders en 83% van de inwoners met een laag inkomen kan niet gemakkelijk rondkomen.
- Veel regelingen zijn onbekend bij de ondervraagde inwoners met een laag inkomen.
- Alle ondervraagde inwoners zeggen dat de regelingen een beetje of veel bijdragen als oplossing om rond te komen, maar ze zijn niet afdoende.

2.2.5 Beleving van inwoners en organisaties

Wat zijn oorzaken van gebruik en niet-gebruik van regelingen, sluit de communicatie en bejegening aan op de leefwereld en wat is de impact van het beleid op de inwoners waar het om gaat?

De gemeentelijke regelingen zijn nog steeds niet bij de hele doelgroep bekend, ondanks de inzet op communicatie. Het aanvragen van regelingen is ook voor veel inwoners complex. De helft van de aanvragers van de energietoeslag in 2022 kan de regelingen niet zelfstandig aanvragen. Ook de ondervraagde Leeuwarder organisaties geven aan dat inwoners betere ondersteuning op maat nodig hebben bij hun financiën. Verder geven zij aan dat de bestaanszekerheid van inwoners versterkt moet worden, vooral door de Rijksoverheid, waardoor inwoners minder afhankelijk worden van de complexe regelingen en potjes waarvoor zij ook telkens een stukje waardigheid moeten inleveren. Dit leidt vervolgens tot een gevoel van minderwaardigheid en gebrek aan slagkracht van inwoners, waardoor vaker ongezond gedrag, ongezonde keuzes en een gebrek aan participatie volgen. Mensen worden lamgeslagen en het wordt steeds moeilijker om uit deze situatie te ontsnappen. Het vertrouwen in de overheid en in de medemenselijkheid wordt steeds kleiner.

Belangrijkste bevindingen met betrekking tot de beleving van inwoners en organisaties zijn:

- Veel regelingen zijn onbekend bij de ondervraagde inwoners met een laag inkomen.
- De helft van de ondervraagde inwoners vraagt regelingen niet zelfstandig aan; iemand anders doet het voor hen (meestal een bewindvoerder) of de inwoner heeft er hulp bij nodig.
- Contact over een aanvraag tussen de ondervraagde inwoners en de gemeente Leeuwarden verloopt meestal positief, maar er zijn ook (zeer) kritische verhalen.
- Financiën zijn complex voor veel inwoners: 21% van de inwoners met een bijstandsuitkering heeft een bewindvoerder, van aanvragers met een laag inkomen en zonder bijstandsuitkering heeft 9% een bewindvoerder.
- De ondersteuners (Humanitas en de buurtservicepunten) vinden het moeilijk om overzicht te houden over de details van de verschillende regelingen en andere mogelijkheden. De inrichting van de ondersteuning van de ondersteuners is daarbij niet helpend.

- Tweederde van de Leeuwarder organisaties die zich uitlaten over de gemeentelijke regelingen zijn hier kritisch over: de regelingen sluiten onvoldoende aan, inwoners vragen ze niet aan uit schaamte en de regelingen zijn niet toereikend, volgens hen.
- Meer dan de helft van de Leeuwarder organisaties die zich uitlaten over de kindregelingen is positief over de kindregelingen: kinderen kunnen hierdoor meedoen. Organisaties – vooral scholen – noemen ook drempels bij het aanvragen, meestal schaamte bij de ouders.
- Leeuwarder organisaties denken dat inwoners weinig vertrouwen hebben in ondersteuning door de gemeente Leeuwarden en door Amaryllis.

2.2.6 Monitoring en verantwoording

Hoe is de monitoringssystematiek ingericht en hoe vindt verantwoording plaats, hoe wordt de raad geïnformeerd en kan de raad met de huidige monitoringssystematiek controleren en – indien nodig – kaders bijstellen?

In het visiedocument kondigt de gemeente Leeuwarden een armoedemonitor met prestatie-indicatoren per pijler aan en een tussenevaluatie van het beleid. In de interviews wordt verwezen naar het dashboard waarmee het beleid gemonitord zou worden. In het dashboard worden gegevens over het gebruik van de gemeentelijke regelingen en kindregelingen verzameld. Ook de uitnutting van de budgetten voor gemeentelijke regelingen is inzichtelijk. Cijfers over de instroom in schuldhulpverleningstrajecten van de Kredietbank en over vroegsignalering door Amaryllis zijn ook zichtbaar. De prestatie-indicatoren die in de visie zijn opgenomen zijn niet structureel aan het dashboard gekoppeld. Er zijn enkele verbanden tussen de beschikbare gegevens en de beleidsdoelen. In de armoedemonitor worden cijfers uit het dashboard gecombineerd met gegevens uit inwonersenquêtes over het kunnen rondkomen en over schuldproblematiek. Ook in de armoedemonitor worden geen koppelingen gemaakt met de beleidsdoelen. Monitoring van het bereik van beleidsdoelen vindt niet plaats en de beloofde tussenevaluatie is niet uitgevoerd. De integrale armoedemonitor zoals aangekondigd in het visiedocument is daarmee nog niet gerealiseerd.

Niet alle beleidsdoelen zijn voldoende meetbaar geformuleerd. Er zijn afspraken met uitvoerders over verantwoordingsrapportages, maar ook die zijn niet gekoppeld aan de beleidsdoelen. Niemand bewaakt de integrale voortgang van de beleidsdoelen. Ook uitvoerders van aanpalend beleid hebben geen taak bij het monitoren van beleidsdoelen die meerdere beleidsterreinen raken.

De raad is voorafgaand aan de vaststelling van de visie op armoede en schuldhulp meegenomen (input opgehaald) en geïnformeerd in meerdere informatiebijeenkomsten. De raad ontvangt de armoedemonitor. Via de bestaande P & C cyclus ontvangt de raad summier informatie over enkele beleidsdoelen, als er gegevens beschikbaar zijn in de armoedemonitor. In de jaarrekening 2022 zien we een meer uitgebreide verantwoording over de behaalde (maatschappelijke) effecten dan in eerdere jaarrekeningen. In de toelichting bij de jaarrekening zijn cijfers opgenomen over de ingezette maatregelen en interventies, maar nog zonder directe link met de beleidsdoelen.

Dat de raad via de P & C cyclus en via de armoedemonitor niet integraal geïnformeerd wordt over de doelrealisatie van het beleid, beperkt de mogelijkheden van de raad om kaders te stellen en te controleren.

Belangrijkste bevindingen met betrekking tot de monitoring en verantwoording zijn:

- De beleidsdoelen zijn niet voldoende SMART geformuleerd om de voortgang te kunnen monitoren.
- Er is geen goed doordachte link tussen de beleidsdoelen en de informatie in het dashboard en de armoedemonitor.
- Er is geen goed doordachte link tussen de beleidsdoelen en de monitoringsafspraken die met uitvoerders gemaakt worden.
- Monitoring van het bereik van beleidsdoelen heeft nog niet integraal plaatsgevonden en er heeft ook geen tussenevaluatie plaatsgevonden.
- De taak van integrale monitoring en sturing is niet belegd.
- De raad wordt geïnformeerd op het niveau van inzet en bereik van instrumenten (throughput en soms output), niet over het bereik van beleidsdoelen (outcome).

2.3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Richt integrale sturing in

De armoedeproblematiek in de gemeente Leeuwarden is omvangrijk. Armoedebestrijding bestaat uit instrumenten op het gebied van preventie, vroegsignalering, inkomensondersteuning, meedoen en schuldhelpverlening. Er zijn vele raakvlakken met andere beleidsterreinen. Armoedebestrijding is dan ook een complexe opgave. De Leeuwarder visie Armoede en Schuldhelp is een integrale visie op deze opgave. Doeltreffende sturing op deze complexe opgave vraagt eveneens een integrale benadering en samenwerking met aanpalende beleidsterreinen en externe partners. De rekenkamer adviseert een integrale sturing in te richten:

- a. Beleg de rol van monitoring en sturing op de opgave in de organisatie. Dat is nu onvoldoende het geval of gefragmenteerd. Het zou in ieder geval duidelijk moeten zijn welke eenheid/afdeling verantwoordelijk is voor de monitoring en de sturing.
- b. Stel in samenspraak met de kernuitvoerders de korte termijn en lange termijn doelen per pijler opnieuw vast en koppel daaraan SMART geformuleerde indicatoren.
- c. Koppel in overleg met de kernuitvoerders een activiteitenplan per pijler aan de doelen.
- d. Breng de voortgang op de doelen structureel in kaart:
 - i. Korte termijn doelen: verzamel de gegevens voor de indicatoren in het dashboard en combineer deze met gegevens van de afdeling Rapportage, Statistiek en Onderzoek in de jaarlijkse armoedemonitor. Stuur op basis daarvan bij op de korte termijn doelen.
 - ii. Lange termijn doelen: verrijk samen met de kernuitvoerders de informatie uit de armoedemonitoren met kwalitatieve informatie. Voer periodiek een integrale analyse (beleidsevaluatie) uit en rapporteer in een voortgangsrapportage. Stuur op basis daarvan bij op de lange termijn doelen.

Aanbeveling 2: Heroverweeg de inrichting van de minimaregelingen en vergroot het bereik

Minimaregelingen kunnen voor de inwoners van de gemeente Leeuwarden het verschil maken tussen wel of niet kunnen rondkomen. De Commissie sociaal minimum, ingesteld door de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de Ombudsman hebben

geconcludeerd dat de inrichting van de minimaregelingen grote effecten kan hebben op het besteedbaar inkomen van groepen inwoners. De bekendheid en het bereik van minimaregelingen is in Leeuwarden nog niet op het gewenste niveau. Het aanvragen van regelingen is voor een grote groep inwoners (te) complex.

- a. Heroverweeg de inrichting van de minimaregelingen:
 - i. Maak inzichtelijk wat de effecten zijn van de huidige minimaregelingen op het besteedbaar inkomen van verschillende groepen inwoners in de gemeente. Verrijk deze cijfers met kwalitatieve informatie via ervaringsdeskundigen en kernuitvoerders. We bevelen aan dezelfde indeling in groepen te gebruiken als de Commissie sociaal minimum heeft gedaan.
 - ii. Ga als college en raad met elkaar in gesprek over hoe de minimaregelingen ingericht zouden moeten zijn. Streef daarbij naar meer uniformiteit, zodat een inwoner gemakkelijker kan bepalen of deze recht heeft op een regeling.
- b. Vergroot het bereik van de minimaregelingen:
 - i. Onderzoek of het aanvraagproces van de regelingen minder complex ingericht kan worden.
 - ii. Wees uiterst transparant over de minimaregelingen. Communiceer helder met de inwoners welke regelingen er zijn, wie recht heeft op de regelingen en wat concreet de mogelijkheden zijn voor bezwaar en beroep. Wees transparant over hoe de draagkrachtberekening uitgevoerd wordt.
 - iii. Gebruik in de communicatie beelden en meerdere talen.
 - iv. Zorg ervoor dat de samenwerkingspartners die inwoners ondersteunen bij het aanvragen van een regeling direct contact kunnen opnemen met de betrokken functionarissen van de gemeente Leeuwarden.

Aanbeveling 3: Benut de kracht van de ketenpartners en voer daartoe een geëigende procesregie. Maak daarbij onderscheid tussen kernuitvoerders en de andere betrokken partners.

- a. Kernuitvoerders zijn organisaties met een taak in de uitvoering van het beleid en die een financiële relatie met de gemeente Leeuwarden hebben op het gebied van armoedebestrijding. Deze organisaties hebben een visie op en kennis over de opgave. Benut de kennis van deze kernuitvoerders: maak afspraken over procesregie, betrek hen bij de inrichting van de integrale sturing en geef hen een taak bij de armoedemonitoren en de periodieke integrale analyse.
- b. Andere betrokken partners zijn Leeuwarder organisaties die armoedeproblematiek signaleren en inwoners doorverwijzen en/of ondersteunen. Deze organisaties voelen zich betrokken bij de doelgroep en de opgave. Zorg ervoor dat deze partners goed geïnformeerd en ondersteund worden voor de uitvoering van hun rol. Zie deze partners als potentieel belangrijke informant en partner vanwege hun contacten met de doelgroep.

Aanbeveling 4: Versterk de inzet van ervaringsdeskundigen

Ervaringsdeskundigheid werkt goed bij de uitvoering van vroegsignalering door Amaryllis. Tijdens het onderzoek bleek de inzet van ervaringsdeskundigheid binnen de gemeente Leeuwarden nog van onvoldoende waarde.

- a. Blijf inzetten op de inzet van ervaringsdeskundigheid en onderzoek hoe ervaringsdeskundigheid beter en breder benut kan worden door de gemeente Leeuwarden.

Aanbeveling 5: Versterk als raad je kaderstellende en controlerende rol

De budgettaire sturing op het armoedebelief wordt in Leeuwarden bemoeilijkt doordat de minimaregelingen en andere instrumenten van het armoedebelief nu nog niet (allemaal) financieel separaat en op één plek (beleidsproduct Armoedebestrijding) inzichtelijk zijn voor de Raad en het College in de Planning & Control cyclus. Pak je rol bij het uitwerken van het plan voor de integrale sturing. Ga met elkaar in gesprek over:

- a. Welke indicatoren je terug wilt zien om te kunnen controleren en sturen op de korte en lange termijn doelen;
- b. Welke budgettaire informatie je nodig hebt over de opgave Armoedebestrijding, op welk aggregatieniveau, om te kunnen controleren en bijsturen. Om voldoende sturingsmogelijkheden te hebben, is het belangrijk om een niet al te hoog aggregatieniveau te hanteren bij het opstellen van de begroting.

Aanbeveling 6: Vraag het college om een realistische planning voor de uitvoering van deze aanbevelingen.

3. Beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht verschaft in het armoedebelief van gemeente Leeuwarden waarbij de volgende onderzoeksvraag centraal staat:

Wat zijn het beleid en de doelen, welke beleidstheorie en/of welk mensbeeld ligt aan het beleid ten grondslag en hoe is het beleid ingebed in aanpalende beleidsterreinen?

Hierbij komen de volgende onderdelen / paragrafen aan bod:

- totstandkoming van de armoedevisie en het beleid, mensbeeld / beleidstheorie, geresulteerd in armoedebelief in 3 pijlers (preventie, bestaanszekerheid en curatieve schuldhulpverlening), instrumenten van het armoedebelief, zie paragraaf 3.2 en 3.3;
- integraliteit van het beleid, aansluiting bij aanpalende beleidsterreinen, sturing op integraliteit van het beleid, zie paragraaf 3.4;
- beleidsdoelen en indicatoren, zie paragraaf 3.5

3.2 Totstandkoming van de armoedevisie en het beleid in 3 pijlers

In dit onderzoek zijn diverse documenten bestudeerd die ten grondslag liggen aan de totstandkoming van de armoedevisie en het huidige armoedebelief van de gemeente Leeuwarden of betrekking hebben op dit armoedebelief.

In het Collegeprogramma 2018-2022 is de volgende ambitie opgenomen:

“De Kracht van Samen: Bouwen aan een sociaal, vernieuwend en duurzaam Leeuwarden en de ambitie van het college om meer integraal te werken en focus op preventie en (vroeg)signalering van armoede en schulden”.

In 2020 heeft een accentverschuiving plaatsgevonden in de kijk van gemeente Leeuwarden op armoede en schuldhulp. Op basis van gesprekken met ervaringsdeskundigen en maatschappelijk betrokken partijen, de ambitie van het armoedepact (Moedige Dialoog Leeuwarden), landelijke beleidsontwikkelingen en wetenschappelijke inzichten is geconcludeerd dat de instrumenten die vanaf 2014 zijn ingezet, het armoedeprobleem in kwantitatieve zin nauwelijks hebben verminderd. Dit maakte het voor de gemeente Leeuwarden noodzakelijk om meer focus aan te brengen en dit in de nieuwe visie door te vertalen:

‘We richten ons op het doorbreken van de armoede van generatie op generatie, het vergroten van de bestaanszekerheid en het vereenvoudigen van de schuldinaanpak.’

Voor de totstandkoming van de visie zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd⁷ in 2020 en 2021, zowel intern als extern (o.a. met samenwerkingspartners, jongeren, open podium met de Raad). In deze bijeenkomsten is input opgehaald voor de uitgangspuntennotitie en daarbij hebben diverse verslagen en documenten (o.a. Armoedemonitor Leeuwarden van Datafryslân en Rapport bouwstenen PASF) als input gediend voor de visie.

⁷ Uitgangspuntennotitie visie- en beleidsplan armoede en schuldhulp, ambtelijke tussenrapportage 16 juni 2021, ‘geen woorden maar daden’

De gemeente Leeuwarden is in 2021 gestart met het opstellen van de vernieuwde visie op armoede en schuldhulp om zo mee te kunnen bewegen met de veranderende samenleving. Dit vanuit het meer opgavegericht-, vraaggericht- en ketengericht denken & werken en het samenwerken in verschillende beleidsterreinen: robuust, lenig en in verbinding.

Hierbij is het dan ook de vraag wat er dan anders moest ten opzichte van het oude beleid. Wethouder armoede en schuldhulpverlening van gemeente Leeuwarden, Hein Kuiken, geeft hierover in het visiedocument het volgende aan naar aanleiding van zijn gesprekken met ervaringsdeskundigen en professionele hulpverleners en vanuit de missie van de gemeente Leeuwarden om het taboe op armoede en schuldhulpverlening te doorbreken:

‘Wat in alle gesprekken naar voren komt, is een andere manier van benadering; toegankelijker en zonder oordeel en een betere samenwerking tussen instanties, waarbij de mens centraal staat met hulp op maat. Om de armoede van generatie op generatie te doorbreken en de bestaanszekerheid te vergroten, maken we de aanpak van schulden sneller en eenvoudiger.’

In de algemene visie in de uitgangspuntennotitie⁸ is bepaald dat de focus gericht is op het doorbreken van de regeneratie van armoede, aangevuld met:

- het vergroten van de bestaanszekerheid;
- het verbeteren van dienstverlening en bedrijfsvoering van de financiële hulpverlening;
- de aanpak schuldenproblematiek;
- aandacht voor het ontstaan van nieuwe armoede door Corona, inzet van ervaringsdeskundigheid, versterking van de digitale dienstverlening, effectmeting en monitoring en versterking van de samenwerking.

Deze algemene visie met de hierboven uitgeschreven focus ligt ten grondslag aan de visie op armoedebestrijding. Maar ook de samenwerking met interne partijen en externe ketenpartners en de input van o.a. ervaringsdeskundigen en wetenschappelijke onderzoeken hebben een prominente rol gespeeld in de ontwikkeling van de algemene visie:

‘Het bestrijden van armoede en schulden doet de gemeente niet alleen. Zij heeft hierbij iedereen nodig. Er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Deze visie is tot stand gekomen in samenwerking met de mensen en organisaties die betrokken zijn bij het thema armoede en schulden. Daarnaast is er aandacht voor de raakvlakken en samenwerking met andere beleidsterreinen om tot een beter resultaat te komen en voor wetenschappelijke inzichten om de aanpak effectiever te maken.’

De algemene visie start dus met een duidelijke focus gericht op het doorbreken van de regeneratie van armoede. Dat is de eerste pijler van het integrale armoedebeleid. De gemeente Leeuwarden is hierbij geïnspireerd door landelijke onderzoeken, onder andere de rapporten van de SER en de Kinderombudsman uit 2017⁹ over opgroeien in armoede. Daarin stond onder andere wat opgroeien in armoede met een kind op korte en de lange termijn doet. Op de korte termijn kan het leiden tot sociale uitsluiting, op de lange termijn tot slechtere schoolprestaties en zelfs probleemgedrag. Dit onderscheid in korte en lange termijneffecten is ook terug te zien in het visiedocument. De Kinderombudsman adviseert gemeenten hun beleid integraal vorm te

⁸ Voorafgaand de Visie Armoede en Schuldhulp ‘Samen werken aan een armoedevrij Leeuwarden’ (2021)

⁹ “Alle kinderen kansrijk”, Het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede, KOM, 5-12-2017

geven, omdat de kinderen en jongeren die opgroeien in armoede op alle levensgebieden in hun ontwikkeling worden belemmerd.

‘Zij hebben te maken met materiële en immateriële achterstanden. Vaak hangen deze met elkaar samen en beïnvloeden elkaar. Om de ontwikkeling van kinderen en jongeren te bevorderen moet armoedebeloid zich op alle levensgebieden richten waarop kinderen en jongeren die in armoede leven achterstanden hebben. De Kinderombudsman ziet dat de bestaande voorzieningen en beleid hier nog onvoldoende op aansluiten.’

Deze integraliteit om de belemmeringen op alle levensgebieden in de ontwikkeling zoveel mogelijk weg te nemen, komt tot uitdrukking in de 1e pijler ‘De laatste generatie in armoede’ in de visie waarin zoveel mogelijk aansluiting gezocht is bij de leefwereld van het kind:

- het inzetten op projecten die kansengelijkheid onder jongeren bevordert;
- te blijven inzetten op het verzachten van omstandigheden door armoede met behulp van Sam&, het jeugdeducatiefonds, JINC en het gebruik van deze regelingen te stimuleren;
- sterke verbinding met beleidsterreinen en uitvoering Jeugd, Onderwijs en Gezondheid;
- het bevorderen van geletterdheid bij kinderen en volwassenen;
- het inzetten op en bevorderen van digitale inclusie bij kinderen en volwassenen;
- bestaanszekerheid te versterken van volwassenen, ouders en gezinnen.

In de tweede pijler van de algemene visie staat het vergroten van de bestaanszekerheid centraal. Bestaanszekerheid wordt daarbij zowel naar doelgroep als thema’s ‘breed’ benaderd. . Het gaat niet alleen om mensen met een minimum- of laag inkomen. Ook mensen met een hoger inkomen kunnen in problemen komen waardoor hun bestaanszekerheid aangetast kan worden. Bijvoorbeeld wanneer de flexibilisering van de arbeidsmarkt voor onzekerheid zorgt over werk en inkomsten of door het groeiende tekort aan geschikte en betaalbare woningen, waardoor mensen zich genoodzaakt zien een steeds groter deel van hun inkomen te besteden aan wonen. Ook de stijgende zorgkosten zijn niet meer voor iedereen op te brengen. Dit kan de zorg minder toegankelijk maken. Het kan ook leiden tot zorgmijding, met soms uiteindelijk hogere zorgkosten tot gevolg. In de 2e pijler van de visie zijn dan ook deze verschillende thema’s opgenomen: van betaalbaar wonen voor iedereen, toegankelijke gezondheidszorg tot het vergroten van de veilige leefomgeving.

In de 3e pijler van de algemene visie staat het vereenvoudigen van de schuldenaanpak en het verbeteren van de financiële hulpverlening centraal. Iedereen zonder of met weinig inkomen, kan een beroep doen op financiële hulp van de gemeente. Het is belangrijk dat deze hulp toegankelijk is voor iedereen en daadwerkelijk ondersteunend is.

Aan deze algemene visie van Leeuwarden ligt ook het Actieplan Brede Schuldenaanpak¹⁰ en de evaluatie ervan ten grondslag (plan opgesteld door het Rijk in samenwerking met gemeenten en diverse landelijke ketenpartners in 2018). Daarbij werd ingezet op de volgende drie actielijnen: problematische schulden voorkomen, ontzorgen en ondersteunen, en zorgvuldige en maatschappelijk verantwoorde incasso.

Uit de evaluatie van de Brede schuldenaanpak in 2021 bleek dat op veel maatregelen en initiatieven is ingezet en dat de brede schuldenaanpak daar structuur aan gaf maar dat het ook

¹⁰ Actieplan brede schuldenaanpak, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 23-5-2018

lastig is om zicht te houden op alle initiatieven. In de algemene visie is aangegeven dat Leeuwarden vooral in wil zetten op maatregelen met bewezen effect. Verder sluit de aanpak van Leeuwarden aan bij de 6 uitgangspunten van de 'NVVK¹¹ belofte':

1. Aanmelden zonder drempels (waaronder ook inzetten op positieve bejegening door een stress-sensitieve aanpak).
2. Hulp op basis van vertrouwen.
3. Duidelijkheid waar je aan toe bent.
4. Geen inwoners buiten de boot.
5. Druk schuldeisers verlagen.
6. Zo goed mogelijk schuldenzorgvrij.

Gemeente Leeuwarden geeft in haar visie aan dit te willen doen door:

- te werken vanuit vertrouwen, te belonen en niet te straffen en waar nodig maatwerk te leveren;
- De zelfredzaamheid van onze inwoners niet te overschatten. We gaan werken aan een stress sensitieve aanpak en zorgen dat mensen door ons 'systeem' niet (verder) in de problemen komen;
- preventief te werk te gaan bij de life events die bij de gemeente bekend zijn;
- een beleidsmatig preventieplan gericht op een aantal doelgroepen;
- heldere inkomensgrenzen voor verschillende regelingen;
- bestaande regelingen bevorderen en toegankelijker maken, zodat we de doelgroep beter bereiken. De bestaande instrumenten zijn: Bijzondere bijstand, Individuele inkomenstoeslag, Kwijtschelding, Collectieve zorgverzekering: AV Frieso Compleet, Individuele studietoelage;
- Idee: de ontwikkeling van een financiële intake voor mensen die een bijstandsuitkering ontvangen.

Uit het proces van het uitwerken van de visie is ook naar voren gekomen dat er een onderscheid gemaakt dient te worden tussen:

- Incidentele armoede: armoede veroorzaakt door life events; gebeurtenis(sen) met financiële gevolgen.
 - *Ambities hierbij zijn: preventie en het voorkomen van escalatie of recidive, door vroeg te signaleren en snel en effectief te handelen (pijler 3).*
- Structurele armoede: intergenerationele en/of langdurige armoede
 - *Ambities hierbij zijn: het doorbreken van de regeneratie van armoede (pijler 1), door kinderen de mogelijkheid te geven om zich maximaal te ontwikkelen en de bestaanszekerheid van ouders/volwassenen te versterken (pijler 2).*

Dit onderscheid in armoede komt terug in de visie waarbij de hierboven genoemde ambities één op één terug te vinden zijn in de visie per pijler.

¹¹ De NVVK is de grootste branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening. Om de kwaliteit van de schuldenaanpak te verbeteren heeft de vereniging de 'NVVK belofte' opgesteld.

In de gesprekken met de medewerkers van de gemeente Leeuwarden is gevraagd welke beleidstheorie ten grondslag ligt aan het beleid en op welk mensbeeld het beleid gestoeld is. Hieruit is naar voren gekomen dat in het beleid, meer dan voorheen, uitgegaan wordt van de individuele behoefte van de inwoner en daarbij passende maatwerkoplossingen. De werkwijze is dat er meer gehandeld wordt vanuit de bedoeling en geest van de wet. Dit blijkt uit de volgende citaten waarin ook aangegeven is dat er nog verdere stappen gezet kunnen worden, bijvoorbeeld ten aanzien van het vaststellen van het buitenwettelijk beleid in het aan armoedebeleid verwante participatiebeleid.

‘Om het beleid te formuleren is veel meer uitgegaan van de leefwereld i.p.v. de systeemwereld. Hierbij is gekeken hoe het met de mensen gaat en hoe zij het beleid ervaren. Ervaringsdeskundigen zijn onder meer in dienst genomen om dit beleid te toetsen. Er wordt minder gekeken naar de letter van de wet en meer naar wat de bedoeling van dit beleid moet zijn en op basis van vertrouwen’

‘De basishouding van Leeuwarden, om vanuit de bedoeling van de wet te opereren zien we terug in de aanloop van het wetsvoorstel ‘Breed offensief’, dat per 1 juli 2023 van kracht is geworden. Leeuwarden was daarvoor ook al actief met maatwerk in participatieondersteuning; er werd gekeken naar de individuele behoeftes. De beleidsregels participatie en de participatieverordening zijn op het ‘Breed offensief’ aangepast maar veel deden we dus al.’

‘De participatiewet is redelijk streng. Als men daarvan afwijkt (buitenwettelijk beleid) kan dat betekenen dat de gemeente gekort wordt op haar BUIG budgetten. Dit is de reden dat de gemeente terughoudend is met het stellen van buitenwettelijk beleid. ‘De energietoeslag is bij de gemeente Leeuwarden heel schappelijk.’

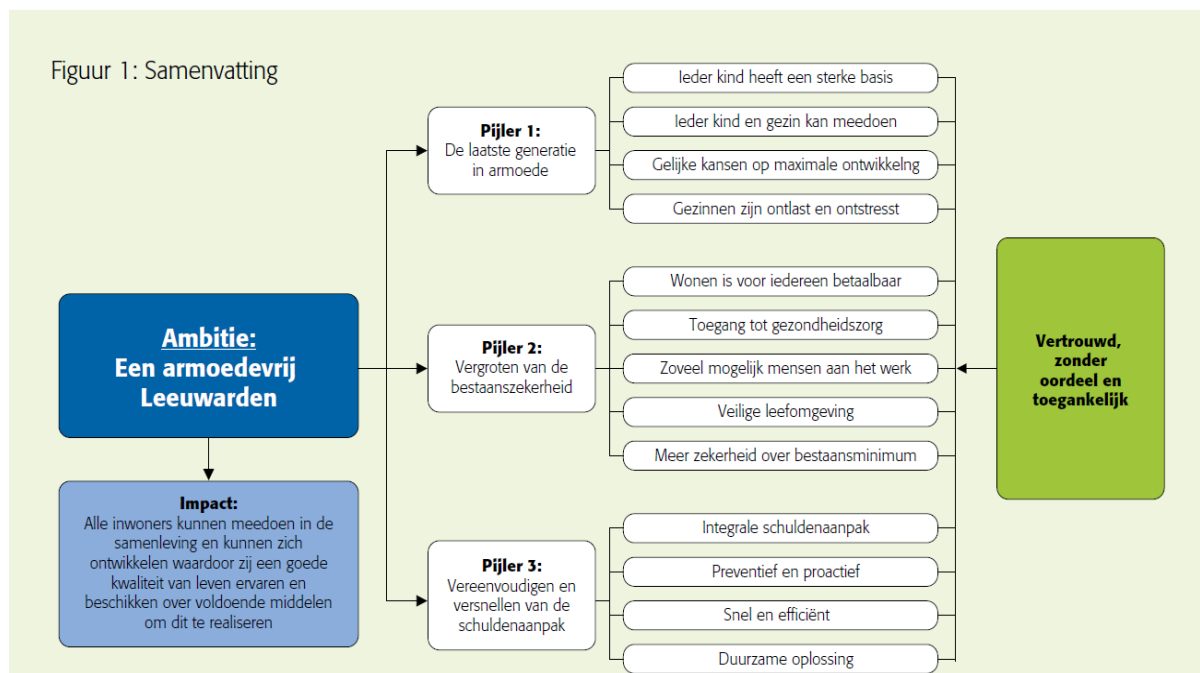
‘De visie is opgesteld in de volledige breedte van buiten naar binnen. Er is gebruikgemaakt van de moedige dialoog, externe ketenpartners zijn betrokken om te bepalen wat oplossingen zijn. Uitgangspunt van de visie is iedereen een menswaardig bestaan te geven.’

