Rekenkamer West-Twente

Datum: 7 maart 2022

Geachte raadsleden,

De Rekenkamer West-Twente heeft het minimabeleid in de gemeente Twenterand onderzocht. In dit onderzoek is er onderzocht in welke mate het gevoerde minimabeleid doelmatig is en welke verbetermogelijkheden er zijn voor de gemeente.

In deze rekenkamerbrief presenteert de Rekenkamer West-Twente de resultaten. Met deze brief willen we inzicht bieden in het minimabeleid in de gemeente. Dit onderzoek draagt daarmee bij aan het maken van heldere beleidskeuzes en de verbetering van het bestaande beleid. Deze brief bevat de onderzoeksbevindingen ten aanzien van de doelstellingen van de gemeente, de huidige stand van zaken en aandachtspunten voor toekomstig beleid. Informatie over dit onderzoek zelf zoals doelstelling, vraagstelling en verantwoording is opgenomen als bijlage bij deze brief (aangehecht).

Doelstellingen, ambities en beleid

De gemeente Twenterand heeft een aantal ambities en doelstellingen vastgesteld ten aanzien van het minimabeleid. Deze ambities en doelstellingen zijn uitgewerkt in het coalitieakkoord 2018-2022 en de Integrale Beleidsnota Sociaal Domein 2019-2022. Daarnaast krijgen de ambities ten aanzien van de omgang met schulden een verdere uitwerking in de Agenda schuldenaanpak.

Coalitieakkoord 2018 – 2022: Armoedebestrijding, schuldenproblematiek en participatie

In het coalitieakkoord zijn enkele doelstellingen geformuleerd die betrekking hebben op het minimabeleid.

- **Een actief beleid tegen armoede onder kinderen:** Om te zorgen dat alle kinderen deel kunnen nemen aan onderwijs, sport en cultuur wil men dat de gemeente zich inzet zodat zij alle kinderen bereikt die recht hebben op (financiële) ondersteuning.[1]
- **De gemeente zet in op het terugdringen van schulden:** Om te zorgen dat alle inwoners in voldoende mate kunnen participeren in de samenleving zet de gemeente in op het voorkomen en terugdringen van schuldenproblematiek. Daarbij wil de gemeente de samenwerking zoeken met verschillende betrokken partners, waaronder het Gemeentelijk Belasting Kantoor (GBT).[2]
- **Zorgen voor toegankelijke ondersteuning:** Men wil zorgen dat er een goede toegang is voor het aanvragen van ondersteuning en hulp. Om daarvoor te zorgen moet de gemeente voldoende toegerust personeel inzetten.[3]

Integrale Beleidsnota Sociaal Domein 2019-2022: de basis is op orde maar preventie en toegankelijkheid verdienen aandacht

In 2018 heeft de gemeente de Integrale Beleidsnota Sociaal Domein 2019-2022 vastgesteld. In deze beleidsnota geeft de gemeente haar visie op het sociaal domein, formuleert verschillende ambities en koppelt die aan concrete doelstellingen.

De integrale beleidsnota sociaal domein start ten aanzien van het minimabeleid met de constatering dat het probleem van armoede een grote impact heeft op het welbevinden en het gedrag van mensen. Aangezien er landelijk ongeveer 378.000 kinderen in armoede leven staat armoedebestrijding onder kinderen hoog op de landelijke agenda en krijgen gemeenten geld om extra ondersteuning te kunnen bieden. In de gemeente Twenterand is er een bovengemiddeld hoog percentage van inwoners met een laag inkomen. De praktijk leert dat er aanzienlijke problemen zijn in huishoudens die gebukt gaan onder financiële krapte.[4]

---

[1] Addendum bij het coalitieakkoord van 05-06-2018.
[2] Addendum bij het coalitieakkoord van 05-06-2018.
[3] Coalitieakkoord 2018-2022 Kernachtig & veranderd Twenterand, p.8.
[4] Integrale Beleidsnota Sociaal Domein 2019-2022, p.31.

Om de problematiek die voortkomt uit de slechte financiële positie van sommige inwoners tegen te gaan wil de gemeente drie dingen doen:

- **Zorgen voor een laagdrempelige toegang tot voorzieningen en regelingen:** De basis voor financiële ondersteuning in de gemeente is op orde, zo stelt de beleidsnota.[5] Belangrijk is daarom om te zorgen voor een laagdrempelige toegang tot de voorzieningen en een gemakkelijk overzicht van het aanbod van regelingen in de gemeente. De gemeente formuleert daarom het voornemen om te experimenteren met de toegang tot de regelingen zodat er eenvoudiger gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden. Daarmee zet de gemeente in op een meer *outreachende* aanpak. Belangrijk daarbij is het bieden van een eenvoudig overzicht van de voorzieningen en regelingen die in de gemeente worden aangeboden.

