

Onderzoeksopzet armoede en ongelijkheid

Rekenkamer Alblasserdam



Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Wat gaan we onderzoeken? | 3 |
| 1.1 | Waarom dit onderzoek? | 3 |
| 1.2 | Onze kijk op onderzoek naar armoede en sociale ongelijkheid | 4 |
| 1.3 | Onderzoeksvragen | 5 |
| 2 | Plan van aanpak | 7 |
| | Fase 1: Opstarten van het onderzoek | 7 |
| | Fase 2: Beleid in beeld | 7 |
| | Fase 3: Uitvoering en praktijk..... | 8 |
| | Fase 4: Verdieping: de raad in positie | 8 |
| | Fase 5: Rapportage | 9 |
| 3 | Ons onderzoeksteam en planning | 10 |
| | Team | 10 |
| | Planning | 10 |



1 Wat gaan we onderzoeken?

1.1 Waarom dit onderzoek?

Aanleiding

Armoede en ongelijkheid in de samenleving zijn momenteel actuele politieke en maatschappelijke onderwerpen. Het aantal personen in armoede stijgt tot 7,6%, onder kinderen zelfs 10%. In 2022 kampten in Nederland meer dan 600.000 gezinnen met energiarmoede.¹ Daarnaast blijkt keer op keer uit onderzoek dat de buurt waarin je opgroeit bepalend is voor de kansen die je krijgt in het leven, te beginnen bij opleiding.²

Alleen kijken naar koopkracht om ongelijkheid te duiden blijkt niet voldoende te zijn, zo concludeert onder meer het SCP. Zij publiceerden in maart 2023 een onderzoek naar eigentijdse ongelijkheid. Uit deze studie komt naar voren dat eigentijdse ongelijkheid niet alleen voortkomt uit koopkrachtproblemen en armoede, maar ook samenhangt met ongelijkheid in andere hulpbronnen zoals sociaal en economisch kapitaal. Volgens het SCP liggen er kansen voor de overheid om dit actiever tegen te gaan. Zo kan de overheid specifiek beleid voeren dat urgente financiële tekorten aanvult of aanpassingen doorvoeren in het structurele beleid en systemen. Daarbij is vooral de lokale overheid aan zet.

Begin 2024 heeft de rekenkamer verschillende mogelijke onderzoeksonderwerpen voorgelegd aan de auditcommissie van de rekenkamer. De auditcommissie gaf aan zeer geïnteresseerd te zijn in onderzoek naar het thema armoede en ongelijkheid. De rekenkamer heeft daarom besloten om dit onderzoek uit te voeren.

Doelstelling: terugkijken om stappen vooruit te kunnen maken

Dit onderzoek is gericht op het evalueren van het huidige beleid en de werkwijze van de gemeente, zodat handvatten kunnen worden aangedragen voor de verdere aanpak van armoede en sociale ongelijkheid in de komende jaren. Het doel van het onderzoek is om na te gaan welke middelen de gemeente inzet om armoede en sociale ongelijkheid tegen te gaan, tot welke resultaten deze inzet leidt en wat de verklaring is voor de resultaten. Op basis daarvan is de rekenkamer in staat concrete aanbevelingen te doen om de gemeentelijke aanpak te verbeteren.

¹ Rapport *Energiearmoede in Nederland 2022*, TNO, januari 2023

² [Een rijke buurt lijkt een betere voorspeller van je opleiding dan een arme](#) | Trouw



1.2 Onze kijk op onderzoek naar armoede en sociale ongelijkheid

Om zicht te krijgen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de gemeentelijke aanpak van armoede en sociale ongelijkheid is het allereerst belangrijk om in het onderzoek oog te houden voor de grote variëteit aan middelen die armoedebestrijding ten doel hebben; direct, maar zeker ook indirect. Daarnaast houden we rekening met recente wijzigingen in wet- en regelgeving en de uitdagingen voor de gemeente om de relevante doelgroep daadwerkelijk te bereiken.

Armoede en sociale ongelijkheid, hoe pak je dat aan?

