

Bestuurlijke nota Inkomensbeleid Westerkwartier

Inleiding op het onderzoek

In de gemeente Westerkwartier leeft bijna 1 op de 10 huishoudens (9,4%) met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum – de grens waarbinnen veel gemeentelijke regelingen toegankelijk zijn. Dit aandeel ligt onder het landelijke gemiddelde, net als het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering (2,8%) of een inkomen onder 101% van het sociaal minimum (4,4%). Ook het percentage kinderen in armoede is lager dan gemiddeld, maar blijft met 900 kinderen (6,9%) nog altijd aanzienlijk. Opvallend is dat dit cijfer sinds 2020 vrijwel gelijk is gebleven, terwijl het landelijk is gedaald. Er zijn zorgen over groepen inwoners die meer risico lopen op leven met een inkomen op of onder het sociaal minimum: alleenstaanden, eenoudergezinnen, jongeren en zzp-ers. Daarbij komt nog de groep inwoners met schulden. Gemeenten hebben hierin een belangrijke taak.

Het armoedebeleid is recent opnieuw vastgesteld. Dit onderzoek gaat in op twee onderdelen van het armoedebeleid: de taakvelden inkomensregelingen en participatieregelingen. Daarvoor is gekozen, omdat de raad van de gemeente Westerkwartier rond de herindeling gekozen heeft voor een ruimhartiger invulling van deze regelingen. De eerste effecten daarvan zouden nu zichtbaar moeten zijn. Daarom onderzoekt de Rekenkamer of de inspanningen van de gemeente voor deze groep inwoners in de afgelopen jaren geleid hebben tot de gewenste resultaten. Het gaat dus nadrukkelijk niet om de effecten van het armoedebeleid in brede zin, maar om de doeltreffendheid van het inkomensbeleid van de gemeente Westerkwartier.

Het onderzoek heeft informatie opgeleverd over het inkomensbeleid, de uitvoeringspraktijk en de mate waarin de doelen van het beleid worden bereikt. Daarnaast is geanalyseerd of de gemeente voldoende gebruik maakt van de beschikbare fondsen. Ook is onderzocht op welke manier de raad op de hoogte wordt gehouden.

Op basis van dit onderzoek formuleert de Rekenkamer de volgende aanbevelingen voor de raad:

1. Verzoek het college te blijven investeren in het Armoedepact als plek voor het komen tot gezamenlijke doelen met netwerkpartners, samen leren van praktijkervaringen en onderlinge afstemming, door structurele inzet van een beleidsmedewerker.
2. Houd vast aan de gekozen koers in het inkomensbeleid en de -uitvoering in het sterke netwerk van medewerkers en partners.
3. Verzoek het college te investeren in (outreaching) strategieën voor het bereiken van niet-bijstandsgerechtigden op basis van de kennis uit het woonlastenonderzoek en de informatie van netwerkpartners.
4. Vraag het college over een jaar om de raad te informeren over de inzet op de communicatie of test de informatievoorziening zelf en let daarbij op gebruiksgemak, laaggeletterdheid en digitale toegankelijkheid.
5. Vraag het college in de monitor sociaal domein de cijfers over uitvoering en bereik aan te vullen met ervaringsverhalen. Vraag het college om een jaarlijkse informatiebijeenkomst waarin de cijfers geduid worden, samen met uitvoerders, inwoners en raadsleden.

Na een compacte verantwoording van de aanpak van het onderzoek, bevat deze bestuurlijke nota de conclusies van het onderzoek. De conclusies zijn ingedeeld aan de hand van de thema's: beleid, uitvoering, bereik en raad. Onder iedere conclusie staan bevindingen uit het onderzoek. Deze bevindingen vormen de basis voor de conclusie. Op basis van de conclusies formuleert de Rekenkamer de aanbevelingen voor de raad. Tenslotte gaat de bestuurlijke nota in op de reactie van het college.

Aanpak en verantwoording van het onderzoek

De onderzoeksvraag die centraal stond in het onderzoek is:

Is het inkomensbeleid van de gemeente Westerkwartier doeltreffend?