De uitkomsten van dit proces van het uitwerken van de visie hebben geresulteerd in de verdeling van het armoedebeleid in 3 pijlers (hieronder visueel¹² weergegeven):

1. ‘De laatste generatie in armoede’
2. ‘Vergroten van de bestaanszekerheid’
3. ‘Vereenvoudigen en versnellen van de schuldenaanpak’

¹² Visie Armoede en Schuldhulp ‘Samen werken aan een armoedevrij Leeuwarden’ (2021)

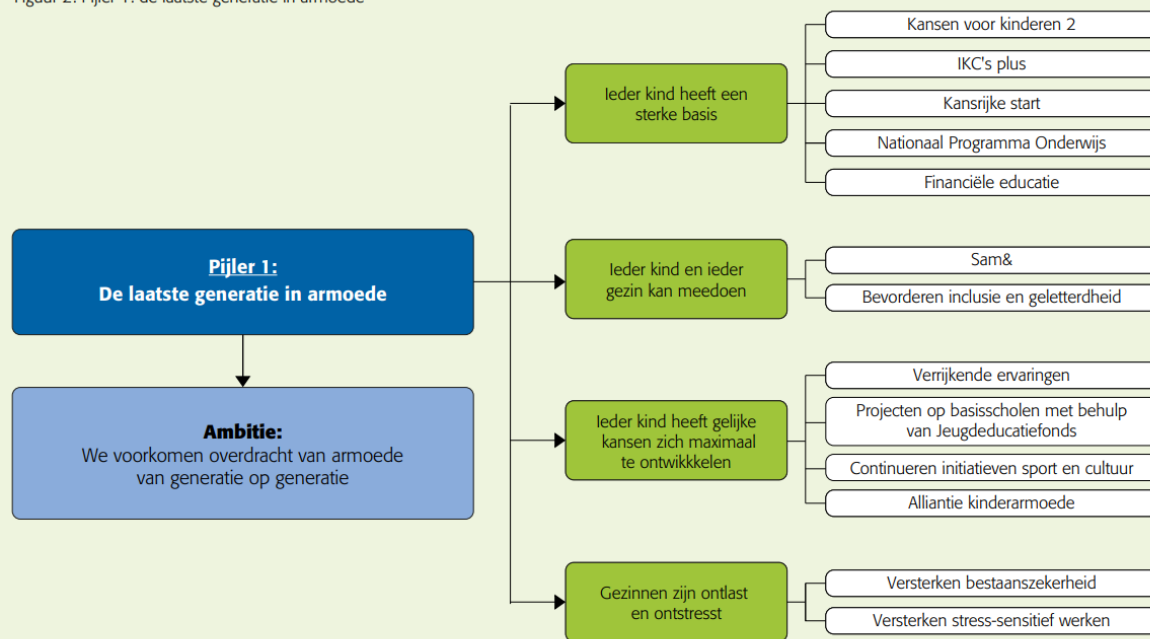
Figuur 1: Samenvatting



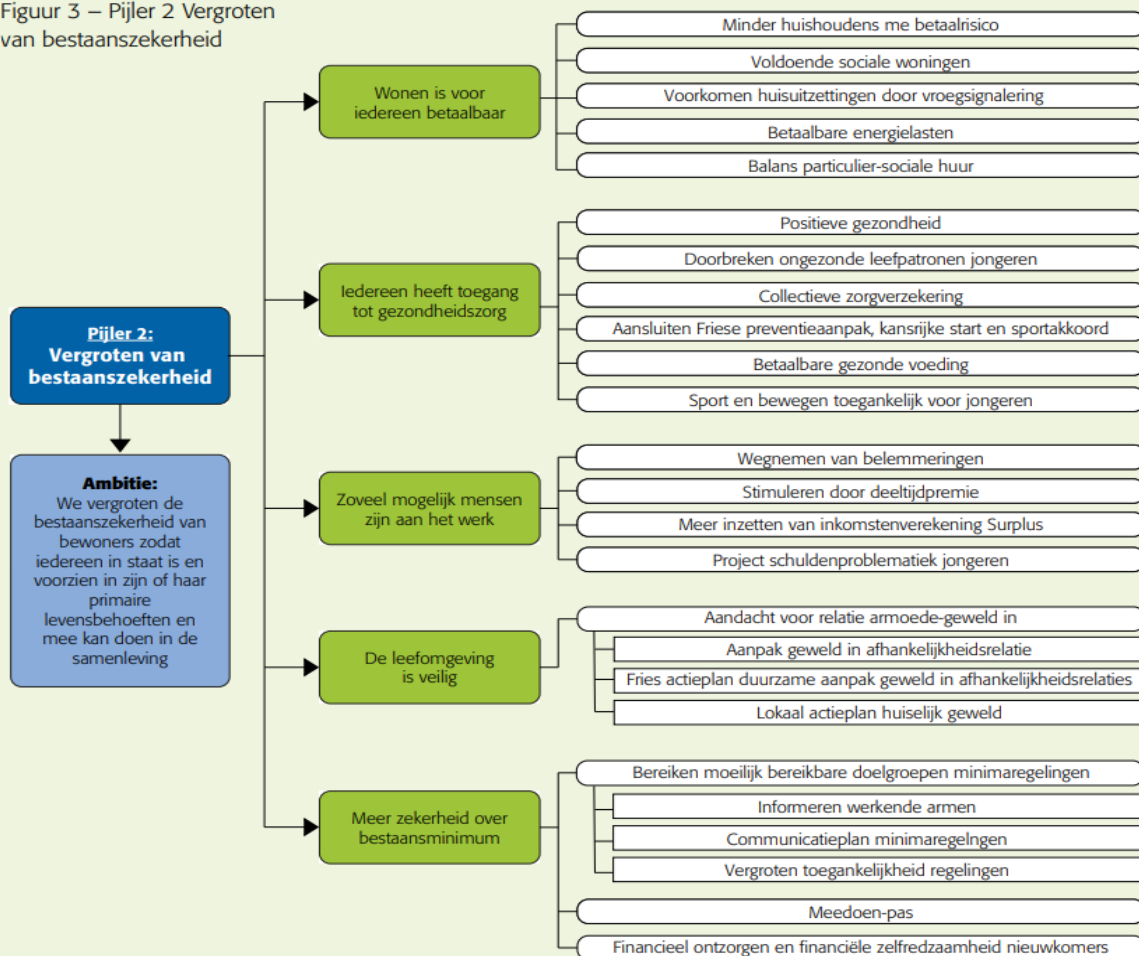
3.3 De instrumenten van het armoedebelief

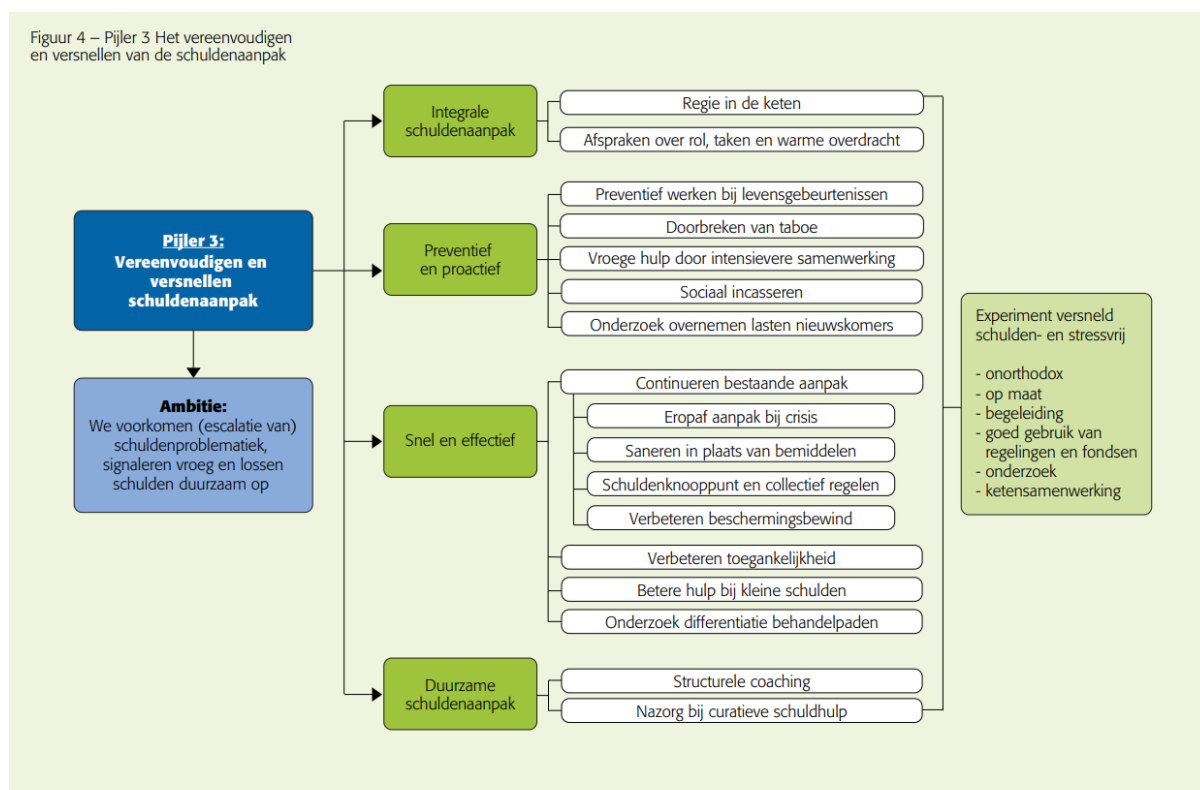
In de visie staat bij pijler 1: *“Onze ambitie is om te voorkomen dat een overdracht van armoede plaatsvindt van generatie op generatie. Om dit te stoppen en het verschil te maken, focussen wij ons op kinderen die opgroeien in armoede. We zorgen ervoor dat kinderen die in armoede leven mee kunnen doen met school-, sport-, en cultuuractiviteiten. Daarnaast vergroten we hun ontwikkelkansen.”* De instrumenten die horen bij pijler 1 staan in figuur 2. Bij pijler 2 is de ambitie om de bestaanszekerheid te vergroten, *“zodat iedereen in staat is om te voorzien in zijn of haar primaire levensbehoeften en hierdoor mee kan doen in de samenleving.”* De instrumenten bij pijler 2 staan in figuur 3. Met pijler 3 wil de gemeente Leeuwarden de (escalatie van) schuldenproblematiek *“voorkomen, vroeg signaleren en duurzaam oplossen.”* (zie figuur 4). Elke pijler kent meerdere doelen en om deze doelen te bereiken, worden per pijler meerdere instrumenten ingezet. De rekenkamer heeft de instrumenten die in de drie pijlers van de visie worden beschreven, ingedeeld naar preventie, vroegsignalering van schulden, gemeentelijke regelingen, kindregelingen en curatieve schuldhulpverlening.

Figuur 2: Pijler 1: de laatste generatie in armoede



Figuur 3 – Pijler 2 Vergroten van bestaanszekerheid





Preventie is veel breder dan preventie van armoede en schulden

Leeuwarden beschouwt preventie breder dan alleen preventie van armoede en schulden. In de visie vinden we een veelheid aan preventie-instrumenten terug in alle drie de pijlers. Om (overerving van) armoede en schulden te voorkomen, zet de gemeente Leeuwarden onder andere in op Kansen voor kinderen (met IKC's), Kansrijke Start, JINC, Kind en Ontbijt, financiële educatie, de Voorzieningswijzer, Geldfit-tests, een startpunt Geldzaken, energiecoaches, het financieel ontzorgen van nieuwkomers, informatiepakketten voor werkgevers, aanpak geweld in afhankelijkheidsrelaties, preventief werken bij levensgebeurtenissen et cetera. Deze instrumenten raken meerdere beleidsterreinen. Er zijn vooral veel raakvlakken met onderwijs en met participatie. Maar ook met gezondheid, wonen en inclusie zijn er raakvlakken.

De gemeente Leeuwarden heeft besloten een preventieplan te ontwikkelen gericht op het voorkomen van het ontstaan en verergeren van armoede en schulden. Het college van B&W heeft het preventieplan (Uitvoeringsplan "Grip houden op je geld") vastgesteld op 30 januari 2024 en dit plan is op die datum ter informatie (d.m.v. een brief) aangeboden aan de raad.

Vroegsignalering van schulden

Per 1 januari 2021 is een wijziging aangebracht in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (verder genoemd: Wgs). Vroegsignalering is sindsdien een verplichte taak voor gemeenten. Met vroegsignalering worden inwoners door de gemeente benaderd wanneer zij betalingsachterstanden hebben bij partners waarmee de gemeente een convenant heeft afgesloten. De signalen van betalingsachterstanden komen bij vier verschillende signaalpartners vandaan: verhuurders, zorgverzekeraars en water- en energieleveranciers. Zij moeten gemeenten informeren als ze zien dat hun klanten rekeningen niet betalen. Hiervoor is geen

toestemming nodig van de klant. De gemeenten doen vervolgens elke gemelde inwoner een hulpaanbod.

Van 1 november 2022 tot 1 november 2023 heeft de gemeente Leeuwarden € 145.000 extra beschikbaar gesteld aan Amaryllis voor de inzet van twee fulltime beroepskrachten voor vroegsignalering.¹³ Amaryllis heeft een specialistisch team vroegsignalering opgezet met twee FTE beroepskrachten en drie ervaringsdeskundigen (ook 2 FTE). Aanvullend is door de gemeente Leeuwarden een doorpakbudget van 40.000 euro ter beschikking gesteld aan Amaryllis voor problemen van inwoners die direct moeten worden opgelost.¹⁴ Vanaf 1 november 2023 is de pilot met nog een half jaar verlengd en heeft aanscherping van een bepaalde doelgroep (jongeren met CAK¹⁵ registratie) plaatsgevonden.

Gemeentelijke regelingen moeten zorgen voor extra inkomen en dus meer bestaanszekerheid

In de gemeente Leeuwarden worden de wettelijk verplichte minimaregelingen uitgevoerd: bijzondere bijstand, energietoeslag en individuele studietoeslag. Daarnaast biedt de gemeente Leeuwarden een individuele inkomenstoelage en een collectieve ziektekostenverzekering aan en kunnen inwoners kwijtschelding van gemeentelijke belastingen krijgen. Via de energiecoach kunnen inwoners verder een witgoedwissel vergoed krijgen (zie factsheet Minimaregelingen en de bijlage Regelingen voor meer informatie over de regelingen).

Kindregelingen moeten zorgen voor meer maatschappelijke participatie van kinderen

De gemeente Leeuwarden heeft subsidierelaties met Stichting Leergeld en het Jeugdfonds Sport en Cultuur (verder genoemd: het Jeugdfonds). Met behulp van Stichting Leergeld en het Jeugdfonds kunnen kinderen meedoen aan activiteiten van school of lid zijn van een sportclub of een culturele instelling. Daarnaast subsidieert gemeente Leeuwarden ook het Jeugdeducatiefonds. Dit fonds is complementair aan Stichting Leergeld en ondersteunt basisscholen waarvan minstens 50% van de leerlingen opgroeit in armoede^{16,17}. Het doel is om de kansen voor kinderen in armoede te vergroten met financiële ondersteuning bij leermiddelen, bijlessen of een fiets. Verder heeft de gemeente Leeuwarden een subsidierelatie Kunstcade, die onder meer het project Adje uitvoert. Adje 'kijk eens wat ik kan' versterkt de cultuureducatie op onderwijsinstellingen en in de vrije tijd voor kinderen vanaf 2 jaar, ook via de IKC's.

Volwassenenfonds

In 2024 heeft de gemeenteraad van Leeuwarden ingestemd met aansluiting bij het landelijke Volwassenenfonds. Het Volwassenenfonds zal voor volwassenen uit een huishouden met een

¹³ Rijksmiddelen Corona t.b.v. extra tijdelijke inzet vroegsignalering

¹⁴ Het doorpakbudget (in 2016 ontstaan) is vooral bedoeld om niet in bureaucratie te belanden. Door de tijd heen is dit budget aangevuld. Sociaal werkers kunnen snel handelen, bijvoorbeeld met boodschappenbonnen, zonder zware verantwoording.

¹⁵ CAK: Centraal Administratie Kantoor, is de organisatie die in de zorg financiële regelingen uitvoert en burgers informeert. Dit doet het CAK in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

¹⁶ Definitie voor het JEF: huishoudens met een inkomen tot 150% van het sociaal minimum.

¹⁷ Andere criteria om in aanmerking te komen zijn: - De school is niet als zwak beoordeeld door de Inspectie van het Onderwijs - De school zal zowel individuele aanvragen als groepsaanvragen doen - De school doet mee aan intervisiebijeenkomsten die georganiseerd worden door het Jeugdeducatiefonds.

inkomen tot 120% van het sociaal minimum een bijdrage van maximaal 300 euro voor lidmaatschap van een sport- of cultuurvereniging betalen.

Curatieve schuldhulpverlening en pilots voor versnelling en verbetering

Gemeente Leeuwarden biedt schuldhulpverlening aan inwoners van Leeuwarden. Inwoners kunnen voor schuldhulpverlening contact opnemen met Amaryllis of rechtstreeks met de Kredietbank Nederland. Daarnaast zijn er instrumenten voor schuldhulpverlening aan ondernemers, uitgevoerd door Zuidweg en partners. Voor een aantal doelgroepen zijn experimenten opgezet om inwoners versneld schuldenvrij te maken: voor inwoners van Leeuwarden-Oost en voor jongeren het jongeren perspectief fonds (JPF).

3.4 Integraliteit van het beleid

De verschillende pijlers zijn allemaal verdeeld en zijn niet bij één persoon belegd. Daarbij is in de interviews aangegeven dat er een verbinding is gemaakt tussen de pijlers waarbij het van belang is dat het bewaken van de integraliteit een verantwoordelijkheid is van elke betrokken medewerker.

Procesregie tussen afdelingen

Er is een kernteam armoede en schulden met beleidsadviseurs. Binnen het kernteam is er een aanspreekpunt / eigenaar voor elke pijler. De voltallige kerngroep overlegt wekelijks over alle ontwikkelingen op het gebied van armoede en schulden. De beleidsmedewerkers / -adviseurs van de kerngroep hebben overleg met beleidsmedewerkers van andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld medewerkers van het gezondheidsbeleid en het participatiebeleid.

Ook bij het participatiebeleid blijkt deze integrale inbedding:

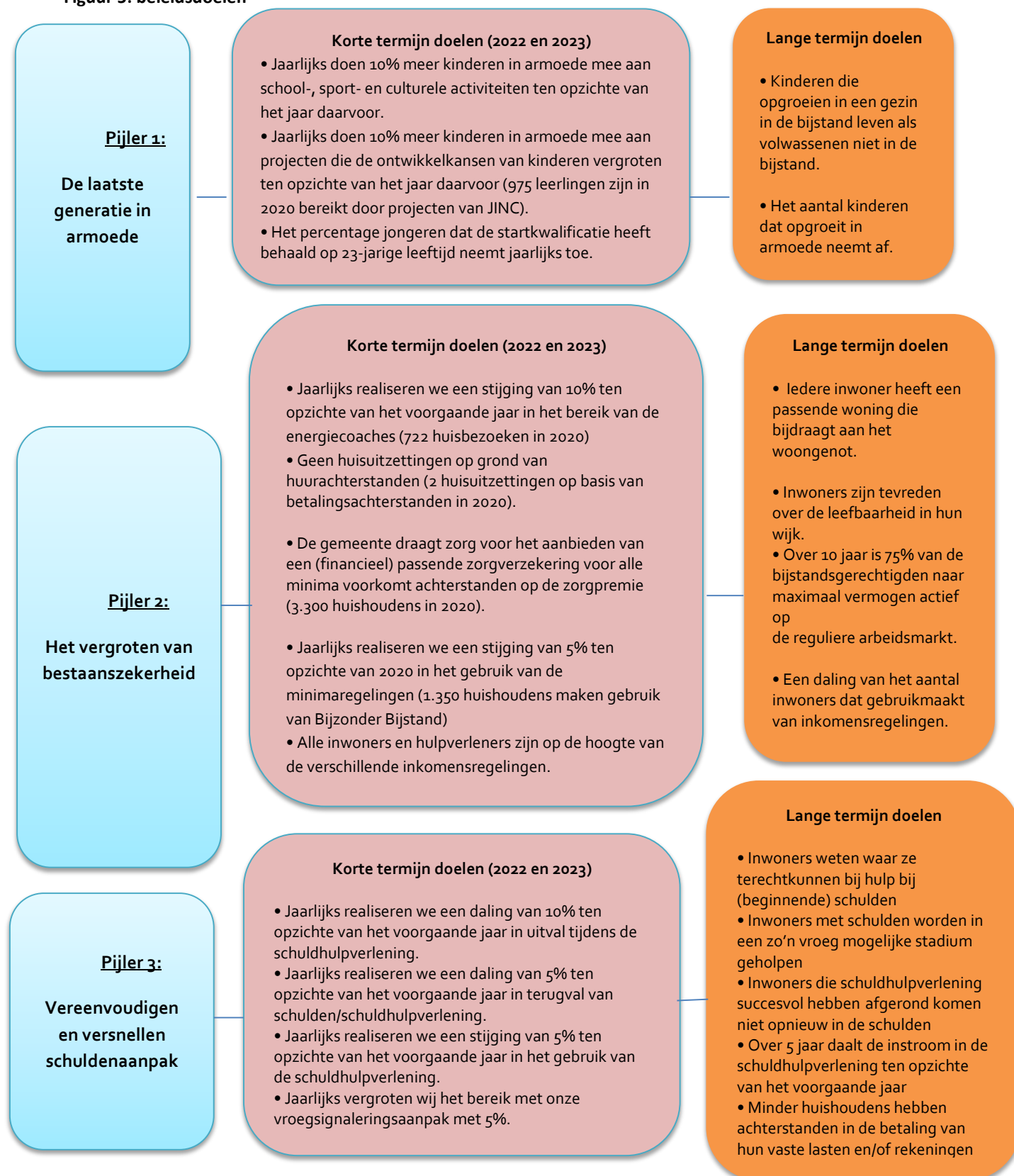
'Bij participatie wordt onder andere gewerkt aan de doelen op het gebied van participatie die in het armoedebelief genoemd worden.'

Uit de interne interviews komt naar voren dat de volgende stap zou moeten zijn om gezamenlijk vast te stellen hoe op zo'n grote opgave als Armoede op beleidsniveau *integraal* gestuurd kan worden en in de uitvoering de samenwerking en afstemming in te bedden en te realiseren. In hoofdstuk 3 zal verder ingegaan worden op de uitvoering. In dit rekenkameronderzoek hebben wij overigens niet een concreet programma gezien waarin de volgende stap voor het integraal sturen is uitgewerkt.

3.5 Beleidsdoelen en indicatoren

De beleidsdoelen zijn per pijler in figuur 1 visueel weergegeven en in het visiedocument zijn deze beleidsdoelen (of voorwaarden) naar korte en lange termijn doelen vertaald. Deze zijn hieronder samengevat. In het visiedocument is per doel ook uiteengezet hoe die doelen gerealiseerd worden en hoe de effectmeting en monitoring plaatsvindt. Als 0-meting gelden de cijfers die zijn opgenomen in de armoedemonitor van het jaar 2021.

Figuur 5: beleidsdoelen



Uit de bovenstaande geformuleerde doelen uit de visie blijkt dat vooral bij de lange termijn doelen de daaraan gekoppelde indicatoren lang niet altijd SMART geformuleerd zijn. Dit kan van invloed zijn op de effectmeting achteraf.

4. Uitvoeringspraktijk

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoeringspraktijk van twee onderdelen van het armoedebelid: de gemeentelijke regelingen en de kindregelingen. In beide gevallen gaat het om regelingen voor individuele inwoners of huishoudens van de gemeente Leeuwarden. Bij de paragrafen over samenwerking komt wel de bredere uitvoeringspraktijk aan bod, aangezien de samenwerking niet binnen de hokjes van de verschillende instrumenten plaatsvindt. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op documentenanalyse, interviews, de quickscan Leeuwarder organisaties en de verdiepende groepsinterviews.

De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

Welke instrumenten worden ingezet, wie zijn de uitvoerders, hoe is de toegang ingericht, hoe is de regie op samenwerking ingericht, hoe is de inwonersparticipatie georganiseerd en hoe wordt ervaringsdeskundigheid benut?

In paragraaf 4.2 komen de inrichting en de toegang van de gemeentelijke regelingen aan bod en in paragraaf 4.3 die van de kindregelingen. Paragraaf 4.4 gaat over de samenwerking tussen uitvoerders en de regievoering door de gemeente Leeuwarden. In paragraaf 4.5 gaan we in op inwonersparticipatie en de inzet van ervaringsdeskundigheid.

4.2 De gemeentelijke regelingen

In deze paragraaf komt aan bod welke gemeentelijke regelingen er zijn, welke keuzes zijn gemaakt in de voorwaarden voor deze regelingen, wie de regelingen uitvoert en hoe de toegang tot de regelingen is ingericht.

4.2.1 De inrichting van de gemeentelijke regelingen

Over het algemeen geldt dat twee zaken relevant zijn om te bepalen of een inwoner recht heeft op een regeling: het inkomen en het vermogen. In hoeverre inkomen en/of vermogen relevant zijn en wat de inkomens- en vermogensgrenzen exact zijn, verschilt per regeling. Voor de meeste regelingen is er een inkomensgrens bepaald op basis van een percentage van het sociaal minimum (wat hetzelfde is als de bijstandsnorm). De vermogensgrens wordt meestal bepaald op basis van de vermogensgrens voor de Participatiewet.¹⁸ De hoogte van de grenzen is afhankelijk van de huishoudsamenstelling. Voor de regelingen kunnen aanvullende voorwaarden van toepassing zijn. In de bijlage Regelingen is uitgebreid beschreven wat de beleidsvrijheid van elke regeling is. In de factsheet Minimaregelingen is per regeling beschreven hoe de gemeente Leeuwarden deze beleidsvrijheid heeft ingericht. Een samenvatting is opgenomen in tabel 1.

¹⁸ In de Participatiewet is vastgelegd hoeveel vermogen je mag hebben om een bijstandsuitkering te ontvangen. Is het vermogen hoger dan deze grens, dan heeft de inwoner (nog) geen recht op een bijstandsuitkering.

Tabel 1 | Voorwaarden gemeentelijke regelingen, peildatum 1 januari 2024

Regeling	Inkomen	Vermogen	Hoogte	Overig
Bijzondere bijstand	Draagkrachtberekening o.b.v. inkomen	€ 3.788 voor een alleenstaande € 7.575 voor een echtpaar of alleenstaande ouder	Afhankelijk van kosten	Voor bijzondere noodzakelijke kosten
Studietoeslag	Geen	Geen	€ 352,80 21-jarigen en ouder € 282,23 20-jarigen € 211,67 19-jarigen € 176,40 18-jarigen € 139,35 17-jarigen € 121,71 16-jarigen € 105,84 15-jarigen € 211,67 vrijlating stagevergoeding	Medische beperking
Inkomenstoeslag	100% sociaal minimum, gedurende minimaal 3 jaar	Conform Participatiewet	€ 488 voor een alleenstaande € 627 voor een alleenstaande ouder € 697 voor gehuwden/samenwonenden	Eenmalig per jaar, vrij te besteden,
Kwijtschelding	100% sociaal minimum	€ 3.462 alleenstaande € 4.220 alleenstaande ouder € 4.602 gehuwden/samenwonenden	n.v.t.	Geen overwaarde huis Waarde auto/motor < € 3.350
AV Frieso	125% sociaal minimum	Vermogensgrens conform artikel 34 Participatiewet	€ 23,95 korting premie	
Energietoeslag	125% sociaal minimum (2023)	Geen vermogensgrens	€ 800 (2023)	
Witgoedwissel	Recht op energietoeslag in 2022 of 2023	Geen vermogensgrens	€ 730 (voucher) eenmaal per adres	Bezoek energicoach Eisen energiezuinigheid woning

Bronnen: beleidsregels en website gemeente Leeuwarden

4.2.2 Leeuwarden vergeleken met 15 andere gemeenten

De rekenkamer heeft onderzocht hoe de gemeente Leeuwarden de beleidsvrijheid bij de inrichting van de minimaregelingen heeft ingericht en vergeleken met de keuzes die vijftien buurgemeenten¹⁹ hebben gemaakt. De volgende zaken vallen op:

- Bijzondere bijstand: er zijn in Leeuwarden – in tegenstelling tot in de andere vijftien gemeenten - geen beleidsregels of een verordening bijzondere bijstand.²⁰ Er zijn richtlijnen en werkinstructies voor inkomensconsulenten om willekeur te voorkomen. Veertien van de andere gemeenten hanteren voor bijzondere bijstand de vermogensgrenzen die ook voor de Participatiewet gelden. In Leeuwarden was dat

¹⁹ De gemeenten zijn Opsterland, Weststellingwerf, Ooststellingwerf, Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel, Súdwest-Fryslân, Heerenveen, Smallingerland, De Fryske Marren, Midden-Drenthe, Westerkwartier, Noordenveld, Steenwijkerland, Noordoostpolder en Westerveld. Publicatie verwacht in de zomer van 2024.

²⁰ Het is voor de onderzoekers onbekend hoe de draagkracht wordt berekend en hoe de rechtmatigheid is geborgd.

voorheen ook het geval, maar de vermogensgrenzen zijn in 2017 verlaagd als onderdeel van een bezuinigingsmaatregel. De grenzen zijn in 2023 en 2024 weer verhoogd en liggen nu op ongeveer 50% van de vermogensgrenzen voor de Participatiewet.

- Toekenning studietoelage: deze wordt in alle gemeenten, inclusief Leeuwarden, conform de landelijke richtlijnen uitgevoerd.
- Toekenning individuele inkomenstoelage: wordt vergelijkbaar met die in de andere gemeenten uitgevoerd.
- Kwijtschelding: wordt conform landelijke richtlijnen verstrekt voor afvalstoffenheffing, riool- en waterzorgheffing, onroerendezaakbelasting en precariobelasting van woonschepen en woonwagens.²¹ Vanaf 2022 mogen gemeenten afwijken van de landelijke leidraad voor kwijtschelding en hogere vermogensgrenzen hanteren om toch in aanmerking te komen voor kwijtschelding. Leeuwarden maakt gebruik van deze mogelijkheid, evenals dertien van de andere vijftien gemeenten.
- Collectieve ziektekostenverzekering: Leeuwarden kent één pakket, de AV Frieso compleet. De AV Frieso compleet is voordelig voor mensen met hoge zorgkosten. Voor mensen die uitsluitend een basisverzekering met aanvullende tandverzekering willen, is er geen collectieve ziektekostenverzekering met korting. Veertien van de andere vijftien gemeenten bieden een collectieve ziektekostenverzekering, acht van hen bieden ook een voordeliger pakket aan met minder aanvullende verzekeringen.
- Leeuwarden kent geen regeling om het eigen risico van € 385 (deels) te compenseren voor inwoners met een laag inkomen en/of chronisch zieken. Van de vijftien andere gemeenten bieden zes gemeenten wel een compensatieregeling aan.
- Energietoelage: De energietoelage 2022 was € 1.300 voor huishoudens met een inkomen tot 125% van het sociaal minimum. Voor huishoudens met een inkomen tussen 125% en 150% van het sociaal minimum waren bedragen van € 800, € 500 en € 300 in stappen beschikbaar. Daarmee was de energietoelage in 2022 in Leeuwarden ruimer dan die van de meeste gemeenten en ruimer dan de landelijke richtlijnen.²² Ook studenten met een eigen energiecontract op naam konden gebruik maken van de regeling in 2022. In 2023 is de inkomensgrens bepaald op 125% van het sociaal minimum en studenten zijn uitgesloten. De hoogte van de toeslag is € 800 in 2023. De inkomensgrens is daarmee iets ruimer dan de landelijke richtlijn (120%). De hoogte is conform de landelijke richtlijn. Voor de energiekosten in 2024 is geen energietoelage aangekondigd, ook niet in de andere gemeenten.
- Witgoedwissel: via de energiecoach kan onder voorwaarden een subsidie voor een witgoedwissel verkregen worden t.w.v. maximaal € 730 in 2024. Acht van de andere vijftien gemeenten bieden ook een witgoedregeling aan met wisselende voorwaarden.

