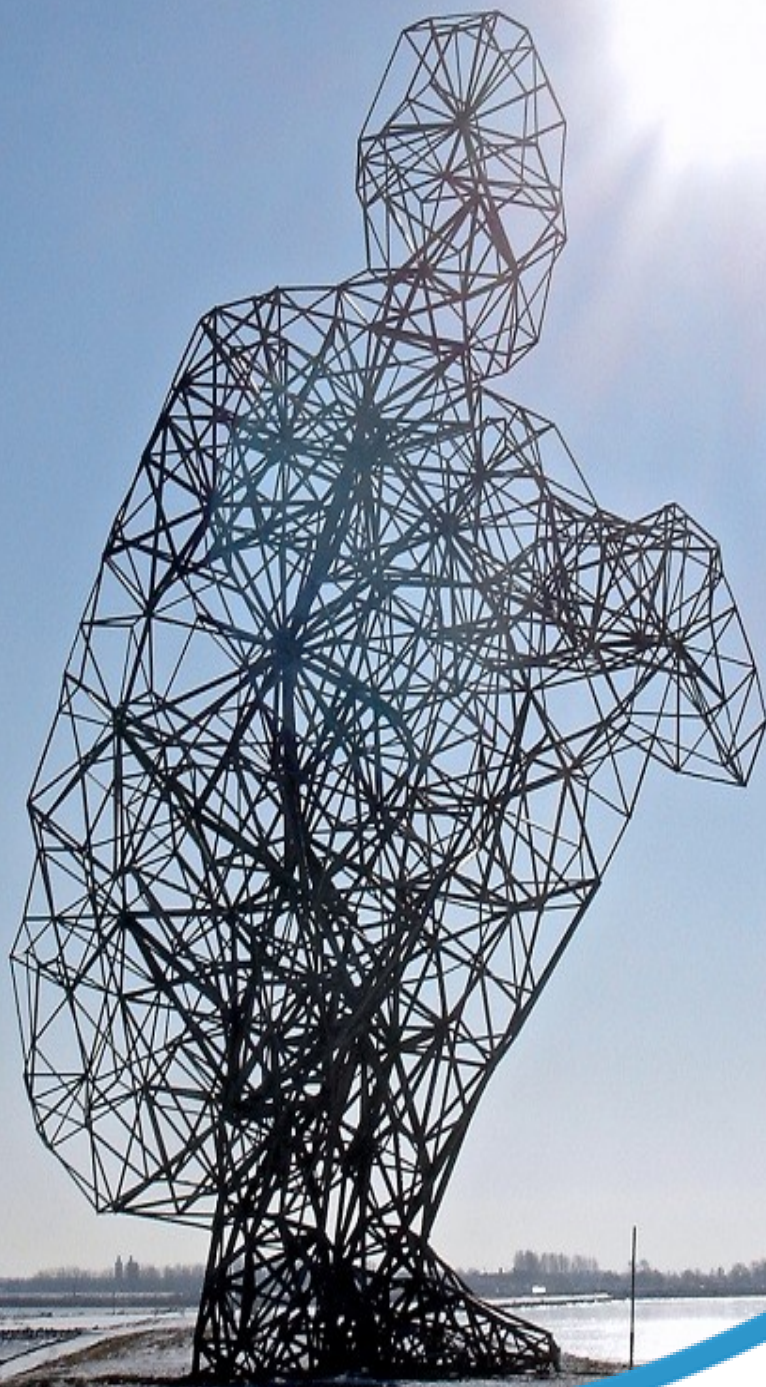


Bestuurlijke Nota

Rekenkameronderzoek onderbesteding armoedebeleid



Datum: 9 februari 2026



Rekenkamer Lelystad

Colofon

Rekenkamer Lelystad

Leden

Robert Douma, voorzitter

Inge Prins, lid

Joris van Enst, lid

Dit onderzoek is uitgevoerd door Petra Habets Advies en Ontwikkeling B.V.

Petra Habets

Lex van Eijndhoven

Contactgegevens

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 14-0320

www.lelystad.nl/rekenkamer

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

Inhoudsopgave

Deel 1: Bestuurlijke nota

1. Inleiding	1
Achtergrond en bestuurlijke context armoedebeleid	1
Leeswijzer bestuurlijke nota	1
2. Conclusies.....	2
Hoofdconclusie	2
Sub conclusies.....	2
3. Aanbevelingen	4
4. Bestuurlijke reactie college.....	8
5. Nawoord rekenkamer	10

Deel 2: Nota van Bevindingen

1. Inleiding

De rekenkamer Lelystad heeft in 2025 onderzoek gedaan naar de onderbesteding binnen het armoedebeleid. Aanleiding daarvoor is de terugkerende onderbesteding van middelen, waaronder de structurele € 200.000 die de raad in het raadsakkoord 2022–2026 beschikbaar stelde om het aantal kinderen in armoede te halveren. In de praktijk is een belangrijk deel van de extra middelen niet expliciet of structureel gekoppeld aan de uitvoering van de halveringsdoelstelling, terwijl deze doelstelling formeel is blijven bestaan.

In dit onderzoek stond de vraag centraal hoe deze onderbesteding kan worden verklaard en wat dit betekent voor de sturing op het armoedebeleid door de gemeenteraad. De rekenkamer heeft daarbij gekeken naar drie samenhangende aspecten:

- **Beleidsmatige sturing en organisatie**
Is het beleid actueel, concreet en bestuurbaar ingericht?
- **Uitvoering en bereik**
Bereiken de ingezette instrumenten daadwerkelijk de doelgroep?
- **Financiële sturing en verantwoording**
Is de financiële sturing zodanig ingericht dat onderbesteding tijdig wordt gesignaleerd en desgewenst kan worden bijgestuurd?

Zoals toegelicht in de nota van bevindingen richt het onderzoek zich op de inzet van de extra middelen uit het raadsakkoord en de daaraan gekoppelde doelstelling om kinderarmoede terug te dringen. Het bredere armoedebeleid en landelijke ontwikkelingen zijn meegenomen om het onderzoek in de juiste context te plaatsen, met aandacht voor de sturing, inzet en verantwoording van deze extra middelen. Aanleiding voor het onderzoek was de verwondering dat een aanzienlijk deel van het beschikbare budget naar beneden is bijgesteld. Het onbenut laten van budget vraagt immers, net als een overschrijding, om een duidelijke toelichting.

Achtergrond en bestuurlijke context armoedebeleid

Lelystad heeft een breed palet aan regelingen en werkt samen met maatschappelijke organisaties bij de uitvoering van het armoedebeleid. De afgelopen jaren is het beschikbare budget toegenomen, mede door extra middelen van het Rijk. Tegelijkertijd is het beleidskader voor armoede nog niet geactualiseerd en ontbreekt een expliciete bestuurlijke doorvertaling van de raadsdoelstelling naar een uitvoerbare aanpak. Binnen het college wordt daarbij nadrukkelijk gestuurd op kwaliteit en duurzaamheid van interventies, waarbij volledige uitputting van het budget niet als doel op zich wordt beschouwd.

De informatievoorziening aan de gemeenteraad over het armoedebeleid verloopt vooral via informatienota's van het college en via de reguliere planning- en controlcyclus. Deze informatie biedt vooral inzicht in voortgang en bereik van regelingen, maar geeft beperkt tussentijds zicht op de inzet en besteding van middelen. Dat inzicht ontstaat vooral achteraf, onder andere via de decembernotitie.

Leeswijzer bestuurlijke nota

In hoofdstuk 2 van deze bestuurlijke nota formuleert de rekenkamer de belangrijkste conclusies op basis van de nota van bevindingen. Deze conclusies richten zich op de kern van het sturingsvraagstuk binnen het armoedebeleid. In hoofdstuk 3 volgen de aanbevelingen aan de gemeenteraad en het college, gericht op versterking van het handelingsperspectief van de raad. In hoofdstuk 4 is de bestuurlijke reactie van het college opgenomen. De rekenkamer gaat hier in hoofdstuk 5 op in met een nawoord. Aansluitend is de nota van bevindingen in zijn geheel opgenomen.

2. Conclusies

De analyse in de nota van bevindingen laat zien dat de onderbesteding binnen het armoedebeleid niet op zichzelf staat, maar samenhangt met keuzes, structuren en verhoudingen binnen de bestuurlijke keten. Betrokken bestuurders geven aan dat de ambitie uit het raadsakkoord moeilijk uitvoerbaar is, maar dit is niet vertaald naar een formele herijking van de doelstelling of een aangepaste uitwerking. De rekenkamer beoordeelt de sturing op het armoedebeleid aan de hand van het normenkader uit de nota van bevindingen. De drie aspecten – zoals beschreven in de inleiding – vormen het referentiekader voor de conclusies in deze bestuurlijke nota.

De hoofdconclusie beschrijft het algemene patroon in relatie tot de hoofdvraag van het onderzoek. Aansluitend volgen meer specifieke subconclusies.

Hoofdconclusie

De gemeente Lelystad heeft duidelijke ambities op het gebied van armoedebestrijding, maar beschikt niet over een actueel beleidskader en een samenhangende uitvoering en verantwoording. De doelen zijn te hoog gesteld ten opzichte van beschikbare middelen en capaciteit, waardoor resultaten achterblijven. Lelystad voldoet op geen van de drie bovengenoemde normen voor goed bestuur – duidelijke doelen, effectieve inzet van middelen en systematische verantwoording – volledig. De onderbesteding binnen het armoedebeleid hangt vooral samen met een gebrek aan gezamenlijke bestuurlijke regie. Raad, college en organisatie hebben elk hun rol vervuld, maar zonder samenhang in richting en besluitvorming. Onderbesteding weerspiegelt daarmee niet zozeer een financieel probleem, maar meer een sturingsprobleem: middelen bleven liggen door gebrekkige afstemming tussen ambitie en uitvoering. Tegelijkertijd is de gemeentelijke speelruimte beperkt door veranderlijke landelijke wetgeving, bekostiging en definities, wat koersvaste sturing bemoeilijkt, vooral bij meerjarig beleid dat afhankelijk is van incidenteel geld.

Sub conclusies

De subconclusies tonen hoe het ontbreken van samenhang tussen ambitie, beleid en uitvoering heeft geleid tot onderbesteding. Ze maken duidelijk op welke punten binnen raad, college en organisatie verbetering mogelijk is.

1. Ambitie zonder uitvoeringsplan (raad).

De raad stelde met het raadsakkoord een politiek aansprekend doel vast, dat in de praktijk als zeer moeilijk uitvoerbaar werd gezien en liet dit daarna grotendeels los. Er is geen plan gevraagd voor de uitvoering, geen meetlat vastgesteld en geen afspraak gemaakt over rapportage of bijsturing. Nadat het geld was vrijgegeven, heeft de raad de voortgang nauwelijks gevolgd en zich grotendeels neergelegd bij een informerende rol achteraf. Daardoor bleef de raad op afstand van zowel de inzet van middelen als de bereikte resultaten.

2. Gebrek aan samenhang en bestuurlijke regie (raad, college, organisatie).

Binnen de hiërarchie is onvoldoende samenhangende regie gevoerd. De raad formuleerde de ambitie zonder deze te vertalen naar een concrete opdracht, het college borgde de uitvoering niet in een bestuurlijke opdracht of plan en de ambtelijke organisatie beschikte niet over voldoende capaciteit of richting om de ambitie verder te operationaliseren. Iedereen vervulde formeel zijn taak, maar zonder dat iemand de samenhang en voortgang bewaakte. Daarbij spelen externe factoren een rol die de bestuurlijke sturing verder bemoeilijkt, zoals wisselende bekostiging vanuit het Rijk en veranderende landelijke definities van armoede.

3. Onvoldoende beleidsmatige vertaling (college).

Hoewel het college zich formeel aan de uitvoering van het raadsakkoord heeft gecommitteerd, is deze bestuurlijke verantwoordelijkheid niet vertaald in een expliciete bestuurlijke opdracht, gerichte inzet of structurele verantwoording over resultaten.

De extra middelen zijn administratief toegevoegd aan bestaande regelingen, zonder dat zichtbaar werd hoe zij hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstelling.

4. Beperkte uitvoeringscapaciteit (organisatie).

De ambtelijke organisatie had geen capaciteit en ontving geen duidelijke opdracht. De capaciteit voor armoedebeloid is beperkt en was al volledig benut voor het lopende werk. Er is geen ruimte gemaakt om nieuw beleid te ontwikkelen en er kwam geen interne aansturing of prioriteit vanuit het management. Signalen over de onrealistische verhouding tussen ambitie, middelen en uitvoeringskracht zijn niet of te laat gegeven. De organisatie kon daardoor minder goed doen wat van haar verwacht werd, ook al lag er extra geld op de plank.

5. Middelen zonder richting (college en organisatie).

De beschikbare middelen zijn niet doelgericht ingezet. Een deel van het extra geld uit het raadsakkoord is op de plank blijven liggen of zonder expliciete afweging toegevoegd aan bestaande regelingen. In de bestuurlijke praktijk wordt onderbesteding daarbij deels gelegitimeerd vanuit het uitgangspunt dat de kwaliteit van interventies zwaarder weegt dan volledige uitputting van het budget. Er is niet gekeken hoe de middelen structureel konden bijdragen aan uitstroom uit armoede, bijvoorbeeld via werk, schuldenaangepak of inkomensverbetering. De inzet bleef daardoor versnipperd en weinig doelgericht.

6. Effectiviteit zonder structurele verandering (organisatie).

Het beleid helpt, maar verandert structureel weinig. De gemeente bereikt steeds meer inwoners met hulp en regelingen. De nadruk in het beleid ligt echter op ondersteuning en compensatie, niet op structurele vermindering van armoede. Daarmee helpt het beleid vooral bij het verlichten van nood, maar wordt het perspectief van inwoners nauwelijks verbeterd.

7. Onvoldoende monitoring en leercyclus (raad en college).

De monitoring biedt te weinig basis voor sturen of leren. De rapportages aan de raad verschijnen te laat en bevatten vooral procesinformatie, waardoor inzicht in effectiviteit ontbreekt en bestuurlijke bijsturing beperkt mogelijk is.

3. Aanbevelingen

De aanbevelingen in deze paragraaf zijn in de eerste plaats gericht aan de gemeenteraad, die als opdrachtgever en controleur een centrale rol speelt bij de sturing op het armoedebeleid. Tegelijkertijd raken veel aanbevelingen ook de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en moet de raad jaarlijks informeren over de voorstellen van de rekenkamer, zijn standpunt daarover en de wijze waarop daaraan vervolg is gegeven. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 185a van de Gemeentewet.

Door deze rolverdeling helder te houden – de raad stelt kaders en stuurt op hoofdlijnen, het college voert uit en legt verantwoording af – kan de raad zijn sturende en controlerende rol versterken zonder zelf in de uitvoeringssfeer terecht te komen.

De aanbevelingen zijn hieronder geordend naar bestuurlijke prioriteit: van kaderstelling en realisme, via leren en inzicht, naar uitvoering en capaciteit.