Het onderzoek is uitgevoerd door Domenie Doelgericht Onderzoek, een bureau met veel ervaring op het beleidsveld armoede. Voor het onderzoek is een documentanalyse gedaan, zijn data uit openbare bronnen vergeleken, interviews uitgevoerd met beleidsmedewerkers, uitvoerders, raadsleden en ervaringsdeskundigen en is een telefonische enquête afgenomen onder 40 inwoners met een laag inkomen. Bij de data-analyse is gekozen voor een vergelijking met Het Hogeland, De Fryske Marren en Noardeast Fryslan als gemeenten met een vergelijkbare omvang aan het Westerkwartier.

De doelgroep voor de enquête bestond uit inwoners die in 2024 een minimaregeling hebben ontvangen. Van hen had 65% een bijstandsuitkering en 35% een ander inkomen. Uit de

groep van inwoners uit dit bestand met een telefoonnummer (86%) is een steekproef getrokken van 120 adressen (68 met een bijstandsuitkering en 52 zonder bijstandsuitkering). Deze mensen hebben een brief ontvangen en zijn gebeld door de onderzoekers. Uiteindelijk zijn er 54 mensen benaderd, 1 iemand heeft zich per brief afgemeld, 13 inwoners wilden niet meewerken. Er zijn 40 geslaagde gesprekken geweest, waarvan 24 met bijstandsgerechtigden en 16 mensen met een ander inkomen.

Het onderzoek heeft een rapport van bevindingen opgeleverd dat in de volgende paragraaf wordt samengevat. Daarnaast zijn vier factsheets gemaakt:

- A. Factsheet 1 met cijfers over de omvang van de armoedeproblematiek in het Westerkwartier, op een aantal onderdelen vergeleken met de benchmark gemeenten Fryske Marren, Het Hogeland en Noardeast-Fryslân.
- B. Factsheet 2 met een overzicht van de inkomensregelingen, met waar mogelijk aantallen en uitgaven in beeld.
- C. Factsheet 3 met een overzicht van wat er bekend is over het bereik van de verschillende inkomensregelingen.
- D. Factsheet 4 met de ervaringen van de inwoners die hebben meegedaan in de telefonische enquête.

Conclusies en aanbevelingen

Het overkoepelende antwoord op de onderzoeksvraag is dat het inkomensbeleid van de gemeente Westerkwartier goed doordacht is en dat aan veel randvoorwaarden voor een hoge mate van doelbereiking is voldaan. Er zijn stevige ambities geformuleerd en de gemeente werkt samen in een sterk netwerk rond armoede en inkomen. Toch geven de inwoners die gebruik maken van de regelingen aan: rondkomen is moeilijk. Er zijn nog wel verbeterpunten in het bereik van de inkomensregelingen en participatieregelingen en in het rapporteren daarover.

Beleid

Conclusie 1: Het inkomensbeleid van de gemeente Westerkwartier is goed doordacht en vormt een stevige basis voor de uitvoering.

Het beleidskader waarbinnen het inkomensbeleid valt, bestaat uit het beleidsplan sociaal domein, de armoedevisie en een plan van aanpak armoede. Het inkomensbeleid draagt bij aan effectdoel 8 van het sociaal domein: inwoners ervaren dat zij kunnen rondkomen. Er is geen apart beleidsdocument voor inkomensbeleid maar het is onderdeel van het armoedebelief en de documenten zijn samenhangend. De beleidsmatige inzet op stress-sensitief werken en maatwerk is actueel en ambitieus.

De gemeente Westerkwartier maakt gebruik van meerdere landelijke en provinciale fondsen voor inkomensondersteuning. In het beleid is opgenomen dat de gemeente met partners wil werken aan het vergroten van het bereik van de regelingen. Bij het opstellen van de beleidsdocumenten zijn ervaringsdeskundigen betrokken. Een overzicht van de regelingen is

te vinden in factsheet 2, er zijn zowel inkomensregelingen als participatieregelingen. Het beleid is inhoudelijk sterk en de regelingen zijn ruimhartig in vergelijking met andere gemeenten in Groningen.

