



Bijlagen bij het rapport 'Versterk de verbindingen.'

Een onderzoek naar het armoedebeleid in Veldhoven en de uitvoering daarvan.

juni 2023

Rekenkamer gemeente Veldhoven

J van den Heuvel, voorzitter

A Jooren lid

M Schepers lid

J van Berlo (secretaris) Postbus 10101, 5500 GA Veldhoven,
Telefoon: 040-2839946/06-48176054, e-mail: Hans.vanBerlo@veldhoven.nl

Inhoudsopgave Bevindingenrapport

Pag.

1	Definitie en enkele cijfers over armoede in Veldhoven	4
2	Het Veldhovense armoedebeleid	8
3	Doorvertaling naar de uitvoering en beleidsrealisatie	14
4	De rolvervulling bij de bepaling en de uitvoering van het beleid	22
5	Monitoring en bijstellingen beleid en aanpak	25
6	Reactie college van B&W en nawoord Rekenkamer	27
	Bijlage 1: Gebruikte informatiebronnen	30

1 Definitie en enkele cijfers over de armoede in Veldhoven

1.1 Definitie armoede

In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op de definitie van armoede en vervolgens worden enkele cijfers en feiten over de armoedesituatie in Veldhoven gepresenteerd.

De Verenigde Naties omschrijven armoede als 'het niet kunnen voorzien in de eerste levensbehoeften'.

Hoewel Nederland tot de rijkste landen van Europa behoort, is ook hier steeds meer armoede. Ruim 1 miljoen mensen leven in armoede. Armoede in Nederland uit zich onder meer in beperkte financiële middelen, sociale uitsluiting (ofwel het niet mee kunnen doen), gezondheidsproblemen en beperkte toegang tot onderwijs.

In Nederland spreken we van armoede als men voor langere tijd onvoldoende geld (inkomen) heeft om vaste lasten zoals bijvoorbeeld de huur, energie en de zorgverzekering te kunnen betalen. Maar ook als er bijvoorbeeld onvoldoende inkomen is voor de dagelijkse boodschappen.

Armoede heeft grote gevolgen. Financiële problemen geven stress, kunnen ervoor zorgen dat je slecht slaapt en kunnen zelfs leiden tot een depressie. Mensen schamen zich vaak voor hun situatie, sluiten zich af van hun omgeving en voelen zich eenzaam.

De mogelijkheden om deel te nemen aan activiteiten in het dagelijks leven nemen ook af. Gebruik van de auto of het openbaar vervoer kost geld. Maar ook het gebruik van de telefoon, computer of internet brengen kosten met zich mee. De mogelijkheid om ergens te komen of jezelf van informatie te voorzien wordt daardoor lastig.

Ook voor kinderen heeft het opgroeien in armoede gevolgen. Deelnemen aan maatschappelijke activiteiten kan bijvoorbeeld lastig worden of niet mogelijk zijn.

Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) berekent armoede met de lage inkomensgrens. De armoedegrens in Nederland ligt volgens de meest recente cijfers van 2021 op 1130 euro voor een alleenstaande, 1720 euro voor een eenoudergezin met twee minderjarige kinderen, 1590 euro voor een paar zonder kinderen en 2170 euro voor een paar met twee minderjarige kinderen.

Toch hebben dergelijke zogenaamde objectieve definiëringen beperkte waarde. Sommige huishoudens komen met dergelijke bedragen goed uit de voeten door een sobere levensstijl. Andere huishoudens met veel hogere inkomens kunnen door forse financiële tegenvallers (bijvoorbeeld in de sfeer van banenverlies, ziekte, hypotheek, energiekosten, echtscheiding, e.d.) ook in een armoedesituatie terecht komen. Het terecht komen in een armoedesituatie is dus sterk situationeel bepaald en niet alleen afhankelijk van de hoogte van het inkomen.

In dit verband wordt erop gewezen dat het bij armoede niet alleen gaat om de laagste inkomens, maar ook steeds meer middeninkomens in een armoedesituatie terecht komen. Dit wordt sterk beïnvloed door de toenemende inflatie en sterk gestegen kosten in de primaire levensbehoeften als voedsel en energie.

In de definiëring van armoede spelen huishoudens zelf een grote rol. Voor alle duidelijkheid wordt er op gewezen dat in dit onderzoek deze beleving van de doelgroep zelf niet is meegenomen. Dit hangt samen met het feit dat er eind januari 2023 een afstudeeropdracht is gestart, waar de benadering van een deel van de doelgroep uitdrukkelijk een

plaats krijgt, namelijk de mensen die in aanmerking komen voor regelingen in het kader van het minimabeleid.

1.2 Enkele cijfers over armoede in Veldhoven

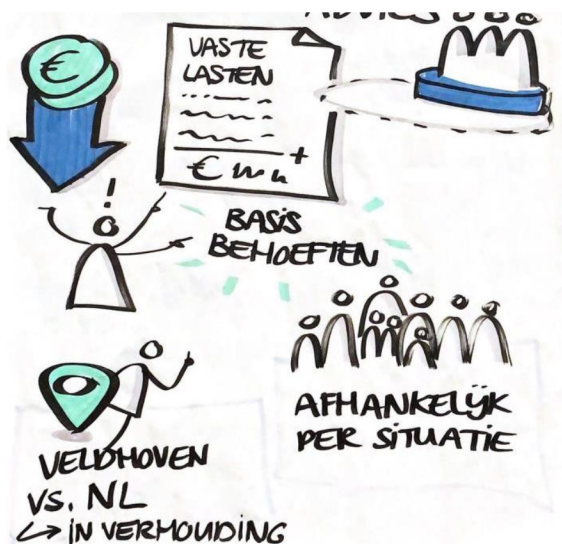
Volgens de meest recente (voorlopige) cijfers van het CBS leefde in 2021 3,9% van de huishoudens uit Veldhoven van een inkomen onder de lage inkomensgrens. Dat is relatief weinig vergeleken met landelijk (6,8%) en de arbeidsmarktregio Zuidoost Brabant (5,8%). Zowel landelijk als in gemeente Veldhoven nam het aandeel lage inkomens tussen 2018 en 2020 af. In de voorlopige cijfers van 2021 zien we in Veldhoven een lichte toename. Landelijk blijft het aandeel lage inkomens in 2021 gelijk aan 2020.