1. Maak van het raadsakkoord expliciet een gezamenlijk sturingsinstrument van raad én college.

Het raadsakkoord heeft in de vorige periode in dit dossier geleid tot ambities zonder uitvoering. In aanloop naar het nieuwe raadsakkoord 2026–2030 is het van belang vooraf duidelijk te bepalen hoe ambities worden getoetst op haalbaarheid en hoe raad en college zich hier gezamenlijk aan committeren. In de vorige periode bleef de bestuurlijke doorvertaling beperkt: de raad formuleerde de doelstelling, maar binnen het college werd deze niet uitgewerkt tot een concrete opdracht of uitvoeringsplan. Voor een effectief raadsakkoord is het essentieel dat beide bestuurslagen zich eraan verbinden: de raad als opdrachtgever en het college als uitvoerder.

Aan het college:

Vertaal ambities uit het raadsakkoord naar uitvoerbare opdrachten in het collegeprogramma, voorzien van concrete doelen, middelen en termijnen.

Aan de raad:

Stel vast dat elke ambitie een realiteitscheck doorloopt (haalbaarheid, capaciteit, financiële dekking) en leg vast dat het college actief terugkoppelt wanneer doelen niet haalbaar blijven.

Hoe kan dat concreet?

- Voer vóór vaststelling van het raadsakkoord een integrale haalbaarheidscheck uit.
- Veranker de jaarlijkse bespreking van voortgang en realisme in de planning- en controlcyclus.
- Borg gezamenlijke eigenaarschap door jaarlijkse sessies van raad en college over de uitvoerbaarheid van ambities.

Zo wordt het raadsakkoord niet alleen een politiek document, maar een gedeelde opdracht van raad en college, met helder eigenaarschap aan beide kanten.

2. Bewaak dat het armoedebeleid uitvoerbaar en realistisch blijft.

Het college werkt aan nieuw armoedebeleid. De raad hoeft dat nu niet expliciet aan te sturen, maar kan er wel alert op zijn dat het nieuwe beleid realistisch en uitvoerbaar is. Omdat het armoedebeleid in toenemende mate leunt op tijdelijke middelen is het belangrijk dat de ambities aansluiten bij wat structureel uitvoerbaar en financieel houdbaar is.

Aan het college:

Zorg dat bij het nieuwe beleidskader bestuurlijke doelstellingen expliciet worden gekoppeld aan subdoelen en concrete middelen, zodat de relatie tussen ambitie en financiële dekking zichtbaar wordt.

Zorg dat bij beleidsvoorstellen wordt aangegeven welke onderdelen structureel worden bekostigd en welke afhankelijk zijn van tijdelijk geld.

Aan de raad:

Vraag expliciet om een realiteitsparagraaf bij elk nieuw beleidsvoorstel en bespreek jaarlijks of de ambities nog uitvoerbaar zijn binnen beschikbare middelen en capaciteit.

Hoe kan dat concreet?

- Door periodiek te bespreken welke onderdelen prioriteit hebben als tijdelijke middelen wegvallen.
- Door die realiteitscheck jaarlijks te herhalen bij de voortgangsrapportage.

Zo houdt de raad zicht op uitvoerbaarheid zonder op de stoel van het college te gaan zitten, blijft de raad kaderstellend en realistisch en voorkomt hij dat beleid stoelt op tijdelijk geld zonder structurele borging.

3. Maak leren en evalueren onderdeel van de bestuurlijke routine.

Er wordt veel gedaan binnen het armoedebeleid, maar weinig geleerd van wat werkt of niet werkt. Door evaluatie structureel onderdeel te maken van de cyclus, kan beleid stap voor stap verbeteren.

Aan het college:

Organiseer jaarlijks een bestuurlijke evaluatie van het armoedebeleid en rapporteer wat met eerdere leerpunten is gedaan.

Aan de raad:

Behandel die evaluatie als een vast agendapunt en formuleer naar aanleiding daarvan eventuele bijstellingen of nieuwe opdrachten.

Hoe kan dat concreet?

- Plan jaarlijks een gezamenlijke leersessie tussen raad, college en ambtelijke organisatie.
- Betrek ervaringen van inwoners en uitvoerende partners.
- Vraag in voortgangsrapportages expliciet om terugkoppeling op eerder benoemde verbeterpunten.

Zo ontstaat een cyclisch leerproces waarin beleid zich ontwikkelt op basis van inzicht en ervaring, niet alleen op routine.

4. Zorg voor tijdig en volledig inzicht in middelen en voortgang.

De raad krijgt nu vooral zicht op bedragen die aan het eind van het jaar overblijven. Daardoor is niet goed te zien hoeveel geld er in totaal aan armoedebeleid wordt besteed, wat dat oplevert en hoe de uitvoering vordert. Meer inzicht gedurende het jaar helpt om keuzes te begrijpen, effecten te volgen en tijdig bij te sturen. Een halfjaarlijkse rapportage zou hieraan tegemoet kunnen komen. Bij de halfjaarlijkse rapportage kan in ieder geval inzicht worden geboden in (a) het volume aan

middelen dat besteed is aan de armoederegelingen, (b) de dekking daarvan binnen de begroting en (c) de mate waarin middelen structureel of incidenteel zijn.

Aan het college:

Lever halfjaarlijks een overzicht van alle geldstromen voor armoedebelaid (gemeentelijk, rijks en incidenteel), inclusief een korte toelichting: wat is bereikt, wat loopt achter. Neem in diezelfde rapportage ook de tussentijdse voortgang op: hoeveel is al uitgegeven, wat blijft waarschijnlijk over, welke activiteiten lopen door?

Aan de raad:

Neem dit overzicht als vast agendapunt op in de commissievergadering en gebruik het om prioriteiten of middelen bij te stellen.

Hoe kan dat concreet?

- Rapporteer per halfjaar: (a) bestedingen tot dan toe, (b) dekking binnen de begroting, (c) verhouding structureel/incidenteel, (d) realisatiegraad.
- Nodig uitvoeringspartners zo nodig uit om trends en signalen te duiden.

Zo krijgt de raad niet alleen cijfers, maar ook inzicht in wat het beleid daadwerkelijk doet, op een moment dat bijsturen nog mogelijk is. Door afspraken te maken over tussentijdse rapportage van fondsen en regelingen kan ook tijdens het lopende jaar worden bijgestuurd wanneer middelen niet of onvoldoende worden benut.

5. Vraag om inzicht en regie op ambtelijke capaciteit en uitvoeringskracht.

Een belangrijk knelpunt in dit onderzoek is de beperkte capaciteit binnen de organisatie. Er zijn te weinig mensen beschikbaar om naast het lopende werk ook nieuw beleid uit te werken. Dat probleem is breder dan alleen armoedebelaid, maar raakt de uitvoerbaarheid direct. De raad kan hierop sturen door van het college te vragen inzicht te geven in capaciteit, prioriteiten en keuzes.

Aan het college:

Geef inzicht in de inzetbare capaciteit voor armoedebelaid en koppel beleidskeuzes aan personele mogelijkheden.

Aan de raad:

Besprek jaarlijks met het college of de ambities passen bij de beschikbare uitvoeringskracht en welke keuzes dat vraagt.

Hoe kan dat concreet?

- Toon bij grote beleidsopgaven (zoals armoede) hoeveel menskracht beschikbaar is en hoe die wordt ingezet.
- Benoem prioriteiten: wat kan wel met de huidige capaciteit en wat niet?
- Besteed bij de begroting aandacht aan de samenhang tussen ambities, formatie en uitvoeringskracht.
- Bespreek periodiek waar knelpunten ontstaan en welke oplossingen mogelijk zijn.

Zo houdt de raad zicht op de realiteit van uitvoering en kan hij tijdig bijsturen wanneer ambities groter dreigen te worden dan de organisatie kan waarmaken.

6. Veranker opvolging en rapportage in de bestuurlijke cyclus

De effectiviteit van deze aanbevelingen hangt niet alleen af van hun inhoud, maar vooral van de manier waarop raad en college opvolging structureel borgen in hun jaarlijkse cyclus. Artikel 185a Gemeentewet biedt daarvoor het formele kader. Die verplichting geldt ook als de raad zich niet expliciet over de aanbevelingen heeft uitgesproken. Maar om de verantwoording betekenis te geven, is het wenselijk dat de raad vastlegt welke aanbevelingen hij overneemt.

Aan de raad:

Formuleer bij de behandeling van dit rapport een expliciet standpunt over de aanbevelingen (welke worden overgenomen, welke niet) en leg dit vast in een raadsbesluit. Gebruik dat besluit als toetsingskader voor de jaarlijkse rapportage van het college.

Aan het college:

Rapporteer jaarlijks aan de raad over de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen, inclusief een toelichting op wat is uitgevoerd, wat nog niet en waarom.

De rekenkamer beveelt aan om de voortgang op deze aanbevelingen periodiek te volgen. Een herijking na twee jaar – bijvoorbeeld in 2027 – kan laten zien welke verbeteringen zijn doorgevoerd en waar verdere stappen nodig zijn. Het ligt voor de hand dat de raad hierbij het initiatief neemt, in samenspraak met het college en de organisatie. Zo blijft de bestuurlijke aandacht voor het armoedebeleid gericht op leren, bijsturen en verbeteren. Ook nadat dit onderzoek is afgerond.

4. Bestuurlijke reactie college



Rekenkamer Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum verzending
			20 januari 2026
behandeld door	doorkiesnummer	bijlagen	dossiernummer
A. Messelink-Dijkstra		0	
onderwerp			
Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek onderbesteding armoedebeleid			

Geachte Rekenkamer,

Het college heeft kennis genomen van het Rekenkameronderzoek onderbesteding armoedebeleid. De Rekenkamer heeft gevraagd om een bestuurlijke reactie daarop. Het college heeft geworsteld met een reactie op dit onderzoek.

De Rekenkamer heeft in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag gesteld:
Wat zijn de oorzaken van de huidige onderbesteding binnen het armoedebeleid van Lelystad?
Welke concrete stappen kan de gemeenteraad nemen om op basis van de bevindingen over onderbesteding de doelstellingen van het armoedebeleid effectief te realiseren?
Welke aanbevelingen voor de raad van Lelystad gericht op het bevorderen van effectiviteit volgen hieruit?

Ter duiding van het begrip 'onderbesteding' waarnaar in de vraagstelling wordt verwezen, geeft de Rekenkamer de volgende formulering: "De onderbesteding waarnaar in de vraagstelling verwezen wordt, betreft de teruggave van extra middelen die in het raadsakkoord ter beschikking zijn gesteld onder de noemer "In armoedebeleid bijzondere aandacht voor kinderen en jongeren". Dit betrof 200.000 euro aan structurele middelen (raadsakkoord 2022-2026 pagina 26). Aan deze inzet is ook een doelstelling gekoppeld: Het aantal kinderen dat in Lelystad in armoede opgroeit is in 2026 minimaal gehalveerd (raadsakkoord 2022-2026 pagina 25)"(pagina 3).

Met betrekking tot de vetgedrukte delen heeft het college de volgende opmerkingen:

- De hierboven door de Rekenkamer geformuleerde beperking van het begrip 'onderbesteding', namelijk de teruggave van de in het raadsakkoord overeengekomen extra middelen, is in de rest van de nota niet terug te vinden. Er wordt in algemene termen gesproken over 'onderbesteding binnen het armoedebeleid'. Dit wekt de suggestie dat er sprake zou zijn van onderbesteding in het totale armoedebeleid.
- In het raadsakkoord worden geen structurele middelen toegekend. Het gaat hier om incidentele middelen die over meerdere jaren worden verdeeld en bedoeld als extra bovenop alle structurele en incidentele middelen die betrekking hebben op het armoedebeleid, wat vele malen breder is dan enkel deze passage in het raadsakkoord.

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelystad.nl

willen streven naar een halvering in 2026. Dit is geen doelstelling, zoals de Rekenkamer formuleert, maar een (extra) politieke focus voor het college binnen het totale armoedebeleid. Er kan niet worden geconcludeerd dat deze focus er niet of te weinig is geweest.

- De gemeenteraad heeft daar destijds op voorhand incidenteel 200.000 euro per jaar voor 4 jaar extra voor willen meegeven, zodat er in ieder geval geld beschikbaar was wanneer een nieuw college uitvoering zou gaan geven aan dit onderdeel in het raadsakkoord. Of daadwerkelijk dit bedrag nodig zou zijn, was op het moment van het sluiten van het raadsakkoord niet duidelijk. Daar is bovendien een raadsakkoord niet voor. Dit dient te worden vertaald in de begroting en eventueel in raadsvoorstellen en dat is in de afgelopen jaren steeds gebeurd.
- Het feit dat er op dit punt geld is 'teruggegeven' betekent niet zonder meer 'onderbesteding'. Er is in de context van bezuinigingen in 2024 in de gehele begroting gezocht naar posten die het minst pijn deden. Het college heeft er vanzelfsprekend voor willen waken dat er geld uitgegeven wordt 'omdat het uitgegeven moet worden', zonder dat gekeken werd naar wat de bijdrage zou zijn aan het streven dat zo min mogelijk kinderen en jongeren opgroeien in armoede.
- De Rekenkamer maakt een directe koppeling tussen wat zij formuleert als doelstelling, 'minimaal halvering van het aantal kinderen dat opgroeit in armoede' en het bedrag van 200.000 euro per jaar. Dit is nadrukkelijk niet de koppeling die het raadsakkoord gebruikt of bedoeld heeft te gebruiken, zoals in de vorige bullet is toegelicht.

Met name de wellicht onbedoelde generalisatie van een beperkte onderzoeksvraag ('gedeeltelijke teruggave van meerjarig incidenteel geld binnen het armoedebeleid') naar 'onderbesteding binnen het armoedebeleid' lijkt geleid te hebben tot conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op, of op z'n minst door de formulering de suggestie wekken dat ze betrekking hebben op, de algehele sturing op (de uitvoering van) het raadsakkoord en het totale armoedebeleid daarbinnen.

Het college herkent zich in z'n algemeenheid niet in de overstijgende conclusies en al helemaal niet in relatie tot de beperkte onderzoeksvraag, namelijk de teruggave van incidenteel extra budget binnen het armoedebeleid om meer aandacht te kunnen geven aan kinderen en jongeren die opgroeien in armoede in Lelystad. Als raad, college en organisatie ergens gezamenlijk in opgetrokken zijn dan is dat wel op dit punt. De raad heeft in de afgelopen raadsperiode in gezamenlijkheid veel aandacht voor armoede gehad en door bijvoorbeeld ook 1 miljoen euro extra ter beschikking te stellen om in te zetten binnen het armoedebeleid. Het college is daar veel over in gesprek geweest met de raad over hoe dat geld in te zetten en op welke manier dat mensen heeft bereikt. Ook een campagne om andere structurele regelingen onder de aandacht te brengen om het bereik en de benutting daarvan te vergroten, is daarin belangrijk geweest.

Omdat het college zich niet herkent in de conclusies en de aanbevelingen daarbij aansluiten, onthoudt ze zich van een reactie op de aanbevelingen. Tegelijk is het vanzelfsprekend dat de gemeente altijd streeft naar realistische en uitvoerbare plannen, duidelijke doelen en middelen, en goede verantwoording en voldoende evaluatiemomenten, omdat dit onderdeel is van de reguliere bedrijfsvoering en de planning- en controlcyclus. Dus zover de aanbevelingen gericht zijn op dit streven, zal het college daar zeker gevolg aan geven.