In het formuleren van doelgroepen maakt de gemeente onderscheid tussen bijstandsgerechtigden en niet-bijstandsgerechtigden, maar deelt de doelgroepen niet gedetailleerder in dan dat. Het is wel bekend welke doelgroepen in de gemeente kwetsbaar zijn, maar de omvang en vindplaats van deze doelgroepen zijn niet bekend. De gemeente anticipeert op trends in bestaansonzekerheid en investeert bewust in beleidsontwikkeling, met bijzondere aandacht voor nieuwe doelgroepen zoals werkende armen (op basis van het woonlastenonderzoek). De gemeente Westerkwartier maakt zelf geen systematische doorrekening van effecten van regelingen per doelgroep, op een enkele incidentele analyse na. Wel gebruikt de gemeente Westerkwartier de doorrekeningen van het Sociaal Planbureau Groningen.

Uitvoering

Conclusie 2: Het succes van het Armoedepact rechtvaardigt een continuering en de structurele inzet van een beleidsmedewerker.

Er is een beperkt aantal uitvoerders van het inkomensbeleid: De Schans (brede ondersteuning), Humanitas (vooral financiën), GKB en de gemeente zelf. Daarnaast zijn Stichting Leergeld en het Jeugdfonds belangrijke uitvoerders van de participatieregelingen. De taken zijn logisch verdeeld en de partners verwijzen warm naar elkaar door en werken goed samen. De partners vinden elkaar in het armoedepact. Het Armoedepact functioneert goed en wordt positief gewaardeerd, op enkele kleine verbeterpunten na. Recent is er een nieuw aanspreekpunt voor het Armoedepact bij de gemeente en dat wordt in het netwerk goed gewaardeerd. Ook buiten het Armoedepact om weten de partners elkaar te vinden. Over het algemeen zijn de uitvoerders tevreden en ervaren ze geen belemmeringen om doeltreffend te kunnen werken.

Uitvoerders signaleren kleine verbeterpunten, zoals de digitalisering van processen en het als vaag ervaren beleid voor inkomensregelingen waardoor dat verschillend wordt uitgevoerd. Als het gaat om de participatieregelingen zijn er wel belemmeringen voor doeltreffendheid: de Potjeswijzer bevat niet altijd de juiste informatie, er is overlap tussen het kindpakket en het participatiefonds kinderen, de uitvoering van de laptopregeling wordt onduidelijk gevonden en bij de vergoeding van laptops en fietsen laten inwoners geld liggen. Een laatste belemmering voor doeltreffendheid is de communicatie: de groep bijstandsgerechtigden wordt goed bereikt met informatie, maar de niet-bijstandsgerechtigden worden onvoldoende bereikt, alle partners hebben daar zorgen over. Ook zijn er zorgen over de complexiteit van het aanvraagproces voor inwoners met een lage taal- en/of digitale vaardigheid.

Op dit thema heeft de Rekenkamer twee aanbevelingen voor de gemeenteraad:

Aanbeveling 1: Verzoek het college te blijven investeren in het Armoedepact als plek voor het komen tot gezamenlijke doelen met netwerkpartners, samen leren van praktijkervaringen en onderlinge afstemming, door structurele inzet van een beleidsmedewerker.

Toelichting: Het Armoedepact wordt breed gewaardeerd als een laagdrempelig en verbindend platform tussen gemeente en maatschappelijke partners. Tegelijk geven de partners aan dat er behoefte is aan meer sturing op en monitoring van gezamenlijke doelen. De aanstelling van een beleidsmedewerker armoede versterkt deze samenwerking merkbaar. De beleidsmedewerker geeft een duidelijke impuls aan het Armoedepact en dat wordt door iedereen gewaardeerd. Deze rol verdient structurele inzet, waar in de praktijk gekozen is voor een tijdelijke aanstelling.

Aanbeveling 2: Houd vast aan de gekozen koers in het armoedebeleid en inkomensbeleid en de uitvoering in het sterke netwerk van medewerkers en partners.