4.2.3 De toegang tot de gemeentelijke regelingen

Medewerkers van het team Inkomen en Zorg voeren bijzondere bijstand, individuele inkomenstoelage, studietoelage en energietoelage uit. Deze regelingen hebben elk een eigen aanvraagformulier en kunnen met behulp van DigiD of op papier worden aangevraagd. De papieren formulieren zijn te downloaden op de website. Bijstandsgerechtigden hoeven voor

²¹ Inwoners kunnen geen kwijtschelding aanvragen voor hondenbelasting, afvalstoffenheffing voor een recreatiewoning, naheffing parkeerbelasting, toeristenbelasting, watertoeristenbelasting en belastingen voor bedrijfspanden

²² 1.300 euro voor gezinnen met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum

bijzondere bijstand minder informatie aan te leveren dan andere inwoners. Individuele inkomenstoeslag wordt automatisch verstrekt als een inwoner deze eenmaal heeft aangevraagd. Als een student de studietoeslag aanvraagt, wordt in principe een medisch advies gevraagd van de organisatie Argonaut, tenzij er al een medisch advies ligt. De energietoeslag kende een kort en bondig aanvraagformulier. De energietoeslag 2023 is in november 2023 automatisch verstrekt aan bijstandsgerechtigden en inwoners die op een eerder moment de toeslag hebben ontvangen en aan de voorwaarden voor de toeslag 2023 voldeden.

De AV Frieso en kwijtschelding gemeentelijke belastingen kunnen uitsluitend met behulp van DigiD worden aangevraagd. De AV Frieso kan worden aangevraagd via de website gezondverzekerd.nl, kwijtschelding via www.belastingbalie.leeuwarden.nl. Kwijtschelding wordt afgehandeld door team belastingen. De voucher voor de witgoedwissel kan verkregen worden na een adviesgesprek met een energiecoach of via Humanitas. Een afspraak met de energiecoach kan gemaakt worden via een online aanmeldformulier, een e-mail naar energiecoach@leeuwarden.nl of via de gebruikelijke contactgegevens van de gemeente Leeuwarden. Het betreft een regeling met een subsidieplafond. Als de pot leeg is, dan kan de inwoner geen gebruik meer maken van de witgoedwissel.

Leeuwarden is aangesloten bij de Voorzieningenwijzer (bereikbaar via datgeldtvoormij.nl). De Voorzieningenwijzer is een digitale tool waarmee inwoners zelf kunnen onderzoeken op welke landelijke en lokale regelingen zij recht hebben. Inwoners kunnen sinds 2023 via de website geldfit.nl door praktische artikelen en korte tests inzicht krijgen in hun financiële situatie. De website verwijst ook door naar instanties die hen verder kunnen helpen, zoals vrijwilligersorganisaties, de wijkteams en energiecoaches. Als inwoners persoonlijke ondersteuning nodig hebben bij het aanvragen van regelingen, kunnen zij onder andere terecht bij de buurtservicepunten, Amaryllis en Humanitas.

Als een medewerker een aanvraag voor een gemeentelijke regeling afwijst omdat er een voorliggende voorziening is, wordt de betreffende inwoner gebeld om deze op de voorliggende voorziening te wijzen en te vertellen hoe deze gebruik kan maken van de voorziening. Er is geen warme overdracht, de inwoner moet zelf contact opnemen met iemand van de voorziening of hiervoor hulp vragen bij bijvoorbeeld het wijkteam. Bij toewijzing van een gemeentelijke regeling wordt niet, op energietoeslag na, actief gewezen op participatie-regelingen zoals bijvoorbeeld Stichting Leergeld. Medewerkers van Inkomen en Zorg zien dit als een taak van het wijkteam.

Bij terugvorderingsbeschikking en beschikking energietoeslag zien we een actievere verwijzing. Aan deze beschikkingen wordt namelijk de bijlage "Hulp bij Geldzaken" toegevoegd waarin informatie over andere regelingen en ondersteuning voor financiële hulp vermeld staat inclusief de informatie over buurt-of dorpskamer waarin de medewerkers van Amaryllis en vrijwilligers zitten. Verder wordt in het intakegesprek tijdens het aanvragen van de uitkering de Voorzieningenwijzer mondeling toegelicht en een flyer meegegeven. Bij toekenning van de uitkering wordt conform protocol in de beschikking verwezen naar de Voorzieningenwijzer.

Er is geen structureel casusoverleg over inkomen of inkomensondersteuning tussen medewerkers van team Inkomen en Zorg, Wel wordt incidenteel afgestemd over casussen met betrokken instellingen.

4.3 De kindregelingen

In deze paragraaf beschrijven we welke individuele kindregelingen er in de gemeente Leeuwarden zijn, wie de regelingen uitvoert en hoe ouders gebruik kunnen maken van de regelingen.

4.3.1 De inrichting en uitvoerders van de kindregelingen

De uitvoerders van de kindregelingen zijn Stichting Leergeld en het Jeugdfonds Sport en Cultuur (verder genoemd: het Jeugdfonds). Zowel Stichting Leergeld als het Jeugdfonds zijn landelijke stichtingen. Kinderen kunnen gebruik maken van Stichting Leergeld voor schoolspullen (fiets, laptop, kleine schoolspullen, etc.) en schoolactiviteiten (schoolreisjes, zwemlessen, etc.). Kinderen kunnen lid worden van een sportclub of culturele instelling, waarbij het lidmaatschap en eventuele benodigde spullen (deels) worden betaald door het Jeugdfonds. Het Jeugdfonds bepaalt samen met de gemeente en lokale partijen op provinciaal niveau de hoogte van de bijdragen. Het Jeugdfonds stelt dat in de provincie Fryslân en daarmee ook in de gemeente Leeuwarden de maximale bijdrage door het Jeugdfonds hoger is dan in de meeste andere provincies.

4.3.2 De toegang tot de kindregelingen

De doelgroep van de kindregelingen zijn kinderen die opgroeien in een gezin met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Gezinnen met een inkomen boven de 120% van het sociaal minimum kunnen ook in aanmerking voor de regelingen komen, wanneer zij door hoge maandelijks lasten een laag netto besteedbaar inkomen overhouden.

Ouders kunnen zelf een aanvraag doen voor Stichting Leergeld en/of het Jeugdfonds via de portal samenvoorallekinderen.nl. Als een ouder een aanvraag indient, neemt een intermediair van Stichting Leergeld of het Jeugdfonds contact op met de ouders en voert de inkomenscheck uit. Als een inwoner in aanmerking komt voor Stichting Leergeld, dan kan ook een aanvraag voor het Jeugdfonds ingediend worden of andersom. Stichting Leergeld en het Jeugdfonds zijn ook intermediair voor elkaar. In de praktijk handelt Stichting Leergeld 80% van de aanvragen voor het Jeugdfonds af.

Stichting Jarige Job is ook aangesloten bij de portal samenvoorallekinderen.nl. Deze stichting wordt niet gesubsidieerd door de gemeente Leeuwarden. Ook voor Jarige Job geldt dat een screening door een intermediair van Stichting Leergeld of het Jeugdfonds volstaat om een aanvraag te kunnen doen. Voor de ouders betekent het dat een eenmalige screening door een intermediair volstaat om van alle kindregelingen gebruik te kunnen maken.

Als ouders niet digitaal vaardig zijn en/of de taal niet beheersen, dan kunnen ouders terecht bij buurtservicepunten, wijkteams, bibliotheken en dergelijke om ondersteuning te vragen bij het aanvragen. De buurtsportcoaches en cultuurcoaches zijn intermediairs en kunnen een aanvraag indienen namens de ouders.

4.4 Regie op samenwerking

In de gemeente Leeuwarden zijn veel ketenpartners met een taak in de uitvoering van het armoedebestrijdend beleid. Een aantal van deze partners heeft een (subsidie)relatie met de gemeente Leeuwarden, zoals Stichting Leergeld, het Jeugdfonds, het Jeugdeducatiefonds, Amaryllis en Kunstkade. Daarnaast zijn er partners die - al dan niet met een kleine exploitatiesubsidie - activiteiten uitvoeren gericht op het voorkomen en/of terugdringen van armoede- en schuldenproblematiek - bijvoorbeeld de Voedselbank, Vluchtelingenwerk en kerkelijke

organisaties. Dan zijn er nog organisaties in de gemeente Leeuwarden die een meer indirecte taak hebben bij het bestrijden van armoedeproblematiek. Hun taak bevindt zich op het gebied van signaleren, doorverwijzen en/of informeren van inwoners, bijvoorbeeld scholen en consultatiebureaus.²³

Uit het interview met Amaryllis blijkt dat Amaryllis op dit moment een kleine taak heeft bij de uitvoering van algemene preventie. De taken liggen vooral op het gebied van vroegsignalering van schulden en het bieden van schuldhelpverlening. Sociaal werkers zijn aan basisscholen verbonden en hebben daarmee een taak op het gebied van het signaleren en aanpakken van kinderarmoede.

4.4.1 Visie van de gemeente Leeuwarden op regievoering

De gemeente Leeuwarden ziet voor zichzelf een taak in het regisseren van de samenwerking op het gebied van armoede en schulden en heeft dat ook vastgelegd in de visie op armoede en schulden. In de visie schrijft de gemeente specifiek over schuldhelpverlening: *“Als gemeente nemen wij meer de regie in de keten van de schuldenaanpak. Gestart is met het periodiek inrichten van een ketenoverleg. Met de verschillende partijen worden afspraken gemaakt en vastgelegd over hun rol en taken. Deze afspraken worden periodiek geëvalueerd en bijgesteld. Belangrijk onderdeel van de afspraken is dat er altijd warme overdracht plaatsvindt.”* Over regie in de bredere keten van armoedebestrijding is geen specifieke aanpak vastgelegd in de visie. In de interviews stelt de gemeente Leeuwarden dat met de Moedige dialoog (voorheen armoedepact) geprobeerd wordt aan de samenwerking te werken. In de Moedige dialoog wordt onderzocht welke spelers betrokken zijn en hoe je ze een gezicht kunt geven.²⁴

4.4.2 Samenwerking en regievoering in de praktijk

In deze paragraaf gaan we in op hoe in de uitvoering wordt samengewerkt en hoe de gemeente Leeuwarden regie voert op de samenwerking. Samenwerking vindt plaats tussen de gemeente Leeuwarden en uitvoeringsorganisaties en tussen uitvoeringsorganisaties onderling. Maar ook de organisaties met een indirecte taak werken met elkaar en met de gemeente Leeuwarden samen en dat vraagt een vorm van regie.

Bilateraal overleg tussen Leeuwarden en gesubsidieerde uitvoerders

De gemeente Leeuwarden voert structureel bilateraal overleg met de uitvoerders van het armoedebeleid die een grote taak en/of subsidierelatie hebben met de gemeente Leeuwarden en die bekostigd worden vanuit het armoedebeleid. Dat zijn in ieder geval Stichting Leergeld, het Jeugdfonds, het Jeugdeducatiefonds, Kunstkade, Amaryllis, JINC, Rode Kruis, Armoedefonds, Baljée, De Friesland en Zuidweg & Partners / KBNL. Deze overleggen gaan over zowel de verantwoording van de subsidies als over de maatschappelijke ontwikkelingen. Zowel de gemeente Leeuwarden als de stichtingen waarmee de rekenkamer gesproken heeft²⁵ zijn tevreden over dit bilaterale overleg. De gemeente Leeuwarden is vaak initiator, voorzitter en notulist van deze overleggen.

²³ Voor de Quicksan Leeuwarder organisaties hebben we een adressenbestand van partners gemaakt. Dat bestand bestond uit meer dan 300 e-mailadressen. Zie factsheet Leeuwarder organisaties.

²⁴ Tijdens het ambtelijk wederhoor is gemeld dat de Moedige Dialoog niet meer bestaat.

²⁵ Dat zijn Stichting Leergeld, het Jeugdfonds, het Jeugdeducatiefonds, Kunstkade, Amaryllis en het Rode Kruis.

Regie op brede samenwerking uitvoeringsorganisaties en andere betrokken organisaties in de gemeente

Alle gesubsidieerde partijen waarmee de rekenkamer gesproken heeft²⁶ geven aan elkaar te vinden wanneer het nodig is.

- Stichting Leergeld werkt nauw samen met het Jeugdfonds en is intermediair voor het Jeugdfonds. Stichting Leergeld had begin 2023 veel contact met het Rode Kruis. Stichting Leergeld werkt ook veel samen met Amaryllis, Jarige Job en het Jeugdeducatiefonds. Stichting Leergeld ziet mogelijkheden in een één-loket-aanpak voor de aanvraag van kindregelingen. Zo kan de totale behoefte van het individuele kind in beeld gebracht worden en onnodige dubbele handelingen en dubbele verstrekkingen voorkomen worden.
- Het Jeugdfonds werkt in de dagelijkse uitvoeringspraktijk samen met BV Sport en sportverenigingen in de gemeente Leeuwarden. Daarnaast stemt het Jeugdfonds af met Kunstkade en Amaryllis, zonder structureel overleg. Het Jeugdfonds werkt eraan om de informatie die er is zo goed mogelijk bij de verschillende organisaties te brengen. Het Jeugdfonds denkt dat meer structureel overleg misschien wel kan bijdragen aan een betere samenwerking, maar heeft momenteel onvoldoende tijd om daaraan prioriteit te geven.
- Kunstkade heeft lijntjes met JINC en het Jeugdfonds. Kunstkade levert de voorzitter van de Moedige dialoog. Bij de Moedige dialoog stellen ze zichzelf nu de vraag 'zijn we nog wel van voldoende nut', omdat bij de betrokken organisaties het gevoel leeft dat al in de behoefte van kennisdelen voldaan wordt. De Moedige dialoog komt niet meer structureel bij elkaar.²⁷
- Het Rode Kruis verwijst door naar Stichting Leergeld en wijst scholen op de projecten van Kunstkade. Het Rode Kruis ziet meerwaarde in armoedetafels of iets dergelijks om elkaar te leren kennen en daardoor gemakkelijker te kunnen vinden.
- Het Jeugdeducatiefonds heeft direct contact met scholen en niet zozeer met andere partijen, behalve een goed contact met Stichting Leergeld.

Bovengenoemde partijen hebben behoefte aan goede samenwerking en afstemming, en willen dit ook doorontwikkelen. Zij hebben geen behoefte aan grote overlegtafels, maar hebben er wel begrip voor dat andere, kleinere partijen behoefte hebben aan overlegmomenten waarbij zij vooral informatie komen brengen. De beschikbare tijd is een beperking: *“als alle gemeenten zulke armoedetafels organiseren, dan kan dat niet bemenst worden.”*

Beleving Leeuwarder organisaties van de samenwerking

Uit de quickscan onder Leeuwarder organisaties (zie factsheet Leeuwarder organisaties) blijkt dat driekwart van de ondervraagde organisaties in de dagelijkse werkzaamheden te maken heeft met inwoners met armoedeproblematiek en dat in meer dan de helft van de organisaties

²⁶ Stichting Leergeld, Jeugdfonds, Kunstkade, Jeugdeducatiefonds

²⁷ Tijdens het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de Moedige Dialoog is gestopt.

armoede een belangrijk gespreksonderwerp is. Meer dan de helft van de organisaties geeft aan dat de armoedeproblematiek in Leeuwarden impact heeft op het dagelijkse werk van hun medewerkers en/of vrijwilligers.

Aan de organisaties is gevraagd in hoeverre zij met elkaar en met de gemeente Leeuwarden samenwerken op het gebied van armoedebestrijding en hoe die samenwerking bevalt. Uit de antwoorden blijkt dat organisaties in de gemeente Leeuwarden meer samenwerken met elkaar (75% werkt samen met andere organisaties) dan met de gemeente Leeuwarden (40% werkt samen met de gemeente Leeuwarden). Hoe meer taken organisaties voor zichzelf zien bij de bestrijding van armoede, hoe meer zij hierop structureel met de gemeente Leeuwarden en ook met elkaar samenwerken.

De samenwerking met de gemeente Leeuwarden en met elkaar wordt als 'voldoende' beoordeeld. Organisaties die de samenwerking met Leeuwarden als 'voldoende' of 'matig' beschouwen hebben vaker een toelichting gegeven op de samenwerking dan organisaties die de samenwerking 'goed' noemen. In de verdiepende groepsinterviews hebben de aanwezige organisaties de uitkomsten toegelicht. Hieruit blijkt dat:

- Leeuwarder organisaties die voor zichzelf een belangrijke taak zien in armoedebestrijding wel waarnemen dat Leeuwarden investeert in de regierol, maar dat zij deze nu nog als onvoldoende beschouwen;
- verschillende organisaties (buurtservicepunten, vrijwilligersorganisaties, scholen en consultatiebureaus) vinden dat er veel doorverwezen wordt, maar dat de armoedeproblematiek van individuele inwoners te weinig aangepakt wordt;
- de kwaliteit van de samenwerking met zowel medewerkers van de gemeente als van Amaryllis van persoon tot persoon verschilt. Afspraken over hoe structureel kan worden samengewerkt zijn er niet en worden gemist;
- organisaties die zelf een grote taak hebben in de armoedebestrijding de samenwerking met elkaar en de gemeente Leeuwarden zelf organiseren en daarbij geen behoefte hebben aan grote overlegstructuren, zoals armoedetafels die verzanden in Poolse landdagen;
- kleinere organisaties die wel impact van armoedeproblematiek op hun organisatie ervaren (zoals scholen, vrijwilligersorganisaties en verenigingen), afstemming, informatievoorziening en ondersteuning missen en behoefte hebben aan breder overleg.

De gemeente Leeuwarden is zich ervan bewust dat de regierol nog niet naar volle tevredenheid is ingericht en hoopt dat het preventieplan zal bijdragen aan de regievoering.

4.5 Inwonersparticipatie en ervaringsdeskundigheid

In hoofdstuk twee is beschreven hoe inwoners en vertegenwoordigers van inwoners betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het beleid. En dat 'van buiten naar binnen' een van de belangrijkste uitgangspunten is geweest bij de ontwikkeling van de visie. Tijdens dit onderzoek hebben wij geen initiatieven gevonden waarmee bewonersbetrokkenheid door de gemeentelijke organisatie zelf is georganiseerd tijdens de uitvoering van het beleid. Wel zijn drie ervaringsdeskundigen vanuit een pilot gedetacheerd en gepositioneerd bij Beleid & Strategie. Het idee daarachter is dat er meer vanuit de leefwereld van de inwoners om wie het gaat wordt gedacht, in plaats van vanuit de systeemwereld. In de gesprekken die de rekenkamer in oktober 2023 met de ervaringsdeskundigen hebben gevoerd, gaven zij aan dat geen duidelijke

opdracht hebben gekregen met doel(en), taakomschrijving of rolomschrijving van de gemeente Leeuwarden, zij missen aansturing en hebben het gevoel te ver van de uitvoeringspraktijk te zijn gepositioneerd. Zij hebben amper contact met de inwoners om wie het gaat en zij moeten intern lobbyen om betrokken te worden bij casussen. De ervaringsdeskundigen spreken niet dezelfde taal als de beleidsmedewerkers en hadden graag (in de beginperiode) iemand gehad die hen uitlegde hoe een gemeente functioneert en hoe je zaken moet organiseren in de gemeentelijke organisatie. De gemeente Leeuwarden heeft een evaluatie van de pilot met ervaringsdeskundigen aangekondigd medio 2023, de rekenkamer heeft deze evaluatie niet ontvangen.

Amaryllis heeft drie eigen ervaringsdeskundigen toegevoegd aan het team Vroegsignalering en ervaart deze inzet als succesvol. De ervaringsdeskundigen gaan met sociaal werkers mee op huisbezoek bij mensen met betalingsachterstanden. Deze ervaringsdeskundigen spreken de taal van de inwoners en hebben succes bij het in contact komen met de inwoners. In onderstaand kader is een greep uit een zelfevaluatie van Amaryllis opgenomen, waarin de ervaringsdeskundigen aan het woord komen.

“Naar bewoners toe heb ik het vertrouwen kunnen winnen door aan te geven dat ik ook in de schulden heb gezeten en te vertellen hoe het mij gelukt is om daaruit te komen. Ik merk dat zodra ik mijn ervaring deel de bewoners ook meer gerustgesteld worden en ons beter te woord staan”.

“Het begint al bij het eerste contact. Zodra je aangeeft als ervaringsdeskundige te werken merk je dat interesse wordt gewekt bij bewoners. Het neemt een stukje uitzichtloosheid weg. De ervaringsdeskundige is immers het levende bewijs dat er wel uitzicht is.”

“Inleven, verplaatsen in de situatie van de bewoner. Je kunt meevoelen en tegelijkertijd rationeel blijven als het gaat om wat er dient te gebeuren.”

“Ik heb naar collega's toe met mijn ervaringsdeskundigheid kenbaar kunnen maken hoe het voor een bewoner zou aanvoelen om schulden te hebben. Hoe ik erop gereageerd zou hebben als er hulpverlening bij mij op de stoep zou hebben gestaan in een vroeg stadium.”

“Met mijn verhaal kan ik schaamte bij bewoners weghalen. Omdat ik over mijn schaamte heen ben durf ik vrijuit te spreken over mijn depressie, schulden en zelfsabotage. Je merkt dan bij bewoners dat er altijd raakvlakken zijn in de ervaringen waardoor bewoners zich vrijer voelen hun eigen verhaal te delen.”

5. Budgetten en sturing

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de budgetten en budgettaire sturing van het armoedebeleid van gemeente Leeuwarden waarbij de volgende onderzoeksvraag centraal staat:

Op welke wijze is budgettaire sturing georganiseerd, wat zijn de kosten van de uitvoering (over de jaren 2020, 2021 en 2022) en is er voldoende budget?

Hierbij komen de volgende onderdelen / paragrafen aan bod:

Paragraaf 5.2: Op welke wijze is budgettaire sturing georganiseerd?

Paragraaf 5.3: Welke kosten vallen onder armoedebeleid? Wat wordt begroot?

Paragraaf 5.4: Wat zijn de kosten van de uitvoering (2020, 2021 en 2022)?

Paragraaf 5.5: Is het budget toereikend?

Paragraaf 5.6: Toekomst van budgetten en ontwikkelingen en risico's

5.2 Op welke wijze is budgettaire sturing georganiseerd?

Om inzicht te verkrijgen in de budgetten en budgettaire sturing van het armoedebeleid in de gemeente Leeuwarden, is het van belang om inzichtelijk te maken op welke wijze de budgettaire sturing is georganiseerd.

Wettelijk is bepaald dat de raad de beleidsmatige en financiële kaders (o.a. de beleidsindicatoren) vaststelt met de programmabegroting op basis van de door het college voorgestelde belangrijkste beleidskeuzes (voor het komende begrotingsjaar). Vervolgens informeert het college van de gemeente Leeuwarden de raad door middel van een tussentijdse rapportage (TURAP) over de realisatie van de begroting over de eerste zeven maanden van het lopende begrotingsjaar. Met deze tussentijdse informatie verschaft het college aan de raad inzicht in de richting en omvang van het rekeningresultaat over het lopende jaar. In de jaarrekening legt het college verantwoording af aan de raad over de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid²⁸ van het gevoerde bestuur in relatie tot de gestelde beleidsdoelen, de begroting en relevante wet- en regelgeving.

De door het college daartoe gemandateerde budgethouders (binnen de ambtelijke organisatie) voeren het budgetbeheer uit en dragen daarmee de verantwoordelijkheid voor hun budgetten. De budgethouders mogen binnen het beleidsproduct en binnen hun budgetrecht met budgetten schuiven zonder daarvoor naar de raad te moeten.

²⁸ Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) op hoofdlijnen verklaard, externe verslaggeving voor decentrale overheden

Het armoedebelief valt volgens de programmabegroting onder het Beleidsproduct 31 Armoedebestrijding binnen het domein Sociaal Domein, programma Werk en Inkomen. In het Collegeprogramma 2018-2022 en bij het vaststellen van het Koersdocument Herijking Sociaal Domein is besloten om het beleid voor de inkomensondersteuning voor minima (bijzondere bijstand, kindregelingen en AV Frieso) voor deze collegeperiode niet aan te passen. Voor een evenwichtig financieel beleid was initieel besloten voor de collegeperiode 2022-2026 het budget structureel niet te verhogen maar jaarlijks incidenteel aan te vullen. Dit omdat gedurende een aantal jaren de uitgaven fors waren toegenomen door de wetswijziging beschermingsbewind in 2014, waarop een open einde van toepassing is. In 2023 is er echter via de Mee- en tegenvallers (begroting 2023) besloten om het budget voor het minimabeleid structureel te verhogen met € 1 miljoen. De in het visiedocument²⁹ voorgestelde incidentele maatregelen hebben als doel (aanvullend op de initieel ingezette incidentele budget aanvulling) een dempend effect te hebben op de kosten omdat ingezet wordt op preventie en voorlichting, het versterken van de bestaanszekerheid en het versneld uit schuldenproblematiek komen.

De budgettaire sturing op het armoedebelief wordt bemoeilijkt doordat de regelingen en ondernomen interventies van het armoedebelief financieel niet (allemaal) separaat en op één plek (beleidsproduct Armoedebestrijding) inzichtelijk zijn gemaakt in de voor de Raad en het College beschikbare documenten die via de bestaande Planning & Control cyclus worden gedeeld. Met andere woorden, de Raad en het College hebben via de huidige P&C-cyclus rapportages geen eenduidig inzicht in de begrote kosten van de regelingen en interventies en de daadwerkelijke kosten ervan. Zo is het onduidelijk voor de gemeenteraad of bij een bepaalde regeling van het armoedebelief budget overblijft aan het einde van het jaar en wat hiervoor (onderuitputting budget) dan de verklaring is.

5.3 Welke kosten vallen onder armoedebelief?

In de begroting vallen verschillende kosten onder het armoedebelief (beleidsproduct 31 Armoedebestrijding). Naast de klassieke financiële instrumenten zien we ook de uitgaven in verband met preventie, vroegsignalering en het loket voorlichting budgettair terug onder dit beleidsproduct. In de factsheet Minimaregelingen is toegelicht welke regelingen individuele financiële ondersteuning bieden.

We zien verschillende typen uitgaven (kostensoorten) staan onder dit beleidsproduct zoals kwijtschelding onroerendezaakbelasting, subsidies (Voedselbank, buurtservicepunt etc.), individuele financiële ondersteuning (bijzondere bijstand, kindregelingen, energietoelagen, individuele inkomensvoelagen etc.).

Voor dit rekenkameronderzoek hebben we de begrote en werkelijke kosten over de jaren 2020, 2021 en 2022 op een rijtje gezet (tabel 2), evenals in de laatste kolom vermeld of sprake is van budgetruimte of tekort aan het eind van het jaar. De begrote kosten zijn opgenomen in kolom A, de werkelijke kosten in kolom B en budgetruimte is het verschil tussen kolom A en B (begrote - werkelijke kosten). Omdat deze kosten op dit gedetailleerd niveau niet (allemaal) in de huidige Planning & Control documenten (jaarrekening en begroting) zijn opgenomen op één plek, hebben we deze gedetailleerde cijfers opgevraagd bij de financiële afdeling van de gemeente Leeuwarden.

²⁹ Visie Armoede en Schuldhulp 'Samen werken aan een armoedevrij Leeuwarden' (2021)

Tabel 2 | Begrote en werkelijke kosten over de jaren 2020, 2021 en 2022

	A	B	A - B	A	B	A - B	A	B	A - B
	BEGROTE KOSTEN	WERKELIJKE KOSTEN	BUDGET RUIMTE	BEGROTE KOSTEN	WERKELIJKE KOSTEN	BUDGET RUIMTE	BEGROTE KOSTEN	WERKELIJKE KOSTEN	BUDGET RUIMTE
KOSTENSOORT	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2022	2022	2022
Kwijtschelding OZB	€ 15.469	€ 7.555	€ 7.914	€ 15.469	€ 14.785	€ 684	€ 15.469	€ -7.453	€ 22.922
Uitvoeringskosten kwijtschelding	€ 103.304	€ 84.392	€ 18.912	€ 108.789	€ 20.174	€ 88.615	€ 115.342	€ 881	€ 114.461
Gedup. Toeslagenprobl.							€ -	€ -203.734	€ 203.734
Energietoeslag	€ -	€ -	€ -	€ 0	€ 0	€ 0	€ 23.387.000	€ 18.715.551	€ 4.671.449
Stichting Present	€ 15.060	€ 15.000	€ 60	€ 15.000	€ 15.000	€ 0	€ 15.000	€ 15.000	€ -
Bijzondere bijstand om niet	€ 4.157.161	€ 4.178.396	€ -21.235	€ 4.553.421	€ 3.983.063	€ 570.358	€ 3.876.160	€ 3.827.056	€ 49.104
Collect. verzekering AV Frieso	€ 1.455.883	€ 954.468	€ 501.415	€ 1.428.183	€ 1.354.270	€ 73.913	€ 1.429.076	€ 1.416.536	€ 12.540
Armoedebelaid - algemeen	€ -	€ -	€ -	€ 170.807	€ 347.872	€ -177.065	€ 337.998	€ 503.478	€ -165.480
Stichting Voedselbank	€ 15.799	€ 15.000	€ 799	€ 62.899	€ 62.900	€ -1	€ 16.340	€ 15.000	€ 1.340
Onderhoudskosten Geldkompas	€ 8.866	€ 8.249	€ 617	€ 8.966	€ 8.289	€ 677	€ -	€ -	€ -
Armoedemonitor	€ 36.100	€ -	€ 36.100	€ 0	€ 0	€ 0	€ 36.641	€ 1.232	€ 35.409
Armoede Samen voor alle kinderen	€ 835.497	€ 814.252	€ 21.245	€ 885.997	€ 880.112	€ 5.885	€ 811.463	€ 795.368	€ 16.095
Loket voorlichting en advies	€ 71.034	€ 69.000	€ 2.034	€ 73.034	€ 71.000	€ 2.034	€ 74.506	€ 73.500	€ 1.006
Preventie vroegsignalering (alg)	€ 192.090	€ 293.819	€ -101.729	€ 131.416	€ 132.822	€ -1.406	€ 81.061	€ 103.148	€ -22.087
Curatieve schuldhulpverl particu	€ 935.004	€ 825.728	€ 109.276	€ 861.854	€ 827.805	€ 34.049	€ 825.167	€ 828.134	€ -2.967
Curatieve schuldhv (ex)ondern	€ 101.353	€ 73.530	€ 27.823	€ 102.253	€ 68.189	€ 34.064	€ 103.787	€ 65.359	€ 38.428
Stichting Urgente Noden	€ 21.356	€ 18.467	€ 2.889	€ 21.756	€ 18.609	€ 3.147	€ 22.082	€ 18.675	€ 3.407
Armoedebelaid - algemeen	€ 377.140	€ 390.359	€ -13.219	€ 31.250	€ 29.005	€ 2.245	€ 28.261	€ 26.556	€ 1.705
Mutatie reserve BLP031	€ -3.000	€ -3.000	€ -	€ 0	€ 450.000	€ -450.000	€ -4.098.000	€ 778.000	€ -4.876.000
Kn Arriva - statushouders	€ 60.000	€ 56.223	€ 3.777	€ 60.000	€ 62.502	€ -2.502	€ 60.000	€ 95.458	€ -35.458
TONK				€ 340.000	€ 350.306	€ -10.306	€ -	€ -	€ -

Inkomenstoeslag	€ 1.805.192	€ 1.687.717	€ 117.475	€ 1.729.792	€ 1.627.531	€ 102.261	€ 1.680.259	€ 1.640.509	€ 39.750
Individuele studietoelage	€ 83.756	€ 77.537	€ 6.219	€ 220.256	€ 100.603	€ 119.653	€ 331.290	€ 257.362	€ 73.928
Incidenteel vroegsignalering				€ 450.000		€ 450.000	€ 488.000	€ 520.721	€ -32.721
TOTAAL	€ 10.287.064	€ 9.566.692	€ 720.372	€ 11.271.142	€ 10.424.837	€ 846.305	€ 29.636.902	€ 29.486.337	€ 150.565

In 2021 was sprake van incidentele kosten voor TONK (Tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten) ad. € 350.000 (begroot was € 340.000,- inclusief de rijksbijdrage) in verband met de corona crisis. In 2022 was ook sprake van incidentele kosten voor de energietoelage (tegemoetkoming) ad. € 19.000.000,- (begroot was € 23.000.000,- dat incl. de rijksbijdrage ad € 3.200.000 is). Dit zijn incidentele (en niet voorziene) en zeer omvangrijke kostenposten die om die reden specifiek in deze toelichting genoemd worden.