De lage inkomensgrens weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag in de tijd. Omdat de lage inkomensgrens alleen voor prijsontwikkeling wordt geïndexeerd, is deze maat geschikt voor vergelijkingen in de tijd. Om daarnaast een beeld te krijgen van de omvang van armoede, wordt gekeken naar de doelgroep van beleid. Zo waren er volgens de voorlopige cijfers van het CBS in 2021 zo'n 1.600 huishoudens die moesten rondkomen van een inkomen tot 120% van het sociaal minimum. Dit zijn zo'n 2.500 personen, waarvan ongeveer 500 minderjarige kinderen.

Uit de Gezondheidsmonitor 18-64 jaar van de GGD ZO Brabant (2020-2021) blijkt dat 8% enige tot grote moeite heeft om rond te komen en dat 4% afgelopen 12 maanden één of meer betalingsachterstanden heeft gehad. Overigens scoort Veldhoven op deze indicatoren wat gunstiger dan de regio ZO Brabant (respectievelijk 12% en 5%).

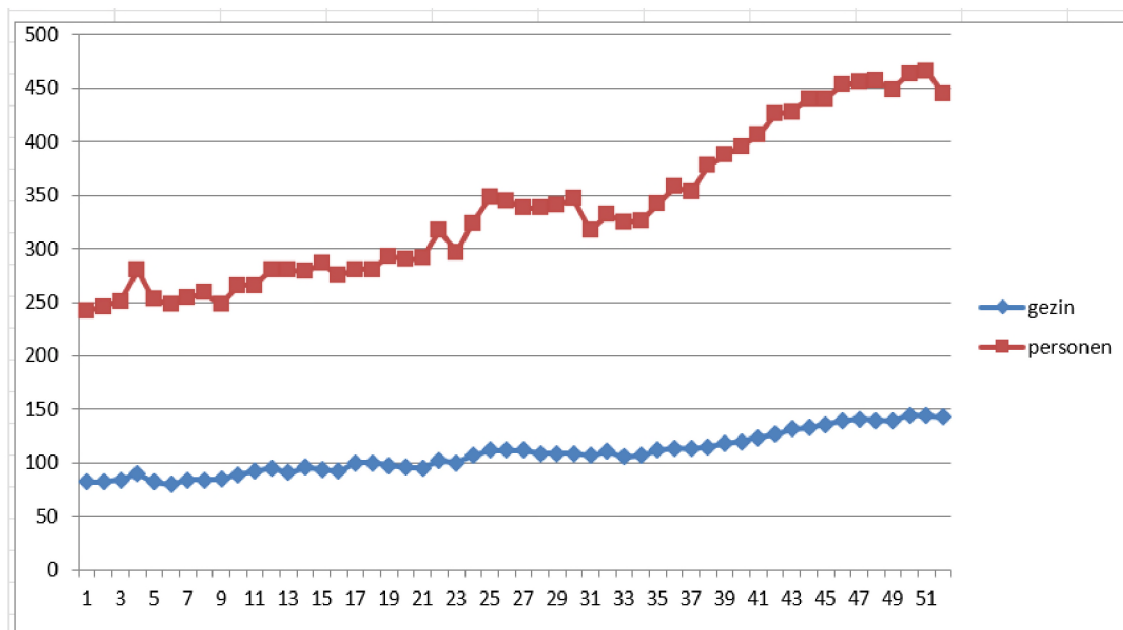
Een heel andere indicatie voor de omvang van de armoede in Veldhoven is de omvang van de bijzondere bijstand. Over het jaar 2021 ging het daarbij in Veldhoven om een bedrag van bijna € 608.000. De grotere kostenposten hierin zijn voor: bewindvoering, inkomenstoelagen, inrichtingskosten, overbruggingsvoorschotten en rechtsbijstand.

Afbeelding 1 illustratie presentatie Meedenksessie 6 april 2023



Weer een geheel andere indicator vormt het aantal gezinnen en personen, dat gebruik maakt van de Voedselbank. Ultimo 2022 ging het om 450 personen en 150 gezinnen, zoals op te maken is uit onderstaande figuur uit het Jaarverslag van de Voedselbank.

Figuur 1 Ontwikkelingen gebruik Voedselbank in 2022



Het aantal gezinnen dat afhankelijk is van de Voedselbank is in één jaar bijna verdubbeld van 80 naar 150. Nu komen er wekelijks 2 tot 3 aanmeldingen bij en dat zijn niet alleen de minima maar ook mensen met een modaal inkomen. De grenzen waarbinnen iemand recht heeft op hulp van de Voedselbank zijn landelijk afgesproken.

Duidelijk is sprake van een sterke stijging van de armoede en in de gesprekken wordt de verwachting uitgesproken dat dit verder doorzet. Dat is bijvoorbeeld ook te zien in de cijfers van de Stichting Leergeld. Daar wordt gesproken over een stijging van 10 tot 15% in de aanvragen.

In 2021 groeide in Veldhoven 3% van de kinderen (onder de 18 jaar) op in een uitkeringsgezin. Landelijk lag dit cijfer in 2021 op 6%. In het gemeentelijk jaarverslag 2021 zijn enkele cijfers opgenomen, die een beeld geven over de schuldhulpverlening. Zo blijkt dat in dat jaar o.a.:

- Er voor 9 personen budget coaching plaatsvond en voor 39 budgetbeheer;
- Er waren 21 geslaagde schuldregelingen;
- Er waren 27 minnelijke schuldregelingen opgestart en de gemiddelde schuldenlast was € 47.610;
- Er zijn 100 advies- of intakegesprekken gevoerd (soms wordt ervoor gekozen meteen een intake te doen, zonder info advies gesprek).

In relatie met het minimale beleid wordt er melding van gemaakt dat er in 2021 309 verstrekkingen waren voor de zogenaamde 'meedoen regeling'. Inwoners met een minimum-inkomen kunnen hiervan gebruik maken. Het gaat hierbij om het 'meedoen' bij organisaties, die sociale, culturele en/of sportactiviteiten aanbieden.

1.3 Conclusies

Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd:

- Armoede is situationeel bepaald en kan niet strikt worden bepaald op basis van zogenaamde objectieve normen als inkomen onder een bedrag van bijvoorbeeld € 1700,= voor een éénoudergezin. Door bepaalde levensomstandigheden kunnen ook huishoudens met een hoger inkomen in een armoedesituatie terecht komen.
- In Veldhoven moest in 2021 3,9% van de huishoudens rondkomen van een laag inkomen. Daarmee is de armoedesituatie in Veldhoven gunstiger dan landelijk (6,8%) en de regio Zuidoost Brabant (5,8%). Dat laat onverlet dat er ongeveer 1600 huishoudens en 2.500 inwoners zijn die vallen onder de doelgroep van beleid. Zij moeten rondkomen van een inkomen tot 120% van het sociaal minimum.
- Uit de cijfers van bijvoorbeeld de Voedselbank en de Stichting Leergeld blijkt afgelopen jaar sprake van een stijging van de armoede in Veldhoven.