Hoogachtend,
Het college van de gemeente Lelystad,

de gemeente secretaris,

C.J.M. Swart

5. Nawoord rekenkamer

Het college geeft in zijn bestuurlijke reactie aan te hebben geworsteld met de duiding en reikwijdte van de conclusies. Deze worsteling onderstreept het spanningsveld dat kan ontstaan tussen politieke ambities, beschikbare middelen en de uitvoeringspraktijk binnen het sociaal domein.

Hij stelt dat het de in het raadsakkoord opgenomen ambitie – het halveren van het aantal kinderen in armoede – niet heeft gezien als een concrete uitvoeringsopdracht, maar als een richtinggevende ambitie binnen het bredere armoedebeleid. De rekenkamer constateert dat deze uitleg in de onderzochte periode niet bestuurlijk is vastgelegd. Er is geen collegebesluit, beleidskader of raadsvoorstel vastgesteld waarin deze duiding is vastgelegd of aan de gemeenteraad is voorgelegd. In de informatievoorziening aan de raad is de ambitie juist gepresenteerd en gevolgd als een relevante indicator voor de voortgang van het armoedebeleid. Tot aan de bestuurlijke reactie heeft het college deze indicator niet herzien, genuanceerd of ter discussie gesteld richting de raad. De raad heeft met het beschikbaar stellen van extra middelen en het formuleren van een ambitie het college daarmee dus een bestuurlijke opgave meegegeven, waarop de raad terugkoppeling mocht verwachten. Dat deze opgave in de bestuurlijke reactie achteraf anders wordt geduid, doet niets af aan de manier waarop de ambitie en de daaraan gekoppelde middelen gedurende de raadsperiode zijn gepresenteerd en verantwoord. De conclusies uit het rapport zijn gebaseerd op deze feitelijke gang van zaken.

In zijn bestuurlijke reactie suggereert het college ten onrechte dat het onderzoek zich alleen heeft gericht op het besluit om jaarlijks € 200.000 extra beschikbaar te stellen en dit bedrag vervolgens grotendeels af te ramen. De rekenkamer merkt op dat dit beeld onjuist is. Uit het rapport blijkt dat het onderzoek betrekking heeft op het gehele armoedebeleid, waaronder de beleidsmatige sturing, uitvoering, financiële verantwoording en de informatiepositie van de raad. Door het onderzoek zo te duiden, ontstaat een onvolledig beeld dat geen recht doet aan de inhoud en het doel van het rapport voor de raad. De rekenkamer hanteert de gebruikelijke definitie van onderbesteding: middelen die beschikbaar zijn gesteld maar niet volledig zijn besteed. In het rapport is vastgesteld dat hiervan in meerdere jaren sprake is geweest. Deze constatering is gebaseerd op financiële overzichten die door de ambtelijke organisatie zijn aangeleverd, integraal zijn overgenomen in het onderzoek en gedurende technisch hoor en wederhoor niet zijn gecorrigeerd. De rekenkamer beschouwt het ontbreken van een expliciete bestuurlijke doorvertaling of bijstelling van de ambitie als een belangrijke verklaring voor de geconstateerde onderbesteding van de extra middelen.

Het terugramen van middelen is volgens het college rationeel binnen bredere financiële afwegingen. De rekenkamer merkt op dat hiermee wel een politieke keuze wordt gemaakt.

De afweging tussen het voorrang geven aan algemene financiële kaderstelling of het beschikbaar houden van middelen voor de doelstellingen van het armoedebelief ligt bij de raad. Het onderzoek maakt deze keuze inzichtelijk door te laten zien welke middelen beschikbaar waren, hoe deze zijn ingezet en wat dit betekent voor het realiseren van de geformuleerde ambitie.

De rekenkamer erkent dat het college en de ambtelijke organisatie in de onderzochte periode diverse initiatieven hebben genomen om kinderen en gezinnen in armoede beter te bereiken en te ondersteunen. Tegelijkertijd constateert de rekenkamer dat binnen één collegeperiode geen duidelijk uitgewerkte initiatieven zijn ingezet die gericht zijn op het structureel en substantieel terugdringen van het aantal kinderen in armoede. Dit onderscheid is relevant, omdat structurele afname van armoede doorgaans ingrijpende en meerjarige inkomensverbetering vereist. In een tijdsbestek als een collegeperiode volgt dat resultaat niet vanzelfsprekend uit de in het rapport beschreven ondersteunende maatregelen.

Tot slot merkt de rekenkamer op dat de doorlooptijd van dit onderzoek aanzienlijk is verlengd. De belangrijkste oorzaak hiervan was dat de organisatie belangrijke, gevraagde documentatie in de onderzoeksfase pas maanden na ons eerste verzoek beschikbaar heeft gesteld. Dit gebeurde na herhaald aandringen en na een gesprek met de portefeuillehouder en de gemeentesecretaris. Daarnaast heeft het college zijn bestuurlijke reactie aangeleverd na 30 werkdagen, terwijl een (verruimde) reactietermijn van 23 werkdagen was afgesproken. Deze vertragingen hebben ertoe geleid dat het rapport maanden later dan oorspronkelijk beoogd aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Door deze substantiële vertraging is de raad benadeeld in zijn kaderstellende en controlerende rol, omdat hij pas vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen kennis kon nemen van de bevindingen en conclusies van dit onderzoek. De rekenkamer hoopt dat een volgend college in de komende raadsperiode zijn verantwoordelijkheid neemt om de rekenkamer tijdig en volledig van informatie en documentatie te voorzien. Zij vraagt de raad hier expliciet op toe te zien, zodat de informatiepositie van de rekenkamer in de toekomst beter is geborgd.

De rekenkamer handhaaft haar conclusies en aanbevelingen. Deze zijn niet bedoeld als oordeel over de intenties of inzet van het college of de organisatie, maar als reflectie op de bestuurlijke inrichting, de samenhang tussen ambitie, middelen en uitvoeringskracht en de informatiepositie van de raad. Tegen deze achtergrond vindt de rekenkamer het jammer dat het college zich onthoudt van een inhoudelijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. Juist de aanbevelingen zijn bedoeld om de raad te ondersteunen bij de afweging van de beschikbare middelen en de inzet daarvan, en daarmee bij het vervullen van zijn kaderstellende en controlerende rol. De rekenkamer nodigt de gemeenteraad van Lelystad uit deze conclusies en aanbevelingen te betrekken bij zijn oordeelsvorming.

Nota van Bevindingen

Onderzoek naar armoedebeluid Lelystad

Rapport van bevindingen

september 2025

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Vraagstelling	3
1.2 Onderzoeksproces	4
2. Situatieschets: armoede in Lelystad	5
2.1 Armoede en de gemeente	5
2.2 Rijksbeleid	5
2.3 Lokaal beleid	6
2.4 Lokale uitvoering	6
2.5 Impuls aan het begin van de raadsperiode	7
3. Het gehanteerde normenkader	8
3.1 Normen t.a.v. beleid en organisatie in het kader van het armoedebelaid	8
3.2 Normen ten aanzien van de effectiviteit van het armoedebelaid	9
3.3 Normen ten aanzien van de financiële sturing van het armoedebelaid	10
4. Bevindingen	12
4.1 De beleidsmatige sturing en organisatie van het armoedebelaid	12
4.2 Effectiviteit van de uitvoering van het armoedebelaid	18
4.3 Financiële sturing en verantwoording	21
5. Beantwoording onderzoeksvragen	25
5.1 Wat zijn de oorzaken van de huidige onderbesteding binnen het armoedebelaid van Lelystad?	25
5.2 Welke concrete stappen kan de gemeenteraad nemen om op basis van de bevindingen over onderbesteding de doelstellingen van het armoedebelaid effectief te realiseren?	27
Bijlage 1: korte toelichting op de inhoud van de regelingen	28
Bijlage 2: Verdiepende analyse op het bereik armoederegelingen Lelystad	31
Bijlage 3: documentenlijst	34

Leeswijzer

In dit onderzoek staat het armoedebeluid van de gemeente Lelystad centraal en wel met als centrale vraag wat de oorzaken van de huidige onderbesteding is.

Daartoe starten we in hoofdstuk 1 met de beschrijving van de achtergronden bij deze onderzoeksvraag en het onderzoeksproces.

Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 2 de hoofdlijnen het armoedebeluid in het algemeen en de situatie in Lelystad in het bijzonder.

Daarna staan we in hoofdstuk 3 stil bij het normenkader.

In hoofdstuk 4 staan de bevindingen centraal. Deze bevindingen zijn uitgesplitst in de beleidsmatige sturing, gevolgd door de financiële sturing & verantwoording, de effectiviteit van de uitvoering en tenslotte is bijzondere aandacht voor de gemaakte keuzes in de uitvoering naar aanleiding van de beschikbaar gestelde extra middelen en de daaraan gekoppelde beleidsdoelstelling. De bevindingen worden expliciet afgezet tegen het normenkader.

Tenslotte worden in hoofdstuk 5 de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 beantwoord.

Bijlage 1 geeft uitleg over gemeentelijke regelingen. In bijlage 2 zijn enkele aanvullende analyses opgenomen die als “bijvangst” worden gedeeld, omdat ze voor de gemeente suggesties kunnen bieden, maar niet noodzakelijk zijn voor het beantwoorden van de hoofdvraag van het rekenkamerrapport.

1. Inleiding

In dit hoofdstuk starten we met de vraagstelling van het onderzoek, waarna we kort stil staan bij de aanpak van het onderzoek.

1.1 Vraagstelling

De rekenkamer Lelystad is dit onderzoek gestart naar het armoedebeleid van de gemeente met als hoofdvraag:

Wat zijn de oorzaken van de huidige onderbesteding binnen het armoedebeleid van Lelystad?

Welke concrete stappen kan de gemeenteraad nemen om op basis van de bevindingen over onderbesteding de doelstellingen van het armoedebeleid effectief te realiseren?

Welke aanbevelingen voor de raad van Lelystad gericht op het bevorderen van de effectiviteit volgen hieruit?

De onderbesteding waarnaar in de vraagstelling verwezen wordt, betreft de teruggave van extra middelen die in het raadsakkoord ter beschikking zijn gesteld onder de noemer “In armoedebeleid bijzondere aandacht voor kinderen en jongeren”. Dit betrof 200.000 euro aan structurele middelen (raadsakkoord 2022-2026 pagina 26). Aan deze inzet is ook een doelstelling gekoppeld: *Het aantal kinderen dat in Lelystad in armoede opgroeit is in 2026 minimaal gehalveerd* (raadsakkoord 2022-2026 pagina 25).

In een informatiebrief d.d. 2 juli 2024¹ wordt het merendeel van deze middelen (141.000 euro) opgevoerd om in te leveren in het kader van een ombuigingsopgave, omdat dit deel van de middelen onbesteed is. De totale teruggave vanuit het armoedebeleid bedraagt 191.000 euro aan niet-bestede middelen.

Deze structurele onderbesteding binnen het armoedebeleid wijst volgens de rekenkamer mogelijk op tekortkomingen in de effectiviteit en uitvoering van dit beleid. Dit onderzoek heeft als doel de oorzaken van deze onderbesteding te achterhalen en de gevolgen ervan voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen te analyseren.

In dit rapport van bevindingen wordt de analyse uiteengezet langs twee lijnen:

- ✓ De inhoudelijke effectiviteit van het armoedebeleid
- ✓ De sturing op de bijbehorende interventies en middeleninzet en de verantwoording hierover aan de gemeenteraad.

Gecombineerd geeft dit een beeld van de wijze waarop Lelystad stuurt op de geformuleerde doelstelling(en) van het armoedebeleid en de mate waarin gestuurd is op het voorkomen van onderbesteding.

¹ Ombuigingsopgave en integrale weging programmabegroting 2025 - 2028

1.2 Onderzoeksproces

Bij de start van het onderzoek is aan de ambtelijk contactpersoon voor de rekenkamer gevraagd wie aanspreekpunt was voor dit onderzoek. Via deze contactpersonen zijn in meerdere rondes ambtenaren geïnterviewd die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van (delen van) het armoedebeleid of benaderd voor informatie. Buiten de gemeentelijke organisatie zijn interviews afgenomen bij MDF, IDO en Humanitas, gezien hun rol bij de uitvoering van het armoedebeleid.

Daarnaast is een beroep gedaan op het datateam om analyses uit te voeren over het gebruik dat is gemaakt van de diverse armoederegelingen.

Parallel aan de gesprekken is documentatie bestudeerd langs de volgende lijnen:

- ✓ Aangeleverde financiële informatie over de toekenning en besteding van middelen in het kader van armoedebeleid
- ✓ Informatie over de toekenning van rijks- en gemeentelijke middelen inzake armoedebeleid
- ✓ Vastgesteld beleid
- ✓ Informatie die is gedeeld met de raad over de uitvoering van het armoedebeleid en de onderbesteding van middelen
- ✓ Moties, initiatieven en schriftelijke vragen van de raad over armoedebeleid
- ✓ Publieke benchmarkinformatie.

Het onderzoek is exploratief gestart om na te gaan waar verdieping de meeste toegevoegde waarde zou kennen. Uiteindelijk zijn we gaan focussen op de sturingsmogelijkheden van de raad, mede in het licht van extra middelen die vanwege rijksbeleid aan de gemeente zijn verstrekt en waar de raad weinig zicht op heeft gehad.

In de slotfase van het onderzoek hebben interviews plaatsgehad met de wethouder personeelszaken, de wethouder verantwoordelijk voor armoedebeleid en de gemeentesecretaris.

Alle interviewverslagen zijn bij betrokkenen teruggelegd voor accordering en/of aanpassing.

Deze versie is het rapport van bevindingen dat te beschikking wordt gesteld voor technisch hoor en wederhoor. Wij bedanken iedereen voor hun medewerking!

2. Situatieschets: armoede in Lelystad

In dit hoofdstuk leggen we eerst uit wat armoede betekent, vervolgens hoe het beleid in elkaar zit en hoe de uitvoering geregeld is.

2.1 Armoede en de gemeente

Het Sociaal en Cultureel Planbureau definieert mensen als arm wanneer ze gedurende langere tijd niet de middelen hebben voor de goederen en voorzieningen die in hun samenleving als minimaal noodzakelijk gelden.²

Armoede gaat dus niet alleen over geld, maar ook over maatschappelijk volwaardig kunnen meedoen. Daarom wordt tegenwoordig de term bestaanszekerheid gehanteerd. Divosa stelt hierover: iedereen heeft recht op bestaanszekerheid: een bestaan met voldoende en voorspelbaar inkomen, een woning, toegang tot onderwijs en zorg en een buffer voor onverwachte uitgaven. Dat is nodig om mee te kunnen doen in de samenleving.³

Armoede is daarmee een complex probleem met veel facetten. Hoewel de aanpak daarvan voor een groot deel valt onder het beleid van de landelijke overheid, kan de gemeente een belangrijke rol spelen door aanvullend en ondersteunend te werken.⁴

Bij de gemeentelijke uitvoering van armoedebeluid gaat het om meerdere zaken: regelingen die mensen helpen aan voldoende inkomen, voorlichting over het omgaan met geld bijvoorbeeld aan jongeren, (budget)ondersteuning van mensen die in financiële problemen zijn en regelingen die maatschappelijk meedoen mogelijk maken.