Gemeenten kunnen verschillende middelen inzetten om armoede en sociale ongelijkheid tegen te gaan, bijvoorbeeld via:

- / Algemene bijstand en bijzondere bijstand;
- / Kortingen op sport en cultuur;
- / Kwijtschelden van gemeentelijke belastingen;
- / Een collectieve ziektekostenverzekering;
- / Individuele inkomensvoetstoel;
- / Sneller hulp bij schulden, onder andere met een gesprek;
- / Lokale minimaregelingen als een eenmalige energietoeslag voor mensen met inkomens lager dan 130 procent van de bijstandsnorm;

Daarnaast bestaan er allerlei manieren waarop gemeenten door middel van andere beleidsterreinen de economische positie van inwoners kunnen verbeteren of ongelijkheid verkleinen. Denk hierbij aan het woonbeleid, het inkomensafhankelijk maken van voorzieningen of het versterken van de economische positie van (delen van) de inwoners door in te zetten op bepaalde typen werkgelegenheid.

Gemeenten bepalen veelal zelf hoe ze hulp bieden aan inwoners die te maken hebben met armoede of schulden. Veel gemeenten werken op het gebied van armoede en sociale ongelijkheid intensief samen met maatschappelijke partners. Denk daarbij aan sociale teams, welzijnswerkers, huisartsen, sociale werkplaatsen, stichtingen leergeld, voedselbanken, woningcorporaties, zorgverzekeraars, kerken, verenigingen en (sociaal) ondernemers.

Relevante wetswijzigingen

In wet- en regelgeving zijn er een aantal recente ontwikkelingen die gevolgen hebben voor gemeentelijk beleid op dit gebied:

- / Volgens de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (WGS) (ingetreden op 1 januari 2021) moet de gemeente, naast preventie, vroegsignalering als belangrijke pijler opnemen in het armoede- en schuldenbeleid. Deze nieuwe wet geeft gemeenten nieuwe mogelijkheden om gegevens van burgers met betalingsachterstanden in een vroeg stadium uit te wisselen met partners, waardoor mensen met schulden sneller in het vizier komen. Met deze nieuwe taak worden gemeenten verplicht om binnen vier weken een aanbod tot hulpverlening te doen. Indien dit hulpverleningsaanbod wordt geaccepteerd, moet binnen acht weken de hulpvraag zijn vastgesteld, met daarbij een plan van aanpak.



- / Daarnaast is in 2023 een tijdelijke verruiming van de bijzondere bijstand ingesteld door de Rijksoverheid zodat inwoners met terugwerkende kracht over geheel 2022 een beroep kunnen doen op bijzondere bijstand voor vergoeding in energiekosten

Bereiken van de doelgroep

Ondanks de verschillende middelen die gemeenten inzetten op dit gebied, zal er altijd een groep mensen zijn die niet of moeilijk in beeld komen, maar die wel met armoede en sociale ongelijkheid te kampen hebben. Preventie en (vroeg)signalering zijn van belang om ook deze groep mensen zo snel mogelijk te vinden. Daarbij gaat het zowel om formele hulpverlening als informele netwerken - denk aan de diaconieën, stichting leergeld, de voedselbank en lokale armoedeplatforms.

Het vinden van de juiste houding en werkwijze in dit speelveld kan voor gemeenten echter een uitdaging zijn. Wat vraagt dit van de rolname van raad, college en organisatie? Welke positie neemt de gemeente in ten opzichte van (maatschappelijke) partners? Hoe bepaalt de gemeente welke middelen worden ingezet én of deze ook effectief zijn? En welke rol heeft de raad ten opzichte van armoede en sociale ongelijkheid?

1.3 Onderzoeksvragen

We hebben de volgende centrale vraag geformuleerd voor het onderzoek:

Welke middelen zet de gemeente Alblisserdam in om armoede en sociale ongelijkheid tegen te gaan en in hoeverre zijn deze doeltreffend en doelmatig?

De hierboven geformuleerde centrale onderzoeksvraag zullen wij beantwoorden door antwoord te geven op een aantal deelvragen.

Beleid

1. Welke ambities en doelstellingen heeft de gemeente vastgesteld ten aanzien van armoede en sociale ongelijkheid?
2. Welke (beleids-)instrumenten past de gemeente toe om armoede en sociale ongelijkheid tegen te gaan?
3. Hoe zijn in de gemeente rollen en verantwoordelijkheden verdeeld in de aanpak van armoede en sociale ongelijkheid?