5.4 Wat zijn de kosten van de uitvoering?

Om vast te stellen wat de kosten van de uitvoering zijn geweest over de jaren 2020, 2021 en 2022 zijn de formele documenten zoals de begrotingen en de jaarrekeningen van die jaren geanalyseerd.

Tabel 3 | Uitvoeringskosten 2020, 2021 en 2022

Begroting lasten	2020	2021	2022
Belastingen overig	€ 103.000	€ 105.000	€ 115.000
Samenkracht & burgerparticipatie	€ 12.000	€ 12.000	€ 75.000
Wijkteams	€ 263.000	€ 162.000	€ 156.000
Inkomensregelingen	€ 10.393.000	€ 9.145.000	€ 9.345.000
Maatwerk Dienstverlening 18+	€ 1.036.000	€ 1.053.000	€ 1.069.000
Totaal Armoedebestrijding (BLP 31)	€ 11.808.000	€ 10.478.000	€ 10.760.000

Jaarrekening	2020	2021	2022
Gewijzigde begroting lasten/baten (A)	€ 10.287.000	€ 11.271.000	€ 29.637.000*
Jaarrekening saldo lasten/baten (B)	€ 9.572.000	€ 10.425.000	€ 29.294.000
Rekening t.o.v. begroting (A - B) ruimte	€ 715.000	€ 846.000	€ 343.000

* In 2022 was incidenteel sprake van kosten/baten voor de energietoelage ad. € 19.000.000,- dat d.m.v. een begrotingswijziging is doorgevoerd

Bron: cijfers zijn ontleend aan de P&C cyclus documenten

In de huidige P&C cyclus (begroting en jaarrekening) wordt, zoals hierboven te zien is, op gecomprimeerd niveau gerapporteerd op het beleidsproduct Armoedebelief waarbij het inzicht

integraal ontbreekt over welke kostensoort het gaat. In de begroting en jaarrekening zijn de verschillende onderdelen (of kostensoorten) van dit beleidsproduct versnipperd weergegeven. In de begroting en jaarrekening is bijvoorbeeld niet op één plek integraal te zien op het beleidsproduct Armoedebelaid wat de begrote en werkelijke kosten waren van kwijtschelding onroerendezaakbelastingen of individuele inkomenstoeslag en of hier aan het einde van het jaar budget is overgebleven.

Als de raad inzicht heeft in deze kostensoorten van de opgave Armoedebestrijding (integraal op één plek vindbaar), wordt het voor de raad helder bij welke kostensoorten sprake is van onderuitputting budget, waarover de raad vragen kan stellen (wordt de onderuitputting veroorzaakt door het uitstellen van activiteiten of interventies bijvoorbeeld?). Zie hiervoor de volgende paragraaf waarin ingegaan wordt op de uitnutting van de budgetten.

5.5 Is het budget toereikend?

Uit de bovenstaande cijfers blijkt dat in de periode 2020 tot en met 2022 jaarlijks het budget toereikend is geweest met betrekking tot het beleidsproduct Armoedebestrijding. Respectievelijk bleef over de jaren 2020, 2021 en 2022 een bedrag van € 715.000, € 846.000 en € 343.000 over (onderuitputting budget c.q. het deel van het budget dat aan het eind van het jaar niet is uitgegeven).

In 2020 wordt de onderuitputting van in totaal € 715.000,- voornamelijk veroorzaakt door onderuitputting van het budget bij kostensoort Collectieve verzekering AV Frieso ad € 501.000,- (34% t.o.v. budget), Curatieve schuldhulpverlening particulieren ad € 109.000, - (12% t.o.v. budget) en Individuele inkomenstoeslag ad € 117.000, - (7% t.o.v. budget). Aan de andere kant is bij Preventie vroegsignalering sprake van een budgetoverschrijding van € 101.000, - veroorzaakt door incidentele (extra) financiering van buurtservicepunten en subsidie schuldhulpmaatje. De kostensoorten Collectieve verzekering, Curatieve schuldhulpverlening en Individuele inkomenstoeslag betreffen open einde regelingen van het minimabeleid; vooraf kan men niet exact het gebruik van deze regelingen inschatten voor het vaststellen van het budget waardoor het budget niet volledig gebruikt kan worden als sprake is van minder gebruik van de regeling dan vooraf ingeschat.

In 2021 wordt de onderuitputting budget van in totaal € 846.000,- voornamelijk veroorzaakt door onderuitputting budget bij kostensoort Bijzondere bijstand ad € 570.000,- (13% t.o.v. budget), Uitvoeringskosten³⁰ kwijtschelding belastingen ad € 89.000,- (81% t.o.v. budget), Collectieve verzekering AV Frieso ad € 74.000, - (5% t.o.v. budget), Individuele inkomenstoeslag ad € 102.000, - (6% t.o.v. budget) en Studietoelage ad € 120.000, - (54% t.o.v. budget).

In 2022 wordt de onderuitputting budget van in totaal € 343.000,- voornamelijk veroorzaakt door onderuitputting budget bij kostensoort Uitvoeringskosten kwijtschelding belastingen ad € 115.000, -, Collectieve verzekering AV Frieso ad € 49.000, - (1% t.o.v. budget) en Individuele inkomenstoeslag ad € 74.000, - (22% t.o.v. budget).

In zowel 2021 als 2022 was sprake van een forse budget-onderuitputting bij kwijtschelding belastingen. Op de vraag van de rekenkamer wat de oorzaak hiervoor was, gaf de organisatie aan dit uit te zoeken waarop we geen reactie meer hebben ontvangen. Verder blijkt uit deze specifiek opgevraagde cijfers dat het budget voor de Meedoenregeling (Volwassenenfonds, zie

³⁰ Kosten die gemeenten maken om de belastingschuld kwijt te schelden.

par. 3.2) ad € 450.000, - van 2021 uiteindelijk (over jaarschijven heen) doorgeschoven is naar 2024 waarin uiteindelijk de regeling tot uitvoering is gebracht.

5.6 Toekomst van budgetten en ontwikkelingen en risico's

Voor de aanpak van armoede en schulden is structureel € 2,5 mln. beschikbaar dat vooral betrekking heeft op schuldenaanpak, uitvoeringskosten voor vroegsignalering en de kindregelingen, voorheen: het kindpakket (doelgroep bevat ook personen met een hoger inkomen dan het minimum). Voor de aanpak van minimabeleid, bestaande uit bijzondere bijstand, collectieve zorgverzekering (AV Frieso), individuele inkomenstoeslag en de individuele studietoeslag is € 6,5 mln. beschikbaar. Structureel is jaarlijks in totaal € 9 mln. beschikbaar als budget maar dit structurele budget is over de jaren 2020 t/m 2022 incidenteel aangevuld zoals uit de voorgaande tabel blijkt. Deze structurele middelen worden jaarlijks ook ingezet voor structurele contract- en subsidieafspraken met leveranciers en subsidieontvangers. De kosten van de open einde regelingen van het minimabeleid (o.a. Individuele inkomenstoeslagen en collectieve verzekering AV Frieso) bedragen ongeveer € 8 mln per jaar (periode 2020 t/m 2022). In de jaren 2020 tot en met 2022 is er vanuit de algemene reserve € 1 tot 1,5 mln. incidenteel toegevoegd aan de middelen voor minimabeleid als sprake was van een tekort (omdat er structureel € 6,5 mln. beschikbaar is). Zie hieronder de onderstaande tabel, ontleend aan het Visiedocument:

Totaal beschikbare middelen	2022	2023
Structurele middelen minimabeleid	6,5 miljoen	6,5 miljoen
Structurele middelen schuld en armoede	2,5 miljoen	2,5 miljoen
Incidentele middelen minimabeleid	1,5 miljoen	
Incidentele middelen schuld en armoede vanuit het Rijk	488 duizend	488 duizend
Totaal	10,988 miljoen	9,488 miljoen

In het visiedocument is aangegeven dat er een tekort is op de structurele middelen en de begroting hiermee niet sluitend is. De achtergrond daarvan is hiervoor geschetst. Tot en met 2022 is besloten de in de visie opgenomen ambities te realiseren met de beschikbare middelen (tekorten incidenteel aanvullen uit de algemene reserve). In de visie is al aangegeven dat er vanaf 2023 een financieel vraagstuk³¹ (hoe de dekking structureel in te regelen) speelt. Dit vraagstuk zal afgewogen moeten worden bij de nieuwe bestuursperiode.

Financiële risico's

Zoals het financiële kader laat zien, wordt gebruikgemaakt van zowel structurele als incidentele middelen. De incidentele middelen zijn onder meer de corona middelen (in de periode 2020-2022) geweest. Dit heeft de gemeente Leeuwarden de mogelijkheden gegeven om aanvullend in te zetten op bestaande interventies, maar ook nieuwe interventies uit te voeren en te monitoren op het effect. Als het effect positief is, is er echter een risico dat er onvoldoende financiële ruimte is om deze interventies structureel door te voeren. Daarnaast zijn de opgenomen

³¹ Raadsvoorstel (16-11-2021) Visie armoede en schuldhulp: Financieel vraagstuk leidt tot keuzes per 2023

bedragen in het financieel kader gebaseerd op een inschatting van de verwachte kosten, waarbij ook rekening met eventuele toename in bereik van minimaregelingen is gehouden. Deze hebben een open-eind karakter: vooraf is er geen maximum aan kosten aan te geven omdat de kosten afhankelijk zijn van de mate waarin er gebruik wordt gemaakt van de minimaregelingen. Het open-eind karakter komt voort uit de wettelijke zorgplicht die de gemeente heeft richting haar inwoners. Ook dit is van invloed op de benodigde middelen.

6. Doeltreffendheid

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de doeltreffendheid van de gemeentelijke regelingen en de kindregelingen. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

Wat is het bereik van de instrumenten en worden de beleidsdoelen bereikt?

In paragraaf 6.2 gaan we in op de doeltreffendheid van de gemeentelijke regelingen, waarbij ingegaan wordt op de bekendheid van de regelingen, het bereik van de regelingen en de communicatie over de regelingen. In paragraaf 6.3 komt de doeltreffendheid van de kindregelingen aan bod. In paragraaf 6.4 gaan we als laatste in op het bereik van de beleidsdoelen.

6.2 Doeltreffendheid gemeentelijke regelingen

In deze paragraaf brengen we informatie uit verschillende bronnen en onderzoeken over gemeentelijke regelingen bij elkaar: de armoedemonitor van de gemeente Leeuwarden (2022), het onderzoek Hulp bij Geldzaken door afdeling Rapportage, Statistiek en Onderzoek van de gemeente Leeuwarden (2022), kwartaalrapportages Bijzondere bijstand en minimaregelingen (2021 en 2022), het eigen belevingsonderzoek van de rekenkamer onder 30 inwoners, de eigen quickscan onder 128 Leeuwarder organisaties en twee verdiepende groepsinterviews met deelnemers aan de quickscan. In de als bijlage opgenomen factsheets is meer informatie over de achtergrond van deze onderzoeken opgenomen.

6.2.1 Bekendheid van regelingen

In het belevingsonderzoek heeft de rekenkamer vragen gesteld over de bekendheid van regelingen. Eerst is gevraagd welke regelingen de inwoner kent, zonder deze te noemen. Eén op de drie inwoners wist spontaan geen enkele regeling te noemen. De meest bekende regeling is de energietoeslag³², de helft wist deze spontaan te noemen. Wanneer de regelingen één voor één genoemd werden, bleek ook de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen bij bijna elke ondervraagde inwoner bekend. Bijzondere bijstand is - met enige hulp - bij zes op de tien respondenten bekend. De individuele inkomenstoeslag, individuele studietoeslag, de AV Frieso en de witgoedwissel zijn bij minder dan de helft van de ondervraagde inwoners bekend.

Opvallend is dat bij een steekproef van inwoners van Leeuwarden (de inwonersenquête) de meeste gemeentelijke regelingen beter bekend zijn dan bij de inwoners die de rekenkamer heeft gesproken. In tabel 4 is een overzicht opgenomen van de gemeten bekendheid in beide onderzoeken.

³² De steekproef is getrokken onder inwoners die de energietoeslag hebben aangevraagd

Tabel 4 | bekendheid van regelingen (% van respondenten)

Regeling	Telefonische interviews (2023, n=30, laag inkomen)		Inwonersenquête (2022, n=1.846, alle inkomens)
	<i>Spontaan</i>	<i>Geholpen</i>	
Bijzondere bijstand	23%	60%	77%
Ind. inkomenstoeslag	17%	43%	56%
Energietoeslag	50%	97%	81%
Ind. studietoelage	0%	10%	64%
AV Frieso	0%	37%	74%
Kwijtschelding	7%	97%	75%
Witgoedwissel	20%	40%	niet gemeten

In de quickscan Leeuwarder organisaties heeft de rekenkamer aan 128 organisaties in Leeuwarden gevraagd in hoeverre zij bekend zijn met de gemeentelijke regelingen (zie factsheet Leeuwarder organisaties). Tijdens de groepsinterviews is hierop doorgevraagd.

Het blijkt dat:

- 32% van de ondervraagde Leeuwarder organisaties goed bekend is met de minimaregelingen en nog eens 57% er globaal mee bekend is;
- organisaties die een taak hebben in uitvoering van het armoedebelief beter bekend zijn met de regelingen dan scholen en verenigingen;
- dat organisaties met een taak in de uitvoering van het armoedebelief meestal 'globaal bekend' zijn met de regelingen, omdat het heel moeilijk is om up-to-date te blijven en de regelingen goed te doorgronden;
- verenigingen de minimaregelingen als individueel en privé zien en het niet gepast vinden om hieraan aandacht te besteden in hun dagelijkse werkzaamheden (wat ze wel met stichting Leergeld en vooral het Jeugdfonds doen).

6.2.2 Bereik van regelingen

Het gebruik van de verschillende minimaregelingen is goed te meten (zie tabel 5). Over het gebruik van kwijtschelding gemeentelijke belastingen en de witgoedwissel heeft de rekenkamer geen cijfers gevonden in de aangeleverde documenten. Het bereik (welk deel van de doelgroep maakt gebruik van de regelingen) is veel lastiger te meten (zie tabel 6). Dit komt onder andere doordat de doelgroep van een regeling niet alleen wordt bepaald op basis van de inkomensgrens van een regeling. De meeste regelingen hebben aanvullende voorwaarden (zie ook paragraaf 4.2 en de bijlage Regelingen). We lichten dit onder de tabel verder toe.

Tabel 5 | gebruik minimaregelingen 2019-2023

	2019	2020	2021	2022	2023*
bijzondere bijstand	2.946	2.875	2.794	2.674	2.731
ind. inkomenstoeslag	3.661	3.753	3.604	3.586	3.682
energietoeslag				11.055	10.832
Studietoeslag	71	110	124	153	238
AV Frieso	5.445	5.430	5.456	5.380	5.432

Bron: armoedemonitor 2023

*cijfers over 2023 zijn tijdens het ambtelijk wederhoor aangeleverd door de back-office

Bijzondere bijstand

Ongeveer de helft van de inwoners met een inkomen op het sociaal minimum maakt gebruik van bijzondere bijstand. Voor bijzondere bijstand geldt een inkomensgrens van 100% van het sociaal minimum en een vermogensgrens. Een inwoner met een inkomen op het sociaal minimum voldoet niet altijd aan de vermogenseis. Ook maakt niet iedereen met een inkomen op het sociaal minimum noodzakelijke, bijzondere kosten. De omvang van de doelgroep is daarom niet te bepalen.

Uit de kwartaalrapportages blijkt dat in 2022 in totaal 2.674 huishoudens in Leeuwarden bijzondere bijstand hebben aangevraagd. Uit de data van Leeuwarden (Suite 4SD) blijkt dat in 2022 ongeveer 1.900 huishoudens daarvan bijzondere bijstand voor beschermingsbewind hebben ontvangen.³³ In 2023 is het gebruik toegenomen met 57.

Het gebruik van bijzondere bijstand is in de periode 2019-2022 gedaald met 272 personen. De gemeente Leeuwarden geeft als verklaring voor de daling dat het aantal mensen met een inkomen op het sociaal minimum is gedaald.³⁴ De rekenkamer beschikt niet over cijfers van het aantal personen met een inkomen op het sociaal minimum.³⁵ Het aantal huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum³⁶ is in de periode 2019 tot 2021³⁷ afgenomen van 9,8% van de huishoudens (=6.116 huishoudens) naar 9,5% van de huishoudens (=6.024 huishoudens). Dat is een afname van 92 huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum.

Individuele inkomenstoeslag

De doelgroep is gebaseerd op huishoudens die 3 jaar of langer een minimuminkomen hebben. De werkelijke doelgroep is kleiner, omdat er ook nog andere voorwaarden gelden, zoals een vermogensgrens en een inspanningsverplichting. Het gebruik van de regeling is in de periode

³³ Als een inwoner de kosten voor bewindvoering niet zelf kan betalen, dan kan deze hiervoor bijzondere bijstand aanvragen

³⁴ Jaarstukken 2022, paragraaf 1.2.2

³⁵ de meest recente gegevens over personen met een laag inkomen in Leeuwarden dateren van 2020 en zijn voorlopige cijfers (CBS Statline)

³⁶ gedurende ten minste 1 jaar

³⁷ Meer recente cijfers over inkomen zijn nog niet beschikbaar bij het CBS.

2019-2022 gedaald met 75 personen. De gemeente Leeuwarden geeft in de jaarstukken 2022 als verklaring voor de daling van het gebruik van de individuele inkomenstoelage aan dat het aantal mensen met een inkomen op het sociaal minimum is gedaald. De rekenkamer beschikt niet over cijfers van het aantal personen met een inkomen op het sociaal minimum (zie ook de toelichting bij het gebruik van de bijzondere bijstand). Leeuwarden heeft in 2023 brieven gestuurd naar inwoners die drie jaar een bijstandsuitkering ontvingen om hen te attenderen op de individuele inkomenstoelage. In 2023 is het gebruik gestegen met 96 ten opzichte van 2022.

Studietoelage

De doelgroep is vastgesteld op basis van het aantal studenten in Leeuwarden. De studietoelage is echter alleen voor studenten die naast hun studie niet kunnen werken. De omvang van die doelgroep is onbekend. Wel is het beroep op de regeling in de periode 2019-2022 meer dan verdubbeld.

AV-Frieso

De doelgroep is vastgesteld op basis van het aantal inwoners met een inkomen lager dan 125% van het sociaal minimum.³⁸ Leeuwarden biedt uitsluitend een collectieve zorgverzekering aan met de meest uitgebreide aanvullende verzekering (AV Frieso compleet). De AV-Frieso is daardoor financieel alleen gunstig voor inwoners met een laag inkomen én hoge zorgkosten. Het is onbekend hoeveel inwoners hoge of lage zorgkosten hebben. Dus weten we ook niet hoeveel kleiner de werkelijke doelgroep is ten opzichte van het totaal aantal inwoners tot 125%. Alleen dat deze kleiner is.

Kwijtschelding en witgoedwissel

De gemeente Leeuwarden rapporteert in geen van de monitoren of jaarstukken over het gebruik en bereik van kwijtschelding en de witgoedwissel. De witgoedwissel is er pas sinds juli 2023.

Tabel 6 | Bereik minimaregelingen 2019-2022*

	2019	2020	2021	2022
bijzondere bijstand	53%	52%	50%	48%
ind. inkomenstoelage	63%	67%		
energiestoelage				>99%
studietoelage	<1%	<1%	1%	1%

Bron: armoedemonitor 2023

*De omvang van de doelgroep is gebaseerd op CBS-statistieken over inkomen. Inkomen is niet de enige voorwaarde voor een regeling. Het werkelijke bereik is daarom hoger dan de percentages in de tabel.

³⁸ In de armoedemonitor zijn geen cijfers over bereik van de AV Frieso opgenomen. In 2022 waren in Leeuwarden 10.632 huishoudens met een inkomen tot 125%. De AV Frieso wordt per persoon afgesloten. In de armoedemonitor is niet opgenomen uit hoeveel personen deze huishoudens bestaan.

6.2.3 Communicatie over de regelingen

De gemeente Leeuwarden streeft naar een hoger gebruik van de gemeentelijke regelingen en heeft daar een beleidsdoel aan gekoppeld. In 2022 heeft de gemeente een 'Actieplan communicatie minimaregelingen' geschreven. Het is een communicatiematrix waarin per maand, per regeling en per doelgroep communicatiemiddelen worden genoemd. Het college schrijft in de toelichting *'De communicatie rondom de minimaregelingen maakt de doelgroep bewust van de mogelijkheden en activeert de doelgroep om daadwerkelijk gebruik te gaan maken van de aanwezige minimaregelingen. [...] Het betreft in alle gevallen inwoners van de gemeente Leeuwarden, met een laag inkomen. Hierbij gaat het zowel om inkomsten uit werk, pensioen of een uitkering.'* Het college rapporteert niet over welke communicatiemiddelen wel en niet zijn ingezet. Voor de energietoeslag is een intensieve communicatiecampagne ingezet. In november 2023 is huis-aan-huis een Geldkrant verspreid, die ook digitaal vindbaar is.³⁹

6.3 Doeltreffendheid kindregelingen

6.3.1 Bekendheid van kindregelingen

De rekenkamer heeft gesproken met vijf inwoners met kinderen in de leeftijd van 4 tot en met 17 jaar. Deze vijf inwoners zijn allemaal bekend met de Stichting Leergeld. Vier van deze vijf inwoners kennen ook het Jeugdfonds. Uit de quickscan en de verdiepende interviews blijkt dat 60% procent van de Leeuwarder organisaties goed bekend is met de kindregelingen en nog eens 31% is er globaal mee bekend.

6.3.2 Bereik van kindregelingen

De uitvoerders van kindregelingen leveren informatie aan over het gebruik van de regelingen. Uit de armoedemonitor 2022 blijkt dat het gebruik van Sam& sterk is toegenomen in de periode 2019 - 2022 (zie tabel 7). Sam& heeft in 2022 in totaal 8.098 aanvragen toegewezen. De toename wordt vooral veroorzaakt door een sterke toename van het aantal aanvragen bij Stichting Jarige Job. Deze Stichting heeft de leeftijdsgrens verhoogd van 12 naar 18 jaar. Stichting Leergeld heeft het gehele bestand van kinderen die een aanvraag bij Stichting Leergeld hebben toegewezen gekregen, aangeschreven over deze wijziging. Dat heeft geleid tot een grote toename van het aantal aanvragen.

Tabel 7 | aantal toegewezen aanvragen kindregelingen

Aantal aanvragen toegewezen	2019	2020	2021	2022
Stichting Leergeld	4.325	4.533	4.653	5.370
Jeugdfonds Sport	695	533	501	514
Jeugdfonds Cultuur	149	116	86	110
Jarige Job			438	1.889
MBO/VO toetsen	166	119	237	215
Aantal aanvragen toegewezen, totaal	5.335	5.301	5.915	8.098

Bron: armoedemonitor 2023

³⁹ https://issuu.com/nibud/docs/2210038_nibud_gk_leeuwarden_def_drukkerij?fr=xKAE9_zU1NQ

Sam& registreert hoeveel unieke gezinnen en unieke kinderen in de gemeente Leeuwarden één of meerdere kindregelingen toegewezen krijgen (zie tabel 8). Het aantal unieke kinderen en gezinnen met een kindregeling is in de periode 2020 - 2022 toegenomen. Het bereik is in die periode toegenomen met ongeveer 600 kinderen.

Tabel 8 | Aantal unieke kinderen met een toegewezen kindregeling

Gebruik sam& totaal	2019	2020	2021	2022	2023*
Aantal toegewezen kindregelingen	5.335	5.301	5.915	8.098	
Aantal unieke gezinnen	1.275	1.219	1.385	1.544	
Aantal unieke kinderen	2.381	2.332	2.592	2.919	3.086
Bereik Sam&	80%	82%	90%	101%	

Bron: armoedemonitor 2023

*cijfers over 2023 zijn tijdens het ambtelijk wederhoor aangeleverd door de back-office

De omvang van de doelgroep van Sam& is gebaseerd op het aantal kinderen dat opgroeit in een gezin met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. De werkelijke doelgroep is groter, omdat gezinnen met een hoger inkomen ook in aanmerking kunnen komen voor kindregelingen (zie paragraaf 4.3). Het bereik is toegenomen van 80% van het aantal gezinnen met een inkomen tot 120% in 2019 tot meer dan 100% in 2022. In het eerste kwartaal van 2023 meldt Sam& wederom een grote toename van het aantal aanvragen. Uit de eerste kwartaalrapportage 2023 blijkt dat de toename vooral komt door een stijging van de aanvragen voor schoolreisjes/-kampen, zwemlessen, Jeugdfonds Sport en Jarige Job ten opzichte van het eerste kwartaal van 2022.

Alle geïnterviewde partijen (Stichting Leergeld, Jeugdfonds, Kunstkade, Rode Kruis en Jeugdeducatiefonds) zien een toename van aanvragen/aanmeldingen. Het einde van de coronacrisis - waarin veel schooluitjes niet doorgingen en verenigingen gesloten waren - verklaren een deel van de toename. Maar ook de inflatie en de energiecrisis dragen volgens de organisaties bij aan een grotere vraag van ouders. De partijen kunnen de extra toestroom aan, met uitzondering van Stichting Leergeld. Stichting Leergeld worstelt met de uitvoering en kan moeilijk aan voldoende vrijwilligers komen.

Tijdens het belevingsonderzoek is aan de vijf inwoners met kinderen gevraagd of zij de kindregelingen gebruiken. Drie van de vijf inwoners met kinderen hebben een kindregeling gebruikt (zowel Stichting Leergeld als het Jeugdfonds).

6.4 Bereik beleidsdoelen

Om zicht te krijgen op de ontwikkeling van de doelgroepen van het armoedebelief en de armoedeproblematiek gebruikt de gemeente Leeuwarden landelijke cijfers van het CBS, regionale cijfers van DataFryslân en Planbureau Fryslân en kwalitatieve informatie van ketenpartners. Daarnaast wordt de informatie van de afdeling Rapportage, Statistiek en Onderzoek gebruikt. In de armoedemonitor worden deze gegevens bij elkaar gebracht. Daarmee ontstaat inzicht in de ontwikkeling van de doelgroepen, het gebruik van miniregelingen en enkele andere instrumenten en de problematiek die inwoners zelf rapporteren in de inwonersenquête (over kunnen rondkomen en over het hebben van schulden).

Monitoring van het bereik van beleidsdoelen staat nog in de kinderschoenen. Het is de bedoeling dat er een dashboard ontwikkeld wordt met prestatie-indicatoren per pijler. Zo ver is het nog niet. In het huidige dashboard zijn geen beleidsdoelen opgenomen en de prestatie-indicatoren die in de visie zijn opgenomen, zijn niet aan het dashboard gekoppeld. Er is één koppeling te maken tussen een beleidsdoel en het dashboard: de monitoring van het gebruik en de uitnutting van het budget van de minimaregelingen is gekoppeld aan de doelstelling uit het visiedocument '5% stijging van gebruik minimaregelingen'. Daarnaast is een begin gemaakt met het opnemen van data over de kindregelingen (data van Sam& voor alle kinderen), vroegsignalering (data van Amaryllis) en schuldhulpverlening (data van de Kredietbank Nederland). De data uit het dashboard worden ook gebruikt in bovengenoemde armoedemonitor.

Er zijn geen afspraken met de beleidsmedewerkers van aanpalend beleid over de monitoring van doelgroepen, problematiek en/of het bereik van beleidsdoelen. Voorheen was er een monitoringsgroep SOZA, later BUIG, maar die groep bestaat niet meer. Afdeling Gezondheid is bezig met de ontwikkeling van een dashboard gezondheid in samenwerking met afdeling Rapportage, Statistiek en Onderzoek. Hierbij is geen structurele samenwerking met de ontwikkelaars van het dashboard armoede.

P&C cyclus

In de programmabegroting van 2022 worden drie meetbare doelen geformuleerd. Bij pijler 1 is dat: "In 2022 streven we ernaar dat 10% meer kinderen ten opzichte van 2021 maatschappelijk participeren door gebruik te maken van Sam&." en bij pijler 2 zijn dat: "Daarbij realiseren wij in 2022 een stijging van 5% ten opzichte van 2021 in het gebruik van de minimaregelingen." en "In 2022 streven we ernaar om het bereik van de energiecoaches te vergroten met 10% ten opzichte van 2021."

In de jaarstukken 2022 komen de hoofddoelen zoals opgenomen in de Visie Armoede en schulden terug. Het hoofddoel is geformuleerd als "doel 1.2: Armoedebestrijding zodat iedereen mee kan doen". Het college beoordeelt doel 1.2 als *gerealiseerd*. Doel 1.2 bestaat uit vier subdoelen. We herkennen in de subdoelen de ambities van de drie pijlers. Het derde subdoel sluit aan op het hoofdstuk over Communicatie en Dienstverlening uit de visie. De korte- en langetermijndoelen en de prestatie-indicatoren komen niet terug in de jaarstukken.