2.2 Rijksbeleid

Een dimensie die de uitvoering van armoedebeluid een zekere complexiteit geeft is dat er sprake is van twee beleidslijnen: een landelijke beleidslijn en een lokale beleidslijn. De gemeente voert taken uit in medebewind van het Rijk, waarbij het Rijk kaders meegeeft. Deze zijn voor een deel heel strak, zoals normen voor de betaling van bijstand of kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Voor bijzondere bijstand heeft de gemeente meer beleidsvrijheid.

De afgelopen jaren heeft het Rijk extra initiatieven ontplooid, aangejaagd door een aantal landelijke en internationale ontwikkelingen, zoals de toeslagenaffaire en de sterk gestegen energiekosten in 2022. Hierdoor zijn extra middelen en bijbehorende uitvoeringskaders voor gemeenten - waaronder uiteraard ook Lelystad - geïntroduceerd. De afgelopen jaren zijn bijvoorbeeld middelen verstrekt voor de energietoeslag,

² <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2019/wat-is-armoede/>

³ **Bestaanszekerheid | Divosa**

⁴ Onderzoeksopzet onderbesteding armoedebeluid gemeente Lelystad, pagina 2

vroegsignalering armoede en schulden, bijzondere bijstand studenten⁵. Gezien de urgentie ook voor inwoners van Lelystad heeft dit veel gemeentelijke inzet gevraagd.

2.3 Lokaal beleid

De gemeente heeft aanvullend op het Rijk de ruimte om eigen regelingen op te zetten en andere vormen van hulp en ondersteuning te organiseren of particulier initiatief daarin te stimuleren en te ondersteunen.

Eigen gemeentelijke regelingen zijn er in beperkte mate. Een voorbeeld van de afgelopen jaren is het noodfonds dat tijdelijk als aanvulling op de energietoeslag in leven was geroepen voor schrijnende situaties voor huishoudens die niet voor de energietoeslag in aanmerking kwamen, maar financieel in de problemen kwamen. Dit fonds heeft in 2023 en 2024 bestaan. Ook is er al langer een ziektekostenverzekering voor minima.

Naast deze regelingen zijn er diverse particuliere initiatieven voor specifieke doelgroepen en met gerichte ondersteuning, zoals stichting Leergeld, het jeugdfonds sport en cultuur en de voedselbank. Deze initiatieven worden door de gemeente middels subsidies ondersteund.

We zien een continue lijn in inzet van instrumenten, het gros van de instrumenten nu bestond vijftien jaar geleden ook al: in 2010 evalueerde het onderzoeksbureau Verwey Jonker het armoedebeleid van Lelystad. Het rapport lijkt nog behoorlijk actueel in bijvoorbeeld de inzet van middelen en de aandacht voor jeugd: “In het eerste spoor staan vooral de preventie en terugdringing van de overerving van armoede centraal. Lelystad geeft prioriteit aan het bieden van kansen. Voorop in het beleid staat het voorkomen dat kinderen in een achterstandspositie terecht komen... Het tweede spoor (de “achterkant”) bestaat uit het “verzachten” van armoede via het aanbod van inkomensondersteunende regelingen, zoals de bijzondere bijstand. Sommige regelingen zijn recentelijk uitgebreid. Zo heeft de gemeente in 2006 besloten om de draagkracht voor de bijzondere bijstand te verhogen van 110 naar 120 procent.”⁶ Een aantal uitdagingen uit de conclusies en aanbevelingen van destijds zijn ook nu nog actueel, zoals het gegeven dat het beleid niet iedereen bereikt en de uitdaging om inzicht te verkrijgen in de effecten van het beleid.⁷

2.4 Lokale uitvoering

De uitvoering van het armoedebeleid ligt bij de gemeente voor wat betreft de formele armoederegelingen van de gemeente zelf en de regelingen die in medebewind worden uitgevoerd. De gemeente draagt dus zorg voor toekenning en uitbetaling van bedragen.

Daarnaast zijn er organisaties die inwoners helpen de weg naar ondersteuning (gemeentelijk danwel de meer particuliere initiatieven) te vinden en ook zelf hulp en

⁵ Zie tabel .. voor een volledig overzicht

⁶ Verwey Jonker 2010, pagina 11/12

⁷ Verwey Jonker 2010, pagina 33/34

ondersteuning bieden, bijvoorbeeld bij schulden. De voornaamste zijn MDF, IDO en Humanitas.

De gemeente draagt ook zorg voor afstemming en communicatie over de verschillende mogelijkheden om hulp en ondersteuning te krijgen onder de noemer “laat geen hulp liggen”⁸, maar bijvoorbeeld ook middels voorlichting aan jeugdigen en het organiseren van gesprekken en armoedeconferenties met maatschappelijke partners.

2.5 Impuls aan het begin van de raadsperiode

De gemeente Lelystad besteedde aan het begin van deze raadsperiode jaarlijks ruim een miljoen euro aan armoedebelid. In 2022 werd hier bij het sluiten van het raadsakkoord structureel een extra impuls aan gegeven van 200.000 euro, een aanzienlijke extra toevoeging op een dergelijke omvang. Aan deze extra middelen werd door de raad de doelstelling gekoppeld om het aantal kinderen dat leeft in armoede met de helft te reduceren. Bij het opmaken van de begroting 2025 is het grootste deel van deze middelen weer teruggegeven aan de algemene middelen, overigens zonder dat de ambities zijn bijgesteld.

Hiervoor hebben we aangegeven dat gedurende deze periode het Rijk extra geld aan de gemeente heeft toegekend in het kader van diverse onderwerpen, zoals energiekosten en vroegsignalering van schulden. Ook de gemeenteraad zelf heeft nog extra middelen toegekend voor het noodfonds. We komen bij de bevindingen terug op wat de impact van al deze toekenningen is geweest.

⁸ Laat geen hulp liggen | Gemeente Lelystad

3. Het gehanteerde normenkader

Het normenkader omvat normen die gezamenlijk iets moeten zeggen over de wijze waarop gestuurd wordt op het voorkomen van onderbesteding. Onderbesteding treedt in beginsel op wanneer

- a) er geen adequate vertaalslag is gemaakt van de beschikbare middelen naar interventies en/of
- b) de ingezette interventies onvoldoende “aanslaan” waardoor middelen beperkt besteed worden en/of
- c) er onvoldoende bijgestuurd wordt op signalen dat onderbesteding dreigt op te treden.

Het in dit rapport gehanteerde normenkader valt daarom uiteen in drie delen:

- 1. Normen ten aanzien van beleid en organisatie in het kader van het armoedebeleid
- 2. Normen ten aanzien van het bereik (de effectiviteit) van het armoedebeleid
- 3. Normen ten aanzien van de financiële sturing van het armoedebeleid.

Deze normen hebben een verschillend karakter. Ten aanzien van de normen over beleid, organisatie en financiële sturing zijn normatieve spelregels te formuleren. Voor wat betreft het bereik is een meer exploratieve benadering gekozen: de normen zijn hier minder hard.

3.1 Normen ten aanzien van beleid en organisatie in het kader van het armoedebeleid

1.1 De eerste norm met betrekking tot beleid is dat er een actueel beleidskader is, waarin een gemeentelijke visie op armoede en de rol van de gemeente uiteengezet is en de op basis van deze analyse na te streven doelen, daarvoor in te zetten instrumenten en middelen is beschreven.

1.2 De tweede norm is dat de gemeente doelstellingen heeft geformuleerd die het wil nastreven met het armoedebeleid.

In het raadsakkoord de volgende doelstelling geformuleerd:

- ✓ Het aantal kinderen dat in Lelystad in armoede opgroeit is in 2026 minimaal gehalveerd

De maatschappelijke agenda 2023 kent daarnaast nog twee doelstellingen die een relatie met armoedebeleid onderhouden:

- ✓ Iedere inwoner heeft een acceptabel niveau van bestaanszekerheid door middel van werk of, voor zover dat (nog) niet tot de mogelijkheden behoort door een passende (bijstands)uitkering;
- ✓ We zetten onder andere in op vroegsignalering in relatie tot schulden en brengen daardoor het aantal problematische/structurele schulden bij inwoners omlaag.

Gezien de vraagstelling van dit onderzoek is de focus in dit onderzoek op de eerste doelstelling, aangezien deze doelstelling gekoppeld is aan de extra middelen die in het kader van het raadsakkoord 2022-2026 ter beschikking zijn gesteld en daarmee

gekoppeld zijn aan de geconstateerde onderbesteding die aanleiding is voor dit onderzoek. Bevindingen worden daarom in relatie tot deze doelstelling behandeld.

1.3 Beleidsdoelstellingen zijn vertaald in passende instrumenten en bijbehorende toereikende middelen.

1.4 Over het behalen van de beleidsdoelstellingen wordt verantwoording afgelegd.

1.5 De organisatie is in staat deze combinatie van taken uit te voeren.

3.2 Normen ten aanzien van de effectiviteit van het armoedebeleid

De effectiviteit van het armoedebeleid is vertaald naar het bereik van armoederegelingen: in hoeverre geformuleerd beleid (zowel eigen als in medebewind uitgevoerd beleid) inwoners die het nodig hebben en er recht op hebben daadwerkelijk bereikt?

Dit deel van het onderzoek is exploratief, dat wil zeggen dat geen “harde” normen beschikbaar zijn. De hierna opgenomen normen zijn een combinatie van benchmark gegevens voor zover publiek beschikbaar en dienstverleningsnormen.

Benchmarks

Voor de regelingen is een vergelijking lastig, omdat er gemeentelijke vrijheid is regelingen in te vullen. Vergelijkbaar is in grove lijnen wel de mate waarin armoederegelingen die in alle gemeenten worden toegepast inwoners bereiken. Op basis van twee recente studies⁹ naar armoederegelingen levert dit de volgende globale normen op:

Regeling	Relatieve bereik
Algemene bijstand	65%
Kwijtschelding lokale lasten	75%

Tabel 1. Het landelijk bereik van regelingen

Voor bijzondere bijstand ontbreekt – door het sterk gedifferentieerd toepassen per gemeente – een eenduidige norm. Dat geldt ook voor de individuele inkomenstoelage en de energietoelage.

Deze twee normen (samen norm 2.1) vormen voor de betreffende regelingen een grove indicatie – en ook niet meer dan dat – voor de mate waarin een gemeente inwoners die recht hebben op bepaalde regelingen weten te bereiken. Niet-gebruik wordt ook door kenmerken van inwoners zelf beïnvloed, zoals opleidingsniveau en samenstelling van het huishouden, zonder dat over de mate waarin deze factoren van invloed zijn een eenduidig beeld bestaat¹⁰. Omdat Lelystad niet in al deze factoren het gemiddelde van Nederland is, moet aan de normen voor het bereik geen absolute zeggingskracht worden toegekend. Daarnaast zijn de landelijk opgehaalde cijfers afkomstig uit verschillende jaren (variërend van 2021 tot 2023), zodat dit ook de zuivere vergelijkbaarheid van de cijfers uit Lelystad uit 2024 beïnvloedt.

⁹ Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid, pagina 19 en Significant APE: Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW, een synthesestudie, pagina 6

¹⁰ Significant APE: Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW, een synthesestudie, 2023, pagina 6

Een andere benchmark die voor eigen regelingen is de ontwikkeling van de eigen bereikscijfers in de tijd (norm 2.2): wanneer het aantal toekenningen stijgt is dat uiteraard positief, wanneer het stagneert of terugloopt dan schort er waarschijnlijk iets in de mate waarin de regeling onder de aandacht is gebracht.

Dienstverleningsnormen

Op basis van een onderzoek naar niet-gebruik van armoederegelingen¹¹ worden de volgende factoren gezien als belemmerend voor het gebruik:

- ✓ Een menging van hulp- en controlefuncties
- ✓ Administratieve onjuistheden
- ✓ Gebrekkige communicatie met (potentiële) aanvragers
- ✓ Jargon en andere ingewikkelde formulieren (pagina 6)

Omgezet naar normen voor de uitvoering betekent dit:

- ✓ De ondersteuning van mensen die in aanmerking kunnen komen voor armoederegelingen staat los van de controle op het gebruik
- ✓ Er wordt adequaat (actief en laagdrempelig) gecommuniceerd met inwoners die in aanmerking kunnen komen voor armoederegelingen
- ✓ Er is een eenvoudig aanvraagproces voor regelingen.

Als aan de normen voor het bereik wordt voldaan, kan er vanuit worden gegaan dat de invulling van deze meer ondersteunende normen voldoende adequaat is. Door de focus van het onderzoek – onderbesteding – hebben we een globaal beeld opgebouwd van de werkwijze in de gemeente Lelystad, maar niet diepgaand communicatie en aanvraagprocessen geanalyseerd. Deze normen zijn daarom niet actief onderzocht. In het kader van het onderzoek zijn de dienstverleningsnormen als volgt gebruikt: bij geconstateerd achterblijven van bereik van regelingen fungeren deze normen als mogelijk verklarende factoren voor verschillen.

3.3 Normen ten aanzien van de financiële sturing van het armoedebeleid

De hoofdnorm of kaderstelling en verantwoording over de budgetten van het armoedebeleid plaatsvindt op basis van de door de raad vastgestelde normen.

De door de raad vastgestelde kaders voor de financiële sturing van de gemeentebegroting en daarmee ook voor de financiële sturing van het armoedebeleid zijn vastgelegd in de financiële verordening 2019 van de gemeente Lelystad.

De relevante normen die hierin opgenomen zijn:

- 3.1 De raad bepaalt met het vaststellen van de programmabegroting over welke taakvelden het college tussentijds moet rapporteren via de begrotingsmonitor. (artikel 4.4)
- 3.2 In de begrotingsmonitor rapporteert het college over geprognosticeerde afwijkingen in de binnen de programmabegroting bepaalde taakvelden en

¹¹ Significant APE: Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW, een synthesestudie, 2023 in opdracht van Ministerie van SZW

geeft daarbij een indruk van de daarbij ingeschatte bandbreedtes. (artikel 5.2)

3.3 Geprognosticeerde afwijkingen binnen overige taakvelden worden in de begrotingsmonitor gemeld voor zover ze op het moment van publicatie bekend zijn en groter zijn dan €150.000. (artikel 5.3)

3.4 De lasten en baten binnen de taakvelden worden niet lopende het boekjaar gewijzigd, behoudens de volgende uitzonderingen:

a. budgettair neutrale volumewijzigingen van baten en lasten binnen een taakveld

b. budgettair neutrale verschuivingen tussen de taakvelden.

(artikel 6.1)

3.5 De onder lid 1 genoemde uitzonderingen behoeven, in het geval er sprake is van financieel technische wijzigingen, geen voorafgaande goedkeuring van de raad en worden jaarlijks achteraf ter vaststelling aan de raad voorgelegd in de decemберnotitie. (artikel 6.2)

4. Bevindingen

De bevindingen vallen conform het normenkader uiteen in drie delen:

- ✓ Bevindingen ten aanzien beleid, gemaakte keuzes en organisatie
- ✓ De effectiviteit van de uitvoering
- ✓ De financiële sturing

Deze volgorde is gehanteerd, omdat beleid in principe richting geeft aan de uitvoering en de andere aspecten daar volgend aan zijn.

De bevindingen ten aanzien van de uitvoering zijn gesplitst in de effectiviteit van de uitvoering en keuzes die gemaakt zijn naar aanleiding van de extra beschikbaar gestelde middelen.