2 Het Veldhovense armoedebeleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

- Zijn er door de gemeenteraad doelen vastgesteld voor het Veldhovense armoedebeleid?
- Geven de doelen duidelijk richting aan de uitvoering van het beleid?
- Zijn de rollen van de verschillende betrokken spelers bij het armoedebeleid duidelijk benoemd?

Het armoedebeleid in Veldhoven krijgt vooral vorm via het spoor van de uitvoering van het minimabeleid en via het spoor van de schuldhulpverlening. Op beide onderwerpen wordt hierna ingegaan. Daarnaast wordt aandacht gegeven aan het armoedebeleid, zoals benoemd in het coalitieprogramma, de begroting en het jaarverslag.

2.1 Door de raad vastgestelde doelen voor het armoedebeleid

Minimaregelingen

Voor de uitvoering van de minima regelingen zijn tal van Verordeningen en beleidsregels vastgesteld. Die vormen de kaders voor de uitvoering van regelingen, zoals:

bijstand, bijzondere bijstand, meedoen voorziening, studietoelage, collectieve zorgverzekering, individuele inkomensubsidie, kwijtschelding gemeentelijke belastingen, en onlangs in werking getreden energietoelage.

Met de spelregels is vastgelegd hoe en onder welke voorwaarden de uitvoering van de regelingen plaatsvindt.

Nota 'Schulden: Veldhoven aan zet' 2020-2023

Deze nota vormt een belangrijk beleidskader voor het armoedebeleid in Veldhoven. In de nota zijn de doelen voor de genoemde periode benoemd. Het gaat om de volgende doelen:

- *'Het voorkomen en vroeg signaleren van schuldenproblematiek onder de inwoners.*
- *'Het bevorderen van sociale deelname aan de samenleving van inwoners met schuldenproblematiek.*
- *'Het vergroten van de bekendheid en vindbaarheid van de lokale schulddienstverlening.*
- *'Het duurzaam oplossen dan wel beheersbaar maken van schuldenproblematiek van de inwoner*
- *'Het verbeteren van het algemene beeld van de lokale schulddienstverlening.'*

Aan ieder doel zijn een of meerdere indicatoren gekoppeld. Daarbij geldt het jaar 2020 als nulmeting. De belangrijkste indicatoren zijn in de begrotingen en jaarverslagen opgenomen en geven een beeld in welke mate de doelen worden gerealiseerd. Ook wordt aangegeven welke activiteiten daarvoor worden ondernomen.

Het beleidsplan is tevens voorzien van een uitvoeringsplan, waarin duidelijk wordt welke activiteiten worden ondernomen om de doelen te realiseren. Daarmee is een systematische doorvertaling naar de uitvoering beschikbaar. Dit uitvoeringsplan is echter niet actueel gehouden.

Bij het uitvoeren van de voornoemde doelstellingen worden de onderstaande uitgangspunten gehanteerd:

- *'Bij de hulpverlening aan mensen met schulden wordt rekening gehouden met de inzichten over schaarste, stress en de invloed hiervan op het gedrag en welzijn van de mensen.*

- *Schulddienstverlening is integraal vormgegeven: er wordt gekeken naar mogelijke problemen op andere leefgebieden zodat de oorzaak en gevolg(en) van de schuldenproblematiek wordt aangepakt.*
- *Er is extra aandacht voor het welbevinden van kinderen & jongeren bij het voorkomen en bestrijden van schuldenproblematiek.*
- *Er wordt continu geprobeerd om de bestaande ondersteuning en samenwerking met partners te versterken en aan te sluiten bij de wensen en behoeften van de doelgroep.*
- *Er wordt gewerkt binnen de juridische kaders van schulddienstverlening.'*

Ook is in de beleidsnota een prioritering in de aanpak opgenomen, met de bedoeling om focus aan te brengen in het beleidsplan. Deze prioriteiten geven namelijk richting aan de uitvoeringsactiviteiten, die op hoofdlijnen ook opgenomen zijn in het beleidsplan. Het gaat om de volgende 3 prioriteiten:

1. Het voorkomen en vroeg signaleren van schulden.
2. De weg naar schuldhulpdienstverlening.
3. Het oplossen van schuldenproblematiek.

Ten tijde van de uitvoering van dit Rekenkamer onderzoek wordt er gewerkt aan de actualisering van dit beleid. Dit krijgt vorm in een beleidsnota Schuldhulpverlening en Minimabeleid of in een nieuwe Beleidsnota Armoedebelaid. Het is de bedoeling deze nieuwe beleidsnota in het vierde kwartaal 2023 aan de raad aan te bieden.

Beleidsregels schuldhulpverlening

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening beschrijft voornamelijk 'wat' de gemeente moet organiseren, maar niet 'hoe'. De 'hoe' vraag wordt verder uitgewerkt in de 'Beleidsregels Schuldhulpverlening Veldhoven'. In de beleidsregels komt onder andere naar voren:

- *'Er wordt geen onderscheid gemaakt in doelgroepen in de gemeente Veldhoven. Alle inwoners van de gemeente Veldhoven van 18 jaar of ouder kunnen in aanmerking komen voor schulddienstverlening. Ook zelfstandige ondernemers kunnen hulp krijgen bij schulden. Voor jongere inwoners kan een aanvraag worden ingediend door de ouders of voogd.*
- *Er wordt maatwerk toegepast. De vorm van schulddienstverlening is namelijk afhankelijk van de persoonlijke situatie van de persoon en kan daarom per situatie verschillend zijn.'*

De 'omgekeerde' verordening sociaal domein

In december 2019 heeft de gemeenteraad de Verordening Sociaal Domein vastgesteld. Daarmee is de 'omgekeerde toets' geïntroduceerd. Dit houdt in dat gekeken wordt naar de bedoeling van de wetten en de kernwaarden van de gemeente en niet in eerste instantie naar de letter van de wet.

Om de toets te faciliteren is in de Verordening Sociaal domein Veldhoven zoveel mogelijk ruimte gelaten voor maatwerk. Dit betekent dat gewerkt wordt vanuit de bedoeling van de wetten in het sociaal domein (de grondwaarden van de Jeugdwet, Wmo, Participatiewet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) en de kernwaarden van de gemeente. De letter van de wet is niet meer leidend, maar het te bereiken effect zolang dit binnen de grond- en kernwaarden past.