Het inkomensbeleid van Westerkwartier is inhoudelijk sterk en in vergelijking met andere gemeenten goed op orde. Er zijn wel uitvoeringsdetails die om verbetering vragen, die ook worden gezien en herkend door de organisatie. De Rekenkamer ziet geen noodzaak om hier aparte aanbevelingen voor te formuleren. De organisatie en het netwerk werken zelf al aan de verbeterpunten in de uitvoering.

Bereik

Conclusie 3: De gemeente Westerkwartier heeft onvoldoende zicht op en bereik bij de doelgroepen die geen bijstandsuitkering ontvangen, zoals de werkende armen.

Over het bereik van de inkomensregelingen zijn geen duidelijke gegevens: er is geen inschatting van de omvang van de doelgroep (in het totaal) waardoor het bereik niet beoordeeld kan worden. Wel maakt de organisatie verslagen van cijfers over gebruik en uitgaven voor de inkomensregelingen. Bij de participatieregelingen is de doelgroep wel bekend en de daarvoor verantwoordelijke partners hebben zicht op het bereik. Er zijn geen doelen voor het bereik geformuleerd. Er is weinig tot geen zicht op de omvang en het bereik van de doelgroep niet-bijstandsgerechtigden. Dit zijn bijvoorbeeld 'werkende armen' (huishoudens met een laag inkomen, zonder uitkering, vaak in koopwoningen met hoge vaste lasten). Deze groep is lastig te bereiken en valt deels buiten het huidige instrumentarium. In het woonlastenonderzoek zijn zes risicoprofielen onderscheiden, dat biedt al meer inzicht in mogelijke doelgroepen. Deze inzichten behoeven nog verder onderzoek en zijn nog niet doorvertaald in het beleid.

De bekendheid van de regelingen onder inwoners die gebruik maken van één of meerdere regelingen varieert per regeling van een kwart tot driekwart. De inschatting van de mensen die zijn geïnterviewd is dat de regelingen voor inkomen en participatie bij niet-bijstandsgerechtigden grotendeels onbekend zijn. Uitkeringsgerechtigden krijgen drie regelingen automatisch toegekend en gebruiken ook de andere regelingen goed door de ondersteuning van De Schans en Humanitas. Inwoners met een overdrachtsinkomen weten

de regelingen ook te vinden, maar ouderen en digitaal minder vaardige mensen gebruiken de regelingen minder. Werkende armen worden amper bereikt, Stichting Leergeld is daarop de uitzondering met een bereik van 80%. Het Jeugdfonds heeft een veel lager bereik (35%).

Inwoners geven aan dat de inkomensregelingen bijdragen aan het rondkomen, maar niet afdoende zijn. Ook met gebruik van de regelingen is het betalen van vaste lasten en boodschappen moeilijk en is sparen voor de meesten niet mogelijk. Er is ook een groep inwoners die goed kan leven met een laag inkomen als de vaste lasten niet te hoog zijn. Inwoners zijn tevreden over de ondersteuning en het proces van aanvragen van de regelingen en de snelheid van afhandelen. De inwoners hebben vooral telefonisch contact. Een enkeling plaatst kanttekeningen over wachttijd, traagheid, bejegening of onduidelijkheid van de regelingen.

Conclusie 4: De communicatie over en de toegankelijkheid van de regelingen zijn duidelijke knelpunten voor een hoger bereik.

De informatie over regelingen is moeilijk te vinden, versnipperd over meerdere kanalen en namen en termen worden niet consistent gebruikt. De Potjeswijzer is niet altijd correct of up-to-date, en niet goed bruikbaar voor mensen met een beperking of lage digitale vaardigheden. Het verbeteren van de informatie en de communicatie naar alle doelgroepen heeft de aandacht van de organisatie en is een speerpunt in het plan van aanpak armoede.

Om het bereik van de regelingen te vergroten heeft de Rekenkamer de volgende aanbevelingen voor de raad:

Aanbeveling 3: Verzoek het college te investeren in (outreaching) strategieën voor het bereiken van niet-bijstandsgerechtigden op basis van de kennis uit het woonlastenonderzoek en de informatie van netwerkpartners.