De volgende aandachtspunten:

- ✓ De nadruk in de uitwerking ligt op de aandacht voor kinderen en jeugd, gezien de nadrukkelijke formulering van beleidsdoelstelling in het raadsakkoord en de koppeling daarvan aan de extra structureel beschikbaar gestelde middelen (en daarmee ook de geconstateerde onderbesteding).
- ✓ Aan het einde van elk van de vier subparagrafen wordt een resumé opgenomen waarin de relatie tussen norm en bevinding wordt gelegd, indien sprake is van een zichtbare afwijking van de norm (of wanneer de norm zelf vragen oproept).

4.1 De beleidsmatige sturing en organisatie van het armoedebeleid

De beleidsdoelstellingen

In het raadsakkoord 2022-2026 is als doelstelling opgenomen dat het aantal kinderen dat in armoede leeft in 2026 minimaal gehalveerd is. Aan deze doelstelling zijn zoals eerder aangegeven extra structurele middelen gekoppeld. Daarnaast zijn incidentele middelen vrijgemaakt om regelingen beter onder de aandacht te brengen en het bereik te vergroten.

De doelstelling zoals geformuleerd leidt tot een spanningsveld. De extra middelen zijn budgettair toegevoegd aan taakveld 6.3 (inkomensregelingen), waar het armoedebeleid onder valt. De hieronder vallende middelen zijn gericht op het ondersteunen van mensen in armoede en mensen met (problematische) schulden. De belangrijkste interventie om mensen uit armoede te halen, het helpen naar werk dat het besteedbaar inkomen van een huishouden aanmerkelijk vergroot, valt niet onder dit taakveld. Daarvoor was toevoeging aan taakveld 6.5 (arbeidsparticipatie) logischer geweest.

Daarnaast oogt de financiële impuls uit het raadsakkoord bescheiden in relatie tot het ambitieniveau van de doelstelling. Er is 200.000 euro structureel per jaar beschikbaar gesteld in het raadsakkoord. Hiervoor moet gedurende de raadsperiode het aantal kinderen in armoede halveren. Uitgaande van de gegevens van de gemeente over kinderen die leven in huishoudens tot 120 procent van het sociale minimum betekent dat een reductie van 2.306 kinderen in 2021 naar 1.153 in 2026, per jaar zijn dat gemiddeld 288 kinderen die uit de armoede gehaald moeten worden. De gemeente maakt nergens aannemelijk hoe deze doelstelling met deze middelen bereikt kan

worden. Ter illustratie: in 2024 zijn volgens de verantwoording uit het gemeentelijk jaarverslag over taakveld 6.5 arbeidsparticipatie 327 personen naar een duurzame arbeidsplaats begeleid. De gemeente heeft in 2024 hiertoe 6,6 miljoen euro uitgegeven aan re-integratie naar werk.¹²

Meer fundamenteel ontbreekt een actuele nadere uitwerking van het armoedebeleid. De laatste beleidsnota had een looptijd tot 2022 en is niet geactualiseerd. In deze laatste beleidsnota over armoede en schulden is de samenhang tussen de indertijd actuele beleidsdoelstelling voor het armoedebeleid in een doelenboom uitgewerkt.¹³

Aangegeven wordt dat de gemeente beleidsarm De Maatschappelijke Agenda en het raadsakkoord gelden als algemeen beleidskader.

Niettemin wordt in de informatienotitie armoede en schulden van maart 2025 een nieuwe beleidsnota aangekondigd. Deze is op het moment van afronden van dit onderzoek niet aanwezig. Wel is een maatschappelijke agenda ontwikkeld en op 28 maart 2023 door de gemeenteraad vastgesteld, echter hierin is geen doorvertaling opgenomen van de doelstelling om het aantal kinderen in armoede te halveren naar interventies of subdoelstellingen.

In de maatschappelijke agenda zijn nog twee doelstellingen die een relatie hebben met het armoedebeleid, deze blijven echter zoals in hoofdstuk 3 aangegeven in het kader van dit onderzoek buiten beschouwing.

Een aandachtspunt is het evenwicht tussen continuïteit en verandering. De “instrumentenkist” die de gemeente gebruikte ten tijde van de evaluatie uit 2010/2011 door Verwey Jonker om de doelstellingen te realiseren is grotendeels dezelfde als nu. Dat is enerzijds niet verwonderlijk, omdat in deze evaluatie aangegeven is dat het beleid een lange adem moet kennen, anderzijds kan het natuurlijk zijn dat de wereld inmiddels dusdanig veranderd is dat ook andere groepen of een andere benaderingswijze van inwoners in armoede meer effect sorteert.

Ook al is geen beleidsmatige uitwerking van de beleidsdoelstelling uit het raadsakkoord, er is in de praktijk wel extra aandacht besteed aan kinderen in armoede. In de volgende paragraaf gaan we daar nader op in.

Gemaakte keuzes op basis van de extra budgettaire ruimte

Er zijn twee patronen zichtbaar in ondernomen activiteiten in deze raadsperiode naar aanleiding van de extra budgettaire ruimte.

Als het gaat om eigen gemeentelijke beleid is vooral continuïteit zichtbaar. Er is ingezet op het beter onder de aandacht brengen van de aanwezige regelingen en ondersteuningsmogelijkheden.

Een illustratie hiervoor zijn de cijfers voor de Voorzieningenwijzer in tabel 2: Deze geeft de inwoner een overzicht van alle financiële regelingen waar een inwoner recht op heeft.

¹² Jaarverslag Lelystad pagina 78

¹³ Nota armoede en schuldhulpverlening 2019-2022, pagina 6

2021	32
2022	155
2023	400
2024	603

Tabel 2. Raadplegingen voorzieningenwijzer¹⁴

Daarnaast is gestart met een campagne “laat geen hulp liggen”.

De beschikbaarheid van extra middelen heeft daarnaast geleid tot ruimere inkomensgrenzen bij bepaalde aanvragen. Concreet is voor Stichting Leergeld de grens opgetrokken van 120 naar 150 procent van de bijstandsnorm. Voor het gemeentelijk noodfonds rond energie is maatwerk gehanteerd zonder inkomensgrenzen. Bij het jeugdfonds sport en cultuur is 150 procent van de bijstandsnorm als grens gehanteerd.

Nieuwe projecten gericht op armoede onder kinderen, het speerpunt uit het raadsakkoord, zijn beperkt zichtbaar in de informatiebrieven aan de raad:

- ✓ Er heeft eind 2022 een verkenning plaatsgevonden naar de behoefte aan schoolmaaltijden, maar de scholen zelf zijn hierin afhoudend geweest, dit is daarom niet gematerialiseerd¹⁵.
- ✓ Een nieuw initiatief gericht op jongeren is het jongerenperspectieffonds dat in het informatiebrief van maart 2025 wordt vermeld.
- ✓ Aanvullend op deze rapportages is in 2024 de Muziekspeelplaats gestart en in 2025 het Jeugd educatiefonds. Over de afgelopen jaren zijn ook incidentele uitgaven gedaan direct ten behoeve van kinderen in armoede. Te weten: Zomerpretpakketten in 2025, laptops voor kinderen van het PorteuM in 2024 en menstruatieuitgiftepunten bij PorteuM in 2023.

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven zijn daarnaast de afgelopen jaren vanuit Den Haag extra middelen toegekend aan gemeenten en dus ook Lelystad. Deze middelen hebben geleid tot extra inzet bijvoorbeeld met betrekking tot vroegsignalering schulden, ondersteuning van inwoners in het kader van de toeslagenaffaire en de betaling van de energietoeslag. Voor het laatste onderwerp zijn door de gemeenteraad naast de Haagse middelen ook eigen middelen beschikbaar gesteld, het eerder vermelde noodfonds¹⁶.

Verantwoording over het behalen van de doelstellingen

Via informatiebrieven van het college aan de raad is de afgelopen jaren gerapporteerd over het armoedebeleid.

Dit komt voort uit het raadsakkoord: *De raad wordt door het college ieder half jaar geïnformeerd over de “bekendheidscijfers” en “gebruikscijfers” van deze regelingen om de voortgang te kunnen monitoren.*¹⁷

De praktijk is dat dit niet op halfjaarlijkse basis gebeurt, maar op jaarbasis. Een toelichting aan de raad waarom de frequentie is teruggebracht hebben we niet kunnen

¹⁴ Op basis van de informatiebrieven uit 2023 en 2025

¹⁵ Informatiebrief 23 maart 2023

¹⁶ Dit is dus aanvullend op de middelen die in het kader van het raadsakkoord beschikbaar zijn gesteld.

¹⁷ Raadsakkoord 2022-2026, pagina 25

vinden. In de eerste informatiebrief is wel aandacht voor de complexiteit van de monitoring van gebruiksgegevens, omdat gegevens opgehaald moeten worden uit verschillende organisaties. Uit gesprekken komt naar voren dat een goed inzicht in de diverse gebruikscijfers alleen op jaarbasis goed te maken is.

De informatiebrieven zijn inhoudelijk gericht en geven een overzicht over voortgang van plannen en initiatieven en het bereik van deze initiatieven voor zover daar data over beschikbaar zijn. De rapportages kennen geen financiële paragraaf.

De informatiebrieven hebben summier aandacht voor de beleidsdoelstelling uit het raadsakkoord. In de informatiebrief van 2023 wordt de doelstelling aangehaald en aangegeven dat deze aandacht krijgt in het beleid. In de informatiebrief van 2024 is de trend van het aantal kinderen dat opgroeit in huishoudens met een minimuminkomen in kaart gebracht voor de jaren 2019 tot en met 2023. Hierin is zichtbaar dat dit aantal over deze periode daalt van 14,5 naar 12,7 procent. Echter in de jaren van de raadsperiode (2022 en 2023) stagneert deze daling. In de laatste informatiebrief (maart 2025) is geen expliciete aandacht voor de beleidsdoelstelling.

De haalbaarheid van de doelstelling zelf wordt in de beschreven informatiebrieven niet ter discussie gesteld.

Naast de informatiebrieven zijn er twee tussentijdse evaluaties van het raadsakkoord uitgebracht. In de eerste evaluatie¹⁸ uit 2024 krijgt het behalen van de doelstelling de een na hoogste status: “Afspraak is opgepakt / wordt aan gewerkt / continue proces”. Uit de toelichting blijkt dat dit gebaseerd is op de mate waarin de gemeente activiteiten ontplooit om kinderen in armoede te ondersteunen, niet op activiteiten om het aantal kinderen in armoede terug te brengen.

In de tweede evaluatie¹⁹ uit 2025 is de status: “De ambitie / afspraak is opgepakt en er zijn duidelijke vorderingen gemaakt”, wederom de op een na hoogste score volgens de legenda van dit document. De motivatie is dit keer dat het aantal kinderen in armoede enigszins is gedaald, gebaseerd op dezelfde cijfers die hiervoor zijn gedeeld over de periode tot en met 2023. De cijfers zijn niet geactualiseerd tot en met 2024, wat gezien het publicatiemoment van de evaluatie (april 2025) voor de hand had gelegen.

Daarnaast wordt vermeld dat landelijk de definitie van armoede is aangepast door het CBS, het Nibud en het SCP²⁰, waardoor fors minder mensen formeel arm zijn.

De inhoudelijke toelichting is net als in de eerste evaluatie gericht op de activiteiten die de gemeente ontplooit om kinderen in armoede te ondersteunen, niet op de activiteiten die de gemeente ontplooit om het aantal kinderen in armoede te halveren.

De rapportages hadden benut kunnen worden om het realiteitsgehalte van de doelstelling aan te kaarten of de relatie tussen doelstelling en middelen, maar hiervan is geen gebruik gemaakt ondanks dat de opzet van beide rapportages hiervoor ruimte voor bood.

¹⁸ Tussentijdse evaluatie raadsakkoord 2022-2026, april 2024

¹⁹ Tweede tussentijdse evaluatie raadsakkoord 2022-2026, april 2025

²⁰ Zie ook: CBS, Nibud en SCP, De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten, verantwoording en toelichting, 2024

Interventies van de raad in het armoedebeloid

De raad vindt armoedebeloid zichtbaar belangrijk. Ter illustratie: een ingrijpend besluit dat deze periode op initiatief van de raad is genomen, is de instelling van het hiervoor vermelde noodfonds energie²¹ waarvoor door de raad 1 miljoen euro is vrijgemaakt op basis van amendement A10 dat vraagt “uit de Reserve Ontwikkeling Stad (ROS) € 1.000.000,- te beklemmen voor aanpak in 2023 van armoede / tekorten in de samenleving.

Ook heeft de raad op initiatief van de fractie van GroenLinks een raadsinformatieavond over bestaanszekerheid gehouden in maart 2024.

De raad heeft met betrekking tot de doelstelling uit het raadsakkoord echter een passieve houding aangenomen. De frequentie waarmee de raad op de hoogte gehouden wilde worden over de vorderingen is in de praktijk gehalveerd, zonder ingrijpen door de raad. Ook heeft de raad geen aanleiding gezien om tot andere besluitvorming te komen over het na te streven resultaat of de inzet van middelen ten aanzien van de reductie van het aantal kinderen in armoede.

De enige zichtbare interventie zijn schriftelijke vragen door het CDA naar aanleiding van de aangekondigde bezuiniging in het kader van de begrotingsvoorbereiding voor 2025. De beantwoording geeft aan dat opgestarte projecten doorgang vinden maar met incidentele middelen gedekt kunnen worden. Daarnaast wordt de vraag beantwoord of er wenselijke bestedingsdoelen zijn wanneer er geen ombuigingen zouden zijn. Deze zijn er volgens de beantwoording: er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat extra geld aan fondsen vertrekt zou kunnen worden, waarbij de inkomensgrenzen van de regelingen opgetrokken zouden kunnen worden. Deze vragen (en beantwoording) hebben echter geen gevolg gekregen in keuzes of afwegingen.

De organisatie van het armoedebeloid

Een klein groepje ambtenaren is intensief bezig met de uitvoering van het armoedebeloid. Hun inspanningen hebben het mogelijk gemaakt dat de extra middelen die beschikbaar zijn gekomen – zowel de middelen die door de raad beschikbaar zijn gesteld als de rijksmiddelen – ondanks de aanzienlijke onderbesteding tot besteding zijn gekomen, door het oprekken van de aanvraagcriteria, het opzetten van campagnes om het bereik te vergroten, het opzetten van het noodfonds en het organiseren van de energietoeslag. Ook is er betrokkenheid van het team bij de opstart van het nationaal programma Lelystad-Oost.

Dit is gebeurd naast de rol van het team voor de continuïteit van lopende activiteiten met betrekking tot armoedebeloid, zoals het accountmanagement van uitvoeringsorganisaties als MDF, IDO en Humanitas en het contact met andere maatschappelijke partners zoals scholen.

De extra impulsen hebben in de organisatie niet geleid tot besluitvorming over het vrijmaken van gerichte extra capaciteit om de extra middelen in te kunnen zetten. Elke afzonderlijke extra toekenning vraagt hier misschien niet direct om – en wij willen ook geen oordeel geven over de benodigde ambtelijke capaciteit – maar feit is dat het

²¹ In bijlage 1 staat een korte toelichting op doelstelling en beleidsregels

budget dat “weggezet” moet worden op jaarbasis in enkele jaren tijd bijna verdubbeld is, zonder dat dit vertaald is naar extra ambtelijke capaciteit.