Coalitieprogramma 'De Veldhovense opgaven 2022-2026'

In het recente coalitieprogramma wordt onder de noemer Kansenongelijkheid aandacht besteed aan de armoedeproblematiek. Daarover is opgenomen:

'De toeslagenaffaire heeft duidelijk gemaakt hoe schulden een vernietigende impact kunnen hebben op het leven van gezinnen. Ook in Veldhoven zijn er gezinnen en alleenstaanden die schulden hebben en daardoor in armoede leven. Vaak leidt dit tot uitsluiting van het eigen sociale netwerk en ontwikkelen de problemen zich van kwaad tot erger.

Schulden veroorzaken een neerwaartse spiraal, waar vaak ook kinderen de dupe van zijn. Het duurer worden van boodschappen en energie draagt bij aan de groeiende schuldenproblematiek en vraagt onze bijzondere aandacht. We zetten in op het keren van kansenongelijkheid en creëren van meer kansengelijkheid. Preventie en vroegsignalering zijn daarbij van groot belang. Hoe sneller duidelijk wordt dat gezinnen of individuen in de schulden dreigen te raken, des te groter de kans is dat er nog gehandeld kan worden om dit te voorkomen of de gevolgen ervan te beperken.

Maatschappelijke organisaties spelen bij preventie en vroegsignalering in Veldhoven een belangrijke rol. Preventie alleen is echter niet genoeg. Mensen die nu al in schulden zitten of er in terecht dreigen te komen moeten ook hulp krijgen. Landelijk zien we hier veel ontwikkelingen, zoals het overnemen van schulden. We volgen deze ontwikkelingen op de voet en zoeken naar kansen die Veldhoven kan benutten om haar inwoners bij te staan.

Een specifiek middel is de bijzondere bijstand. Iemands inkomen mag nu 110% van de bijstandsnorm zijn. We onderzoeken of een verhoging naar 120% significant kan bijdragen aan het verminderen van schuldenproblematiek in Veldhoven. Na afronding van dit onderzoek maken we een afweging over een eventuele invoering ervan. Binnen het sociale domein zetten we volop in op preventie en normalisering van zorg en ondersteuning. Een inkomenstoets kan onderdeel gaan uitmaken bij de toekenning ervan. Op die manier houden we noodzakelijke, goede zorg en ondersteuning bereikbaar voor inwoners die er afhankelijk van zijn en hebben we meer grip op de betaalbaarheid ervan.'

Begrotingen en jaarverslagen

Zoals hiervoor aangegeven komen de doelen en activiteiten jaarlijks terug in de P&C cyclus. Ter illustratie volgen hier enkele passages uit de begroting 2022.

Onder de noemer *Werk en inkomen* wordt ondermeer gesteld:

'In 2022 ligt de aandacht op het (weer) naar werk begeleiden van inwoners die geen eigen inkomen (meer) hebben. Dit geldt uiteraard ook voor inwoners die als gevolg van corona hun baan hebben verloren. Ook willen we inwoners met geldzorgen snel in beeld brengen en ze ondersteunen. We maken de minimaregelingen beter bekend zodat meer inwoners er gebruik van maken. Zo kunnen meer inwoners met een laag inkomen meedoen in de samenleving. In de gesprekken met onze inwoners bespreken we werk, inkomen en de financiële situatie.

Onder de noemer *Schulddienstverlening* wordt de volgende doelen opgenomen:

- *'Inwoners met problematische schulden worden geholpen met het verminderen van de schuld dan wel het voorkomen van (nieuwe) schulden. Wij streven naar: een toename van het aantal trajecten budget coaching en budgetbeheer vanuit de gemeente tov 2021.*
- *Het terugdringen van het beroep op bewindvoering (vanuit bijzondere bijstand) tov 2021.*
- *Toename aantal geslaagde schuldregelingen tov 2021.*
- *Een lagere gemiddelde schuld van de inwoner die zich meldt bij de gemeente Veldhoven voor een minnelijk schuldtraject ten opzichte van het landelijk gemiddelde*
- *Vergroten van deelname aan de samenleving door mensen in de schulddienstverlening, door middel van de gemeentelijke meedoen voorziening. Dit aantal stijgt ten opzichte van vorig jaar (2021).*
- *Het aantal inwoners met schulden dat zich voor ondersteuning meldt bij de gemeente Veldhoven neemt toe ten opzichte van het voorafgaande jaar (2021).*

In het verlengde van deze doelen is aangegeven 'wat gaan we er voor doen?' Daarmee wordt inzichtelijk welke uitvoeringsactiviteiten worden opgepakt.

Bij de behandeling van de begroting 2023 is het armoedebeleid duidelijk aan de orde geweest. Zo heeft de gemeenteraad aandacht gevraagd voor het koopkrachtverlies voor mensen met een laag- en middeninkomen. De portefeuillehouder heeft toen toegezegd om tijdens de raadsvergadering van 29 november 2022 met een voorstel te komen waarbij inwoners incidenteel en zo snel als mogelijk financieel ondersteund worden.

Gelet op deze urgentie, is gezocht naar een minimaregeling die -binnen deze kaders- het makkelijkst aangepast en uitgevoerd kan worden. De energietoeslag leent zich hier het beste voor. Het college stelt voor om het bedrag en de inkomensnorm te verhogen. Deze aanpassing wordt gedaan in afwachting van financiële middelen vanuit het Rijk, zodat het vanuit de gemeente incidentele middelen betreft.

Op 22 november 2022 is besloten om het bedrag van de energietoeslag 2022 op te hogen met € 200 per huishouden. En om de doelgroep te verruimen van 120% naar 130% van het van toepassing zijnde minimum. De raad heeft budget beschikbaar gesteld voor deze verruiming.

2.2 Het richtinggevend karakter van de doelen

Uit het voorafgaande valt op te maken dat er voor het armoedebeleid uitgangspunten en doelen zijn geformuleerd, die duidelijk richting geven aan het gemeentelijk handelen. Hoewel de doelen in meer algemene termen zijn gesteld, wordt er een doorvertaling aan gegeven aan de hand van indicatoren, die de beoogde effecten weergeven. Tevens zijn de uitvoeringsactiviteiten benoemd.

Door opname van de doelen en de uitvoeringsactiviteiten in de P&C cyclus blijven de gekozen beleidsrichtingen periodiek terugkomen. Hierbij worden wel enkele kanttekeningen gemaakt.