- **Koppeling tussen de verschillende regelingen:** Naast de door de gemeente geboden ondersteuning zijn er ook stichtingen met vrijwilligers die ondersteuning bieden voor inwoners. De ambitie van de gemeente is om deze twee vormen van ondersteuning meer aan elkaar te koppelen.

- **Preventieve aanpak onder jongeren:** De gemeente wil voorkomen dat kinderen opgroeien in armoede en op die manier minder mogelijkheden hebben om zichzelf te ontwikkelen. De ontwikkeling van kinderen in armoede blijft fysiek, emotioneel, cognitief of sociaal vlak vaak achter bij kinderen die wel de financiële middelen hebben om zich te ontwikkelen. De gemeente wil daarom inzetten op een preventieve aanpak door jongeren beter voor te bereiden op financiële uitdagingen. De samenwerking met scholen, bedrijven en het verenigingsleven is daarbij van belang.

Agenda schuldenaanpak: specifieke aandacht voor schulden

Naast het coalitieakkoord en de integrale beleidsnota sociaal domein die zich meer richten op het algemene minimabeleid, kent de gemeente de in 2020 opgestelde Agenda schuldenaanpak waarin de ambities ten aanzien van de schuldenaanpak uitgewerkt worden. Als het gaat om schulden richt de gemeente zich op preventie, samenwerking met ketenpartners, laagdrempeligheid van hulpverlening, het bieden van perspectief, onderwijs en een outreachende aanpak.[6]

Om die aanpak te realiseren wil de gemeente het volgende:[7]

- **Meldpunt Schulden:** Er moet een betere zichtbaarheid van het meldpunt schulden komen door een duidelijke communicatie.
- **Datagericht werken:** In het bestrijden van schulden moet er een meer datagerichte aanpak komen waarin betalingsachterstanden signalen zijn voor de gemeente.
- **Doelgroepgerichte preventie:** in preventie moet het beleid zich richten op jongeren, statushouders en menen in scheiding.
- **Afkopen van schulden:** Er moet onderzocht worden of het mogelijk is om te werken met een saneringskrediet voorafgaand aan schuldbemiddeling. De Stadsbank kan dan een saneringskrediet verstrekken waarmee schulden kunnen worden afgekocht. Op die manier blijft er maar één schuldeiser over.
- **Intensivering samenwerking ketenpartners:** De gemeente wil met beschermingsbewindvoerders afspraken maken over de in- en uitstroom van het bewind en het aanvragen van bijzondere bijstand. Deze afspraken moeten worden vastgelegd in een convenant.
- **Budgetbeheer aanbod uitbreiden:** De gemeente wil onderzoeken of het budgetbeheer uitgebreid kan worden.
- **Doorontwikkeling vroegsignalering:** Bij twee of meer signalen van de convenantpartners over betalingsachterstand gaat de gemeente op huisbezoek.
- **Financieel preventiemedewerker:** Per juni 2020 start een financieel preventiemedewerker in de gemeente.
- **Mobility Mentoring:** De gemeente neemt deel aan de regionale werkgroep mobility mentoring om te onderzoeken hoe mobility mentoring kan worden toegepast.[8]

[5] Integrale Beleidsnota Sociaal Domein 2019-2022, p.32.
[6] Agenda schuldenaanpak.
[7] Agenda schuldenaanpak.
[8] Mobility mentoring is een aanpak waarin inzichten uit de hersenwetenschap worden toegepast op armoede- en schuldenbeleid.

Regelingen in de gemeente

Regelingen

De gemeente kent verschillende regelingen op het gebied van minimabeleid:[9]