In de praktijk zijn daarom keuzes gemaakt waar de beperkte capaciteit op ingezet is en daarmee ook waarop deze capaciteit niet is ingezet. De regie op deze keuzes is niet zichtbaar, we hebben geen rapportages kunnen aantreffen waarin aangegeven wordt zaken bewust (even) niet op te pakken, terwijl uit hiervoor genoemde bevindingen duidelijk is dat dergelijke keuzes in ieder geval impliciet wel gemaakt zijn. Zichtbaar is bijvoorbeeld dat het armoedebeleid niet geactualiseerd is.

Nu is de vraag in hoeverre actualisatie van het armoedebeleid tot echt ander beleid had geleid of dat meer capaciteit in nieuwe projecten had geresulteerd. Uit een interne evaluatie uitgevoerd in 2011²² komt naar voren dat het aanbeveling verdient om in te zetten op lange lijnen²³.

Resumé bevindingen afgezet tegen normen

Norm 1.1: Er is een actueel beleidskader

- ✓ Aan deze norm wordt niet voldaan: er is geen actueel beleidskader voor het armoedebeleid.
Toelichting: het oude beleid dateert uit 2019 en had een looptijd tot 2022. Sindsdien is veel veranderd in zowel ambities als ontwikkelingen en context. Een actualisatie van het beleid is in 2025 aangekondigd maar nog niet geëffectueerd.

Norm 1.2: de gemeente heeft doelstellingen geformuleerd die met het armoedebeleid worden nagestreefd

- ✓ Aan deze norm wordt voldaan.
Toelichting: in totaal zijn drie doelstellingen via de maatschappelijke agenda gekoppeld aan het armoedebeleid. Eén van deze doelstellingen is specifiek gekoppeld aan de extra middelen die in het kader van het raadsakkoord ter beschikking zijn gesteld, te weten het tijdens de raadsperiode halveren van het aantal kinderen dat in armoede leeft.

Norm 1.3: beleidsdoelstellingen zijn vertaald in passende instrumenten en bijbehorende toereikende middelen.

- ✓ Aan deze norm wordt niet voldaan.
Toelichting: de geformuleerde beleidsdoelstelling uit het raadsakkoord is niet vertaald naar passende subdoelstellingen en plannen van aanpak. Daarnaast zijn de middelen zelf vrijgemaakt om kinderen in armoede te ondersteunen, niet om het aantal kinderen in armoede te reduceren. Tenslotte is de relatie doelstelling en middelen niet realistisch. Het ambitieniveau is veel te hoog in relatie tot de extra beschikbare middelen.

²² Evaluatie uitvoering preventief armoedebeleid Lelystad (spoor 1) 30 november 2011

²³ Aangezien preventief armoedebeleid lange termijn beleid is, is het van belang om dit beleid voort te zetten en de bereikte resultaten te borgen. Er is nu een punt bereikt waarop de effecten van het preventieve armoedebeleid zichtbaar zijn geworden. Het is dan ook van belang om de succesvolle activiteiten en interventies verder voort te zetten dan wel uit te breiden, waardoor steeds beter en effectiever gewerkt kan worden aan het voorkomen of doorbreken van armoede. Uit: Evaluatie uitvoering preventief armoedebeleid Lelystad (spoor 1) 30 november 2011, pagina 6

Een kanttekening hierbij is dat er wel aandacht is geweest om kinderen in armoede beter te bereiken, dat is gebeurd door het beter onder de aandacht brengen van alle bestaande regelingen, waaronder ook regelingen voor kinderen en door het verruimen van criteria om in aanmerking te kunnen komen voor regelingen.

Extra initiatieven gericht op jeugd zijn slechts beperkt van de grond gekomen.

Norm 1.4: over het behalen van de beleidsdoelstellingen wordt verantwoording afgelegd.

- ✓ Aan deze norm wordt beperkt voldaan.

Toelichting: over de beleidsdoelstelling wordt niet systematisch verantwoord. Eenmalig is in 2024 een overzicht gemaakt van kinderen in armoede. Daaruit bleek dat in de periode voor de raadsperiode een daling was ingezet, in 2023 stagneerde.

Daarnaast vraagt verantwoording ook dat er een herkenbare relatie wordt gelegd tussen de doelstelling en wat daarvoor gebeurt. Weliswaar wordt in meerdere rapportages duidelijk gemaakt dat de inspanningen gericht zijn op het ondersteunen van kinderen in armoede en niet op het terugdringen daarvan, dit echter zonder de conclusie te trekken dat er geen relatie is tussen doelstelling en inspanningen.

De halvering van kinderen in armoede gaat in deze raadsperiode overigens wel lukken als gevolg van een aanpassing van de landelijke definitie van armoede. Zonder deze administratieve aanpassing was dit niet gelukt.

Norm 1.5: de organisatie is in staat deze combinatie van taken uit te voeren.

- ✓ Aan deze norm wordt niet voldaan.

Er is geen zichtbare sturing op passende ambtelijke capaciteit voor de uitvoering van de taken in het kader van het armoedebeleid. De sterke toename van middelen zowel door eigen gemeentelijke prioriteiten als door de middelen die vanuit Den Haag beschikbaar werden gesteld, hadden een expliciete afweging verlangd om capaciteit vrij te maken. Dat is niet gebeurd, waardoor zichtbaar werk is blijven liggen, zonder enige afbreuk te doen aan het werk dat door het aanwezige team wel is verzet.

4.2 Effectiviteit van de uitvoering van het armoedebeleid

Het bereik van armoederegelingen

Effectiviteit van het armoedebeleid is in beginsel uit te drukken in de mate waarin regelingen en ondersteuning inwoners bereiken waarvoor deze bedoeld zijn.

Op basis van de aangereikte gegevens hebben we een beeld op kunnen bouwen van het bereik van armoederegelingen.

In beginsel zijn er drie soorten regelingen:

1. Inkomensaanvulling tot 100% van de bijstandsnorm
2. Tegemoetkomingen in kosten verstrekt door de gemeente, ook boven deze inkomensgrens.
3. Tegemoetkomingen en ondersteuning vanuit andere instanties en initiatieven.

Omdat regelingen op basis van aanvragen worden toegekend, is het mogelijk dat huishoudens van de ene regeling gebruik maken en van de andere niet. Onderdeel van het onderzoek was na te gaan in hoeverre de diverse regelingen inwoners die er potentieel recht op hebben ook daadwerkelijk bereiken.

De gemeente heeft een uitsplitsing kunnen geven over iedereen in de categorie 1 en 2, zodat ook zichtbaar is hoeveel mensen gebruik maken van welke combinatie van regelingen.

Om dit te kunnen vergelijken met het potentieel van regelingen is gebruik gemaakt van de “Armoedemonitor”, waarin gegevens zijn opgenomen over de inkomenssituatie van inwoners van Lelystad.

In bijlage 1 is een uitleg opgenomen van de regelingen die de gemeente zelf uitvoert. In tabel 3 is het gebruik van deze regelingen in 2024 weergegeven:

Regeling²⁴	Gebruik in 2024 (aantal huishoudens)
Individuele inkomenstoelage	857
Bijzondere bijstand	1.441
Bijstand	1.575
Aanvullende zorgverzekering	1.657
Kwijtschelding gemeentebelastingen	2.084
Energietoelage	3.993

Tabel 3. Het gebruik dat van gemeentelijke regelingen is gemaakt

De volgende kanttekeningen:

- ✓ Huishoudens kunnen van meerdere regelingen gebruik maken, dus bijvoorbeeld zowel een bijstandsuitkering als bijzondere bijstand.
- ✓ Voor de individuele inkomenstoelage is de duur van de minimum inkomenssituatie bepalend, dit beperkt de groep die hiervan gebruik kan maken (tenminste vijf jaar, zie bijlage 1).

Voor een deel van deze regelingen is op basis van de beschikbare data over inkomens in Lelystad het bereik te berekenen (voor de energietoelage en de individuele inkomenstoelage vanwege genoemde kanttekeningen niet):

	Bereik (%)
Bijstand (tot 100% bijstandsnorm) ²⁵	58%
Kwijtschelding (tot 100% bijstandsnorm) ²⁶	90%
Aanvullende zorgverzekering (tot 120% bijstandsnorm)	40%

Tabel 4. Bereik van regelingen in Lelystad

Tabel 4 laat zien dat regelingen niet alle mensen bereiken die hiervoor in ieder geval op basis van een inkomenstoets in aanmerking komen. Dat is niet uniek voor Lelystad, daarom zijn we ook nagegaan in hoeverre benchmarks beschikbaar zijn.

²⁴ Bijlage 1 geeft een korte inhoudelijke toelichting per regeling

²⁵ Armoedemonitor: <https://lelystadinzicht.nl/dashboard/armoedemonitor/gebruik-van-regelingen>

²⁶ Armoedemonitor: <https://lelystadinzicht.nl/dashboard/armoedemonitor/gebruik-van-regelingen>

Benchmarking

Voor slechts enkele van de regelingen bestaat een min of meer zuivere landelijke benchmark. Dat kan voor die regelingen die in alle gemeenten uitgevoerd worden aan de hand van dezelfde regelgeving. De gemeentelijke keuzevrijheid voor andere regelingen in inkomensgrenzen en individueel maatwerk maakt vergelijking puur op bereik van mensen die ergens “hard” recht op hebben lastig voor het merendeel van de regelingen²⁷.

Dit type “zuivere” benchmarks zijn er voor twee van de regelingen uit tabel 4, de aanvullende zorgverzekering is niet verplicht en wordt niet door alle gemeenten uitgevoerd.

Vergelijking levert het beeld op dat is weergegeven in tabel 5.

Regeling	Relatief bereik Lelystad	Relatief bereik landelijk
Algemene bijstand	58%	65%
Kwijtschelding lokale lasten	90%	75%

Tabel 5. Benchmarking van regelingen

Uit deze globale vergelijking komt naar voren dat het bereik van de bijstand iets onder het landelijk gemiddelde ligt, maar voor kwijtschelding duidelijk boven het landelijk gemiddelde. Individuele kenmerken spelen een rol spelen in de mate waarin mensen gebruik maken van regelingen. Omdat Lelystad qua bevolkingssamenstelling afwijkt van het landelijke gemiddelde zou dit een deel van het verschil kunnen verklaren.

In bijlage 3 zijn aanvullende analyses opgenomen die we niet in het hoofdrapport opgenomen hebben, die suggesties kunnen bieden voor verdere verdieping op terreinen waar potentieel een hoger bereik van regelingen mogelijk is.

Tegemoetkomingen en ondersteuning vanuit andere instanties en initiatieven

Naast de formele inkomensregelingen bestaan ook andere initiatieven om kinderen in armoede te ondersteunen. In tabel 6 staan de initiatieven opgenomen waarvan cijfers over individuele deelname bekend zijn en waarover de afgelopen raadsperiode via informatiebrieven aan de raad is gerapporteerd.

	2021	2022	2023	2024
Stichting Leergeld	373	460	1.269	1.151
Jeugdfonds sport en cultuur	784	987	1.010	1.230
Nationaal fonds kinderpulp	Onb.	687	553	474

Tabel 6. Gebruik van kindregelingen (aantal toekenningen per jaar)

²⁷ Voor nadere informatie en bronnen zie bijlage 2

Zoals zichtbaar uit tabel 6 is voor Stichting Leergeld en het Jeugdfonds sport en cultuur de deelname duidelijk gegroeid.

Het Nationaal fonds kinderschuld laat een daling zien, overigens wordt hierover voor het eerst in de informatienotitie van maart 2025 gerapporteerd. Voor deze laatste regeling geldt overigens dat deze niet door de gemeente financieel ondersteund wordt en door de gemeente daarom als “benchmark” wordt gezien om de relatieve ontwikkeling in het bereik van de eigen regelingen mee te vergelijken.

In tegenstelling tot de cijfers uit de vorige paragraaf laten deze cijfers zich niet vertalen in bereik, omdat sprake is van maatwerk en daarmee de potentiële doelgroep niet scherp is af te bakenen.

Resumé bevindingen afgezet tegen normen:

Norm 2.1: Lelystad wijkt niet negatief af van publieke benchmarkinformatie

- ✓ Aan deze norm wordt niet helemaal voldaan
Toelichting: er is sprake van een wat lager bereik ten opzichte van landelijke gemiddelden voor die regelingen waar nauwelijks beleidsvrijheid is.

Norm 2.2: voor eigen regelingen is er een positieve trend in de tijd

- ✓ Aan deze norm wordt voldaan
Toelichting: voor specifieke kindregelingen is per saldo een duidelijke toename van het gebruik te zien gedurende deze raadsperiode. Niet duidelijk is in hoeverre deze toename een gevolg is van het verruimen van de regelingen of een groter bereik onder de oorspronkelijke doelgroep, bijvoorbeeld door de extra inzet op het onder de aandacht brengen van de regelingen.

4.3 Financiële sturing en verantwoording

Ontwikkeling van het budget

Aan de hand van door de gemeente aangereikte gegevens (tabel 7) blijkt dat het budget voor armoederegelingen de afgelopen jaren is gegroeid.

	J2022	J2023	J2024	J2025
Begroting	1.335.677	2.473.149	2.483.862	2.413.348
Incidenteel	77.939	926.570	847.055	836.752
Structureel	1.257.738	1.546.579	1.636.807	1.576.596
percentage incidenteel	6%	37%	34%	35%

Tabel 7. Ontwikkeling begroting armoedebeleid

Met ingang van 2023 stijgt het structurele deel van de begroting met 200.000 euro als gevolg van de in het raadsakkoord opgenomen extra middelen voor kinderen en jongeren in het armoedebeleid.

In 2025 is een daling zichtbaar in de structurele middelen, de voornaamste oorzaak is het in de programma verwerken van het ombuigingsvoorstel “het teruggeven van de

middelen uit het raadsakkoord (€141.000) en het overschot aan structurele middelen voor het preventief armoedebeleid (€50.000)”²⁸.

Opvallend is dat het totale budget na 2022 sterk gestegen is doordat de hoeveelheid incidentele middelen sterk gegroeid is. Het aandeel incidentele middelen bedraagt meer dan 30 procent van de begroting in elk jaar na 2022.