De meeste gekozen indicatoren zijn sterk 'output' en minder 'outcome' gericht. Dat wil zeggen ze geven meer inzicht in activiteiten en aantal trajecten dan dat ze aangeven of de armoede in Veldhoeven toeneemt of afneemt. Zo worden als indicatoren gebruikt: aantal meldingen van inwoners met schulden, het aantal toekenningen voor de Meedoen voorzieningen, het aantal inwoners dat gebruik maakt van budget coaching, e.d.

Daarbij komt nog dat het onduidelijk is of de richting van sommige indicatoren als positief of negatief moet worden beschouwd. Bijvoorbeeld:

Een doelstelling en indicator als 'een toename van het aantal trajecten budget coaching en budgetbeheer vanuit de gemeente tov het voorgaand jaar' kan zowel als negatief als positief worden opgevat. De toename an sich als negatieve ontwikkeling (verwijzend naar meer armoede) of een hogere inzet van trajecten (verwijzend naar een stevigere inzet vanuit de gemeente) als positieve ontwikkeling.

Deze dubbele interpretatiemogelijkheid geldt voor meer van de gehanteerde indicatoren. Deze dubbele interpretatiemogelijkheden vragen om verduidelijking. Het gaat hierbij om verbeteringen in de 'beleidstechniek'. De opzet van beleid als zodanig - met name in de nota 'Velhoven aan zet' - laat een systematische en goed doordachte benadering zien en geeft richting aan het armoedebeleid.

Een andere kanttekening heeft betrekking op het uitvoeringsplan bij de beleidsnota 'Schulden, Veldhoven aan zet'. Met dit uitvoeringsplan werd een sterke koppeling gerealiseerd tussen doelen en de uitvoeringsactiviteiten. Het oorspronkelijke uitvoeringsplan is echter niet bijgehouden en geactualiseerd in de loop der jaren. Het duidelijk richten van

de uitvoering in het verlengde van de doelstellingen is daarmee verloren gegaan. De capaciteit heeft ontbroken om het uitvoeringsplan systematisch bij te houden. Een aantal uitvoeringsactiviteiten op het terrein van communicatie, vroegsignalering inzet vrijwilligers achter de voordeur, e.d. heeft overigens wel plaatsgevonden.

2.3 De in het beleid benoemde rollen van interne en externe spelers.

In het beleid zijn de rollen van de verschillende interne en externe spelers niet expliciet vastgelegd. Er worden wel samenwerkingspartners benoemd, maar wat onder welke voorwaarden van hen wordt verwacht heeft in het beleid geen plaats gekregen.

In de subsidievoorwaarden van de subsidie ontvangende organisaties is overigens wel een nadere duiding opgenomen over te leveren activiteiten en prestaties en welke randvoorwaarden en procedures gelden.

Bij de voorbereiding van de beleidsnota 'Veldhoven aan zet' zijn indertijd verschillende spelers betrokken. In het aanbiedingsvoorstel bij deze nota wordt daarover gesteld:

'Het beleidsplan is tot stand gekomen volgens de samenspraakprocedure en in samenwerking met ervaringsdeskundigen, vrijwilligers, professionals en betrokkenen.

Zo zijn er, naast individuele gesprekken met partners ter oriëntatie, ook verschillende groepssessies georganiseerd om concrete input op te halen voor het beleidsplan:

- *April 2019: themasessie met werkgroep 'Minima' van Veldhoven aan Tafel*
- *April 2019: themasessie met de gemeenteraad*
- *Mei 2019: meedenksessie met partners en ervaringsdeskundigen*
- *September 2019: terugkoppeling aan Veldhoven aan Tafel*

De opgehaalde input is vervolgens, in lijn met de ontwikkelingen en inzichten, verwerkt in het beleidsplan 'Schulden: Veldhoven aan zet!'.

Ook bij de opstelling van een nieuwe nota armoedebeleid, die eind 2023 ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden, is voorzien in overleg met de verschillende betrokken teams en organisaties. Dat biedt een kans explicieter op de rolverdelingen tussen de verschillende betrokken spelers in te gaan.

2.4 Conclusies over het beleid

Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd:

- Het armoedebeleid in Veldhoven kent een stevige beleidsmatige basis, vooral met de beleidsnota 'Veldhoven aan zet'. Sprake is van een systematische opzet, een duidelijke prioritering en een doorvertaling naar een uitvoeringsplan. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek wordt gewerkt aan de actualisering van het beleid, dat vorm krijgt in een nieuwe beleidsnota.
- Het uitvoeringsplan is niet actueel gehouden, waardoor een gat ontstaan is tussen de doelen en de diverse uitvoeringsactiviteiten. De doelen op strategisch niveau zijn er, de operationele uitvoeringsactiviteiten ook, maar het beleid op tactisch niveau (de functie van het uitvoeringsplan) ontbreekt nu.
- Met de invoering van één Verordening Sociaal Domein is er meer ruimte geschaapen voor een integrale aanpak en maatwerk, passend binnen de gehanteerde kernwaarden.
- Met de opname van de belangrijkste doelen voor het armoedebeleid, de daarbij behorende indicatoren en de uitvoeringsactiviteiten in de P&C cyclus blijft het armoedebeleid in beeld. Een herziening van enkele indicatoren is wenselijk, gelet op

de onduidelijke richting (positief of negatief) van deze indicatoren. In de paragraaf over de monitoring wordt daarop nader ingegaan

- Bij de behandeling van de programmabegroting 2023 is uitdrukkelijk aandacht besteed aan het armoedebeleid, hetgeen ondermeer tot uiting komt in de maatregelen voor de energietoeslag.
- In het beleid is de rolverdeling tussen de verschillende betrokken spelers nauwelijks uitgewerkt. Waar vele interne en externe spelers betrokken zijn bij het armoedebeleid is meer duidelijkheid wenselijk. Het hebben van de juiste verwachtingen naar elkaar toe en een soepel samenspel worden daardoor bevorderd.

Afbeelding 2 illustratie presentatie Meedenksessie 6 april 2023



3 Doorvertaling naar de uitvoering en beleidsrealisatie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

- Op welke wijze zijn de beleidsdoelen door het college en ambtelijke organisatie doorvertaald naar de uitvoering?
- In welke mate worden de doelen behaald en welke activiteiten zijn uitgevoerd?

3.1 Doorvertaling van beleid naar uitvoering.

Hiervoor is erop gewezen dat in het verlengde van de Nota Schuldhulpverlening in het verleden een uitvoeringsprogramma is opgesteld. Daarmee werd een brug geslagen tussen de doelen en de uitvoeringsactiviteiten op korte termijn. Dit is in de loop der tijd echter verwaterd. Daarmee is een tactisch gat ontstaan tussen strategische doelen en operationele uitvoeringsactiviteiten.