- **Het schoolpakket:** het schoolpakket vormt een financiële ondersteuning van school gerelateerde kosten voor kinderen tot 18 jaar uit gezinnen met een inkomen tot 120 procent van de bijstandsnorm. Deze regeling dekt kosten voor lesmateriaal, het vervoer naar school of andere aan het volgen van onderwijs verbonden kosten. Voor kinderen op het voortgezet onderwijs is de bijdrage uit deze regeling 180 euro per jaar en voor een kind op het middelbaar beroepsonderwijs 200 euro per jaar. Eenmalig stelt de regeling daarnaast maximaal 350 euro ter beschikking voor een fiets wanneer een kind de overstap maakt van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs.
- **Meedoen regeling:** de meedoen regeling is een regeling die zich richt op het mogelijk maken van sportieve, culturele of educatieve activiteiten voor kinderen uit een gezin tot 110 procent van de bijstandsnorm. Elk kind kan 100 euro per jaar krijgen bij het inleveren van een bonnetje voor een aan sport, cultuur of educatie gerelateerde activiteit.
- **Jeugdsport- en cultuurfonds:** deze regeling stelt een financiële bijdrage ter beschikking voor het doen van sport en cultuur gerelateerde activiteiten door kinderen van 6 tot 18 jaar. Voorwaarde is dat de kinderen uit een gezin komen met een inkomen van maximaal 120 procent van de bijstandsnorm. In dat geval stelt de regeling 450 euro per jaar beschikbaar.
- **Gemeentepolis**: de gemeente biedt voor inwoners met een inkomen tot 120 procent van de bijstandsnorm een collectieve ziektekostenpolis aan. Door de bijdrage van de gemeente is de premie van deze polis lager dan gebruikelijk.
- **Individuele inkomenstoeslag**: de individuele inkomenstoeslag is een regeling voor inkomensondersteuning van inwoners die drie jaar lang een inkomen hadden van maximaal 110 procent van de bijstandsnorm en geen uitzicht op een betering van het inkomen hebben. Deze toeslag is vrij besteedbaar en de hoogte is afhankelijk van de huishoudenssamenstelling.
- **Individuele studietoeslag**: de individuele studietoeslag biedt scholieren en studenten die naast hun studie niet kunnen werken door lichamelijke of psychische beperkingen een financiële ondersteuning van 300 euro per maand.
- **Bijzondere bijstand:** de bijzondere bijstand zorgt voor een vergoeding van noodzakelijke kosten die niet vanuit het eigen inkomen voldaan kunnen worden en voortkomen uit bijzondere omstandigheden.

Van de bovengenoemde regelingen kennen de laatste drie regelingen een wettelijke verplichting met beleidsvrijheid voor de gemeente. De regelingen voor individuele inkomenstoeslag en studietoeslag kennen een zeer beperkte beleidsvrijheid. De wettelijke verplichting voor de regeling van bijzondere bijstand kent meer beleidsvrijheid. De gemeente gaat ruimhartig om met de ruimte die er is binnen de wettelijke verplichting. Een voorbeeld hiervan is dat inwoners bij de regeling voor bijzondere bijstand bijvoorbeeld ook een vergoeding voor duurzame gebruiksartikelen ontvangen. Hiermee voert de gemeente een ruimer dan strikt wettelijk noodzakelijk beleid.

Samenwerking met externe partners

Naast de regelingen van de gemeente zijn er regelingen beschikbaar voor inwoners vanuit organisaties waar de gemeente een samenwerkingsrelatie mee heeft. De stichtingen Manna, BOOT, Urgente Noden en Leergeld zijn vier stichtingen die mede op basis van de subsidie die zij ontvangen van de gemeente financiële regelingen bieden aan inwoners in Twenterand.[10] De stichting Manna richt zich op voedselpakketten, de stichting BOOT op beginnende schulden, de stichting Urgente Noden op het vergoeden van onvoorziene kosten bij urgente nood en de stichting Leergeld richt zich op het vergoeden van kosten voor schoolgaande kinderen.

[9] Notitie stelpost minimabeleid begroting 2021.
[10] Notitie stelpost minimabeleid begroting 2021.

Casus Het schoolpakket

Doelen en omvang van het schoolpakket

Zoals in de bespreking van de verschillende minimaregelingen genoemd is het schoolpakket een financiële ondersteuning van school gerelateerde kosten voor kinderen tot 18 jaar uit gezinnen met een inkomen tot 120 procent van de bijstandsnorm. Door te voorzien in een ondersteuning van deze kosten wil de gemeente zorgen dat kinderen en jongeren naar school kunnen gaan, kunnen participeren in de samenleving, een opleiding kunnen volgen zodat zij meer kans maken op de arbeidsmarkt en daarbij geen hinder ondervinden van een gebrek aan financiële middelen.[11]

Vanaf halverwege 2020 zijn het Schoolpakket en de Meedoen regeling gecombineerd tot één aanvraag. Het is daardoor niet mogelijk om een separate weergave te geven van de omvang van het schoolpakket. In de onderstaande tabel zijn daarom de aanvragen van de Meedoen regeling en het Schoolpakket gegeven. Wel zijn de uitgaven van beide regeling gescheiden weergegeven. De ontwikkeling in tabel 1 laat zien dat er in 2020 ten opzichte van 2018 een flinke groei is van de omvang van het schoolpakket. Het zou goed zijn om deze ontwikkeling naast de ontwikkeling van de andere regelingen te leggen zodat er naar samenhang gekeken kan worden.