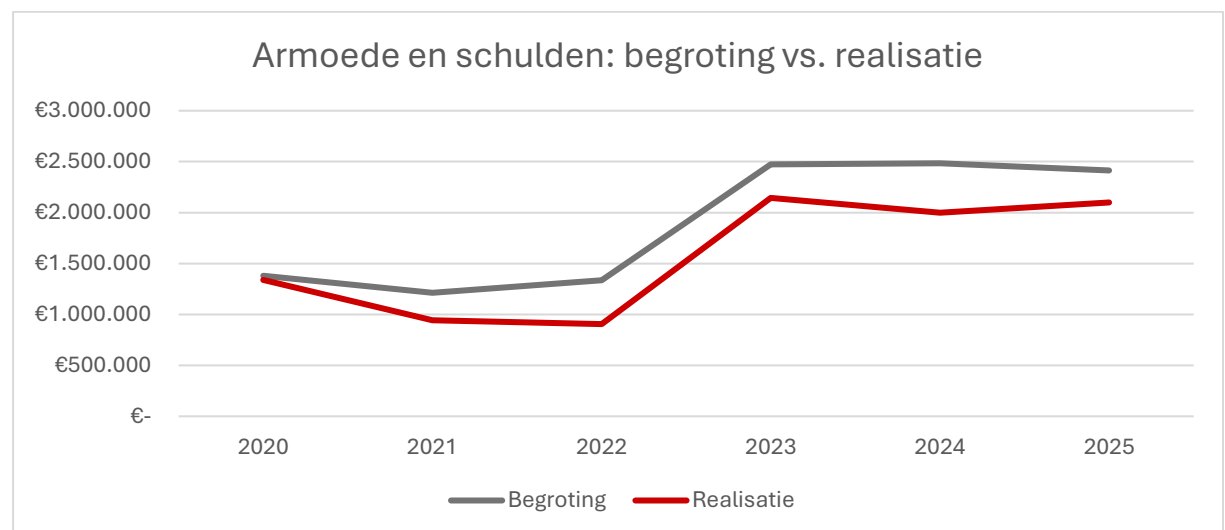
Dit blijkt voor een groot deel het gevolg van toegevoegde rijksmiddelen. Besluiten hierover zijn opgenomen in tabel 8, waarbij de genoemde bedragen de totale omvang van de middelen die toegevoegd worden weergeven, niet de verdeling daarvan over de boekjaren.

Onderwerp	Circulaire		wanneer bekend?	wanneer gerapporteerd?
Energietoeslag 2022	Meicirculaire 2022 (p. 2)	3.159.000	31 mei 2022**	Begrotingsmonitor mei 2022
Naar voren halen eenmalige energietoeslag 2023 naar 2022	Oktoberbrief 2022 / Decembercirculaire 2022 (p.4)	2.332.000	21 december 2022	decembernotitie 2022
Bijzondere bijstand vroeg signalering	Oktoberbrief 2022 / Decembercirculaire 2022 (p.4)	164.000	21 december 2022	decembernotitie 2022
Bijzondere bijstand studenten	Oktoberbrief 2022 / Decembercirculaire 2022 (p.4)	104.000	21 december 2022	decembernotitie 2022
Dienstverlening gemeenten aanpak armoede en	Meicirculaire 2023 (p.10)	210.000	31 mei 2023	decembernotitie 2023
Flankerend beleid energiearmoede (vroegsignalering en bijzondere bijstand)	Meicirculaire 2023 (p.10)	523.000	31 mei 2023	decembernotitie 2023
Energietoelage	Decembercirculaire 2023 (p.15)	4.274.000	6 december 2023	decembernotitie 2023

Tabel 8. Extra middelen verstrekt vanuit het Rijk

De realisatie

Op basis van de aangereikte gegevens is de afgelopen jaren onderrealisatie zichtbaar, zoals weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Armoede en schulden begroting versus realisatie

Vanaf 2021 ontstaat onderuitputting, waardoor middelen vrijvallen in het jaarrekeningresultaat. Met ingang van 2023 is naast de sterke stijging van de beschikbare middelen ook een stijging van de realisatie zichtbaar, hoewel deze

²⁸ Programmabegroting 2024-2027 pagina 151

achterblijft bij de begroting. Dat betekent dat onderuitputting blijft bestaan. Ook voor 2025 wordt dit uiteindelijk verwacht.

Het effect van lager dan begrote uitgaven is feitelijk groter dan hier zichtbaar, omdat via decemберnotities budgetten zijn overgeheveld naar opvolgende jaren, waardoor het budget voor lopende boekjaren formeel verlaagd is. Dit mechanisme leidt er wel toe dat deze middelen beschikbaar blijven voor besteding aan armoede en schulden.

Financiële rapportage aan de raad

Ondanks de aanzienlijke omvang van de diverse extra toekenningen vanuit het Rijk is hierover in de reguliere planning & control rapportages relatief weinig terug te vinden. Dit beperkt zich tot vermelding in de decemберnotities. De reden hiervoor is dat dit zogenaamde “budgettaire neutrale volumewijzigingen van baten en lasten binnen een taakveld” zijn die volgens de financiële verordening geen voorafgaande goedkeuring van de raad vergen. Deze worden jaarlijks achteraf ter vaststelling aan de raad voorgelegd in de decemберnotitie.²⁹

Vanuit het oogpunt van saldobewaking van de gehele gemeentelijke begroting is deze logica te volgen, want voor deze toevoegingen geldt in beginsel dat de toekenningen tot doel hebben uitgekeerd te worden aan inwoners, zodat de uitwerking budgettaire neutraal is.

Hierop is overigens één keer een uitzondering gemaakt: in de begrotingsmonitor van mei 2022 wordt gemeld dat het Rijk een eenmalige energietoeslag gaat uitkeren, zonder vermelding van het financieel effect.

Door deze werkwijze neemt het inzicht in de financiën van het armoedebeleid voor de gemeenteraad af, omdat het betekent dat de begrotingsmonitor lopende het jaar geen zicht biedt op extra middelen die beschikbaar komen voor ondersteuning van inwoners.

De begrotingsmonitor meldt in 2022³⁰ wel dat er risico bestaat op overschrijding van het budget door het extra beroep dat gedaan wordt op tegemoetkomingen in verband met sterk stijgende energiekosten, dit op een moment dat nog niet duidelijk was hoe het Rijk hierin zou bijspringen.

Incidentele budgetten en structurele uitgaven

Met de begroting 2025 zijn structurele uitgaven aan armoedebeleid verlaagd, omdat voldoende incidentele middelen beschikbaar zijn om de uitgaven te dekken. Door de gemaakte keuzes van de afgelopen jaren – te weten verruiming van criteria voor inkomensregelingen – stijgen de structurele uitgaven voor het armoedebeleid. Dit heeft als gevolg dat zodra de extra incidentele middelen op zijn, de lasten zich op een hoger niveau bevinden dan de budgettaire structurele ruimte op het taakveld. Op dat moment slaat de onderbesteding om in een tekort. Over dit scenario is de raad tot op heden niet expliciet geïnformeerd.

²⁹ Volgens artikel 6.2 van de financiële verordening 2019

³⁰ Begrotingsmonitor januari 2022, pagina 6

Resumé bevindingen afgezet tegen normen:

Normen 3.1 tot en met 3.5:

- ✓ Aan deze normen wordt voldaan. Verantwoording over ontvangen en ingezette middelen vindt plaats conform de financiële spelregels.
- ✓ De financiële normen zelf lijken echter op twee punten tekort te schieten:
 - a) de begrotingsmonitoren bereiden de raad gedurende meerdere jaren niet voor op het ontstaan van onderbesteding
 - b) omdat de financiële normering gericht is op het sturen van het gemeentelijk jaarrekeningresultaat worden extra middelen – hoe omvangrijk ook – waaraan een gericht bestedingsdoel gekoppeld is als technische wijzigingen behandeld en daarmee onvoldoende zichtbaar gemaakt in financiële rapportages, terwijl het voor de uitvoering van armoedebelid wel relevante sturingsinformatie voor de raad is.

5. Beantwoording onderzoeksvragen

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven kent dit onderzoek drie onderzoeksvragen. Deze worden in de volgende paragrafen behandeld.

5.1 Wat zijn de oorzaken van de huidige onderbesteding binnen het armoedebeleid van Lelystad?

De financiële signaalfunctie

Met ingang van 2022 is het totale budget voor armoedebestrijding gestegen en inmiddels verdubbeld ten opzichte van 2021. Een deel van deze stijging bestaat uit rijksmiddelen en is incidenteel.

In deze periode zijn er elk jaar middelen niet besteed. Dit valt uiteen in twee categorieën:

- ✓ Niet bestede middelen die via de decembernotities formeel doorgeschoven worden naar volgende begrotingsjaren
- ✓ en middelen die vrijvallen in het jaarrekeningresultaat (zie figuur 1), variërend van 0,3 tot 0,5 miljoen.

De raad ziet de eerste categorie in de decembernotities (dit zijn doorgaans rijksmiddelen met een bestedingsdoel) en de tweede categorie als onderdeel van een groter saldo (6.3 inkomensregelingen) in de jaarrekening. Het financiële inzicht in het optreden van onderbesteding komt jaarlijks pas laat tot stand op een moment dat bijsturing niet mogelijk is.

Het interne keuzeprocess en de bezuinigingsopgave

In de praktijk is besloten om de middelen uit het raadsakkoord niet in te zetten voor het oorspronkelijke doel – reductie van het aantal kinderen in armoede – maar voor het actiever ondersteunen van kinderen in armoede, met name door het beter onder de aandacht brengen van bestaande regelingen en de criteria voor regelingen te verruimen. Deze keuze heeft twee gevolgen:

- A. Door een combinatie van factoren is het een speurtocht om effectieve nieuwe initiatieven te ontwikkelen voor armoedebestrijding: wat voegt echt iets toe waar het bestaande niet in voorziet? Wat mag qua regelgeving en wat slaat aan onder de doelgroep? Er hebben wel enkele verkenningen plaatsgevonden (in ieder geval het schoolontbijt), maar uiteindelijk is zoals aangegeven gekozen vooral bestaande regelingen een groter bereik te geven. De mate waarin dit succesvol is, is afhankelijk van of inwoners dit – met hulp van maatschappelijke partners – “oppikken”. Dat betekent dat de uitgaven maar deels echt stuurbaar zijn in resultaten. Hierdoor is de kans op onderbesteding in de praktijk groot, zeker wanneer over het daadwerkelijke gebruik van regelingen niet doorlopend informatie beschikbaar is, wat voor de meeste kindregelingen het geval is, omdat de besteding via zelfstandige

fondsen verloopt en de informatie over de aanvragen vertraagd voor de gemeente beschikbaar komt.

- B. Door de toestroom van extra incidentele middelen zijn voor het ondersteunen van kinderen in armoede in de praktijk veel meer middelen beschikbaar gekomen, aanvullend op het budget uit het raadsakkoord. Tussen deze middelen is geen “schot” gezet. Dit betekent dat toen de vraag kwam om structurele bezuinigingsopties aan te dragen het een keuze is geweest de middelen uit het raadsakkoord aan te dragen als onderbesteding. Niet omdat deze middelen geormerkt overbleven, maar omdat dit een structurele component van het totale budget is dat voor armoedebeleid beschikbaar is en er alleen structurele onderdelen van het budget voor bezuiniging konden worden aangedragen.

Evaluatie van de inzet van de middelen

Voor wat betreft de activiteiten die onder de 200.000 euro liggen die de raad via het raadsakkoord ter beschikking heeft gesteld, is twee keer gericht verantwoording afgelegd via evaluaties van het raadsakkoord. Beide keren stond het verkeerslicht bijna op groen, ondanks dat er op het behalen van het resultaat nauwelijks zicht was – er is in de afgelopen raadsperiode één keer een opstelling gemaakt van de mate waarin dit resultaat bereikt werd - en nog belangrijker: de activiteiten voor de beschikbare middelen niet ingezet zijn voor het doel – reductie van het aantal kinderen in armoede – maar voor het ondersteunen van kinderen in armoede. Dit laatste is in beide evaluaties te lezen. Ten tijde van de tweede evaluatie waren de middelen uit het raadsakkoord inmiddels zelfs voor het overgrote deel geschrapt. Hierop is door niemand in de raad kritisch gereageerd³¹. Daaruit komt het beeld naar voren dat niemand het belangrijk genoeg lijkt te hebben gevonden dat gestuurd wordt op het resultaat, maar dat zowel ambtelijk als bestuurlijk de extra inzet voor ondersteuning van kinderen in armoede die in de praktijk plaatsvindt een acceptabele inzet vindt van de middelen.

Onderbesteding kan omslaan in overbesteding

De keuze om structurele middelen te laten vrijvallen in de algemene middelen heeft gezien het feit dat verruiming van en extra communicatie over bestaande regelingen een structureel stijgende vraag heeft veroorzaakt als risico dat zodra de extra incidentele middelen zijn uitgeput, een punt dat nu wordt voorzien in 2028, de onderbesteding kan omslaan naar een tekort. Dat betekent dat in de volgende bestuursperiode keuzes gemaakt moeten worden over het armoedebeleid.

³¹ Over de bezuinig zijn door het CDA schriftelijke vragen gesteld, op de evaluatie van de doelstelling zelf is vanuit de raad niet gereageerd.

5.2 Welke concrete stappen kan de gemeenteraad nemen om op basis van de bevindingen over onderbesteding de doelstellingen van het armoedebeleid effectief te realiseren?

Beter inzicht in de kosten en opbrengsten

Allereerst is het helpend wanneer beter inzicht bestaat op wat armoedebeleid kost en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. Dit inzicht bestaat uit meerdere aspecten:

- ✓ Wat zijn de structurele kosten die aan de diverse regelingen en inzet voor ondersteuning verbonden zijn?
- ✓ Waar komen de middelen hiervoor vandaan: welke gelden zijn beschikbaar naast het budget uit de gemeentelijke begroting?
- ✓ Is er gedurende het jaar een actueler inzicht in kosten te verkrijgen in kosten en opbrengsten?

Een stap kan daarom zijn aan het college, bijvoorbeeld via een financiële paragraaf de informatiebrieven meer financieel inzicht te verschaffen.

Aanvullend kan het voor de actualiteit van gegevens helpend zijn met partners meer tussentijdse informatie te delen, zodat een actueler inzicht in het besteden van middelen ontstaat.

Een koppeling tussen inzet van middelen en te bereiken resultaten voor de raad

Doordat er geen actueel beleidskader is en doordat de beleidsdoelstelling die de raad wel heeft geformuleerd zelfs door de raad niet serieus is genomen, ontbreekt sturing op het terrein van armoedebeleid. Een stap kan zijn om aan te dringen op actualisatie van de beleidsnota.

Armoede en een raads- of coalitieakkoord

Het is niet denkbeeldig dat ook in de volgende bestuursperiode weer expliciete aandacht voor armoede een plek krijgt in een bestuursakkoord (raads- en/of coalitieakkoord). Om niet dezelfde situatie te krijgen als de afgelopen raadsperiode, is het verstandig om ergens in het proces of kort daarna – bijvoorbeeld in aanloop naar de eerste begroting in de raadsperiode – een “realitycheck” toe te passen op de relatie tussen ambities, daarvoor in te zetten activiteiten en vrijgemaakte middelen.

Het omslagpunt van onderbesteding naar overbesteding

Het omslagpunt van onderbesteding naar overbesteding moet in de komende tijd bestuurlijk geagendeerd worden. Welke keuzes daarin gemaakt worden is uiteraard een bestuurlijke afweging, maar zonder keuzes is het risico groot dat de komende jaren in plaats van overschotten tekorten gemeld worden in de gemeentelijke jaarrekening.

Bijlage 1: korte toelichting op de inhoud van de regelingen

In deze bijlage staat een toelichting op de diverse formele regelingen die de gemeente op dit moment (augustus 2025) zelf uitvoert in het kader van het armoedebeleid. De gebruikte teksten zijn afkomstig van de website van de gemeente zelf. Daarom zijn ze in de “u” vorm geschreven.

Individuele inkomenstoeslag (toelichting op basis van de website van de gemeente Lelystad)

Wat is de Inkomenstoeslag?