In de gesprekken komt naar voren dat een dergelijke uitvoeringsprogramma een goede functie kan vervullen, zoals: het bieden van overzicht voor de verschillende betrokken spelers en het bevorderen van een samenhangende aanpak in de uitvoering.

Op dit moment bestaan er tal van heel verschillende voorbeelden over de doorvertaling van beleid en uitvoering. Gedacht kan worden aan:

- P&C cyclus
In de begroting en het jaarverslag wordt jaarlijks aangegeven hoe de indicatoren bij verschillende doelen zich ontwikkelen en welke activiteiten worden dan wel zijn uitgevoerd.
- Subsidieovereenkomsten
Middels de subsidieovereenkomsten, bijvoorbeeld met Bureau Sociale Raadslieden, Stichting Leergeld, Lumens en Cordaad, wordt richting gegeven aan de uitvoering van onderdelen van het subsidiebeleid.
- Beleidsregels
Zo zijn er beleidsregels voor minimavoorzieningen en voor schuldhulpverlening opgesteld, die als kaders voor de uitvoering kunnen worden beschouwd.
- Werkinstructies en werkprocessen
De werkinstructies en de beschreven werkprocessen geven nader antwoord op de vraag hoe de uitvoering vorm moet krijgen. Gedoeld wordt hierbij ondermeer op: De werkinstructie Bijzondere Bijstand Energiekosten en werkprocessen over de Meedoen voorziening en over de Vroegsignalering.

De doorvertaling van beleid naar uitvoering vindt plaats via tal van instrumenten, regels en werkprocessen. Een samenhangend overzicht van de doorvertaling van de strategische doelen naar een uitvoeringsprogramma ontbreekt echter.

3.2 Doelrealisatie

De mate, waarin de doelen daadwerkelijk worden gehaald is moeilijk vast te stellen. Dat hangt samen met de beperkte zeggingskracht van enkele gekozen indicatoren bij verschillende doelen. Verwezen wordt naar het gestelde in paragraaf 2.2 over de indicatoren.

Daarnaast is het vrijwel onmogelijk de feitelijke ontwikkelingen goed in beeld te brengen over onderwerpen als verborgen armoede en het voorkomen van armoede door vroegsignalering. Het is moeilijk daarop zicht te krijgen. Dat is inherent aan het probleem.

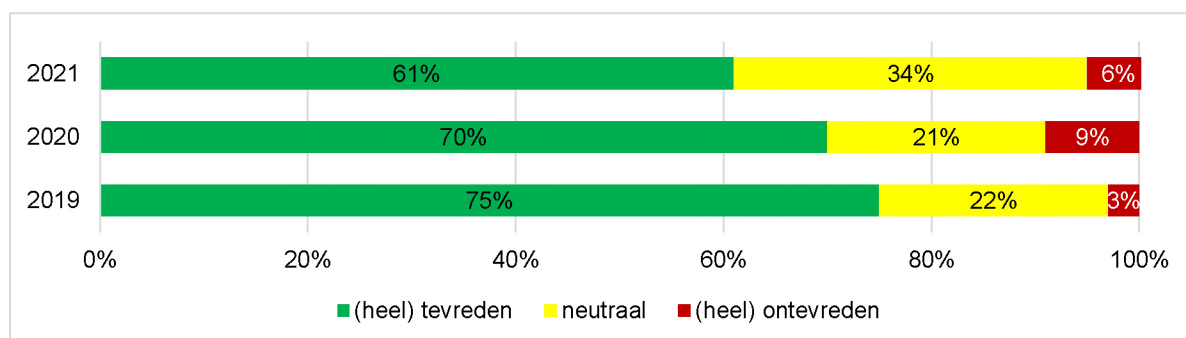
Toch kunnen wel enkele indicaties over de doelrealisatie worden gegeven.

Zo worden mensen, die zich melden bij het team schuldhulpverlening tijdig geholpen en er is geen wachtlijst.

Daarbij heeft huisbezoek tot de beste resultaten geleid: schuldhulpdienstverleners gaan sinds ruim een half jaar bij elke melding op huisbezoek. Met een dergelijke intensieve werkwijze worden de kansen op een succesvolle aanpak vergroot.

Een indicator als klanttevredenheid vormt in relatie met doelrealisatie ook een interessant gegeven. In de clientervaringsonderzoeken worden een aantal vragen gesteld omtrent de minimaregelingen. Zo wordt gevraagd naar de tevredenheid over de minimaregeling waar zij gebruik van maken. In het meest recente onderzoek uit 2021 gaven de meeste respondenten (61%) aan tevreden te zijn, 6% was ontevreden. Het aandeel ontevreden cliënten ligt in 2021 lager dan in 2020, maar iets hoger dan in 2019. Het aandeel tevreden cliënten nam tussen 2019 en 2021 af. Tegelijkertijd waren in 2021 meer cliënten dan voorgaande jaren die een neutrale mening hadden.

Figuur 2 Tevredenheid minimaregelingen



Bron: cliëntervaringsonderzoeken

Voor de geboden schulddienstverlening zou klanttevredenheid ook een interessante indicator kunnen vormen, ware het niet dat de uitkomsten door de beperkte omvang van respondenten niet betrouwbaar zijn. Overigens wordt in het kader van het opstellen van een nieuw beleidsplan ten tijde van dit onderzoek door een stagiaire contact gezocht met vertegenwoordigers van de doelgroep minimabeleid. Dit gebeurt in het kader van de evaluatie van het minimabeleid.

Naast de hiervoor genoemde indicaties is het in relatie met de doelrealisatie interessant om na te gaan of de uitgevoerde activiteiten in de lijn liggen van de geformuleerde doelen. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

3.3 Uitvoering van activiteiten

De uitvoering van het beleid laat een breed pakket van activiteiten zien. Als zodanig kunnen worden genoemd:

- De uitvoering van regelingen
- De activiteiten voor de drie gekozen prioriteiten
- De (gesubsidieerde) bijdragen van andere organisaties

3.3.1 De uitvoering van de regelingen

De uitvoering van de landelijke wettelijke regelingen en de eigen gemeentelijke regelingen vormen het basispakket in het armoedebelief. De gemeente vormt met deze regelingen als het ware een vangnet voor mensen in Veldhoven, die het nodig hebben gelet op hun financiële situatie.