Tabel 1.

	2018	2019	2020	2021
Aantal aanvragen minimaregeling (meedoen regeling + schoolpakket)	481	502	522	425
Uitgaven minimaregelingen	€ 91.782	€ 87.547	€ 80.083	€ 74.229
Uitgaven meedoen regeling	€ 71.590	€ 70.553	€ 65.743	€ 58.650
Uitgaven schoolpakket	€ 20.192	€ 16.994	€ 14.340	€ 15.579
Aantal kinderen geholpen door het schoolpakket	60	79	95	n.n.b.

Aandachtspunten voor de doelmatigheid en effectiviteit minimabeleid

De gemeente Twenterand kent veel verschillende minimaregelingen. Uit ons onderzoek blijkt dat er binnen de gemeente genoeg budget is voor minimabeleid binnen de gemeentelijke ambities. Wel wordt in gesprekken aangegeven dat een meer integrale aansturing vanuit de gemeente gewenst is in de samenwerking met de externe samenwerkingspartners. Andere constateringen zijn dat de verschillende regelingen met elkaar overlappen, dat de toegang laagdrempeliger georganiseerd kan worden en dat er meer inzet op preventie nodig is. Deze signalen komen grotendeels overeen met de ambities zoals die in de *Integrale Beleidsnota Sociaal Domein 2019-2022* en de Agenda schuldenaanpak geformuleerd worden. Dit laat zien dat deze ambities nog niet naar tevredenheid zijn gerealiseerd.

Overlap verschillende regelingen

Vanuit het coalitieakkoord is de ambitie aangegeven om een actief beleid tegen armoede onder kinderen te voeren, zodat alle kinderen deel kunnen nemen aan onderwijs, sport en cultuur. De gemeente wil alle kinderen bereiken die recht het hebben op (financiële) ondersteuning.[12] Om de participatie in onderwijs, sport en cultuur ook voor kinderen en jongeren uit armere gezinnen mogelijk te maken, zijn er in de gemeente de Meedoen-regeling, het Schoolpakket, het Jeugdsport en -cultuurfonds en de stichting Leergeld. Deze drie regelingen en de externe samenwerkingspartner Stichting Leergeld richten zich alle vier op de financiële ondersteuning van (ouders van) kinderen. In de gevoerde gesprekken geven de gesprekspartners aan dat er een sterke onderlinge samenhang bestaat tussen deze vier regelingen. In de praktijk blijkt dat als de ene regeling meer aanvragen heeft, dan heeft de andere regeling er minder. Stichting Leergeld vult soms het geld aan dat inwoners via het schoolpakket krijgen, wanneer aanvragers niet alle benodigde financiële middelen kunnen krijgen via deze regeling. Ook is het voorbeeld naar voren gebracht dat aanvragen bij Stichting Leergeld ten koste gaan van het aantal aanvragen bij de andere regelingen en andersom. De gemeente, de door de gemeente gesubsidieerde samenwerkingspartners en de verschillende regelingen staan hierdoor veeleer in een 'concurrentiepositie' ten opzichte van elkaar, in plaats van dat ze elkaar versterken. Om te zorgen voor een doelmatig en effectief minimabeleid is het belangrijk om goed te kijken naar de verschillende regelingen en of

[11] https://www.twenterand.nl/schoolpakket-20212022; interviews.
[12] Addendum bij het coalitieakkoord van 05-06-2018.

die zich niet te veel op dezelfde ondersteuning richten. Wanneer regelingen zich te veel op dezelfde doelgroepen richten is dat verwarrend voor inwoners. Het samenvoegen van de aanvraag voor de Meedoen regeling en het Schoolpakket sinds halverwege 2020 is daarom een stap in de goede richting.

Samenwerking met externe samenwerkingspartners

In ons onderzoek komt ook naar voren dat er behoefte is aan meer regie vanuit de gemeente. Om te voorkomen dat de samenwerkingspartners of gemeente tegenover elkaar komen te staan moet de gemeente een meer centrale rol gaan spelen. Inwoners kunnen dan bij de gemeente aankloppen voor hulp en de gemeente kan daarmee de hulpvraag van de inwoner meer centraal stellen. De gemeente kan vanuit deze vraag bekijken welke hulp er nodig is en verwijzen naar de juiste regeling. Op die manier heeft de gemeente het overzicht over de verschillende aanvragen bij de regelingen en kan de gemeente op een meer integrale manier ondersteuning bieden. Dit overzicht is nu onvoldoende tot niet aanwezig in de gemeente.