Heeft u al langere tijd een laag inkomen? En verwacht u dat dit voorlopig niet verandert? Dan kunt u misschien een aanvulling krijgen op uw inkomen. Dit heet de individuele inkomenstoeslag. U kunt deze toeslag één keer per jaar aanvragen. U mag zelf bepalen waar u dit geld aan uitgeeft. Op deze pagina leest u of u recht heeft op deze toeslag en hoe u deze aanvraagt.

Voor wie is de toeslag?

- ✓ U kunt de individuele inkomenstoeslag aanvragen als u voldoet aan de volgende voorwaarden:
- ✓ U bent 21 jaar of ouder en u heeft niet de pensioengerechtigde leeftijd.
- ✓ U heeft langere periode inkomsten op bijstandsniveau en u verwacht voorlopig geen hogere inkomsten.
- ✓ U kunt aantonen dat u de afgelopen periode uw best heeft gedaan om uw inkomen te verbeteren.

Bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand is een vergoeding voor noodzakelijke bijzondere kosten. Soms moet u vanwege bijzondere omstandigheden extra kosten maken die u niet zelf kunt betalen. Bijzondere bijstand wordt niet gegeven voor normale uitgaven die in ieder huishouden voorkomen. Door bepaalde omstandigheden kunt u echter extra kosten hebben. Wanneer deze omstandigheden bijzonder zijn, kunnen de kosten vergoed worden. Wij houden bij de aanvraag ook rekening met uw individuele omstandigheden. Daarom is het mogelijk dat u voor bepaalde kosten wel bijzondere bijstand krijgt en iemand anders niet. Soms is de bijzondere bijstand een lening die u in gedeelten moet terugbetalen. Dit is helemaal afhankelijk van de situatie.

Om voor bijzondere bijstand in aanmerking te kunnen komen moet u in ieder geval aan de volgende voorwaarden voldoen:

- ✓ U woont in Lelystad en u bent 18 jaar of ouder;
- ✓ U bent Nederlander of u heeft een geldige verblijfsvergunning;
- ✓ U heeft een uitkering of een laag inkomen;
- ✓ De kosten moeten bijzonder zijn. Dat betekent dat het kosten zijn die u normaal niet maakt, maar die u nu door omstandigheden wel moet maken;

- ✓ De kosten moeten noodzakelijk zijn. Dat wil zeggen dat u die kosten moet maken. In sommige gevallen moet een arts of een andere deskundige die noodzaak eerst vaststellen;
- ✓ De kosten zijn niet ouder dan 4 weken;
- ✓ De kosten worden niet of alleen voor een deel door andere instanties vergoed;
- ✓ U moet eerst alle andere mogelijkheden hebben geprobeerd om de kosten vergoed te krijgen;
- ✓ U heeft niet kunnen sparen. U heeft geen of weinig vermogen

Bijstand

De gemeente vult uw inkomen aan tot de bijstandsnorm die voor u geldt. Hoeveel u ontvangt is afhankelijk van uw leeftijd en uw woon- leefsituatie. Als u alleen woont, is de norm lager dan wanneer u samenwoont of kinderen verzorgt.

Kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Een verzoek tot kwijtschelding kunt u alleen indienen wanneer uw inkomen en eventuele vermogen niet voldoende is om de gecombineerde belastingaanslag van de gemeente te betalen. Kleine zelfstandige ondernemers (bijvoorbeeld freelancers en zzp'ers) met een minimuminkomen en vermogen kunnen eventueel ook in aanmerking komen voor kwijtschelding.

Bij de kwijtscheldingsregeling wordt rekening gehouden met de kostendelersnorm uit de Participatiewet.

U kunt voor de volgende gemeentelijke belastingen kwijtschelding aanvragen:

- ✓ Onroerende-zaakbelastingen;
- ✓ Afvalstoffenheffing;
- ✓ Rioolheffing.

Aanvullende ziektekostenverzekering

Heeft u een laag inkomen en hoge zorgkosten? Gemeente Lelystad heeft samen met VGZ een speciale zorgverzekering voor inwoners met een laag inkomen en hoge zorgkosten. VGZ geeft u korting en de gemeente betaalt een deel van uw premie. U krijgt dus meer zorgverzekering voor minder geld.

Wat zijn de voordelen van deze speciale zorgverzekering?

- ✓ Korting op aanvullende verzekering: Basisverzekering en korting op de aanvullende verzekering.
- ✓ Gemeente betaalt mee: De gemeente neemt een deel van uw premie over.
- ✓ Uitgebreide vergoedingen: Uitgebreide vergoedingen zoals brillen, fysiotherapie en tandarts.
- ✓ Wmo-voorzieningen: Vergoeding van een deel van de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen.
- ✓ Geen medische selectie: VGZ accepteert u zonder keuring. Ook als u chronisch ziek bent.

U komt in aanmerking wanneer uw inkomen minder is dan 130% van de netto bijstandsnorm .

Let op: Heeft u een betalingsachterstand? Dan neemt de verzekering u niet aan.

Energietoeslag

De criteria voor het ontvangen van de energietoeslag in 2023³² waren:

1. De eenmalige energietoeslag 2023 is bedoeld voor een huishouden met een laag inkomen en wordt ambtshalve of op aanvraag als categoriale bijzondere bijstand verleend.
2. De eenmalige energietoeslag 2023 bedraagt:
 - a. € 800,- voor huishoudens die een energietoeslag 2022 hebben ontvangen van in totaal € 1.800,-; of
 - b. € 1300,- voor overige huishoudens.
3. Voor de toepassing van deze regeling wordt het vermogen niet in aanmerking genomen.
4. Een huishouden (alleenstaande of gezin) heeft een laag inkomen als gedurende de referteperiode het in aanmerking te nemen inkomen niet hoger is dan 120% van de toepasselijke bijstandsnorm.
5. Tot een huishouden wordt niet gerekend de persoon die op de peildatum:
 - a. in een inrichting verblijft als bedoeld in artikel 1 aanhef en onderdeel f van de wet, mits de inrichting voorziet in de energiekosten en deze energiekosten niet in rekening brengt bij de bewoners;
 - b. een kostendelende medebewoner is of anderszins een woning deelt met een of meerdere personen en geen energiecontract op zijn/haar naam heeft; of
 - c. een woning deelt met een of meerdere personen waarbij sprake is van een commerciële relatie en geen energiecontract op zijn naam heeft.

Noodfonds energie

Aanvullend is er een noodfonds voor inwoners geopend in 2023³³ inzake hoge energierekeningen. De doelstelling volgens het raadsvoorstel was: “Met dit fonds kunnen wij schrijnende financiële situaties voor particulieren voorkomen / oplossen voor de doelgroep die (net) overal buiten de boot valt.”

In het voorstel waren de volgende beleidsregels opgenomen:

- ✓ Te gaan werken met het besteedbaar inkomen in plaats van het minimum inkomen. We hanteren daarmee dezelfde criteria als bijvoorbeeld de voedselbank.
- ✓ Niet eerder energietoeslag ontvangen.
- ✓ Eigen vermogen stellen we gelijk aan hetgeen wordt gehanteerd voor de kwijtschelding belastingen.

³² Beleidsregels eenmalige energietoeslag 2023 Gemeente Lelystad

³³ Raadsbesluit inzake Reserve ondersteuning energie en prijsinflatie, raadsvergadering 21 februari 2023

Bijlage 2: Verdiepende analyse op het bereik van armoederegelingen in Lelystad

In deze bijlage staan we kort stil bij de extra ruimte die het armoedebeleid laat zien qua bereik bij analyse van het gebruik. De rekenkamer heeft ervoor gekozen dit geen onderdeel te laten zijn van het onderzoek zelf, omdat dit als “bijvangst” gekwalificeerd kan worden, naast de hoofdvraag.

Niettemin is het toegevoegd omdat het wellicht suggesties biedt voor de toekomst, omdat verschillen in bereik zichtbaar zijn tussen “soorten” huishoudens.

Een onderscheid dat relevant lijkt is of een huishouden “bekend” is bij de gemeente of uitvoeringspartners of niet. Dat is te illustreren met onderstaande tabel waarin de individuele regelingen worden vergeleken.

	Bereik (%)
Bijstand (tot 100% bijstandsnorm)	58%
Kwijtschelding (tot 100% bijstandsnorm)	90%
Individuele Inkomenstoelage (tot 100% bijstandsnorm)	36%
Aanvullende zorgverzekering (tot 120% bijstandsnorm)	40%

Tabel B1. Het bereik van regelingen in Lelystad

Hoewel er voorwaarden zijn voor de regelingen waardoor huishoudens uitgesloten kunnen worden (bijvoorbeeld het bezit van het huishouden, waarvoor toetsnormen zijn bij zowel bijstand als kwijtschelding en voor de individuele inkomensstoelage is de duur van de minimum inkomenssituatie bepalend), is het potentieel vermoedelijk groter dan de percentages die hier zichtbaar zijn.

De bekendheid van personen is ook zichtbaar in onderstaande tabel B2. Hier gaat het om regelingen die beschikbaar zijn voor iedereen met een minimuminkomen ongeacht de aard van het inkomen.

	Bereik onder mensen met een bijstandsuitkering	Aanvragen door mensen met een minimuminkomen anders dan uit bijstand
Individuele inkomensstoelage (vergeleken met 100% bijstandsnorm)	44%	23%
Bijzondere bijstand (vergeleken met huishoudens tot 120% van de bijstandsnorm)	58%	21%

Tabel B2. Het verschil in bereik in Lelystad naar enkele kenmerken van de aanvragers

Uit de tabel komt naar voren dat mensen met een bijstandsuitkering beter de toegang tot andere armoederegelingen vinden dan mensen met een ander minimuminkomen.

De energietoeslag

Naast de formele armoederegelingen is er tijdelijk een regeling geopend die een grotere reikwijdte had en bedoeld was om juist mensen in financiële problemen te ondersteunen die boven de inkomensgrenzen van andere regelingen zaten.

In 2024 zijn er 3.993 aanvragen gedaan voor een energietoeslag. Deze vallen uiteen in de volgende groepen:

	Aantal huishoudens dat de energietoeslag heeft aangevraagd
Huishoudens met bijstand	1.401
Huishoudens zonder bijstand maar wel in combinatie met inkomensgerelateerde armoederegelingen	1.341
Alleen energietoeslag	1.251
<i>Totaal</i>	<i>3.993</i>

Tabel B3. Het bereik van energietoeslag

Tabel B3 laat twee zaken zien:

- ✓ Dat het bereik van de regeling onder mensen in de bijstand groot is geweest (1.401 van de 1.575 huishoudens met een bijstandsuitkering, dat wil zeggen een bereik van 89 procent)
- ✓ dat bijna een derde van de aanvragen is gedaan door mensen die bij de gemeente in ieder geval niet van andere regelingen bekend zijn. Dit kan gaan om mensen die wellicht wel in aanmerking zouden zijn gekomen voor andere regelingen, maar daarvan geen gebruik hebben gemaakt. Daarnaast kan het gaan om een groep die voor andere regelingen niet in aanmerking komt. Op basis van de bij de gemeente beschikbare gegevens is deze uitsplitsing niet te maken.

Meerdere regelingen

	Gebruik in 2024 (aantal huishoudens)	Gebruik in 2024 exclusief energietoeslag (aantal huishoudens)
✓ <i>tenminste 1 regeling</i>	4.669	3.418
<i>één regeling</i>	1.721	1394
<i>twee regelingen</i>	1.070	868
<i>drie regelingen</i>	766	452
<i>vier regelingen</i>	424	392
<i>vijf regelingen</i>	376	312
<i>zes regelingen</i>	312	-

Tabel B4. Aantal regelingen per huishouden

Uit de tabel kan afgeleid worden dat 3.418 huishoudens tenminste één van de zuivere armoederegelingen benutten. Dat is afgezet tegen het aantal huishoudens dat in 2024

een minimuminkomen had – 3.774 huishoudens³⁴ – aanzienlijk, te weten 91 procent van de huishoudens met een inkomen tot 120 procent van de bijstandsnorm maakt gebruik van tenminste één armoederegeling.

³⁴ <https://lelystadinzicht.nl/dashboard/armoedemonitor/inkomen-tot-120percentage>

Bijlage 3: documentenlijst

Externe literatuur

- ✓ CBS, Nibud en SCP, De nieuwe methode om armoede in Nederland te meten, verantwoording en toelichting, 2024
- ✓ Instituut voor publieke economie, Eerlijker en eenvoudiger armoedebeleid: Landelijke basis, lokaal maatwerk, 2025
- ✓ Ministerie van BZK, Beschikking Regeling kansrijke wijk Lelystad Oost, 5 december 2023
- ✓ Ministerie van BZK, Beschikking Regeling kansrijke wijk Lelystad Oost 2024 en 2025, 8 februari 2024
- ✓ Ministerie van BZK, decembercirculaire 2020
- ✓ Ministerie van BZK, decembercirculaire 2022
- ✓ Ministerie van BZK, decembercirculaire 2023
- ✓ Ministerie van BZK, maartbrief 2022
- ✓ Ministerie van BZK, meicirculaire 2022
- ✓ Ministerie van BZK, meicirculaire 2023
- ✓ Ministerie van BZK, oktoberbrief 2022
- ✓ Ministerie van BZK, septembercirculaire 2021
- ✓ Significant APE: Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW, een synthesestudie, 2023 in opdracht van Ministerie van SZW
- ✓ Verwey Jonker, Samen voor succes in armoedebestrijding: Lelystad, onderzoek en advies in het kader van de Nederlandse Stedenestafette 2010

Gemeentelijke documenten

- ✓ Aanpak sociaal domein gemeente Lelystad, 29 juli 2020
- ✓ Begrotingsmonitoren januari 2022, mei 2022, september 2022, april 2023, september 2023, april 2024, april 2025
- ✓ Beleidsregels eenmalige energietoeslag 2023 Gemeente Lelystad
- ✓ Decemhernotities 2022, 2023 en 2024
- ✓ Evaluatie uitvoering preventief armoedebeleid Lelystad (spoor 1), 30 november 2011
- ✓ Fact-sheet (verborgen) Armoede Lelystad, januari 2023
- ✓ Financiële verordening Lelystad 2019
- ✓ Informatienota's voor de raad armoede en schulden maart 2023, april 2024 en maart 2025
- ✓ Informatienota "Ombuigingsopgave en integrale weging programmabegroting 2025 – 2028", juli 2024
- ✓ Initiatiefvoorstel Startnota Armoedebeleid en Schuldhulpverlening, 2019
- ✓ Jaarverslagen 2022 tot en met 2024
- ✓ Kadernota's 2021 tot en met 2026
- ✓ Maatschappelijke agenda, 2023
- ✓ Nota armoede en schuldhulpverlening 2019-2022
- ✓ Onderzoeksopzet onderbesteding armoedebeleid gemeente Lelystad
- ✓ Placemat "Laat geen hulp liggen"
- ✓ Programmabegrotingen 2022 tot en met 2025
- ✓ Raadsakkoord 2022-2026
- ✓ Raadsvoorstel Reserve ondersteuning energie en prijsinflatie, 2023

- ✓ Schriftelijke vragen CDA Beperkte inzet budget bestrijding armoede augustus 2024 inclusief beantwoording
- ✓ Tussentijdse evaluatie raadsakkoord 2022-2026, april 2024
- ✓ Tweede tussentijdse evaluatie raadsakkoord 2022-2026, april 2025