In Veldhoven worden tal van regelingen uitgevoerd om mensen financieel te ondersteunen. Gedoeld wordt hierbij op:

- **Uitkeringen**
Mensen die geen werk en weinig geld hebben om te leven hebben mogelijk recht op een uitkering op grond van de Participatiewet.
- **Uitkering voor zelfstandige ondernemers**
Mensen, die een eigen bedrijf beginnen of beëindigen en tijdelijke financiële problemen hebben, hebben mogelijk recht op een uitkering.
- **Bijzondere bijstand**
Bijzondere bijstand kan door de gemeente worden verstrekt voor bijzondere noodzakelijke kosten, die de inwoner niet zelf kan betalen uit inkomen of spaargeld.
- **Collectieve verzekering**
Omdat een goede zorgverzekering belangrijk is, heeft de gemeente voor inwoners met een laag inkomen een collectieve zorgverzekering afgesloten bij VGZ en CZ. Inwoners zijn dan beter verzekerd voor minder geld.
- **Energietoeslag**
Omdat de energieprijzen flink zijn gestegen, krijgen mensen met een laag inkomen een energietoeslag. De Energietoeslag 2022 is verhoogd en verruimd in doelgroep (van 120% naar 130%).
- **Individuele inkomenstoeslag**
Inwoners, die langer dan 3 jaar een inkomen hebben dat lager is dan 110% van de bijstandsnorm en geen reserve achter de hand hebben voor onverwachte uitgaven, kunnen hiervoor in aanmerking komen.
- **Kwijtschelding gemeentelijke belastingen**
De gemeente kan onder nadere voorwaarden de betaling van gemeentelijke belastingen kwijtschelden.
- **IOAW uitkering**
Inwoners, die 50 jaar of ouder en werkloos zijn, kunnen mogelijk in aanmerking komen voor een IOAW-uitkering. Zij ontvangen de uitkering na de WW- of WGA-uitkering.
- **IOAZ uitkering**
Bij beëindiging van bedrijf of zelfstandig beroep vanwege onvoldoende inkomsten, kunnen inwoners mogelijk in aanmerking komen voor een IOAZ-uitkering.
- **Meedoen-voorziening**
Door de Meedoen-voorziening kunnen inwoners deelnemen aan diverse activiteiten, bijvoorbeeld op het gebied van sport en cultuur.
- **Schulden**
Inwoners, die hulp en advies zoeken bij het aanpakken van hun financiële problemen en/of schulden en in de gemeente Veldhoven wonen, kunnen worden geholpen met o.a. budgetbeheer en het coachen naar een bestaan zonder schulden.

- Studietoeslag

Inwoners, die student zijn en beperkingen hebben, kunnen in aanmerking komen voor een individuele studietoeslag.

Hiermee is er in Veldhoven een breed vangnet voor mensen in een armoedesituatie. Dat wil overigens niet zeggen dat alle mensen, die voor deze regelingen in aanmerking komen, er ook gebruik van maken.

Voor de Meedoenregeling en de collectieve zorgverzekering is de inkomensgrens 120%. Voor de bijzondere bijstand is dat 110%. In 2023 gaat nog onderzocht worden wat effecten en consequenties zijn van een eventuele ophoging. In de context van het nieuwe beleidsplan zal de discussie hierover worden gevoerd, zo wordt aangegeven.

In het gemeentelijk jaarverslag wordt ook een beeld gegeven van de uitgevoerde activiteiten en trajecten. Zo worden o.a. genoemd:

- 9 personen in budget coaching en 39 in budgetbeheer;
- 21 geslaagde schuldhulpregelingen;
- 27 minnelijke schuldregelingen opgestart;
- 309 toekenningen in het kader van de Meedoen-voorziening;
- 100 gevoerde adviesgesprekken of intakegesprekken met inwoners met schulden.

Voorts blijkt dat:

- er ultimo 2021 626 klanten zijn voor de collectieve zorgverzekering;
- in het jaar 2021 voor een bedrag van € 607.835 aan bijzondere bijstand is uitgekeerd.
- er 1440 vragen zijn behandeld door het Bureau Sociaal Raadslieden.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er uitdrukkelijk aandacht is voor de kwaliteit bij de uitvoering van de regelingen. Deze aandacht voor de kwaliteit is meervoudig:

- Zo is er sprake van een goede afstemming tussen beleid en uitvoering. Bij de beleidsformulering wordt rekening gehouden met de (on)mogelijkheden voor de uitvoering. Bij het laatste voorstel over de energiebijdrage is dit bijvoorbeeld ook duidelijk gebleken.
- De lijnen tussen de teams worden als 'kort' gekwalificeerd. Middels structureel georganiseerde overleggen (tussen beleid, uitvoeringsteams en kwaliteitsmedewerkers) vindt er intern afstemming plaats.
- Met oog voor de rechtmatigheid wordt ook uitdrukkelijk gezocht naar de mogelijkheden voor maatwerk. Het principe van de 'omgekeerde toets' en 'het werken volgens de bedoeling' werken hierbij uitdrukkelijk door.
- Er wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan de kwaliteit van de processen rondom de uitvoering van de verschillende regelingen. De kwaliteitsmedewerk(st)ers spelen hierbij een belangrijke rol.
- Door de aansluiting bij NVVK (Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet), de branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening, wordt aangesloten bij landelijk ontwikkelde kwaliteitsnormen en goede voorbeelden op dit terrein.

- Ook externe bij het armoedebeleid betrokken spelers geven aan dat vanuit de gemeente actief en flexibel ingespeeld wordt op hulpvragen van inwoners. Gewezen wordt op de uitvoering van de extra regelingen van het rijk, waarop snel ingespeeld moest worden. Op enkele aandachtspunten in dit verband wordt later ingegaan.

3.3.2 De activiteiten voor de drie gekozen prioriteiten

In het beleid zijn drie prioriteiten aangegeven.

De eerste prioriteit betreft: het voorkomen en vroeg signaleren van schulden.

Om daar beter vorm aan te geven heeft de gemeente convenanten afgesloten met verschillende grote partijen (zoals drinkwaterbedrijf, energieleveranciers, woningbouwcorporaties en zorgverzekeraars). Wanneer een inwoner een betalingsachterstand heeft worden de gegevens doorgestuurd naar de gemeente. Ook krijgt de gemeente zelf (rechtstreeks of bijvoorbeeld via Veldwijzer) signalen over inwoners met betalingsachterstanden.

Schulddienstverleners (budgetcoaches en budgetbeheerders) van de gemeente bieden deze inwoners dan pro-actief hulp aan. De laatste tijd gebeurt dat vooral door huisbezoek. Ook is intern een werkwijze afgesproken hoe invulling te geven aan de vroegsignalering.