Uitvoering en praktijk

4. Hoe werken betrokken gemeentelijke afdelingen samen op het gebied van armoede en sociale ongelijkheid?
5. Hoe werkt de gemeente samen met maatschappelijke partners in de aanpak van armoede en sociale ongelijkheid? Hoe is die samenwerking georganiseerd?
6. Welke inspanning wordt geleverd door gemeente en maatschappelijke partners om alle inwoners in beeld te krijgen die gebruik zouden moeten en kunnen maken van regelingen op het gebied van armoede en sociale ongelijkheid?



7. Hoe ziet de toegang tot de gemeentelijke dienstverlening ten aanzien van armoede en sociale ongelijkheid er vanuit het perspectief van de cliënt uit?
8. Wat zijn ervaren knelpunten in de aanpak van armoede en sociale ongelijkheid, en wat gaat er goed?
9. Welke mogelijkheden voor de aanpak van armoede en sociale ongelijkheid worden momenteel niet door de gemeente opgepakt?

Monitoring en evaluatie

10. Hoe en in welke mate heeft de gemeente inzicht in het behalen van doelen?
11. Hoe wordt kwantitatieve en kwalitatieve informatie gebruikt in de analyse van de effectiviteit van het beleid?

Evaluatie en lessen

12. In hoeverre bereikt de gemeente de door haar gestelde doelen voor de aanpak van armoede en kansenongelijkheid en hoe doelmatig is die aanpak?
13. Welke lessen zijn voor de gemeente te formuleren voor de toekomstige aanpak van armoede en kansenongelijkheid?

Gemeenteraad

14. In hoeverre heeft de gemeenteraad voldoende zicht op de effectiviteit en efficiëntie van het beleid om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te kunnen voeren?
15. Hoe vervult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol op dit moment als het gaat om armoede en kansenongelijkheid, en hoe zou die rol er in de toekomst uit moeten zien?



2 Plan van aanpak

We voeren dit onderzoek uit in vijf fasen. Elk van deze fasen wordt hieronder kort toegelicht

Fase 1: Opstarten van het onderzoek

Startgesprek

Ieder onderzoek begint met het maken van goede werkafspraken. Dit doen we tijdens een digitaal startgesprek met de ambtelijk contactpersoon. In het startgesprek bespreken we in ieder geval het aanleveren van informatie (ondersteund door een informatieverzoek) en de beschikbaarheid voor interviews.

Oriëntatie lokale context: analyse kwantitatieve (openbare) data

Gemeenten wordt jaarlijks gevraagd om data aan te leveren voor de databases van het CBS. Deze data is openbaar. Daarnaast is er veel data beschikbaar vanuit waarstaatjegemeente.nl (VNG). De inzichten uit deze data vullen we aan met inzichten van onderzoeksbureau Citisens over de economische en sociale positie van inwoners in de gemeente.

Deze data laat bijvoorbeeld zien hoeveel financieel kwetsbaren in de gemeente wonen en wat hun kenmerken zijn, evenals dat het duidelijk maakt hoe groot het bereik is van de gemeentelijke regelingen om deze minima te ondersteunen. Zo krijgen we meer zicht op de lokale omstandigheden die relevant zijn voor het duiden van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak van armoede en sociale ongelijkheid.

Fase 2: Beleid in beeld

Om zicht te krijgen op de ambities en doelstellingen van de gemeente rondom armoede en sociale ongelijkheid, evenals de instrumenten die de gemeente daarvoor in zet en rol van de verschillende (maatschappelijke) betrokkenen, voeren we een **documentanalyse** uit. Om de bevindingen uit de documentanalyse te verifiëren en te verrijken, voeren we een **interview** met de betrokken portefeuillehouder. We benutten dit gesprek om de overwegingen achter het huidige beleidskader te leren kennen en om zicht te krijgen op de bestuurlijke visie op armoede en sociale ongelijkheid.

In de documentanalyse benutten we onder meer:

- / Coalitieakkoord;
- / Programmabegroting;
- / Armoedebeleid;
- / Beleidskader schuldhulpverlening;
- / Afspraken met derden, zoals schuldhulpverlening, het onderwijs en maatschappelijke instanties.