Doelen in de jaarstukken 2022
1.2 Armoedebestrijding zodat iedereen mee kan doen
1.2.1 Doorbreken van de regeneratie van armoede
1.2.2 Het vergroten van de bestaanszekerheid
1.2.3 Verbeteren van dienstverlening en bedrijfsvoering van de financiële hulpverlening
1.2.4 Aanpak schuldenproblematiek

In de toelichting in de jaarstukken van 2022 schrijft het college dat:

- 10% meer kinderen ten opzichte van 2021 maatschappelijk hebben geparticipeerd door gebruik te maken van Sam&;
- het gebruik van minimaregelingen gedaald is, ondanks de inzet op communicatie. Als verklaring geeft het college dat de omvang van de doelgroep is gedaald;
- de OpMaat-methode verder is uitgerold ter verbetering van de financiële hulpverlening. Het college stelt dat voor circa 80% van de doelgroep de wetten, regels en reguliere instrumenten voldoende bestaanszekerheid bieden en dat voor de overige 20% een andere oplossing via OpMaat geboden wordt;
- het preventieplan ter voorkoming van armoede en schulden in 2023 zal worden vastgesteld;
- in 2022 voorbereidingen zijn getroffen voor aansluiting bij de Nederlandse schuldhulproute;
- extra geïnvesteerd is in vroegsignalering door Amaryllis en dat daardoor ook meer mensen zijn bereikt met een hulpaanbod;
- de energiecoaches in 2022 meer tools hebben gekregen;
- per 1 oktober 2022 in Leeuwarden-Oost de pilot SchuldenvrijLWD is gestart;
- in de periode 2019 tot en met 2022 in totaal 25 jongeren in het project Jongeren & Schulden zijn ingestroomd;
- dat het aantal trajecten voor curatieve schuldhulpverlening bij de KBNL licht is toegenomen t.o.v. 2021.

In de programmabegroting 2023 valt het armoedebeleid onder doel 1.2 'Armoedebestrijding zodat iedereen mee kan doen.' De drie pijlers uit de visie op Armoede worden genoemd. Verder schrijft het college: *"In 2023 geven we een extra impuls aan een aantal acties op het terrein van de schuldenaanpak. En gaan we de incidentele interventies waarmee we een structureel effect willen bereiken voortzetten. Om de bestaanszekerheid te versterken zetten we in op een Meedoenpas en het verder uitrollen van de Voorzieningenwijzer."* Bij pijler 1 wordt opnieuw een stijging van 10% van het gebruik van Sam& als doel genoemd. Verder worden geen meetbare doelen geformuleerd. Er is vooral aandacht voor de geplande activiteiten.

7. Beleving van inwoners en organisaties

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de beleving van het armoedebelief door de organisaties in Leeuwarden en de inwoners met een laag inkomen. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op eigen onderzoek van de rekenkamer: het belevingsonderzoek onder 30 inwoners, de quickscan onder 128 Leeuwarder organisaties en de twee verdiepende groepsinterviews met een selectie van deze organisaties. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

Wat zijn oorzaken van gebruik en niet-gebruik van regelingen, sluit de communicatie en bejegening aan op de leefwereld en wat is de impact van het beleid op de inwoners waar het om gaat?

Het hoofdstuk is opgebouwd uit 3 paragrafen. In paragraaf 7.2 gaan we in op de redenen van het gebruik en niet-gebruik van regelingen. Paragraaf 7.3 gaat over de impact van het beleid op de inwoners van de gemeente Leeuwarden. In deze paragraaf wordt eerst de impact van armoede behandeld en daarna de impact van het beleid op het kunnen rondkomen. In paragraaf 7.4 wordt ten ingegaan op de aansluiting van het beleid op de leefwereld van inwoners.

7.2 Redenen gebruik en niet-gebruik van regelingen

Veel regelingen zijn onbekend bij inwoners met een laag inkomen

Om gebruik te kunnen maken van een regeling, moet een inwoner ten eerste bekend zijn met de regeling. In paragraaf 5.2.1 is beschreven dat de spontane bekendheid van regelingen onder inwoners met een laag inkomen beperkt is. Wanneer de regelingen genoemd worden, worden de energietoeslag en kwijtschelding door bijna iedereen herkend, bijzondere bijstand door meer dan de helft van de ondervraagde inwoners. De andere regelingen zijn bij minder dan de helft van de ondervraagde inwoners bekend.

Ongeveer een derde van de inwoners die de regelingen kennen heeft de regelingen zelf opgezocht op de website van de gemeente Leeuwarden. Eén op de vier ondervraagde inwoners kent de regelingen via een medewerker van de gemeente Leeuwarden, één op de vijf kent de regelingen via communicatie van de gemeente Leeuwarden: zij hebben informatie via social media, krantjes of advertenties over de regeling(en) gezien. Enkele ondervraagde inwoners kennen de regelingen via een wijkteam en/of via buurt- of dorpskamers.

De helft van de inwoners vraagt de regelingen niet zelfstandig aan

De helft (15) van de ondervraagde inwoners heeft in de afgelopen jaren de regelingen zelf aangevraagd, zonder hulp van buitenaf. De andere helft heeft de aanvraag niet zelf gedaan (8 inwoners) of de inwoner heeft hulp gezocht bij het aanvragen (7 inwoners). Als de inwoner niet zelf aanvraagt, is het meestal de bewindvoerder die de aanvragen doet. Zie verder paragraaf 7.4 over aansluiting bij de leefwereld van inwoners.

Andere redenen van niet-gebruik

Als een inwoner de regeling wel kent, maar niet heeft gebruikt, heeft de rekenkamer gevraagd naar de reden waarom de regeling niet is gebruikt. Het vaakst wordt genoemd dat inwoner weet of denkt te weten geen recht te hebben op de regeling. Per regeling zijn er ook inwoners die het

te moeilijk vinden om te achterhalen of zij er recht op hebben. Twee inwoners geven bij één of meerdere regelingen aan de overheid te wantrouwen en bang te zijn dat het geld later terugbetaald moet worden. Bij kwijtschelding wordt door zes inwoners aangegeven dat het te moeilijk is om te achterhalen of deze er recht op heeft en/of te moeilijk is om de regeling aan te vragen. Eén ondervraagde inwoner wil de regelingen niet gebruiken en diens financiële situatie anders oplossen.

Tabel 9 | Samenvatting bekendheid, gebruik en niet-gebruik van regelingen

Regeling	Kent de inwoner	Waarvan gebruikt	Kent wel, niet gebruikt	Onbekend bij inwoner	Reden niet-gebruik
Bijzondere bijstand	18	11	6	1	heb geen recht (2) wantrouwen (2) te moeilijk (1) schaamte/trots (1)
Inkomenstoeslag	13	7	4	2	heb geen recht (2) wantrouwen (1) te moeilijk (1)
Studietoelage	3	1	0	2	
AV Frieso	11	5	3	3	te moeilijk (2) heb geen recht (1) te hoge premie (1)
energiestoeslag	29	29	0	0	
witgoedwissel	11	5	6	0	niet nodig (2) heb geen recht (1) schaamte/trots (1) wantrouwen (1) ga het alsnog doen (1)
kwijtschelding	29	18	10	1	te moeilijk (6) heb geen recht (5) schaamte/trots (1) wantrouwen (1)

Bron: belevingsonderzoek rekenkamer

7.3 Impact van het beleid op inwoners met een laag inkomen

Wat is de impact van armoede op inwoners?

Aan de Leeuwarder organisaties is gevraagd welke impact van armoedeproblematiek zij in het dagelijkse werk tegenkomen in de gemeente Leeuwarden (zie factsheet Leeuwarder organisaties). Meer dan de helft van de ondervraagde organisaties (56%) komt in het dagelijks werk inwoners tegen die niet in de basisbehoeften kunnen voorzien. Daarmee wordt bedoeld dat er te weinig geld is voor sport en andere activiteiten, maar ook eten en kleding worden genoemd. Bijna een kwart komt inwoners tegen met problemen in de geestelijke gezondheidssfeer, zoals stress, schaamte, negatief zelfbeeld en/of eenzaamheid. Verder worden problemen in de fysieke gezondheidssfeer genoemd, zoals een matige hygiëne of ongezonde leefstijl (17%) en gezinsproblematiek (14%). Leeuwarder organisaties met een taak in de

uitvoering noemen problemen in de geestelijke (50%) en fysieke (33%) gezondheidssfeer en gezinsproblematiek (25%) vaker dan de andere organisaties.

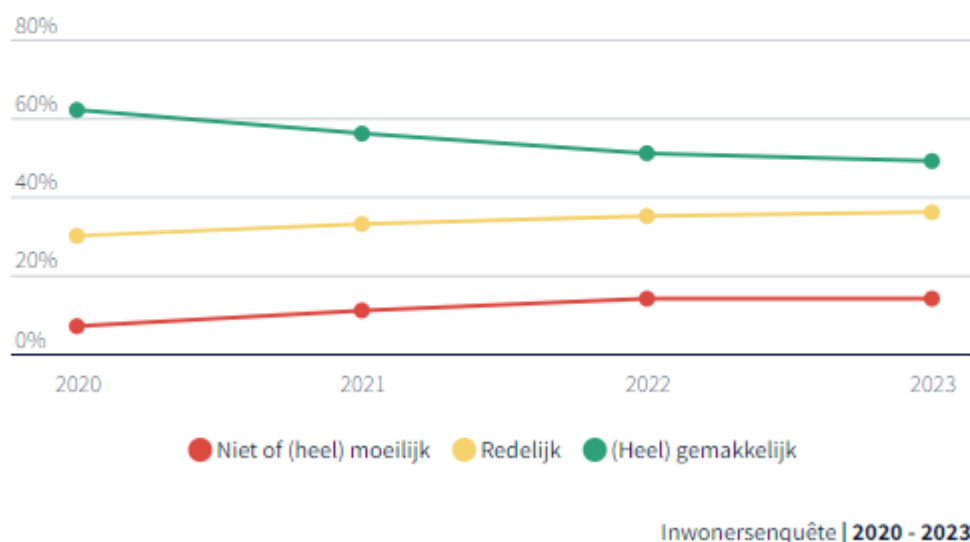
Helpen de regelingen bij het rondkomen?

De helft van de Leeuwarders en 83% van de inwoners met een laag inkomen kan niet gemakkelijk rondkomen.

Uit de inwonersenquête (2022) blijkt dat inwoners steeds minder goed kunnen rondkomen en dat dat ook geldt voor de hogere inkomensklassen: ongeveer de helft van de inwoners kan 'gemakkelijk' rondkomen, de andere helft '(heel) moeilijk' of 'redelijk' (zie figuur 'Beoordeling van rondkomen'). In het belevingsonderzoek van de rekenkamer geven 25 van de 30 inwoners (83%) aan dat ze niet (21) of niet (4) kunnen rondkomen, 5 inwoners (17%) kunnen gemakkelijk rondkomen. Zoals verwacht, kunnen inwoners met een inkomen tot 125% dus veel moeilijker rondkomen dan gemiddeld in de gemeente Leeuwarden.

Beoordeling van rondkomen

Gemeente Leeuwarden



De regelingen dragen bij aan het rondkomen, maar zijn niet afdoende

Aan de organisaties in Leeuwarden is gevraagd wat volgens hen de impact van de gemeentelijke regelingen en de kindregelingen is op de armoedeproblematiek van de inwoners van Leeuwarden (zie factsheet Leeuwarder organisaties). Nagenoeg alle organisaties schatten in dat zowel de gemeentelijke regelingen als de kindregelingen enige of veel impact hebben op de inwoners. In de verdiepende interviews werd duidelijk dat organisaties die een taak hebben in de uitvoering van het armoedebelief de impact van de gemeentelijke regelingen op individuele inwoners van Leeuwarden hoger inschatten dan de impact van de kindregelingen. Verenigingen schatten de impact van de kindregelingen hoger in. In bijlage Factsheets Leeuwarder organisaties is opgenomen wat 38 organisaties⁴⁰ als toelichting hebben geschreven op hun oordeel over de impact van de gemeentelijke regelingen op inwoners. Een derde van de

⁴⁰ 19 uitvoerders, 8 scholen, 6 sportverenigingen, 4 maatschappelijke organisaties en 1 cultuurvereniging

Leeuwarder organisaties is positief over de regelingen: de regelingen helpen of geven een beetje lucht. De meeste organisaties die een toelichting schrijven zijn kritisch over de regelingen of de uitvoering daarvan: de regelingen sluiten onvoldoende aan, inwoners vragen ze niet aan uit schaamte en de regelingen zijn niet toereikend.

In bijlage Factsheets Leeuwarder organisaties is opgenomen wat 58 organisaties⁴¹ als toelichting hebben opgeschreven op hun oordeel over de impact van de kindregelingen op inwoners. De organisaties schrijven vooral positieve toelichtingen. 60% schrijft dat de kindregelingen ervoor zorgen dat kinderen mee kunnen doen aan schoolactiviteiten, sport en/of cultuur. Maar de drempel om aan te vragen is er ook - schaamte, (taal)problemen en onbekendheid met de regelingen spelen daarbij een rol. Opvallend is dat vooral scholen de schaamte noemen, veel vaker dan verenigingen en uitvoerders. Acht organisaties - waarvan zes verenigingen - geven aan een participatieregeling voor volwassenen te missen.

Volgens de inwoners zelf dragen de gemeentelijke regelingen en kindregelingen bij aan de oplossing om rond te kunnen komen: 18 van de 27 ondervraagde inwoners zeggen dat de regelingen een beetje bijdragen als oplossing om rond te komen en 9 zeggen dat de regelingen veel bijdragen.

7.4 Aansluiting van het beleid op de leefwereld van inwoners

Sluit de inrichting van de regelingen aan op de leefwereld van de inwoners?

Het landschap van regelingen is zeer complex, inwoners zijn niet zelfredzaam en de ondersteuning wordt nog amper gevonden

De gemeente Leeuwarden biedt de Voorzieningenwijzer en de website Hulp bij geldzaken aan om inwoners te ondersteunen bij de zoektocht naar landelijke en lokale regelingen waar zij recht op hebben en in november 2023 is de Geldkrant verspreid (zie ook paragraaf 4.6). De websites en de krant verwijzen naar de wijkteams, buurtservicepunten en Humanitas voor ondersteuning bij het aanvragen van regelingen.⁴² Toch is het voor de inwoners van Leeuwarden nog altijd moeilijk om overzicht te krijgen en informatie te vinden. Tijdens het trekken van de steekproeven voor het belevingsonderzoek bleek al dat 21% van de inwoners met een bijstandsuitkering een bewindvoerder heeft, waarvan ongeveer de helft schuldenbewind. Van de huishoudens met een inkomen tot 125% en zonder bijstandsuitkering heeft 9% een bewindvoerder.⁴³ Van de dertig inwoners waarmee de rekenkamer gesproken heeft, kennen vijf inwoners de Voorzieningenwijzer waarvan twee deze gebruikt hebben. De helft (15) van de ondervraagde inwoners heeft in de afgelopen jaren de regelingen zelf aangevraagd, zonder hulp van buitenaf. De andere helft heeft de aanvraag niet zelf gedaan (8 inwoners) of de inwoner heeft hulp gezocht bij het aanvragen (7 inwoners). Als de inwoner niet zelf aanvraagt, is het meestal de bewindvoerder die de aanvragen doet. Als een inwoner hulp vraagt bij het aanvragen, dan is dat meestal bij een professionele hulpverlener (zie factsheet Belevingsonderzoek). Slechts een enkeling noemt het wijkteam of het buurtservicepunt als een informatiebron, Humanitas wordt helemaal niet genoemd.

⁴¹ 17 scholen, 17 sportverenigingen, 15 uitvoerders, 7 cultuurverenigingen en 2 maatschappelijke organisaties

⁴² Voor ondersteuning bij geldzorgen of schulden wordt ook verwezen naar Schuldhulpmaatje en PING

⁴³ Cijfers over bewindvoering zijn verkregen door een analyse van twee bestanden: een bestand van alle inwoners van de gemeente Leeuwarden met een bijstandsuitkering en een bestand van alle inwoners die de energietoeslag hebben aangevraagd, maar geen bijstandsuitkering ontvangen.

In de quickscan zijn zes stellingen over het vertrouwen van inwoners in de gemeente Leeuwarden, Amaryllis en vrijwilligersorganisaties voorgelegd. De helft van de organisaties heeft een mening hierover gegeven. Meer dan de helft van hen is van mening dat de inwoners onvoldoende vertrouwen hebben in de gemeente Leeuwarden om hulp te vragen en denken dat inwoners zich niet gehoord en gezien voelen door de gemeente Leeuwarden. De Leeuwarder organisaties zijn positiever over het vertrouwen van inwoners in Amaryllis en vrijwilligersorganisaties.

Uit de interviews, de quickscan en de verdiepende groepsinterviews blijkt dat het ook voor de ondersteunende partijen moeilijk is om een up-to-date lijst van regelingen en mogelijkheden te hebben die helpt bij het overzicht en het ondersteunen van inwoners. Medewerkers van de buurtservicepunten en Humanitas hebben moeite om overzicht te houden over de details en hebben daarbij ondersteuning nodig van de gemeente Leeuwarden. De inrichting van de telefonische ondersteuning door de gemeente Leeuwarden is daarbij niet helpend. De gemeente Leeuwarden werkt met terugbelverzoeken, waardoor een dossier niet behandeld kan worden op het moment waarop de inwoner bij de vrijwilliger aan tafel zit. Casussen blijven daardoor telkens liggen, waardoor de dossiers zich opstapelen.

De helft van de aanvragers vindt het proces van aanvragen positief en gemakkelijk

De helft van de ondervraagde inwoners (15) geeft aan dat het aanvragen positief en gemakkelijk verloopt. Zeven inwoners vinden het proces van aanvragen onduidelijk of moeilijk. Vooral het proces van het aanvragen van kwijtschelding wordt ingewikkeld gevonden. De anderen hebben geen mening, omdat zij de regelingen niet zelf hebben aangevraagd. De meeste inwoners hebben geen contact met de gemeente Leeuwarden bij het aanvragen van de regelingen. Als er wel contact is (9 inwoners), dan verloopt dat contact over het algemeen positief (6 inwoners), maar twee ondervraagde inwoners hebben negatieve ervaringen met de medewerkers van de gemeente Leeuwarden.

Wat hebben de inwoners van Leeuwarden nu echt nodig?

Inwoners met een laag inkomen kunnen niet aangeven wat ze nodig hebben

De meeste ondervraagde inwoners (19) kunnen niet aangeven wat ze precies nodig hebben om beter rond te kunnen komen of wat ze van de gemeente verwachten op dit vlak. Degenen die wel iets noemen, spreken vooral over maatwerk: ondersteuning bij het participeren, waarderen van vrijwilligerswerk en betere informatievoorziening. Een enkeling noemt dat er meer inkomen nodig is (zie factsheet Belevingsonderzoek).

Leeuwarder organisaties pleiten voor betere ondersteuning, vergroten van bestaanszekerheid en een waardige benadering

In bijlage Factsheets Leeuwarder organisaties is opgenomen wat 117 organisaties⁴⁴ hebben geantwoord op de vraag: *“Wat hebben inwoners met armoedeproblematiek nu eigenlijk echt nodig, waarmee zouden zij het meest geholpen zijn, denkt u?”* Antwoorden zijn samengenomen in onderstaande categorieën:

⁴⁴ 37 scholen, 35 sportverenigingen, 21 uitvoerders, 13 cultuurverenigingen en 11 maatschappelijke organisaties

- Een derde van de organisaties (42) noemt dat inwoners betere ondersteuning nodig hebben bij het omgaan met geld en het benutten van mogelijkheden. Daarbij gebruiken zij woorden als advies, ondersteuning, hulp bij geldzaken, begrijpelijke informatie, persoonlijke aandacht voor de situatie en begrijpelijk informeren. Scholen noemen dit vaker dan gemiddeld, verenigingen minder vaak.
- Een kwart van de organisaties (28) geeft aan dat de bestaanszekerheid van inwoners versterkt moet worden door de Rijksoverheid, bijvoorbeeld met meer inkomen, een basisinkomen en/of aanpassing van het toeslagenbeleid. Een hoger inkomen zorgt ervoor dat er minder potjes en regelingen nodig zijn, waardoor inwoners deze niet aan hoeven te vragen. Uitvoerders en maatschappelijke organisaties geven dit vaker aan de andere organisaties.
- Een op de zes organisaties (16%) stelt dat inwoners in armoede een andere benadering nodig hebben met meer waardigheid, respect en vertrouwen en minder stigmatisering. Daarbij wordt ook bedoeld op het aanvragen van regelingen, de bureaucratie die daarbij komt kijken, de afhankelijkheid die inwoners voelen en het wantrouwen waarmee de inwoners om wie het gaat zich bejegend voelen. Uitvoerders en maatschappelijke organisaties stellen dit vaker dan de andere organisaties.
- Zestien organisaties (14%) stellen dat inwoners in armoede een duurzame oplossing voor hun problemen nodig hebben, zoals begeleiding naar werk en de aanpak van onderliggende problemen, die zich vaak op andere beleidsterreinen bevinden, zoals wonen en sociale problematiek. Uitvoerders stellen dit vaker dan de andere organisaties.
- Vijftien organisaties (13%) gaan in op de systemen: wat inwoners volgens hen nodig hebben, zijn minder loketten, gemakkelijkere procedures, transparantie, minder digitalisering en meer rekening houden met laaggeletterden. Maatschappelijke organisaties gaan daar vaker op in dan de andere organisaties.
- Twaalf organisaties (10%) stellen dat inwoners meer ondersteuning in natura nodig hebben, zoals voedsel, meedoenregelingen en een participatieregeling voor volwassenen.

Een aantal organisaties noemt heel specifieke zaken die inwoners - of de organisaties zelf - nodig hebben. Deze zijn te vinden in bijlage Factsheets Leeuwarder organisaties.

8. Monitoring en verantwoording

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de monitoring en verantwoording aan de raad over het armoedebelief van de gemeente Leeuwarden. De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

Hoe is de monitoringssystematiek ingericht en hoe vindt verantwoording plaats, hoe wordt de raad geïnformeerd en kan de raad met de huidige monitoringssystematiek controleren en – indien nodig – kaders bijstellen?

Hierbij komen de volgende onderdelen / paragrafen aan bod:

Paragraaf 8.2: Hoe vindt verantwoording plaats aan de raad?

Paragraaf 8.3: Hoe is de raad geïnformeerd?

Paragraaf 8.4: Kan de raad met de huidige monitoringssystematiek controleren en – indien nodig – kaders bijstellen?

8.2 Hoe vindt verantwoording plaats aan de raad?

In het visiedocument zijn afspraken vastgelegd over de meting en monitoring. Hierbij is aangegeven dat jaarlijks gerapporteerd zou worden op de te behalen doelen binnen de drie pijlers van de armoedeaanpak. In het visiedocument is tevens aangegeven dat alle interventies direct zouden moeten bijdragen aan de gestelde doelen en de ambities van de gemeente Leeuwarden. Ook is hierbij aangegeven dat jaarlijks geëvalueerd zou worden of de doelen zijn gehaald, of ze moeten worden bijgesteld en of er andere interventies nodig zijn om deze doelen te behalen. Het rapporteren op de gestelde doelen zou dan moeten gebeuren via de bestaande Planning & Control cyclus dat gezien kan worden als verantwoording aan de raad. In het visiedocument is hierbij nog een onderscheid gemaakt tussen de doelen die gemeten zouden worden:

- de korte termijn doelen: onder andere het vergroten van het bereik van de voorzieningen, verkorten van doorlooptijden en meer inwoners laten uitstromen naar werk;
- de lange termijn doelen: een van die doelen is het doorbreken van armoede van generatie op generatie dat niet te realiseren is in enkele jaren maar een langdurige structurele aanpak vraagt. Daarom zou gemonitord worden in hoeverre het beleid de omvang van de armoede beperkt en armoede bij een nieuwe generatie voorkomt.

Naast de rapportages over de meting van de doelen (effecten van armoedeaanpak) is in het visiedocument ook een toezegging gedaan om te onderzoeken op welke manier een jaarlijkse armoedemonitor opgesteld kan worden waarbij de armoede in de gemeente Leeuwarden in kaart kan worden gebracht. Deze armoedemonitor zou dan een goed beeld moeten geven over de effectiviteit van de armoedeaanpak.

In hoofdstuk 6.4 is het onderscheid toegelicht op de gehanteerde data en informatie en de bronnen die daarbij gehanteerd worden door de gemeente Leeuwarden. In de armoedemonitor worden deze gegevens bij elkaar gebracht. Daarmee ontstaat inzicht in de ontwikkeling van de doelgroepen, het gebruik van minimaregelingen en enkele andere instrumenten en de

problematiek die inwoners zelf rapporteren in de inwonersenquête (over kunnen rondkomen en over het hebben van schulden).

Monitoring van het bereik van beleidsdoelen staat nog in de kinderschoenen. Volgens het visiedocument is het de bedoeling dat er een dashboard ontwikkeld wordt met prestatie-indicatoren per pijler. Zo ver is het nog niet. In het huidige dashboard zijn geen beleidsdoelen opgenomen en de prestatie-indicatoren die in de visie zijn opgenomen, zijn niet aan het dashboard gekoppeld. Er is één koppeling te maken tussen een beleidsdoel en het dashboard: de monitoring van het gebruik en de uitnutting van het budget van de minimaregelingen is gekoppeld aan de doelstelling uit het visiedocument '5% stijging van gebruik minimaregelingen'. Daarnaast is een begin gemaakt met het opnemen van data over de kindregelingen (data van Sam& voor alle kinderen), vroegsignalering (data van Amaryllis) en schuldhelpverlening (data van de Kredietbank Nederland). De data uit het dashboard worden ook gebruikt in bovengenoemde armoedemonitor.

Er zijn geen afspraken met de beleidsmedewerkers van aanpalend beleid over de monitoring van doelgroepen, problematiek en/of het bereik van beleidsdoelen. Afdeling Gezondheid is bezig met de ontwikkeling van een dashboard gezondheid in samenwerking met afdeling Rapportage, Statistiek en Onderzoek. Hierbij is geen structurele samenwerking met de ontwikkelaars van het dashboard armoede.

Via de bestaande Planning & Control cyclus wordt in de jaarrekening ten opzichte van de begroting verder wel verantwoording afgelegd op totaalniveau van het beleidsproduct Armoedebestrijding. Zie hiervoor hoofdstuk 5.4. De toelichting in de jaarrekening op de afwijkingen vindt ook in hoofdlijnen plaats, zie hieronder het voorbeeld uit de jaarrekening 2022:

BLP031 Armoedebestrijding (voordeel € 342.000)

1.2.2 Vergroten bestaanszekerheid: minimaregelingen en bijzondere bijstand

Net als eerdere jaren is er sprake van een overschrijding van het budget bij de minimaregelingen en de bijzondere bijstand. De overschrijding is dit jaar € 267.000. Ook is € 390.000 euro ingezet als dekking voor de aanpak van inflatie via de energiekosten van inwoners. Bij de individuele inkomensvoorslag en de studietoelage is er, zoals hierboven

beschreven, sprake van een gelijkblijvend respectievelijk stijgend aantal verstrekkingen. Bij de bijzondere bijstand is het aantal verstrekkingen ten opzichte van 2021 afgenomen. Voor 2023 is de vermogensgrens voor de bijzondere bijstand verhoogd om meer mensen in aanmerking te laten komen voor de regeling.

In de jaarrekening 2020 en 2021 wordt versnipperd en deels verantwoording afgelegd over de (maatschappelijke) effecten die betrekking hebben op Armoedebestrijding. Daarnaast is bij een groot deel van de indicatoren ingevuld dat de (meting) cijfers niet bekend zijn, onder andere bij percentage voortijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie, percentage kinderen in uitkeringsgezin, percentage achterstandsl leerlingen en netto arbeidsparticipatie. In de

jaarrekening 2022 zien we een meer uitgebreide verantwoording over de behaalde effecten ten opzichte van de eerdere jaarrekeningen. In Programma Sociale Basis wordt in een tabel middels symbolen en toelichting erbij aangegeven of de voorgenomen prestaties om doelen te bereiken gehaald zijn of niet. Zie hieronder de tabel.

Toelichting op wat er is bereikt en gedaan

✓ = voorgenomen prestatie om doelstelling te bereiken op koers of gelukt

✗ = voorgenomen prestatie niet op koers/niet gelukt

○ = wijkt anderszins af en is daarom het toelichten waard

Tabel 8

Nr.	Voorgenomen prestatie om doelstelling te bereiken	Te verantwoorden afwijking	
		inhoudelijk	financieel
2.1	Versterking sociale basis		
2.1.1	Sociale basis	✓	○*
2.2	Door onderwijs de kans vergroten op werk en een gezond leven		
2.2.1	Versterken ontwikkeling jonge kind	✓	✓
2.2.2	Versterken samenhang en kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie	✓	✓
2.3	Beperken van ongelijkheid (door achterstanden weg te werken)		
2.3.1	Aanpakken laaggeletterdheid lokaal en regionaal	✓	○*
2.3.2	Wet Inburgering 2021	○	○*
2.4	Door sporten kans vergroten om mee te doen aan de samenleving		
2.4.1	Beweeginitiatieven sport ontplooiën	✓	✓
2.5	Door cultuur, sociale, economische en duurzame groei aanjagen		
2.5.1	Cultuur en coronapandemie	✓	○
2.5.2	Cultuur in 2022	✓	✓
2.5.3	Talentontwikkeling	✓	✓
2.5.4	Meertaligheid	✓	✓
2.5.5	Aanpak eenzaamheid	✓	✓
2.5.6	Inzet Historisch Centrum Leeuwarden (HCL) in 2022	✓	✓

* zie voor toelichting 2.3 Voorgenomen budgetoverhevelingen.

We zien in de jaarrekening 2022 in de toelichting cijfers terug van de ingezette maatregelen en interventies (bijvoorbeeld aantal ingezette jeugd ondersteuners op Plus IKC's⁴⁵ of aantal aanvragen die toegekend zijn aan scholen en sportverenigingen die zich inzetten voor diverse beweeginitiatieven). In de jaarrekening zien we echter geen directe link met de in het visiestuk vastgestelde korte en lange termijn doelen van de 3 pijlers en daarom ook geen meting en monitoring cijfers over de effecten van die doelen.

Sinds 2021 worden kwartaalrapportages opgesteld in een dashboard waar verantwoord wordt over de bijzondere bijstand en minimaregelingen: Bijzondere bijstand (inclusief Arrivakosten statushouders), AV Frieso, Inkomenstoeslag, Studietoelage en in 2022 Energiestoelage, Samen voor alle kinderen, Vroegsignalering en Schuldhulpverlening.

⁴⁵ Integrale Kindercentra. IKC Plus: Meer kansen voor kinderen. Kansen voor Kinderen 2.0 zet sterker in op het verkleinen van ongelijkheid, betere kwaliteit van onderwijs en opvang en het bevorderen van gezondheid en welzijn.

Dit betreft dus een deel van het beleidsproduct Armoedebestrijding (niet alle regelingen en interventies in de kwartaalrapportages opgenomen) waardoor de gecumuleerde cijfers van de kwartaalrapportages niet aansluiten met de totaalbedragen van het beleidsproduct Armoedebestrijding in de jaarrekening.

De kwartaalrapportages zijn intern gedeeld en hierover heeft geen terugkoppeling plaatsgevonden richting de raad.

In deze kwartaalrapportages wordt in de dashboards gerapporteerd over:

- de besteding van de middelen (uitgaven t.o.v. budget)
- ontwikkeling budgetten minimaregelingen
- het aantal aanvragen bijzondere bijstand, inkomenstoeslag, studietoelage, Energietoelage en AV Frieso (ontwikkeling ten opzichte van de voorgaande jaren),
- het aantal personen dat bijzondere bijstand en studietoelage ontvangt en toelichting op de afwijking
- Samen voor alle kinderen: aantal aanvragen behandeld, aantal aanvragen toegewezen en per categorie (bijvoorbeeld schoolreis, schoolspullen, zwemles, Jarige Job), aantal aanvragen per intermediair (bijvoorbeeld Stichting Leergeld, Gezondheidszorg en primair onderwijs) en toelichting op de cijfers en ontwikkeling.
- Vroegsignalering: aantal personen, aantal bekend bij Amaryllis, aantal contact gelegd, aantal hulp geaccepteerd, aantal quick fix en vervolghulp
- Schuldhulpverlening: percentage recidive particulieren en ondernemers, omvang instroom particulieren en ondernemers in schuldhulpverlening over 2021 tot en met 2023.