Toelichting: De grootste groep die worstelt met financiële bestaanszekerheid bevindt zich buiten het directe bereik van het beleid: werkende armen, zelfstandig ondernemers en andere inwoners zonder uitkering. Hoewel deze groep beleidsmatig is herkend, blijft structurele benadering en monitoring uit.

Aanbeveling 4: Vraag het college over een jaar om de raad te informeren over de inzet op de communicatie of test de informatievoorziening zelf en let daarbij op gebruiksgemak, laaggeletterdheid en digitale toegankelijkheid.

Toelichting: De gemeente beschikt over diverse middelen (website, Potjeswijzer, nieuwsbrieven), maar de informatie is versnipperd en complex. De organisatie heeft dit herkend en heeft al een maatregel genomen door het inzetten van de Voorzieningswijzer. Er is daarmee al actie ondernomen om de communicatie eenvoudiger en doelgroepgerichter te maken. De raad kan de voortgang van deze inspanningen controleren vanuit zijn reguliere instrumentarium.

Raad

Conclusie 5: De informatie die de gemeenteraad krijgt sluit niet voldoende aan bij de behoefte van de raad.

De informatie over de voortgang in het inkomensbeleid wordt onderdeel van de te ontwikkelen Monitor Sociaal Domein (effectdoel 8). De raad is betrokken bij de inrichting van de monitor. Er zijn geen afspraken met de raad gemaakt over het delen van informatie, maar de raad ontvangt vaak en veel voortgangsinformatie over inkomensregelingen. De informatie die de raad krijgt is vaak versnipperd op het niveau van activiteiten en output, en niet zozeer gericht op effect.

De raad is betrokken bij dit thema, herkent en ondersteunt de doelen en waardeert de ruimhartige inzet van de gemeente rond armoede en inkomensondersteuning. De raad zou liever minder vaak en meer op effect gerichte informatie krijgen, en zou daarnaast de gelegenheid willen om in gesprek te gaan met beleidsmedewerkers of uitvoerders en ook met inwoners zelf. De raad is kritisch op het beperkte zicht op het daadwerkelijk bereik en de effecten van het beleid voor de inwoners. Een kernvraag voor de raad is: is de bestaanszekerheid voor de inwoners verbeterd door onze regelingen? In de informatievoorziening heeft de raad behoefte aan overzicht, duidelijkheid en ruimte voor menselijke verhalen.

Aanbeveling 5: Vraag het college in de monitor sociaal domein de cijfers over uitvoering en bereik aan te vullen met ervaringsverhalen. Vraag het college om een jaarlijkse informatiebijeenkomst waarin de cijfers geduid worden, samen met uitvoerders, inwoners en raadsleden.

Toelichting: De raadsleden hebben aangegeven behoefte te hebben aan overzicht, inzicht in doelgroepen en zicht op impact. De Monitor Sociaal Domein is nog in ontwikkeling, het is belangrijk dat daarin ook aandacht is voor ervaringen van inwoners. Richt de informatie niet in op volume, maar op effect: kunnen inwoners daadwerkelijk rondkomen? Dit onderzoek laat zien: dat is nog niet het geval.

Bestuurlijk wederhoor

Op 29 oktober 2025 heeft de Rekenkamer het college van burgemeester en wethouders om een bestuurlijke reactie gevraagd. Op 3 december 2025 is de bestuurlijke reactie ontvangen. De bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek naar de doeltreffendheid van het inkomensbeleid bijgevoegd. Het college onderschrijft de conclusies van het onderzoek, herkent zich in de complimenten en de genoemde verbeterpunten. In zijn reactie op de aanbevelingen spreekt het college zijn steun uit voor de aanbevelingen, laat het college zien hoe eraan wordt gewerkt en noemt het college waar een actie van de raad nodig is (bij aanbeveling 1, 4 en 5).

De Rekenkamer denkt dat de raad met dit onderzoeksrapport en de reactie van het college een goede afweging kan maken over de aanbevelingen en is benieuwd naar het gesprek in de raad over dit onderzoeksrapport.