Laagdrempelige toegang

Wanneer de gemeente meer regie voert ten aanzien van de regelingen en samenwerkingspartners is er voor inwoners één duidelijk punt om (financiële) ondersteuning te vragen. Hierdoor kan de gemeente zorgen voor een laagdrempelige toegang om hulp te vragen. De gesprekspartners in dit onderzoek geven aan dat het voor de effectiviteit van het minimabeleid goed zou zijn om te werken aan laagdrempeliger toegankelijkheid. Twenterand kent een sterk gemeenschapsgevoel en inwoners schamen zich soms om hulp te vragen bij de gemeente. De gemeente kan voor een lagere drempel zorgen, zo kwam geven de gesprekspartners aan, door één loket in te richten waar inwoners kunnen aankloppen voor financiële ondersteuning.

Inzet op preventie

Een sterkere regierol van de gemeente ten aanzien van de minimaregelingen maakt het ook mogelijk om meer in te zetten op preventie. Gesprekspartners zeggen namelijk dat de effectiviteit van het minimabeleid vergroot kan worden door meer inzet op preventie. Er is in de gemeente sprake van armoede die ouders via gedrag en gewoonten doorgeven aan een volgende generaties. De huidige minimaregelingen geven financiële ondersteuning als inwoners te weinig financiële middelen hebben. Op de lange termijn zou de effectiviteit van de regelingen kunnen toenemen wanneer ze onderdeel zijn van een meer integrale aanpak waarin er ook aandacht is voor bijvoorbeeld gedragsverandering.

Monitoring en inzicht

In de uitvoering van het onderzoek is het de onderzoekers opgevallen dat er relatief weinig cijfers en overzichten van het gebruik van de minimaregelingen beschikbaar zijn binnen de gemeente. Zo ontbreken overzichten van aantallen aanvragen, aantallen toekenningen en een inschatting van hoeveel inwoners voldoen aan de voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de regelingen. Hierdoor bestaat het risico dat de gemeente (te) weinig zicht heeft op de doelmatige en effectieve inzet van de minimaregelingen.

Tot slot

Met deze rekenkamerbrief nodigt de Rekenkamer West-Twente de gemeenteraad uit om zich uit te spreken over bovenstaande aandachtspunten en indien gewenst deze over te nemen of mee te geven aan het college. Het advies voor de raad is om het minimabeleid te blijven volgen en het college te vragen om jaarlijks een actualisatie te geven van de stand van zaken. Op die manier blijft de raad op de hoogte van de ontwikkelingen rond het minimabeleid.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamer West-Twente,

Carlo van Dijk

Rekenkamerdirecteur

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Doelstelling en aard onderzoek

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer West-Twente de raad inzicht bieden in doeltreffendheid en effectiviteit van de minimaregelingen in de gemeente Twenterand. Dit onderzoek geeft inzicht in de doelstellingen van de gemeente, de uitvoering van de minimaregelingen en de mogelijkheden tot verbetering.

Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek is de volgende:

> ***Hoe doeltreffendheid en effectiviteit zijn de in de gemeente Twenterand actieve minimaregelingen?***

Om de hoofdvraag te beantwoorden is gebruikgemaakt van vier deelvragen:

1. Welke doelen heeft de gemeente op het gebied van minimabeleid?
2. Welke minimaregelingen kent de gemeente Twenterand?
3. Wat zijn de doelen van de regeling Schoolpakket en wat is de omvang van de regeling?
4. Worden de doelen van de regeling Schoolpakket behaald en waarom wel/ niet?

Onderzoeksverantwoording

De onderzoekers van Necker van Naem voerden hun werkzaamheden uit in november en december 2021. Op 8 maart 2022 is de rekenkamerbrief verstuurd naar de griffie ter attentie van de gemeenteraad.

De onderzoekwerkzaamheden bestonden uit een documentanalyse van de door de gemeente aangeleverde documentatie en voeren van gesprekken met de betrokkenen binnen en buiten de gemeente. De documentanalyse vormde het beginpunt voor het onderzoek. Aan de hand daarvan zijn er gesprekken gevoerd met beleidsmedewerker de heer J.W. Meijberg van de gemeente Twenterand en de heren C. Buursen en J. Hooiveld van de stichting Leergeld. Deze gesprekken vonden plaats op respectievelijk 15 en 16 december 2021.

Zoals aangegeven in de brief was het voor de gemeente niet mogelijk om de informatie aan te leveren waarmee antwoord gegeven kon worden op vraag 3 en 4. Op deze vragen geeft de rekenkamerbrief daardoor maar in beperkte mate antwoord. In plaats daarvan is er gekozen om een beeld te schetsen van het geheel van de regelingen en op basis daarvan een aantal aanbevelingen te formuleren.