In deze kwartaalrapportages is geen directe link te vinden met de gestelde en meetbaar gemaakte korte termijn doelen in de visie voor 2022 en 2023. Alleen bij pijler 3 zien we in de kwartaalrapportage het doel gedefinieerd staan: jaarlijks vergroten van het bereik van de schuldhulpverlening en vroegsignaleringsaanpak met 5%.

Bij de verstrekte subsidies wordt verantwoording afgelegd over het voldoen aan de subsidievoorwaarden (kwantitatief en kwalitatief) en op de subsidies van een grotere omvang vindt tevens accountantscontrole plaats.

8.3 Hoe is de raad geïnformeerd?

Via de reguliere Planning & Control cyclus zien we in de jaarrekeningen alleen op het totaalniveau van het beleidsproduct Armoedebestrijding verantwoording aan de raad plaatsvinden. Incidenteel zien wij de afgelopen jaren dat de raad aanvullend geïnformeerd wordt over Armoedebeleid.

De raad is voorafgaand aan de vaststelling van de visie op armoede en schuldhulp meegenomen (input opgehaald) en geïnformeerd in meerdere informatiebijeenkomsten.

Op 8 december 2021 is een informatiebijeenkomst georganiseerd voor de Raad over de Visie Armoede en Schulden. Toen is informatie met de raad gedeeld over de interventies per pijler (doel en toelichting) en de financiële onderbouwing van de geraamde kosten van de interventies. Een paar voorbeelden van deze interventies betreft Jeugdeducatiefonds (pijler 1), het onderzoek Meedoenpas (pijler 2) en het experiment rondom schuldkwijting en jongeren

(pijler 3). In dit rekenkameronderzoek zijn wij tot januari 2024⁴⁶ geen verantwoording aan de raad tegengekomen over deze interventies. Daarna is in januari 2024 in de raadsbijeenkomst een voortgangsrapportage over Schuldenvrij Leeuwarden gedeeld met de raad⁴⁷.

In april 2022 heeft de raad een informerende brief ontvangen over de toegang tot gemeentelijke schuldhelpverlening naar aanleiding van het debat over de Visie Armoede en Schuldhelp “Samen werken aan een armoedevrij Leeuwarden”. Dit debat vond plaats op 12 januari 2022 en hier werden vragen gesteld over de toegang en of de inwoners zich rechtstreeks zouden kunnen melden bij KBNL⁴⁸ omdat sommige inwoners een drempel ervaren bij de toegang via de buurt- en dorpskamers. In het debat is vervolgens de toezegging gedaan om met KBNL en Amaryllis een verkenning te doen naar de toegang en de ervaren drempel door de inwoners. Daarover is de raad in april 2022 geïnformeerd. Een van de uitkomsten in die informerende brief was dat per 1 april 2022 de toegang tot de schuldhelpverlening is uitgebreid met KBNL.

In juni 2022 heeft de raad een informerende brief ontvangen over de uitvoeringsnotitie van de pilot Schuldenvrij Leeuwarden dat als interventie onderdeel is van de Visie Armoede en Schuldhelp. Hierbij is een uitvoeringsplan teruggekoppeld waarin de inhoudelijke uitwerking van de pilot is toegelicht.

Verder is in juni 2023 gerapporteerd over de inwonersenquête waar een paar elementen van het Armoedebelief in zijn terug te vinden (Werk & Inkomen en Uitgaven & Schulden). In deze enquête is gevraagd naar de bekendheid en gebruik van zowel de landelijke als gemeentelijke regelingen voor financiële ondersteuning en de ontwikkeling hierin in de afgelopen jaren.

Tenslotte zijn in oktober 2023 schriftelijke vragen door de fracties van PvdA en Groenlinks gesteld over de bijzondere bijstand; wat valt onder de reikwijdte van de bijzondere bijstand, welke mogelijkheden zijn er om mensen met een urgent financieel probleem tegemoet te komen, welke ruimte ziet het college om maatwerk te leveren en waar zit de ruimte voor de raad om hier invloed op uit te oefenen?

8.4 Kan de raad met de huidige monitoringssystematiek controleren en - indien nodig - kaders bijstellen?

In het visiedocument is bij het onderdeel meting en monitoring aangegeven dat jaarlijks gerapporteerd zou worden over de meting van de doelen en dat dit zou gebeuren via de bestaande Planning & Control cyclus zodat ook de raad mogelijkheden krijgt haar controlerende en kaderstellende rol goed uit te voeren. De rekenkamer heeft in dit onderzoek geconstateerd dat er nog geen rapportages (integrale) over de meting van de doelen van de regelingen en interventies richting de raad zijn gegaan via de bestaande P & C cyclus behalve over de drie meetbare doelen zoals in hoofdstuk 5.4 toegelicht. Ook heeft de rekenkamer geconstateerd dat de afgesproken (vooral lange termijn) doelen per pijler grotendeels niet concreet en meetbaar zijn gemaakt in het visiedocument.

Ook is er nog geen jaarlijkse integrale armoedemonitor verschenen waarover in het visiedocument een toezegging is gedaan. Met deze integrale armoedemonitor wordt de huidige

⁴⁶ Dit rekenkameronderzoek is in concept afgerond in januari 2024 waardoor de informatie die daarna volgde niet meegenomen is in het rekenkameronderzoek.

⁴⁷ Bij de bespreking van de voortgangsrapportage in de raad was geen vertegenwoordiging van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van gemeente Leeuwarden aanwezig.

⁴⁸ Kredietbank Nederland

armoedemonitor⁴⁹ van afdeling Rapportage, Statistiek en Onderzoek bedoeld (zie hoofdstuk 6.4) aangevuld met een dashboard dat nog ontwikkeld moet worden waarbij per pijler gemonitored wordt op de prestatie-indicatoren (bereik van beleidsdoelen). In de huidige armoedemonitor is dan ook geen koppeling aanwezig met beleidsdoelen en daarmee is de integrale armoedemonitor zoals aangekondigd in het visiedocument nog niet gerealiseerd.

De raad wordt niet zoals afgesproken periodiek en proactief geïnformeerd maar incidenteel en ad hoc (bijvoorbeeld naar aanleiding van een debat of bij schriftelijke vragen van de raad) geïnformeerd en daarbij zijn er weinig raakvlakken of directe verbanden met de beleidsdoelen uit het visiedocument.

Uit hoofdstuk 6 blijkt verder dat er vooral informatie is over instrumenten en activiteiten die ingezet zijn en in mindere mate op het gebruik van de regelingen en de benutting van de budgetten (alleen bij bestaanszekerheid). Er is weinig zicht op de omvang van de doelgroepen, het bereik van preventie, de opbrengst van schuldhulpverlening en het doorbreken van armoede.

De raad wordt niet geïnformeerd vanuit het perspectief van de inwoners; welke doelgroepen zich aandienen, hoe hierop geanticipeerd wordt, in hoeverre de Opmaat aanpak en integrale benadering daadwerkelijk werkt.

⁴⁹ De meest recente armoedemonitor is in november 2023 met de gemeenteraad gedeeld en in dit rekenkameronderzoek als bron gebruikt.

Bijlage 1 Bronnen

Documenten

Voor een overzicht van de gebruikte documenten verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

Interviews

Met de volgende personen is ten behoeve van het onderzoek een gesprek gevoerd:

	Naam	Functie	Datum
Bestuurder	Dhr. H. Kuiken	Wethouder, portefeuillehouder van o.a. Armoede en schuldhulp	26-9-2023
Uitvoering	Medewerker A	Medewerker Inkomen & Zorg, voert minimaregelingen uit.	12-9-2023
Beleid & strategie	3 ervaringswerkers	Ervaringswerkers (gedetacheerd bij de gemeente Leeuwarden)	3-10-2023
Beleid & strategie: Participatie	Medewerker B Medewerker C	Strategisch adviseur Sociaal Domein Beleidsmedewerker Participatiewet	20-7-2023
Aanpalend beleid	Medewerker D Medewerker E	Beleidsmedewerker Gezondheid Beleidsmedewerker Gezondheid	11-7-2023
Minimaregelingen en monitoring	Medewerker F Medewerker G	Juridisch kwaliteitsmedewerker, ontwikkelt het dashboard Medewerker Bezwaar & Beroep, ontwikkelt het dashboard	20-7-2023
Beleid: Kerngroep Armoede	Medewerker H Medewerker I Medewerker J Medewerker K	Senior beleidsadviseur Sociaal Domein, o.a. Schuldhulp Senior beleidsmedewerker Beleid & Strategie Soc. Domein Beleidsmedewerker Sociaal Domein (pijler 1, kinderen in armoede) Beleidsmedewerker Sociaal Domein (preventie)	4-7-2023
Uitvoering: Vroegsignalering	Medewerker L	Senior medewerker afdeling Inkomen, o.a. verantwoordelijk voor uitvoering vroegsignalering	4-7-2023
Amaryllis (preventie en vroegsignalering)	Medewerker M	Beleidsadviseur, o.a. Schuldhulpverlening en armoedeaanpak	19-9-2023
Financiën	Medewerker N Medewerker O Medewerker P	Medewerker o.a. verantwoordelijk voor Control Medewerker o.a. verantwoordelijk voor monitoring Medewerker o.a. verantwoordelijk voor financiën	13-9-2023 21-9-2023 dec 2023
Ketenpartners	Stichting Leergeld Jeugdfonds Sport en Cultuur Rode Kruis Jeugdeducatiefonds JINC (Jongeren INCorporated) Kunstkade	Voorzitter Stichting Leergeld Coördinator Jeugdfonds Sport en Cultuur Projectleider Kind & Ontbijt bij het Rode Kruis Relatiemanager Jeugdeducatiefonds Vestigingsmanager JINC Directeur Kunstkade	3-10-2023

Bijlage 2 Regelingen

Verplichte regelingen

Elke gemeente is verplicht om de energietoeslag, bijzondere bijstand en individuele studietoeslag te verstrekken. Daarnaast verstrekt nagenoeg elke gemeente een individuele inkomens- en vermogens- en/of draagkrachttoeslag. Bij de energietoeslag en de bijzondere bijstand is er enige beleidsvrijheid, bij de individuele inkomens- en vermogens- en/of draagkrachttoeslag is er veel beleidsvrijheid voor gemeenten. Wat de beleidsvrijheid is, wordt hieronder per regeling toegelicht. Bij de individuele studietoeslag is er sinds 2022 geen beleidsvrijheid meer. In de bijlage factsheets regelingen is opgenomen hoe de gemeente Leeuwarden de beleidsvrijheid heeft ingericht, hoeveel inwoners gebruik hebben gemaakt van de regelingen en hoeveel budget aan de regelingen is uitgegeven.

Energietoeslag

In 2022 konden mensen met een laag inkomen een energietoeslag aanvragen. De regeling werd uitgevoerd door de gemeenten. De gemeenten ontvingen hiervoor een bedrag van het Rijk. De richtlijn was: 1.300 euro voor huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum, geadviseerd werd om studenten uit te sluiten van de regeling. In 2023 heeft het Rijk opnieuw geld beschikbaar gesteld voor een energietoeslag. De richtlijn voor 2023 was: 800 euro voor inwoners met een inkomen tot 120%. Gemeenten waren in zowel 2022 als 2023 vrij om zowel de inkomensgrens als de hoogte van de toeslag te bepalen, hoewel het Rijk aandrang op een zoveel mogelijk gelijke uitvoering door gemeenten.

Bijzondere bijstand

Elke inwoner van Nederland van 18 jaar of ouder kan bij de gemeente bijzondere bijstand aanvragen voor onvoorziene, noodzakelijke kosten die niet op een andere manier betaald kunnen worden. Er is dus geen inkomensgrens voor bijzondere bijstand. De gemeente beoordeelt of de kosten noodzakelijk zijn en niet uit een andere voorziening betaald kunnen worden. Als dat het geval is, berekent de gemeente welk deel van de kosten door de inwoner zelf betaald kan worden: dat wordt de draagkrachtberekening genoemd. De draagkracht wordt berekend op basis van vermogen en van inkomen:

- De gemeente bepaalt welk deel van het vermogen (bijvoorbeeld spaargeld en/of overwaarde van een woonhuis en/of de waarde van een auto) een inwoner mag hebben: de vermogensgrens. Al het vermogen boven de vermogensgrens wordt als draagkracht aangemerkt. De gemeente kan bepalen welk vermogen wordt meegeteld en hoe hoog de vermogensgrens is.
- De gemeente bepaalt welk deel van het inkomen gedurende 12 maanden gereserveerd zou kunnen worden om de noodzakelijke kosten mee te betalen. De gemeente bepaalt een inkomensgrens waaronder 0% van het inkomen als draagkracht wordt aangemerkt. Van het inkomen boven deze inkomensgrens wordt een bepaald percentage als draagkracht aangemerkt.

Verder kan de gemeente bepaalde kosten uitsluiten voor bijzondere bijstand. De gemeente verstrekt bijzondere bijstand voor de noodzakelijke kosten, minus de draagkracht van de inwoner. Het verstrekken van bijzondere bijstand is altijd maatwerk en bijzonder complex.

Individuele studietoeslag

Het Rijk heeft bepaald dat studenten met een medische beperking individuele studietoeslag kunnen aanvragen. De regeling wordt uitgevoerd door de gemeenten. Tot 2022 waren gemeenten vrij om de hoogte van de individuele studietoeslag te bepalen en om inkomens- of vermogensgrenzen van de studenten en/of de ouders vast te stellen. Vanaf 2022 mogen geen inkomens- of vermogensgrenzen worden vastgesteld en staat de hoogte van de toeslag vast. Er is geen beleidsruimte voor gemeenten.

Individuele inkomenstoeslag

De Participatiewet regelt een inkomen op minimumniveau voor mensen die niet zelf uit arbeid of een andere uitkering een inkomen kunnen krijgen. Uit de praktijk blijkt dat na een langere periode een laag inkomen te hebben gehad, het moeilijker wordt om te kunnen reserveren voor bijvoorbeeld vervangingsuitgaven en onverwachte uitgaven. Om die reden is bij de invoering van de Wet werk en bijstand in 2004 de langdurigheidstoeslag in het leven geroepen. Sinds 1 januari 2009 is de toeslag een taak voor gemeenten. Per 1 januari 2015 is de langdurigheidstoeslag vervangen door de individuele inkomenstoeslag. Het verlenen van de toeslag is niet langer een verplichting, maar een discretionaire bevoegdheid van het college.

Landelijke richtlijnen verplichte regelingen en individuele inkomenstoeslag

	Energietoeslag	Bijzondere bijstand	Ind. Studietoeslag	Ind. Inkomenstoeslag
Definitie	Een tegemoetkoming van het Rijk voor de hoge energiekosten, uitgevoerd door gemeenten	Een uitkering voor bijzondere, noodzakelijke kosten die niet op een andere manier betaald kunnen worden	Een toeslag voor studenten die door een medische beperking niet in staat zijn bij te verdienen	Een vrij te besteden, jaarlijkse toeslag voor inwoners met een langdurig laag inkomen
Inkomensgrens (% bijstandsnorm)	2022: 120% 2023: Op/net boven sociaal minimum	n.v.t.	n.v.t.	Geen of weinig inkomen
Vermogensgrens	n.v.t.	Participatiewet	n.v.t.	Participatiewet
Aanvullende voorwaarden	n.v.t.	Draagkrachtberekening Kostensoorten	Studiefinanciering en geen Wajong	Geen uitzicht op verbetering inkomen
Hoogte	2022: € 1.300 2023: € 800	Afhankelijk van kosten	Per leeftijd, per maand: ≥21: € 352,80 20: € 282,23 19: € 211,67 18: € 176,40 17: € 139,35 16: € 121,71 15: €105,84	Te bepalen door gemeente
Bijzonderheden	Vervalt per 2024		Geen beleidsvrijheid voor gemeenten	Niet verplicht, wel gebruikelijk

Veel voorkomende regelingen

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om inwoners met een laag inkomen en weinig vermogen vrijstelling van de gemeentelijke belastingen te geven. De inkomensgrenzen en vermogensgrenzen zijn landelijk vastgelegd in de Leidraad Invordering 2008. De inkomensgrens is 100% van het sociaal minimum. In de leidraad wordt een toegestaan vermogen van 90% van het sociaal minimum genoemd. Gemeenten mogen deze grens ophogen tot 100% van het sociaal minimum (kosten van bestaan). Sinds 1 januari 2022 biedt het Rijk de mogelijkheid om de vermogensgrens te verhogen met een extra vermogensvrijstelling. De gemeente bepaalt:

- of er een kwijtscheldingsregeling is;
- voor welke belastingen kwijtschelding mogelijk is;
- of een vermogensgrens van 90% van het sociaal minimum wordt gehanteerd of 100%;
- of de extra vermogensvrijstelling wordt toegepast.

Vermogenseisen volgens leidraad:

- waarde inboedel bedraagt niet meer dan € 2.269 bij gedwongen verkoop;
- waarde personenauto is niet meer dan € 2.269 of de auto is aantoonbaar onmisbaar voor beroep of invaliditeit of ziekte;
- waarde van onroerende zaken wordt aangemerkt als vermogensbestanddeel;
- het eigen vermogen van thuiswonende kinderen wordt niet in aanmerking genomen.

Extra vermogensvrijstelling bovenop de reguliere vermogensvrijstelling:

€ 2.000 voor echtgenoten of 2 partners

€ 1.800 voor een alleenstaande ouder

€ 1.500 voor een alleenstaande

Collectieve ziektekostenverzekering

Veel gemeenten bieden een collectieve ziektekostenverzekering aan voor inwoners met een laag inkomen. De gemeente betaalt een deel van de premie en soms geeft ook de ziektekostenverzekeraar nog een kleine korting op de premie. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om uitsluitend een ziektekostenverzekering aan te bieden die voor inwoners met hoge zorgkosten interessant is. Het betreft dan vaak inwoners die elk jaar hun volledige eigen risico opmaken en gebruik maken van zorg die vanuit de aanvullende verzekering(en) gedekt wordt. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om ook een collectieve ziektekostenverzekering aan te bieden met een minder uitgebreide dekking en dus een lagere premie. Er zijn geen landelijke richtlijnen en de beleidsvrijheid is groot. De gemeente bepaalt:

- of er een collectieve ziektekostenverzekering aangeboden wordt;
- of er één of meerdere pakketten worden aangeboden;
- welk deel van de premie door de gemeente betaald wordt;
- of er een regeling voor het eigen risico verbonden wordt aan het pakket;
- welke inkomensgrens wordt gehanteerd;
- welke vermogensgrens wordt gehanteerd;
- of er aanvullende voorwaarden worden gesteld.

Sommige gemeenten bieden vanuit een andere regeling een compensatie aan voor een deel van het eigen risico (zie verder: lokale regelingen).

Meedoenregelingen

De meeste gemeenten bieden een of meer meedoenregelingen of participatieregelingen aan. Deze regelingen zijn bedoeld om inwoners te stimuleren om mee te doen aan culturele, sportieve of sociale activiteiten. Gemeenten maken daarbij onderscheid tussen meedoenregelingen voor kinderen en voor volwassenen. Er zijn lokale regelingen die geheel door de gemeente ingericht, uitgevoerd en bekostigd worden (zie verder: lokale regelingen) en er zijn regelingen die door landelijke fondsen of stichtingen worden uitgevoerd, waarbij er een subsidierelatie is tussen de gemeente en het fonds of de stichting. De kosten voor de activiteiten worden deels vanuit het fonds of de stichting betaald. De meest bekende landelijke stichtingen en fondsen voor kinderen zijn Stichting Leergeld en het Jeugdfonds Sport en Cultuur (verder genoemd: het Jeugdfonds). Aanvragen voor deze regelingen lopen via de portal Samenvoorallekinderen.nl. Voor volwassenen kan een gemeente aansluiten bij het Volwassenenfonds. Inwoners ontvangen zelf geen geld van de stichtingen en fondsen, die betalen rechtstreeks aan de verenigingen en voor materialen wordt met vouchers gewerkt.

Stichting Leergeld

Ouders van kinderen kunnen gebruik maken van stichting Leergeld voor schoolspullen (fiets, laptop, kleine schoolspullen, etc.) en schoolactiviteiten (schoolreisjes, zwemlessen, etc.). Stichting Leergeld bepaalt in principe zelf de inkomensgrenzen en de vergoedingen, maar werkt daarbij wel nauw samen met de gemeenten. Welke inrichtingskeuzes Stichting Leergeld per gemeente maakt hangt samen met de subsidie die de gemeente beschikbaar stelt en de aanwezigheid van andere voorzieningen in de gemeente.

Het Jeugdfonds Sport en Cultuur

Kinderen kunnen lid worden van een sportclub of culturele instelling, waarbij het lidmaatschap en eventuele benodigde spullen (deels) worden betaald door het Jeugdfonds. Het Jeugdfonds bepaalt samen met de gemeente en lokale partijen op provinciaal niveau de inkomensgrenzen en de hoogte van de bijdragen.

Volwassenenfonds

Het Volwassenenfonds is een landelijke stichting die meedoen aan sport- of cultuurbeoefening door volwassenen vanaf 18 jaar stimuleert. Via het Volwassenenfonds wordt een deel van de kosten voor lidmaatschap en/of benodigde materialen betaald.

Overige, lokale regelingen

Compensatie eigen risico

Inwoners met hoge zorgkosten betalen jaarlijks € 385 eigen risico. Sommige gemeenten hebben een regeling om (een deel van) het eigen risico te compenseren. Dat gebeurt soms via de bijzondere bijstand, maar meestal is er een lokale regeling voor ingericht: de Compensatie Eigen Risico (verder genoemd: CER). Voor de CER wordt een inkomensgrens gekozen en soms zijn er nog aanvullende voorwaarden, zoals deelname aan de collectieve ziektekostenverzekering of een minimaal verbruik van het eigen risico. Een deel van de gemeenten kiest ervoor om de CER uitsluitend beschikbaar te stellen aan inwoners met een chronische ziekte of handicap. Ook bestaan er collectieve ziektekostenverzekeringen waarin een CER is verrekend. Dat betekent dat maandelijks een deel van het eigen risico via de premie betaald wordt, ongeacht het zorgverbruik.

Lokale meedoenregelingen

Een gemeente kan ervoor kiezen om geen subsidierelatie aan te gaan met stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur en/of het Volwassenenfonds, maar een eigen meedoenregeling in te richten. Sommige gemeenten betalen eenmalig per jaar een participatiebedrag uit, waarvan

inwoners zelf kunnen bepalen hoe deze wordt besteed. Dit kan zijn voor kinderen en/of volwassenen. Andere gemeenten bieden een regeling in natura aan, waarbij kinderen en/of volwassenen mee kunnen doen aan sportieve, culturele en/of sociale activiteiten. De gemeente maakt afspraken met lokale partijen over de betaling van de kosten. Of er wordt met vouchers gewerkt. In enkele gemeenten is er zowel sprake van een subsidierelatie met stichting Leergeld, het Jeugdfonds Sport en Cultuur en/of het Volwassenenfonds als van eigen meedoenregelingen.

Overige tegemoetkomingen

Overige regelingen die regelmatig voorkomen, zijn regelingen voor de kosten van kinderopvang en van identiteitsbewijzen en voor energiezuinige maatregelen, zoals een witgoedwissel. Sommige gemeenten hebben - bovenop de collectieve ziektekostenverzekering en de CER - nog een regeling om zorgkosten van chronisch zieke inwoners te compenseren.

Bijlage 3 Factsheets

REKENKAMER LEEUWARDEN

FACTSHEET 1





INHOUDSOPGAVE

Pagina 2	Inkomensverdeling	€
Pagina 3	Bijstandsuitkeringen	€
Pagina 4	Kinderen in armoede	👧👦
Pagina 5	Inwoners met schulden	🐷

Deze factsheets zijn gemaakt om u een beeld te geven van de aard en omvang van de armoedeproblematiek in de gemeente Leeuwarden. De cijfers zijn vergeleken met provinciale en/of landelijke cijfers.



INKOMENSVERDELING

Inkomen gerelateerd aan het sociaal minimum	% van huishouden		
	Leeuwarden	Friesland	Nederland
Inkomen tot 101%	9.5%	6.8%	6.7%
Inkomen tot 110%	13.9%	10.4%	10.0%
Inkomen tot 120%	16.8%	13.3%	12.7%
Inkomen tot 130%	19.5%	16.0%	15.2%

Bron: CBS Statline, voorlopige cijfers 2021

In Leeuwarden heeft 16,8% van de inwoners een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Dat is een grotere groep inwoners dan gemiddeld in Friesland of Nederland.

Sociaal minimum, 1 januari 2024,
inclusief vakantie-uitkering:

€ 1.283,83 alleenstaanden

€ 1.283,83 alleenstaande ouders

€ 1.834,04 partners / gehuwden
en samenwonenden

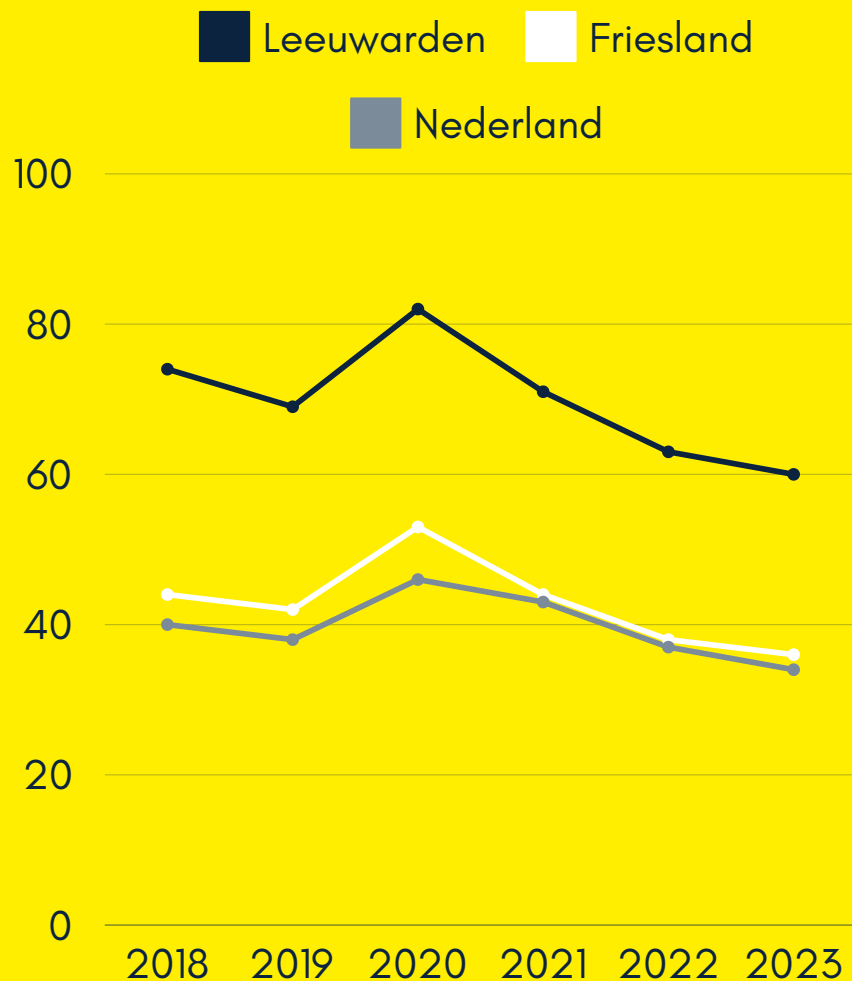


De gemeente Leeuwarden hanteert verschillende inkomensgrenzen voor de gemeentelijke regelingen. Kindregelingen worden verstrekt aan gezinnen met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum.



BIJSTANDSUITKERINGEN

In onderstaande grafiek staat het aantal bijstandsuitkeringen per 1.000 inwoners weergegeven. In Leeuwarden wonen gemiddeld meer inwoners met een bijstandsuitkering dan in Friesland en Nederland.



Bron: waarstaatjegemeente, dashboard werk en inkomen, bewerkt door Rekenkamer Leeuwarden

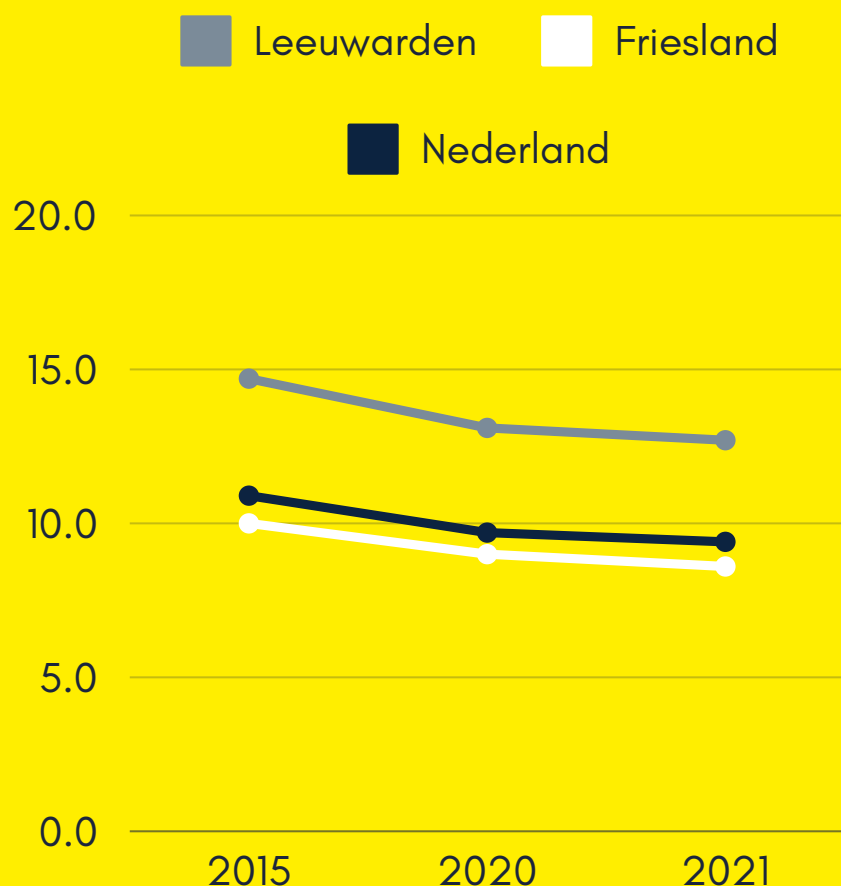
	Leeuwarden	Friesland	Nederland
% huishoudens met bijstandsuitkering <i>Bron: CBS nov 2022</i>	7.8%	5.0%	4.8%
% alleenstaanden met bijstandsuitkering <i>Bron: CBS dec 2021</i>	12.6%	9.9%	8.7%



KINDEREN IN ARMOEDE

Percentage kinderen met kans op armoede* (% t.o.v. alle kinderen 0-18 jaar).

*Het percentage kinderen dat opgroeit in een huishouden waarbinnen de ouder(s) een inkomen heeft/hebben tot 120% van het sociaal minimum.