Fase 3: Uitvoering en praktijk

In fase drie staat de uitvoering van de aanpak van armoede en kansenongelijkheid centraal. Om te onderzoeken hoe het beleid en de inrichting van de samenwerking op papier in de praktijk uitpakt stellen we een klantreis op. Daarnaast gaan we in gesprek met 1) ambtenaren vanuit verschillende disciplines werkzaam in de uitvoering, 2) maatschappelijke organisaties en 3) ervaringsdeskundigen. Zo kunnen we de werkelijkheid op papier verder inkleuren en bezien hoe die in de praktijk daadwerkelijk uitpakt. Het maakt bovendien inzichtelijk waar de uitvoering goed verloopt, welke knelpunten er zijn en waar de gemeente mogelijkheden onbenut laat.

Klantreis

We stellen een klantreis op waarbij we voor een drietal fictieve, maar realistische, casussen het proces doorlopen van het (vroegtijdig) in beeld komen bij de gemeente tot het komen tot een plan van aanpak. De bevindingen uit deze klantreis benutten we waar relevant in de interviews.

Interviews

In een drietal groepsgesprekken spreken we met de onderstaande personen en organisaties.

1. **Ambtenaren in de uitvoering:** bij de aanpak van armoede en kansenongelijkheid zijn verschillende afdelingen en disciplines in het sociaal domein betrokken die nauw moeten samenwerken. Denk aan jeugdzorg (als signaleringsplek) en Werk en inkomen.
2. **Maatschappelijke organisaties:** in de uitvoering van sociaal beleid is de gemeente afhankelijk van maatschappelijke partners. We gaan in gesprek met externe betrokkenen zoals de Voedselbank, bewindvoerders en budgetbeheerders, vrijwilligersorganisaties, geloofsgemeenschappen en woningcorporaties.
3. **Ervaringsdeskundigen:** Wie weet meer over de uitvoering van armoede en kansenongelijkheid dan mensen die zelf doelgroep zijn (of waren) van het beleid hieromtrent? Om het perspectief van de inwoners mee te nemen spreken we met ervaringsdeskundigen. In overleg met de ambtelijke organisatie benaderen we bijvoorbeeld de adviesraad sociaal domein of een klankbordgroep. Afhankelijk van de mogelijkheden en omstandigheden kunnen we ook spreken met individuele inwoners.

Fase 4: Verdieping: de raad in positie

De aanpak van armoede en sociale ongelijkheid is bij uitstek niet enkel een technische uitvoeringskwestie. De gemeenteraad heeft hierin een belangrijke rol en gegeven de maatschappelijk gevoelde urgentie staat het thema op veel plekken hoog op de agenda. De vraag is echter welke rol de raad in de praktijk daadwerkelijk vervult en kan vervullen. Dat is wat in deze module centraal staat.

Documentanalyse & raads gesprek

Om de aanvullende deelvragen te beantwoorden voeren we een bondige aanvullende documentanalyse uit gericht op de informatievoorziening aan de gemeenteraad over armoede en sociale ongelijkheid en de wijze waarop met deze informatie wordt omgegaan. Vervolgens voeren we een raads gesprek. Daarin halen we informatie vanuit raadsperspectief op over hun rolvervulling, maar delen we ook inzichten uit het onderzoek in uw gemeente (en waar mogelijk andere gemeenten). De raad kan daar van leren.



Fase 5: Rapportage

De rapportagefase bestaat uit het opstellen van de nota van bevindingen voor het ambtelijk hoor en wederhoor. De conceptnota van bevindingen bespreken wij tijdens met de auditcommissie van de rekenkamer. Na verwerking van de opmerkingen, wordt de nota aangeboden voor ambtelijk wederhoor. De reactie verwerken wij in de definitieve nota van bevindingen. Tot slot stelt de rekenkamer conclusies en aanbevelingen op.



3 Ons onderzoeksteam en planning

Team

Het onderzoek zal worden uitgevoerd onder leiding van de rekenkamerdirecteur Heleen van Rijnbach. Zij voert het onderzoek uit met drie onderzoekers. Lennart Straver zal hen als plaatsvervangend directeur van de rekenkamer ondersteunen in het onderzoeksproces.

Planning

| Onderzoeksfase | Periode |
|--------------------------------------|--------------------|
| Fase 1 – Opstarten van het onderzoek | september |
| Fase 2 – Beleid in beeld | oktober |
| Fase 3 – Uitvoering en praktijk | oktober-november |
| Fase 4 - Verdieping | november |
| Fase 5 - Rapportage | december - januari |