Bron: Jeugdmonitor Statline
Bewerkt door Rekenkamer Leeuwarden

Kinderen in huishoudens met geregistreeerde schulden

L'den

NL

% huishoudens met geregistreeerde schulden met kinderen

37.6%

46.7%

Bron: CBS januari 2023

37.6% van de Leeuwarder huishoudens met geregistreeerde schulden bestaat uit gezinnen met kinderen. In totaal bestaat 25.1% van de huishoudens in Leeuwarden uit gezinnen met kinderen. In gezinnen met kinderen komen dus relatief vaak schulden voor in vergelijking met andere Leeuwarder gezinnen. Maar minder vaak dan in Nederlandse gezinnen met kinderen.

% kinderen tot 18 jaar in een gezin met een bijstandsuitkering*

*nauwelijks verandering door de jaren heen Bron: CBS 2021

Leeuwarden

Friesland

Nederland

10%

6%

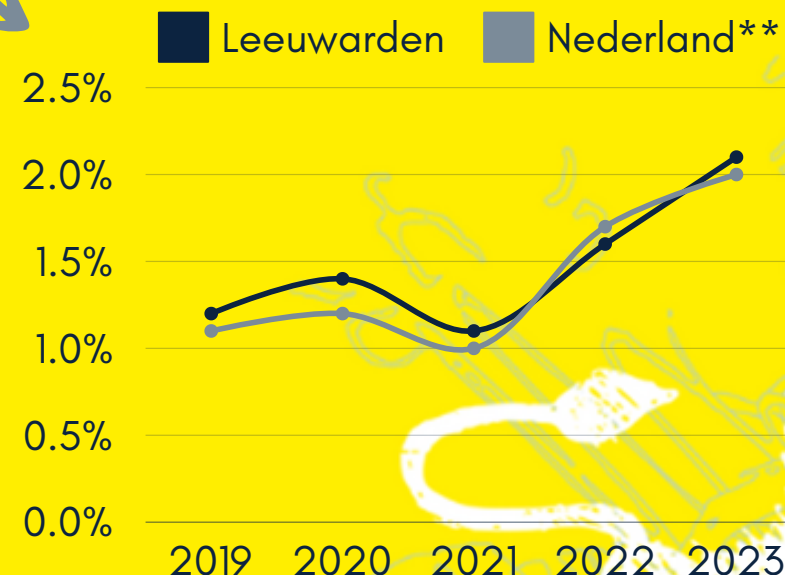
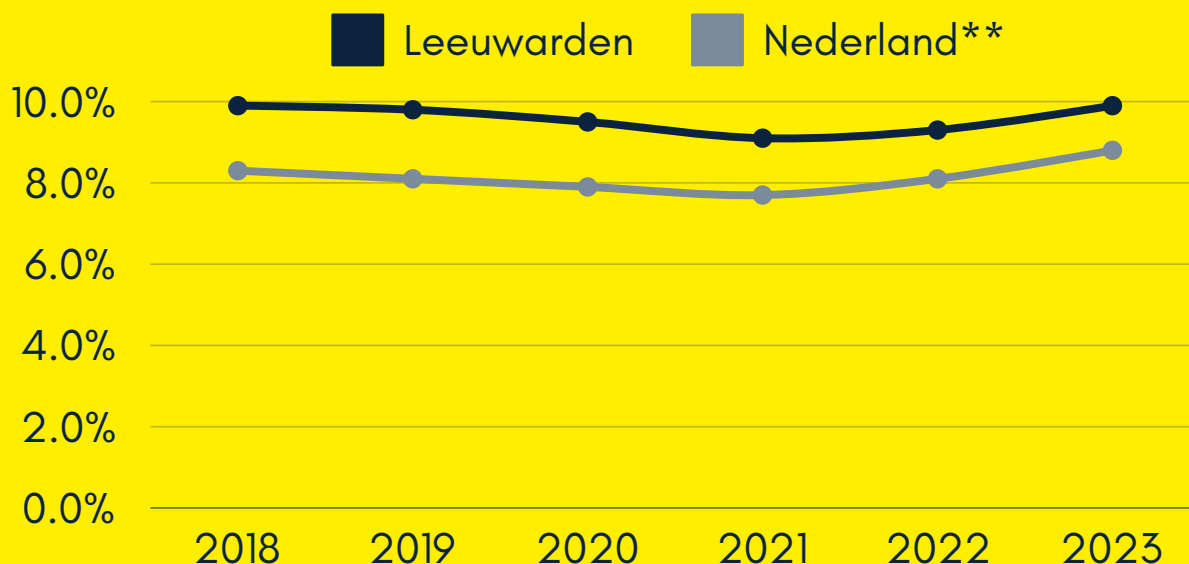
6%



INWONERS MET SCHULDEN

In de onderstaande grafiek staat de ontwikkeling van het aandeel huishoudens in Leeuwarden en Nederland met geregistreeerde problematische schulden*. In januari 2023 had 9.9% van de huishoudens in Leeuwarden geregistreeerde problematische schulden. Dat waren 6.640 huishoudens. Procentueel gezien, hebben in Leeuwarden meer huishoudens geregistreeerde schulden dan in Nederland.

In deze grafiek staat het aandeel huishoudens weergegeven die nieuw zijn ingestroomd in de geregistreeerde problematische schulden. In 01-2023 waren dat in Leeuwarden 1.230 huishoudens.



*Voor de definitie van geregistreeerde problematische schulden, klik [hier](#).

Bron: CBS 2023

Bewerkt door Rekenkamer Leeuwarden

REKENKAMER LEEUWARDEN

FACTSHEET 2





Regelingen

Pagina 2	Bijzondere bijstand
Pagina 3	Individuele inkomenstoeslag
Pagina 4	Individuele studietoelage
Pagina 5	AV Frieso
Pagina 6	Kwijtschelding
Pagina 7	Energietoelage
Pagina 8	Energiecoach & witgoedwissel



1. Bijzondere bijstand



Een uitkering voor bijzondere, noodzakelijke kosten die niet op een andere manier betaald kunnen worden



Inwoners met een laag inkomen (100% sociaal minimum) en weinig vermogen (2024: €3.788,- voor een alleenstaande, €7.575,- voor een echtpaar of alleenstaande ouder)



Afhankelijke van de noodzakelijke kosten, voor het inkomen boven het sociaal minimum wordt een draagkrachtberekening gemaakt



Digitaal aanvragen met DigiD of aanvraagformulier bijzondere bijstand downloaden en opsturen of inleveren op het Gemeentehuis

Aantal aanvragers



2020	2021	2022	2023
2.875	2.794	2.674	2.731

Bron: armoedemonitor 2022 en back-office Leeuwarden



2021	2022	2023
€ 3.988.244	€ 3.830.098	€ 3.802.766

* Exclusief arrivakosten statushouders

Bron: kwartaalrapportage Q4 2022 en back-office Leeuwarden

2. Individuele inkomenstoeslag



Een vrij te besteden, jaarlijkse toeslag voor inwoners met een langdurig laag inkomen



Voor inwoners die 36 maanden of langer onafgebroken hebben moeten rondkomen van een inkomen op of onder het sociaal minimum



De hoogte van de toeslag hangt af van het type huishouden. De individuele inkomenstoeslag 2024 bedraagt voor gehuwden/samenwonenden € 697, voor alleenstaande ouders € 627 en voor een alleenstaande € 488



Aanvragen via DigiD of via het aanvraagformulier 'Aanvragen individuele inkomenstoeslag'. Voor bijstandsgerechtigden is er een verkort formulier

Aantal aanvragers



2020	2021	2022	2023
3.753	3.604	3.586	3.682

Bron: armoedemonitor 2022 en back-office Leeuwarden



2021	2022	2023
€ 1.627.531	€ 1.640.709	€ 2.003.913

Bron: kwartaalrapportage Q4 2022 en back-office Leeuwarden

3. Individuele studietoeslag



Een toeslag die het loon compenseert van studenten die door een medische beperking structureel niet in staat zijn bij te verdienen naast de studie



Voor studenten met een medische beperking die recht hebben op studiefinanciering (WSF 2000) of een bijdrage op grond van de Wet-tegemoetkoming onderwijsbijdrage-en-schoolkosten (WTOS)



De hoogte is leeftijdsafhankelijk. In 2024 bedraagt de individuele studietoeslag €105,84 per maand voor een student van 15 jaar en €352,80 per maand voor een student van 21 jaar of ouder



Digitaal aanvragen of via het aanvraagformulier 'Aanvragen studietoeslag'. Om te beoordelen of aan de voorwaarde wordt voldaan, wordt een medisch advies opgevraagd bij Argonaut

Aantal aanvragers



2019	2020	2021	2022	2023
71	110	124	153	238

Bron: armoedemonitor 2022 en back-office Leeuwarden



2021	2022	2023
€100.603	€257.062	€537.092

Bron: kwartaalrapportage Q4 2022 en back-office Leeuwarden

4. AV Frieso



Een collectieve zorgverzekering van de Friesland voor inwoners met hoge zorgkosten. Inwoners kunnen zich met de collectieve zorgverzekering aanvullend verzekeren voor minder premie.



De verzekering is voor alle inwoners van Leeuwarden met een inkomen tot 125% van het sociaal minimum, een vermogen onder de grens voor de Participatiewet en die niet in de wanbetalersregeling CAK zitten



De gemeente Leeuwarden betaalt €23,95 per maand, waardoor de premie voor de AV Frieso compleet voor inwoners €178,20 per maand is (2024). Er is geen compensatie voor het verplichte eigen risico van €385



Digitaal aanvragen via de website Gezondverzekerd.nl (met DigiD)

Aantal aanvragers

2019	2020	2021	2022	2023
5.445	5.430	5.456	5.380	5.432

Bron: armoedemonitor 2022 en back-office Leeuwarden



2021	2022	2023
€ 1.357.718	€ 1.416.688	€ 1.439.812

Bron: kwartaalrapportage Q4 2022 en back-office Leeuwarden



5. Kwijtschelding



Inwoners kunnen kwijtschelding aanvragen voor: Onroerendezaakbelasting (OZB), Rioolheffing, Afvalstoffenheffing & Precariobelasting woonschepen en woonwagens



Voor inwoners met een inkomen op of onder het sociaal minimum. Verder zijn er vermogensgrenzen, die strenger zijn dan die voor de Participatiewet. Inwoners mogen daarnaast geen voertuig bezitten die meer waard is dan € 3.350 en geen overwaarde hebben op hun koopwoning



Volledige kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen



Digitaal aanvragen binnen 3 maanden na betaling via de gemeente Leeuwarden

6. Energietoeslag



Een tegemoetkoming vanuit het rijk voor de hoge energiekosten



In 2022 was de inkomensgrens 125% van het sociaal minimum. Voor inwoners met een inkomen tussen 125% en 150% was er een kleinere energietoeslag mogelijk, ook voor studenten. In 2023 zijn studenten uitgesloten van de energietoeslag. De inkomensgrens is bepaald op 125% van het sociaal minimum.



De energietoeslag van 2023 is €800



In 2022 moest de toeslag worden aangevraagd. In 2023 is de toeslag automatisch toegekend aan huishoudens die de energietoeslag in 2022 hebben gekregen en nog steeds aan de voorwaarden voldoen. Inwoners die de toeslag niet automatisch ontvangen, kunnen zelf de toeslag aanvragen via de gemeentelijke website



€18.557.736 in 2022

7. Energiecoach & witgoedwissel



Gratis advies over energie besparen in huis en gratis diensten zoals het aanbrengen van tochtstrips, ledlampen of het energiezuinig afstellen van de cv-ketel. Daarnaast kan een oude koelkast, vriezer of wasmachine vervangen worden door een energiezuinig apparaat



Alle inwoners in Leeuwarden kunnen een adviesgesprek aanvragen met de energiecoach. Inwoners die de energietoeslag hebben ontvangen, kunnen ook een voucher aanvragen voor de witgoedwissel, als het huis en het apparaat een laag energielabel hebben



De waarde van de voucher voor de witgoedwissel bedraagt €730 (2024)



Energiecoach via <https://energieloketleeuwarden.nl/inzicht-in-je-huis/energiecoach/> of een email sturen naar energiecoach@leeuwarden.nl

REKENKAMER LEEUWARDEN

FACTSHEET 3



REKENKAMER LEEUWARDEN

MEI 2024

QUICK SCAN
LEEWARDER
ORGANISATIES



VERANTWOORDING QUICKSCAN

De adressen van sportverenigingen zijn aangeleverd door BV Sport, die van cultuurverenigingen door Kunstkade. De gemeentelijke organisatie heeft adressen van uitvoerders aangeleverd. De adressen van scholen en maatschappelijke organisaties zijn door de rekenkamer verzameld op internet. De groepsindeling wordt hiernaast toegelicht.

Het onderzoek startte met 404 e-mailadressen, waarvan 380 geldige e-mailadressen. In de e-mails is ook een link opgenomen die doorgestuurd kon worden. Er zijn 22 brieven naar huisartsen gestuurd met een link naar de quickscan. Hoeveel organisaties de link naar de quickscan exact hebben ontvangen, is onbekend. Via de 380 geldige e-mailadressen, zijn 118 volledige quickscans ingevuld, een respons van 31%. Via de link zijn nog tien quickscans ingevuld. In totaal zijn er 128 volledig ingevulde quickscans.

Van de organisaties die de quickscan hebben ingevuld, hebben 55 organisaties interesse getoond in een verdiepend interview. Die zijn uitgenodigd in twee groepen. Dat leidde tot een groepsinterview met scholen, verenigingen en maatschappelijke organisaties (6 personen) en een groepsinterview met uitvoerders (10 personen).

De uitkomsten in deze quickscan zijn verkregen met een analyse in spss. Voor elke uitkomst is onderzocht of er verschillen zijn tussen de vijf verschillende groepen. Als er verschillen gevonden zijn, dan zijn deze vermeld in de factsheets.

De 128 ingevulde quickscans zijn onder te verdelen in de volgende groepen:

- 41 scholen: basisscholen, middelbare scholen, mbo en hbo
- 17 cultuurverenigingen
- 34 sportverenigingen
- 12 maatschappelijke organisaties: kerken, diaconieën, huurdersverenigingen, dorpsverenigingen
- 24 uitvoerders
 - a. kernuitvoerders: 5 Buurtservicepunten, 2 medewerkers Kredietbank, Jeugdfonds, Kunstkade, Humanitas, Zuidweg en partners, Bureau zelfstandigen Friesland
 - b. betrokken professionals: 4 Consultatiebureaus, Buurtzorg
 - c. betrokken vrijwilligers: Vluchtelingenwerk, Huskeamer Wergea, Netwerkcentrum, 2 Kringlopen, Sta op voor kinderen, Buurvrouw en buurvrouw, Kracht van het oplossen



Quick Scan - Leeuwarder organisaties

Inhoudsopgave



Impact armoede

1



Regelingen en fondsen

2



Ondersteuning in Leeuwarden

3



Taken & rollen

4



Samenwerking

5



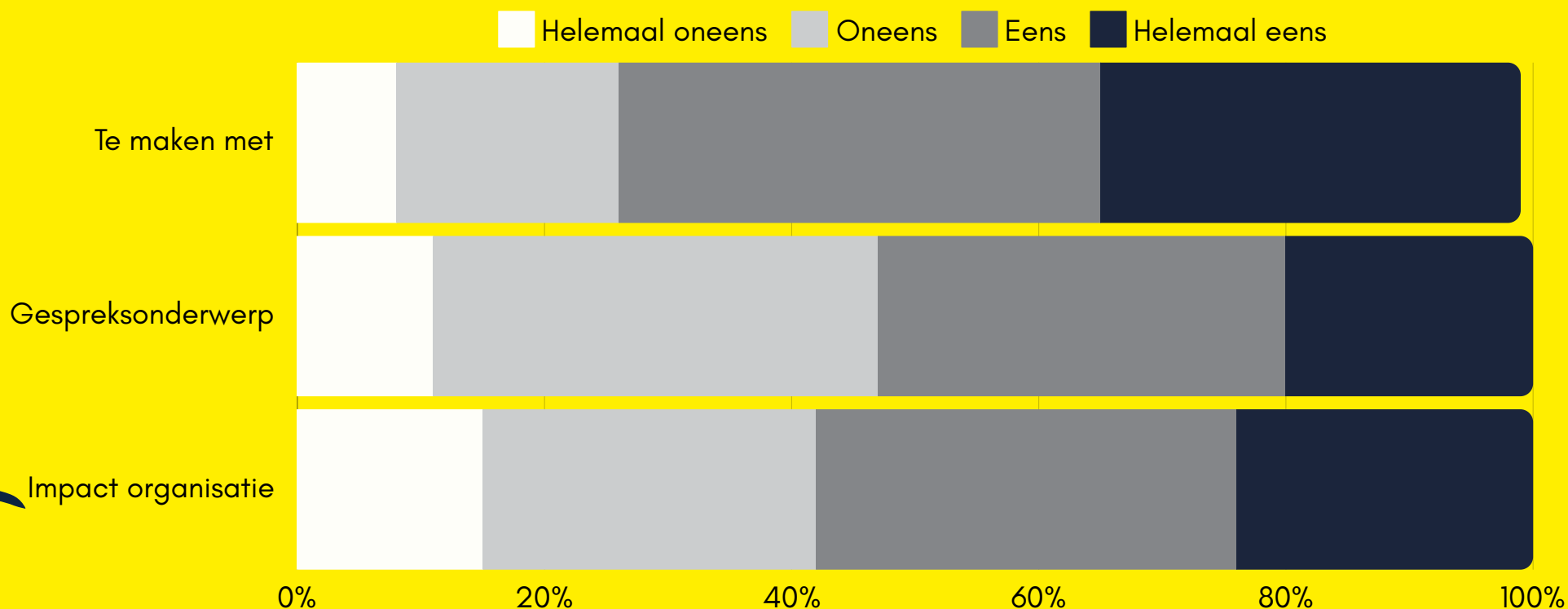
Kennispartner

6





1 Impact armoede op organisaties



Driekwart van de ondervraagde organisaties heeft in de dagelijkse uitvoering te maken met inwoners met armoedeproblematiek

In meer dan de **helft** van de organisaties is armoede een belangrijk gespreksonderwerp

Armoede heeft in meer dan de **helft** van de organisaties impact op het werk

Er zijn significante verschillen in de impact tussen de groepen organisaties



De impact is het grootst op de uitvoerders.

Iets minder groot voor scholen

En het kleinst voor sport- en cultuurverenigingen



“Een langdurig laag inkomen kan impact hebben op onder andere de lichamelijke en geestelijke gezondheid (vaak gerelateerd aan stress), leefstijl en voedingsgewoonten, deelname aan het maatschappelijk leven en huisvesting van mensen. Welke armoedeproblematiek komen de medewerkers van uw organisatie tegen in het dagelijkse werk in de gemeente Leeuwarden?” (open vraag)

Basisbehoeftes

eten, kleding, activiteiten

56%

Geestelijke gezondheid

stress, schaamte, zelfbeeld

23%

Fysieke gezondheid

hygiëne, leefstijl

17%

Gezinsproblematiek

verslaving, relatiebreuk, schulden

14%

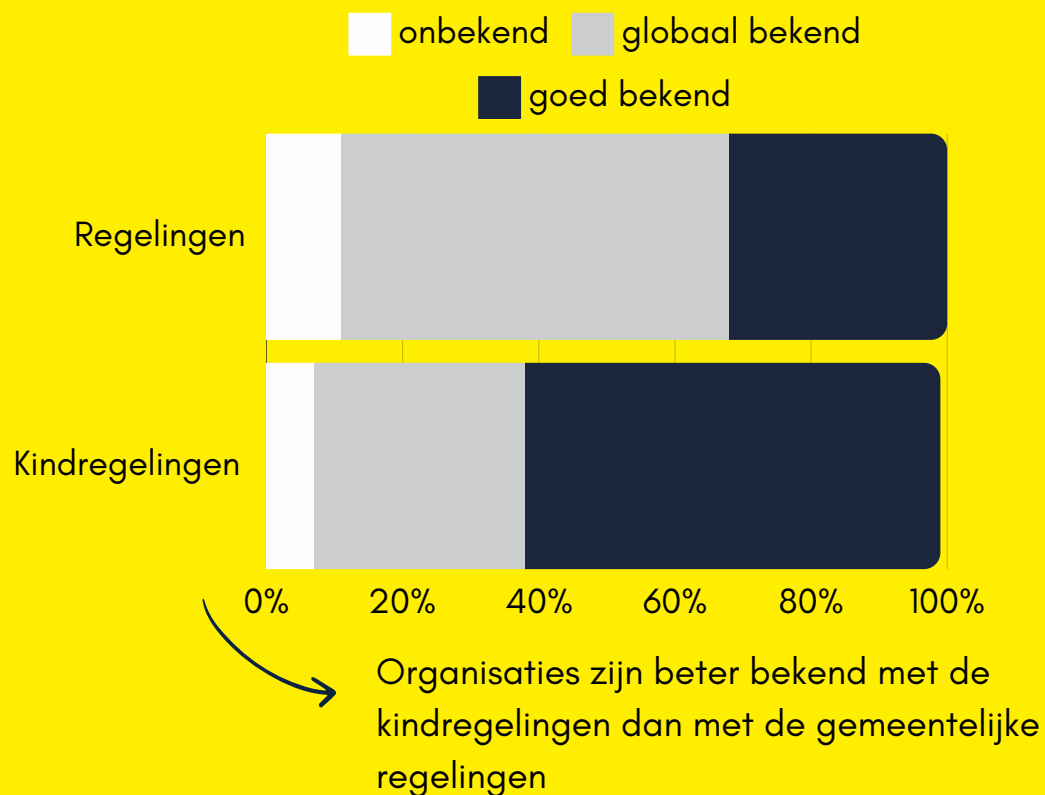




3 Regelingen en kindregelingen

Bekendheid

De gemeente Leeuwarden biedt een aantal regelingen aan waarmee inwoners hun lage inkomen kunnen aanvullen of waarmee bepaalde kosten door de gemeente worden betaald of kwijtgescholden. De bekendste regelingen zijn: bijzondere bijstand, inkomenstoeslag, collectieve ziektekostenverzekering, kwijtschelding en studietoeslag. Zijn de medewerkers van uw organisatie bekend met een of meerdere van deze regelingen?



Verschillen in bekendheid tussen organisaties

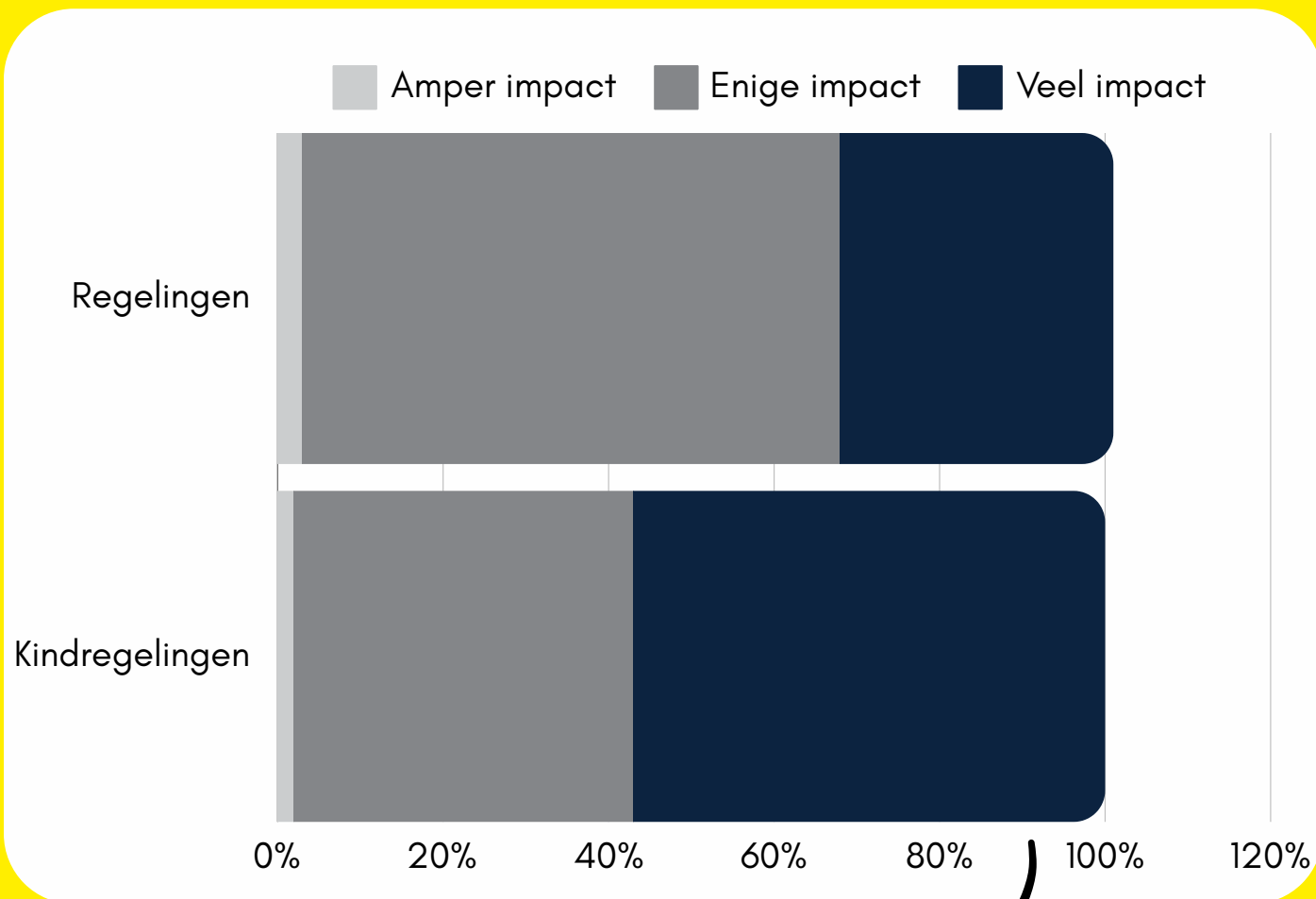
De bekendheid van de kindregelingen is bij alle groepen organisaties even groot. De bekendheid van gemeentelijke regelingen verschilt. Maatschappelijke organisaties en uitvoerders zijn beter bekend met de regelingen dan de andere organisaties.

	school	cultuur	sport	maats. organisaties	uitvoerders
Onbekend	8%	13%	18%	8%	8%
Globaal bekend	75%	56%	57%	50%	33%
Bekend	17%	31%	25%	42%	58%
	100%	100%	100%	100%	100%



3.1 Impact regelingen & kindregelingen

De impact van de gemeentelijke regelingen en kindregelingen op de inwoners volgens de organisaties



Alle groepen organisaties schatten de impact van de kindregelingen **groter** in dan de impact van de gemeentelijke regelingen.

Verdieping



Tijdens de groepsinterviews is gebleken dat uitvoerders de impact van de gemeentelijke regelingen op de individuele inwoners die ze aanvragen groter inschatten dan die van de kindregelingen. Het kan het verschil maken tussen wel of niet rondkomen. Vooral de energietoeslag was daarbij van belang.

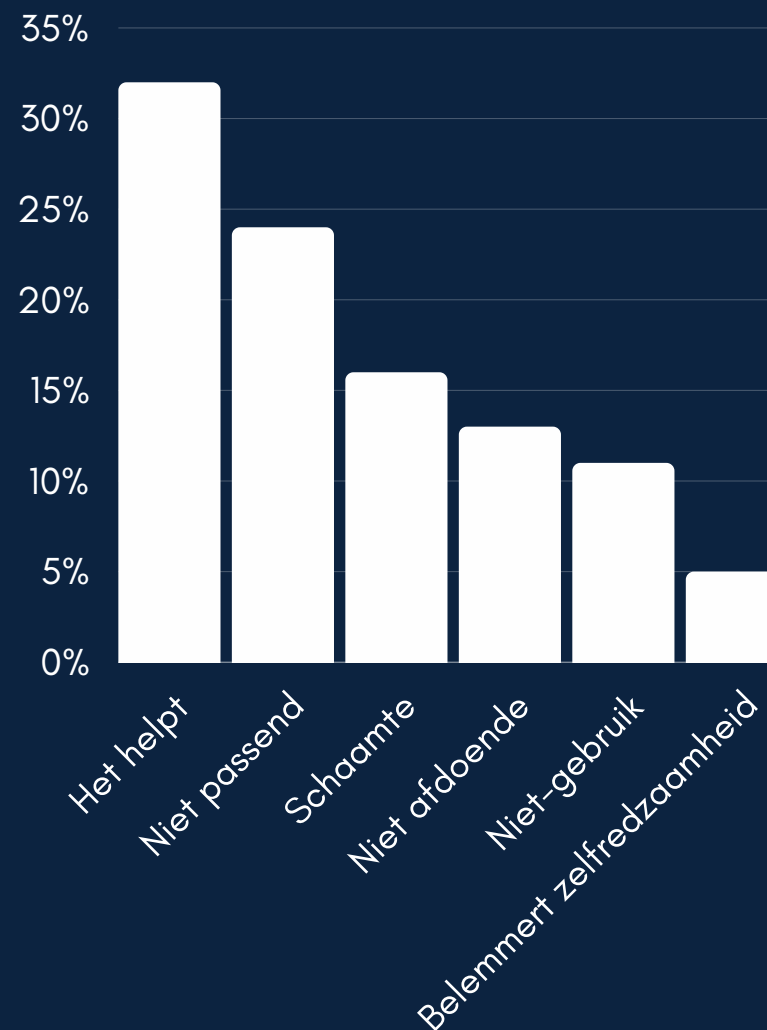
De impact van de kindregelingen is groter, omdat ze meer gebruikt worden en daardoor voor organisaties ook zichtbaarder zijn. Daarbij kunnen kindregelingen het verschil maken voor individuele kinderen. Organisaties vinden kinderen een belangrijke doelgroep.

Als laatste is genoemd dat het aanvragen van gemeentelijke regelingen ook een negatieve impact kan hebben op het welbevinden van mensen in armoede.



3.2 Analyse impact regelingen

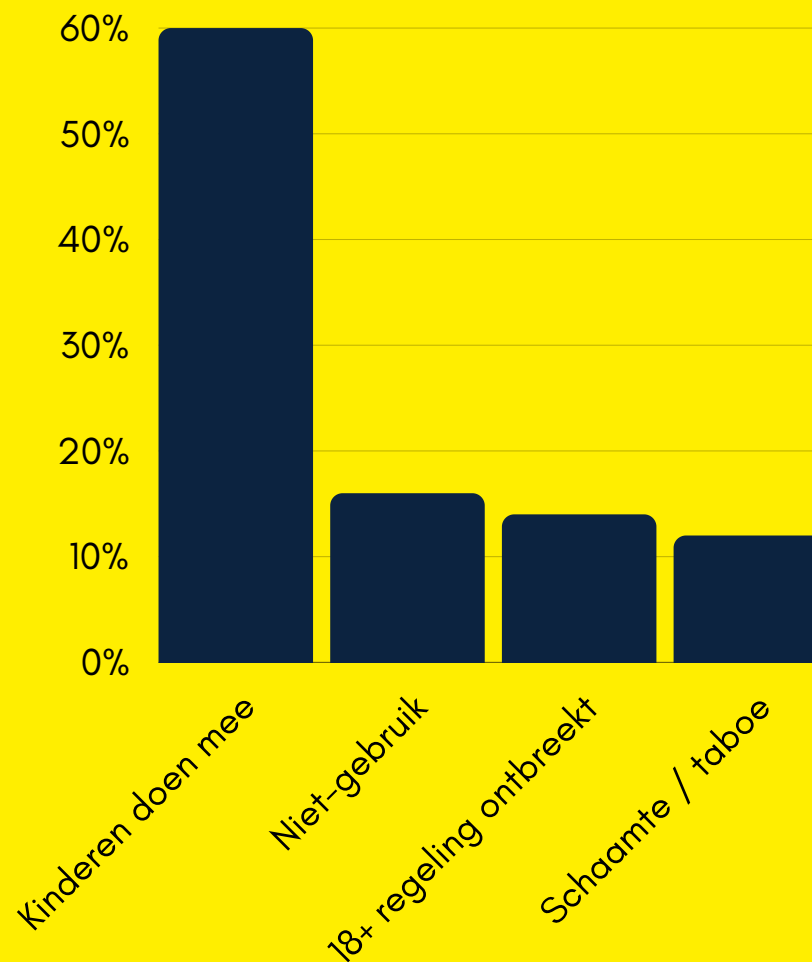
Toelichting op impact van miniregelingen op inwoners door 38 organisaties





3.2 Analyse impact kindregelingen

Toelichting op impact van kindregelingen op inwoners door 58 organisaties





4 Ondersteuning in Leeuwarden

Er zijn zes stellingen voorgelegd over de ondersteuning in de gemeente Leeuwarden. Meer dan de helft van de organisaties antwoordde 'geen mening' op de stellingen. Uitvoerders hebben vaker wel een mening gegeven dan de andere groepen. Onderstaande grafiek gaat over de organisaties die wel een mening hebben gegeven.

Er zijn geen significante verschillen in beoordeling tussen de verschillende groepen, alleen de uitvoerders waarderen de laatste twee stellingen positiever. Dat valt te verwachten, aangezien deze stellingen (ook) over hen zelf gaan.

Inwoners hebben voldoende vertrouwen in de gemeente Leeuwarden om hulp te vragen bij armoedeproblematiek

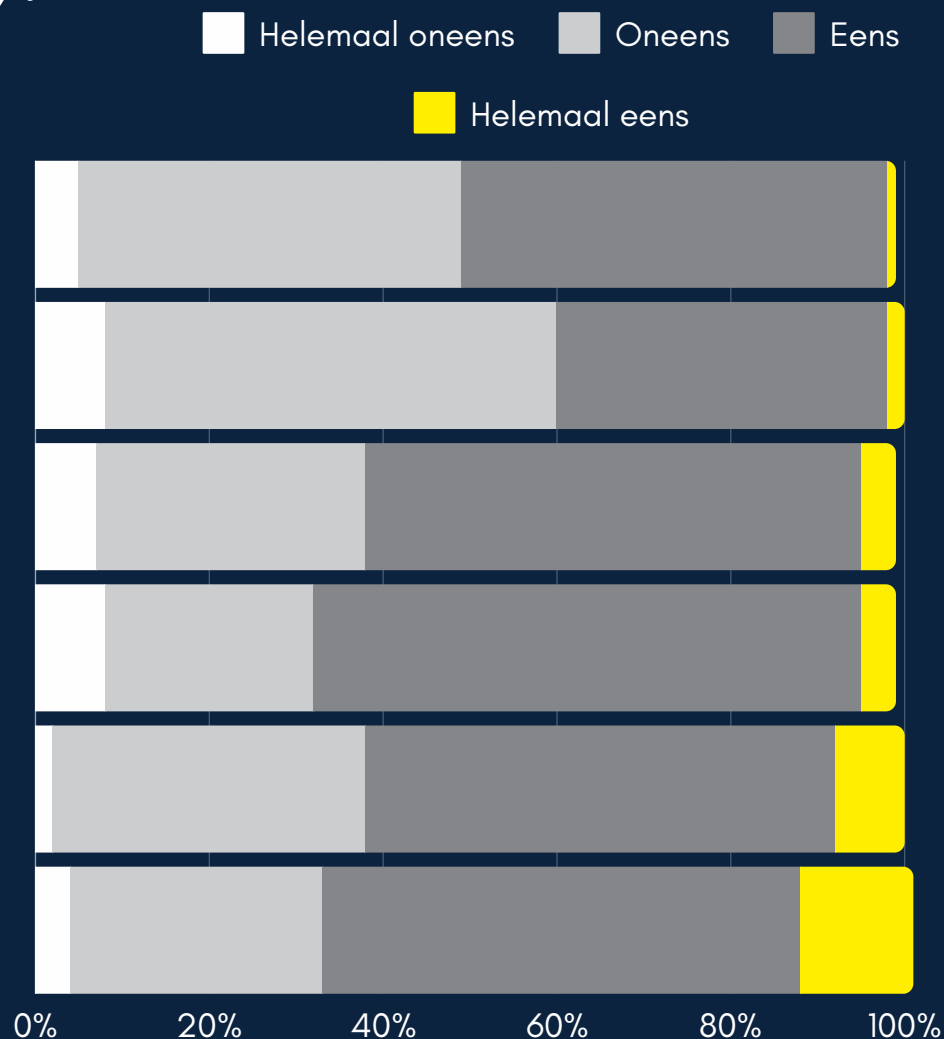
Inwoners voelen zich over het algemeen gehoord en gezien door de gemeente Leeuwarden

Inwoners hebben voldoende vertrouwen in Amaryllis om hulp te vragen bij armoedeproblematiek

Inwoners voelen zich over het algemeen gehoord en gezien door Amaryllis

Inwoners hebben voldoende vertrouwen in buurt servicepunten /vrijwilligersorganisaties om hulp te vragen bij armoedeproblematiek

Inwoners voelen zich over het algemeen gehoord en gezien door buurt servicepunten/ vrijwilligersorganisatie





5 Taken en rollen voor organisatie

“Ziet u taken en/of een rol voor uw organisatie bij het aanpakken van de armoedeproblematiek in Leeuwarden? En wat zijn die taken en/of rol dan?”

De rekenkamer legde tien mogelijke taken en rollen voor (zie hiernaast). **Vier** organisaties hebben deze vraag overgeslagen, **zeven** organisaties zien geen enkele rol of taak voor zichzelf. Van de overige 117 organisaties ziet 9% één taak voor zichzelf, de andere organisaties zien meerdere taken voor zichzelf. Het gemiddeld aantal taken dat de organisaties zichzelf toedelen is 4,5.

- Uitvoerders (6,4) en maatschappelijke organisaties (5,6) zien **meer** taken voor zichzelf.
- Scholen (4,6), cultuurverenigingen (3,9) en sportverenigingen (2,9) **minder** taken.

Ruim **driekwart** van de organisaties ziet '**signaleren**' als een taak.

Ongeveer **tweederde** van de organisaties ziet een taak voor zichzelf bij het **informer**en (65%) en het doorverwijzen naar de **gemeentelijke regelingen**.

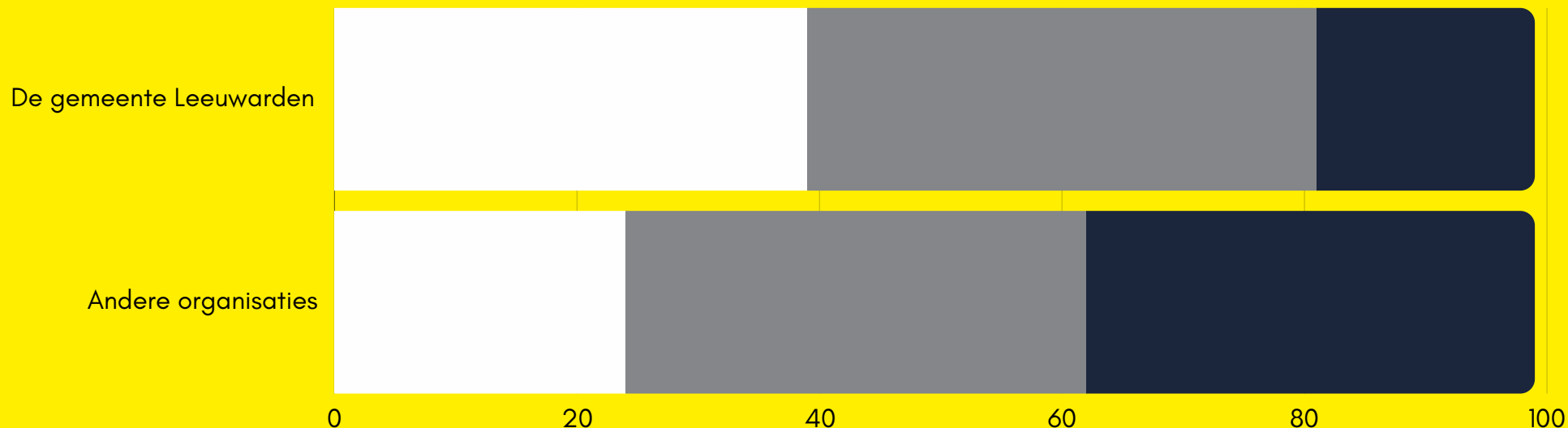
Taak	totaal	school	cultuur	sport	ms org	uitvoerder
signaleren	77%	88%	53%	44%	83%	83%
informer	65%	61%	47%	41%	58%	92%
doorverwijzen regelingen	62%	56%	77%	41%	67%	63%
doorverwijzen kindregelingen	59%	59%	65%	41%	58%	54%
doorverwijzen Amaryllis	54%	59%	18%	24%	75%	79%
doorverwijzen vrijwilligersorg.	42%	44%	6%	18%	50%	75%
ondersteunen regelingen	32%	22%	29%	12%	50%	54%
ondersteunen kindregelingen	33%	20%	29%	21%	33%	58%
ondersteunen adm. en financiën	20%	12%	12%	6%	25%	46%
schuldhulpverlening	10%	2%	6%	0%	17%	33%



6 Samenwerking

Werkt u samen met?

■ Nee ■ Ja, incidentieel ■ Ja, structureel



➡ Leeuwarder organisaties werken meer samen met elkaar dan met de gemeente Leeuwarden.

➡ Uitvoerders (71%) werken vaak structureel samen met andere organisaties in Leeuwarden. Scholen werken vaker incidenteel samen met andere organisaties en sport- en cultuurverenigingen werken vaker niet samen met andere organisaties.

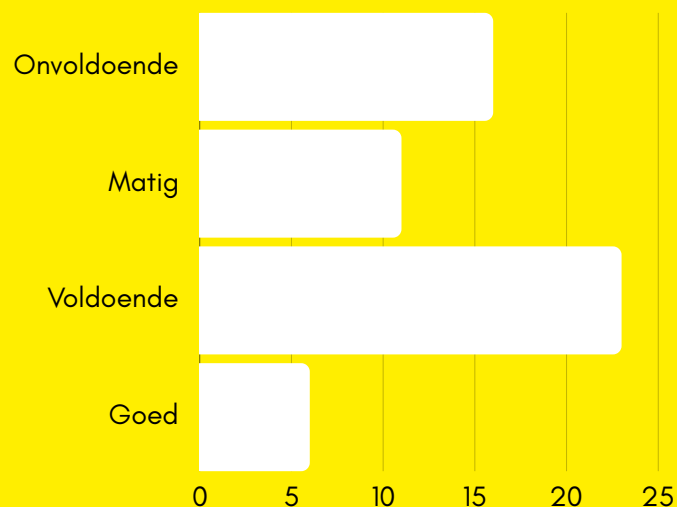
➡ Uitvoerders werken vaker structureel samen met de gemeente Leeuwarden (52%) dan de andere organisaties. Scholen werken vaker incidenteel samen (64%) en sport (71%) – en cultuurverenigingen (60) werken vaker niet samen met de gemeente Leeuwarden.



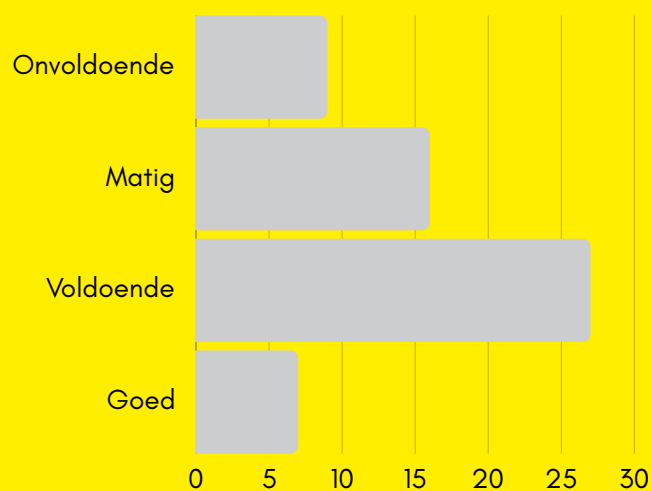
7 Kennispartner

In hoeverre wordt uw kennis op het gebied van armoede benut?

Door de gemeente Leeuwarden



Door andere organisaties



“Heeft u kennis van en/of persoonlijke ervaring met inwoners die armoedeproblematiek ervaren? In hoeverre denkt u dat u een relevante kennispartner bent op dit onderwerp?”

Relevante kennispartner	totaal	school	cultuur	sport	ms org	uitvoerder
Niet echt relevant	34%	32%	50%	57%	25%	34%
Enigszins relevant	40%	50%	44%	25%	42%	40%
Zeer relevant	26%	18%	6%	18%	33%	26%

Een **kwart** van de organisaties beschouwt zichzelf als een zeer relevante kennispartner (30 organisaties). Nog eens **40%** (47) als een enigszins relevante kennispartner

Maatschappelijke organisaties en uitvoerders beschouwen zich **vaker** als relevante kennispartner. Maar ook tweederde van de scholen vindt zichzelf meer of minder relevant als kennispartner.

REKENKAMER LEEUWARDEN

FACTSHEET 4



REKENKAMER LEEUWARDEN

MEI 2024

BELEVINGSONDERZOEK
LEEUWARDEN



VERANTWOORDING BELEVINGSONDERZOEK

De populatie voor het onderzoek bestond uit inwoners van de gemeente Leeuwarden die in 2022 de energietoeslag hebben ontvangen en een inkomen hadden van maximaal 125%. De populatie bestond uit 11.389 inwoners. Van deze inwoners had 56% een bijstandsuitkering in 2022, 44% had een ander inkomen, waaronder AOW.

De gemeente Leeuwarden heeft een gestratificeerde steekproef aangeleverd: 58 adressen met telefoonnummers van bijstandsgerechtigden en 30 adressen van niet-bijstandsgerechtigden. De inwoners hebben een aankondigingsbrief ontvangen van de rekenkamer. De brief leidde tot 2 afmeldingen voor het onderzoek. Tijdens het bellen hebben nog 8 inwoners medewerking geweigerd. Elk nummer is minimaal 1 keer gebeld. In totaal zijn 20 bijstandsgerechtigden en 10 niet-bijstandsgerechtigden geïnterviewd, een responspercentage van 75% van de bereikte inwoners (zie tabel hiernaast).

De rekenkamer heeft gestructureerde interviews afgenomen. Er was een belscript met gesloten vragen en open vragen. De interviews duurden gemiddeld ruim een half uur.

Opbouw respons	Aantal
Totaal bestand	88
Geweigerd brief	2
Geweigerd telefonisch	8
Onbruikbaar nummer	19
Adressen over (min. 1 poging)	29
Totaal bereikt	40
Respons bijstandsgerechtigde	20
Respons niet-bijstandsgerechtigde	10



INHOUDSOPGAVE

1

Armoedebeleving

2

Bekendheid regelingen

3

Hulp bij aanvragen

4

Tevredenheid aanvragen

5

Tevredenheid contact

6

Gebruik regelingen

7

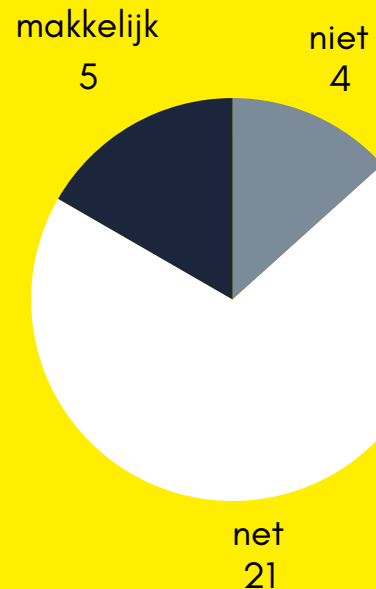
Kindregelingen



1 Armoedebeleving



"U heeft de energietoeslag ontvangen, dus uw inkomen was in 2022 niet heel hoog. In hoeverre is uw lage inkomen een probleem voor uw huishouden, heeft u moeite om rond te komen?"



21 van de 30 ondervraagde inwoners (70%) kunnen net rondkomen, 4 kunnen niet rondkomen.

van schulden af korting op voedsel
meer voorzieningen meer informatie en
voor studenten duidelijkheid regelingen
drempel eigen en toeslagen
vermogen omhoog uitkeringen
meer participatie moeten omhoog
meer maatwerk

"Wat heeft u nodig om beter te kunnen rondkomen?"

"Wat verwacht u dat de gemeente voor u kan doen op het gebied van rondkomen en geld?"

beter informeren en faciliteren
meer culturele activiteiten
meer maatwerk
vrijwilligerswerk meer waarderen
energietoeslag is super mooi
meer helpen bij participeren

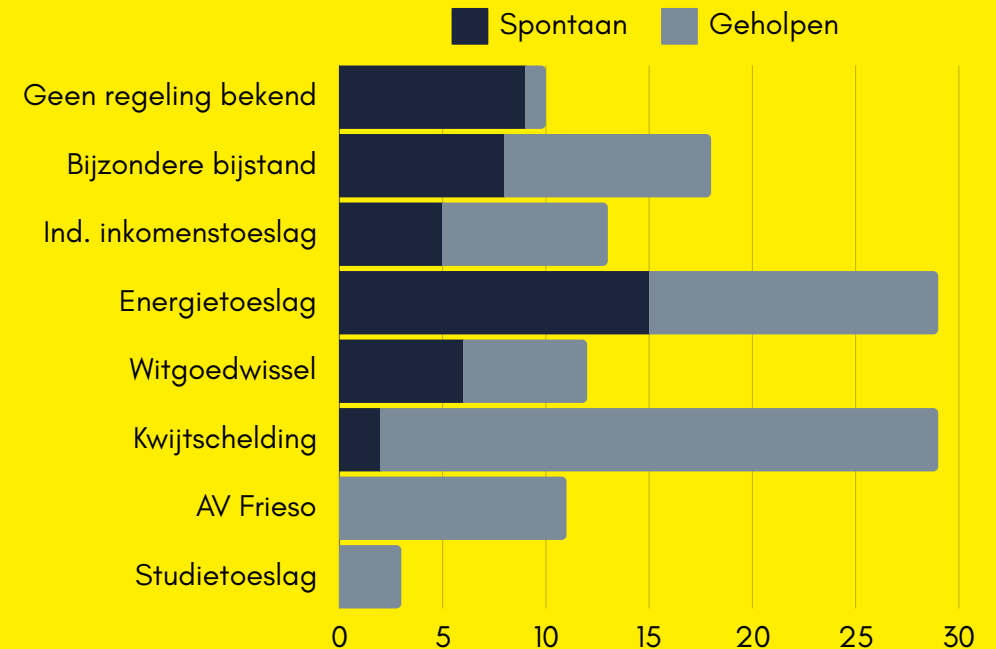
"Het armoedebeleid van de gemeente Leeuwarden bestaat voor een belangrijk deel uit de regelingen. In hoeverre zijn dit soort regelingen nou een oplossing voor uw dagelijkse uitdagingen op het gebied van rondkomen en geld?"

De meerderheid (18) zegt dat de miniregelingen een beetje bijdragen als oplossing om rond te komen en (9) dat de regelingen veel bijdragen.

2 Bekendheid regelingen en voorzieningenwijzer



"De gemeente heeft regelingen waar inwoners met een laag inkomen gebruik van kunnen maken. Weet u welke regelingen er zijn, kunt u deze regelingen noemen?"



De meeste inwoners konden de energietoeslag spontaan benoemen.



9 inwoners konden spontaan geen regeling benoemen.

2 Bekendheid regelingen en voorzieningenwijzer



Bekendheid regelingen bij de inwoners

"Hoe wist u dat deze regelingen er zijn?"

via de gemeente / consultant werk of inkomen, andere medewerker	8
zelf opgezocht op de website van de gemeente	11
via vrienden, familie, bekenden	8
via wijkteam / dorpenteam	3
via buurt- of dorpskamers, vrijwilligers	4
via krantjes, advertenties, berichten op socials	6
inwoners die bekend zijn met één of meerdere regelingen	29

Bekendheid en gebruik voorzieningenwijzer

Van de **30** ondervraagde inwoners kennen **5** personen de voorzieningenwijzer waarvan **2** personen de voorzieningenwijzer gebruikt hebben. De **3** personen die de voorzieningenwijzer wel kennen, maar niet gebruiken, geven aan dat ze toch geen recht hebben op de regelingen.



Een derde van de inwoners is bekend met deze regelingen, omdat ze het zelf hebben opgezocht via de gemeentelijke website.

3 (Hulp bij) aanvragen



Als de inwoner niet zelf een aanvraag doet, regelt meestal de bewindvoerder de aanvragen.



Als een inwoner hulp vraagt bij het aanvragen dan regelt meestal een professionele hulpverlener de aanvragen.

Hulp of geen hulp bij regelingen

24 inwoners hebben aangegeven regelingen te hebben aangevraagd.

15 inwoners hebben geen hulp gekregen

9 inwoners hebben hulp gevraagd bij het aanvragen van de regelingen

Regelingen aanvragen

- De helft van de ondervraagde inwoners heeft in de afgelopen jaren de regelingen zelf aangevraagd, zonder hulp van buitenaf.
- Van de overige (15) inwoners hebben er **8** de aanvraag niet zelf gedaan en hebben **7** hulp gezocht bij het aanvragen.

Hulp gevraagd bij:

- Bewindvoerder (1)
- familie, vrienden, bekenden (privé) (2)
- hulpverlener van wijkteam/ Amaryllis/ begeleider, andere professionele hulpverlener (2)
- Vrijwilliger bij buurt- of dorpskamer/ Humanitas/ Buurtservicepunten/ andere vrijwilliger (1)
- Iemand anders, namelijk: (3)



4 Tevredenheid aanvragen



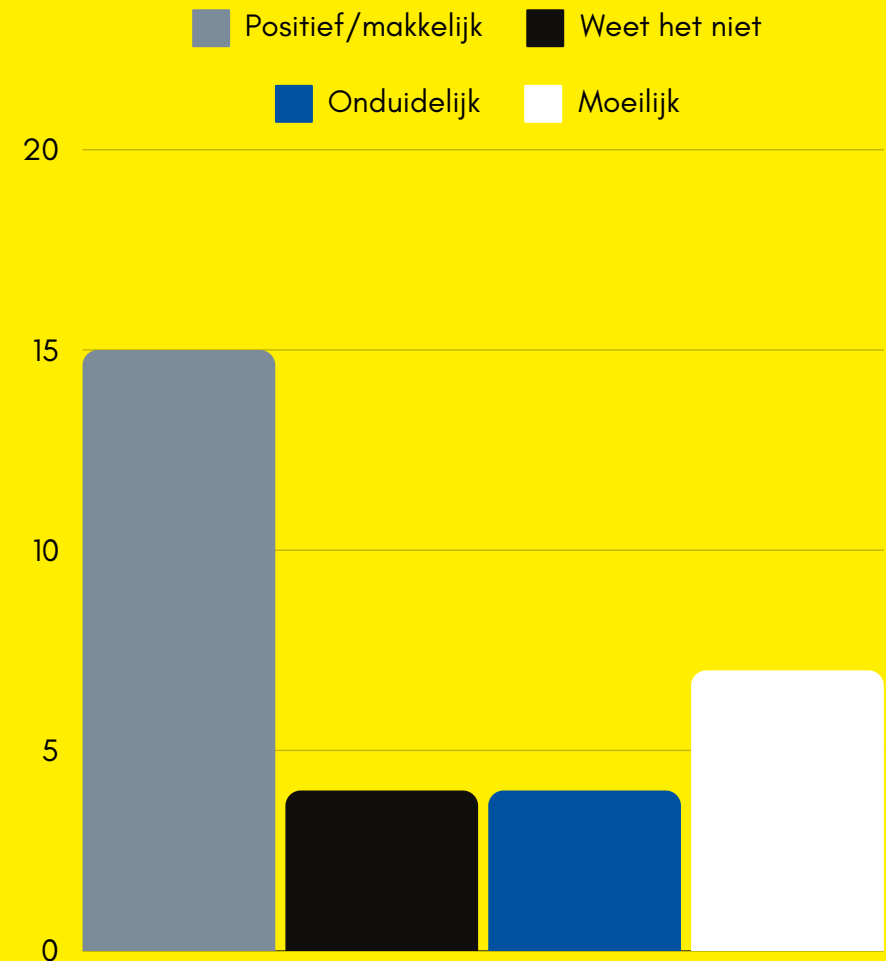
Aan de inwoners die één of meerdere regelingen hebben aangevraagd in de afgelopen 3 jaar is de volgende (open) vraag gesteld: *“Hoe verliep het aanvragen van de regelingen in het algemeen, ging dat gemakkelijk of eerder moeilijk en waar kwam dat dan door?”* De antwoorden zijn verwerkt in vier kwalificaties: Positief/makkelijk - weet het niet- onduidelijk - moeilijk.

Over het algemeen is men positief over het proces van aanvragen van de regelingen; 50% van de ondervraagde inwoners geeft aan tevreden te zijn over het proces van aanvragen.

Van de ondervraagde inwoners die aangeven niet te weten (4) hoe het proces is verlopen, geven ze aan dat dit komt omdat het voor hun geregeld wordt (bijv. door de bewindvoerder).

4 inwoners vinden het aanvragen onduidelijk of snappen het proces niet goed, bijvoorbeeld de vele wijzigingen. Kwijtschelding gemeentelijke belastingen wordt het vaakst genoemd als ingewikkelde regeling om aan te vragen.

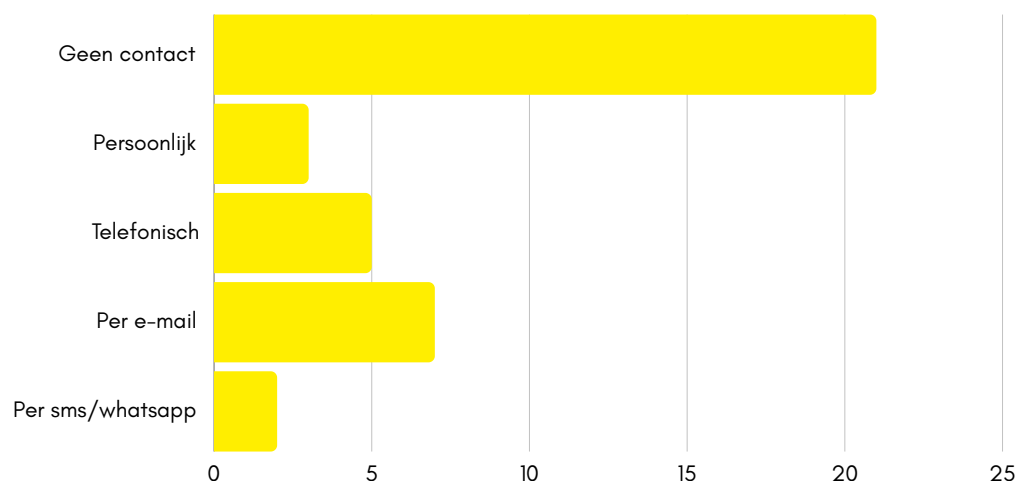
7 inwoners vinden het proces van aanvragen moeilijk; het verliep moeizaam en/of te lang door veel papieren / rompslomp, het proces was ingewikkeld.



5 Contact



Contact bij aanvragen regelingen



Van de **30** inwoners hadden **9** contact met de gemeente. Dit was persoonlijk, telefonisch, per e-mail, en/of per sms/whatsapp

Kwaliteit contact

niet snel gereageerd, bij het bellen steeds moeten uitleggen waarom ik bel c.q. ongemakkelijk

Negatief (2)

aardig, keurig, ligt aan de persoon die je helpt, netjes en duidelijk, vindbaarheid is prima, behulpzaam

Positief (6)

was toen depressief, weet het niet meer

Weet niet (1)

6 Gebruik en niet-gebruik regelingen



De gemeente biedt zeven regelingen aan.

Aan de inwoners is het volgende gevraagd:

“Kunt u per regeling zeggen:

- of u wel eens van die regeling heeft gehoord en
- of u deze regeling in de afgelopen 3 jaar wel eens heeft gebruikt?”

Regeling	Kent de inwoner	Waarvan gebruikt	Kent wel, niet gebruikt
Bijzondere bijstand	18	11	6
inkomenstoeslag	13	7	4
studietoeslag	3	1	0
AV Frieso	11	5	3
energietoeslag	29	29	0
witgoedwissel	11	5	6
kwijtschelding	29	18	10

6 Niet-gebruik regelingen



Redenen niet-gebruik regeling

"Vertrouwen geschaad door negatieve ervaringen"

"Wil het zelf doen"

"Negatieve ervaring doordat de deur is dichtgehouden"

"Ik heb geen recht "

Niet-gebruik bijzondere bijstand:

Niet-gebruik Kwijtschelding gemeentelijke belasting:

De complexiteit van de regeling, de continue wijzigingen en te veel gedoe. Daarnaast weten inwoners niet of zij recht hebben op kwijtschelding.

"Ik heb geen recht "

"Al aangeschaft of van familie gekregen en wist niet van deze regeling"

Niet-gebruik Witgoedwissel:

"Woonzaam op een woonboot, dus geen recht op"

"Dacht niet in aanmerking te komen"

"Ik heb geen recht"

Niet-gebruik ind inkomenstoeslag:

"Wist niet wat de regeling inhield"

"Premie te hoog"

"Nooit op gewezen"

Niet-gebruik AV-Frieso:

7 Kindregelingen



Bekendheid Kindregelingen

Van de **30** ondervraagde inwoners hadden **5** personen kinderen in de leeftijd van 4 t/m 17 jaar in 2022.

Van de ondervraagde inwoners met kinderen (**5**) kennen allen Stichting Leergeld en kennen **4** het Jeugdfonds Sport en Cultuur.

Gebruik-geen gebruik

1 van de ondervraagden geeft als reden voor niet-gebruik Stichting Leergeld aan te denken daar wel recht op te hebben, maar het moeilijk te vinden om het aan te vragen of om daar hulp bij te vragen.

Van de **5** die de Stichting Leergeld kennen, hebben **2** geen gebruik gemaakt en **3** wel gebruik gemaakt. **3** van de **4** inwoners die het Jeugdfonds kennen, hebben er gebruik van gemaakt

Proces & Contact

- Bij zowel de aanvragen bij Stichting Leergeld als bij het Jeugdfonds was bij **2** van de **3** gevallen geen contact bij de aanvraag en in **1** geval was er naar tevredenheid contact per e-mail.
- Van de **3** geven **2** aan heel tevreden te zijn over het proces van aanvragen en afhandeling bij zowel Stichting Leergeld als het Jeugdfonds.
- **1** respondent vond het aanvraagproces bij Stichting Leergeld en bij het Jeugdfonds een heel gedoe (zie tekstballon).

"Dat vind ik vaak een heel gedoe. Je moet ieder jaar weer die bankafschriften tonen, dat vind ik echt een gedoe."

"Ook prima. Gewoon volgens de procedure."

"Heel gemakkelijk. Ideaal!"