Ondanks deze inspanningen, klinkt in de gesprekken vaak de hardnekkigheid van de 'verborgen armoede' en hoe moeilijk het is daadwerkelijk 'vroeg te signaleren'. Het is in de praktijk moeilijk mensen te bereiken, die hulp nodig hebben en recht hebben op hulp. Naast de professionele organisaties zijn het ook vrijwilligers, verenigingen, scholen en bedrijven, die daarin een belangrijke signaleringsfunctie kunnen vervullen, zo wordt opgemerkt.

Dat vraagt om het leggen van verbindingen met deze maatschappelijke geledingen. In de Meedenksessie met netwerkpartners, lokale initiatieven en betrokken inwoners¹ wordt nog genoemd het belang van wijk- en buurtgericht werken en het benutten van netwerken die zich in de wijken en buurten bevinden. Er wordt daarbij ook op gewezen dat er een groep is die beperkte of geen sociale contacten heeft en geen lid is van verenigingen en dergelijke. Het bereiken van deze groep vormt een forse opgave.

Bij de tweede prioriteit gaat het om: de weg naar schulddienstverlening

Het vinden van de weg naar schulddienstverlening is randvoorwaardelijk om (vroegtijdig) tot oplossingen te komen.

In nauwe samenwerking met het team communicatie wordt inhoud gegeven aan verschillende vormen van communicatie. Zo wordt gebruik gemaakt van publicaties in het Veldhovens Weekblad, social media, de gemeentelijke website, flyers, telefonisch contact en huisbezoek. Daarnaast wordt lokaal aangesloten bij de tweejaarlijkse campagne van de NSR (Nederlandse Schuldhulproute).

Bij het vinden van de weg naar schulddienstverlening zijn ook de overeenkomsten met organisaties als woningbouwverenigingen, energiebedrijven, Belastingdienst, e.d.

¹ Op 6 april 2023 vond er - in het kader van de opstelling van een nieuwe nota armoedebeleid - een Meedenksessie plaats in de raadszaal van gemeente Veldhoven met netwerkpartners, lokale initiatieven en betrokken inwoners. De partijen zijn bijgepraat over de inzet van de gemeente op het gebied van armoede en hebben aan de hand van een aantal gesprekstafels input gegeven voor de verdere uitwerking van het nieuwe beleidsplan.

belangrijk. Daardoor kunnen mensen met financiële problemen worden getraceerd en in aanmerking komen voor de schulddienstverlening.

In de gesprekken komen in verband met de weg naar schulddienstverlening ook enkele aandachtspunten naar voren.

Zo wordt erop gewezen dat het Klant Contact Centrum (KCC) nogal eens als een drempel wordt ervaren, doordat veel doorgevraagd wordt. Hoewel in het verleden afspraken zijn gemaakt om vanuit het KCC makkelijker door te verbinden met vragen over het sociaal domein, is het zaak deze afspraken eens tegen het licht te houden, te vernieuwen en te activeren.

Ook de bereikbaarheid van het Bureau Sociale Raadsliden is beperkt. Gepleit wordt voor een openstelling van 5 dagen in de week.

Voorts wordt opgemerkt dat het goed zou zijn om Veldwijzer meer bekendheid te geven door bijvoorbeeld periodieke plaatsing van de dienstverlening op de gemeente pagina's in het Veldhovens Weekblad. Daarbij kunnen ook de verschillende partners in beeld worden gebracht.

Een meer generaal probleem is het bereiken van mensen, die recht hebben op hulp. Zo is bij de Voedselbank gebleken, dat men niet alle mensen bereikt, die daar recht op hebben. De grote vraag is hoe je deze mensen kunt bereiken. Het gaat hierbij ook om het doorbreken van de schaamte en een actieve communicatie, zoals hiervoor aangegeven.

De derde genoemde prioriteit is het oplossen van de schuldenproblematiek.

De gemeente Veldhoven heeft zelf schulddienstverleners in dienst. Zij maken samen met betrokken inwoners een plan om de schulden op te lossen.

Zoals eerder is aangegeven is de gemeente aangesloten bij de NVVK.

De gemeente hanteert de normen van deze koepelorganisatie bij de aanpak van de drie genoemde prioriteiten.

Naast de eigen personele inzet krijgt de uitvoering van het armoedebeleid vorm middels de inzet van gesubsidieerde professionele organisaties en via (gesubsidieerde) vrijwilligersorganisaties. Daarop wordt hierna ingegaan.

3.3.3 De bijdragen van andere organisaties

Organisaties als Cordaad Welzijn, Lumens, Bureau Sociale Raadsliden, Stichting Leergeld en Voedselbank geven mede vorm aan de uitvoering van het armoedebeleid in Veldhoven. In de subsidieovereenkomsten zijn de afspraken vastgelegd wat wordt verwacht van deze organisaties en welke voorwaarden worden gehanteerd.

Maar ook andere organisaties kunnen een belangrijke rol spelen bij de aanpak van de armoedeproblematiek. Gedacht kan worden aan woningbouwcorporaties, scholen, huisartsen, SWOVE, KBO, PVGE, Veldhoven aan Tafel (werkgroep minima) en bedrijven.

Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen de partners wisselend wordt beoordeeld. Sommigen zijn daar positief over en benoemden de korte lijnen en het elkaar snel vinden. Anderen ervaren nog teveel drempels bij de toegang tot de hulp of vinden de overdracht van dossiers niet soepel genoeg lopen. Er is nog geenszins sprake van een 'warme overdracht'.

Helderheid in procedures en het maken van afspraken daarover zouden in deze kunnen helpen. In de Meedenksessie is opgemerkt dat soms de regie wordt gemist. De doelgroep heeft vaak met meerdere instanties/organisaties te maken en moet overal opnieuw hun

verhaal doen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat informatie-uitwisseling tussen organisaties vaak ingewikkeld is door regelgeving vanuit de AVG.

Ook de verbreding van Veldwijzer met andere spelers en een sterkere rol als frontoffice wordt in dit verband genoemd. In de Meedenksessie is hierover gezegd dat inwoners vaak een drempel ervaren om naar het gemeentehuis te stappen voor hulp. Het is daarom goed om als gemeente dichtbij voorzieningen te zitten waar de mensen toch al komen, zoals Veldwijzer. Dit maakt het makkelijker voor inwoners om de stap te zetten naar hulp van de gemeente.

Een versterking van het netwerk zou kunnen helpen bij de uitvoering en vooral ook bij de vroegsignalering, zo wordt gesteld. Een verdere doorontwikkeling van het netwerk wordt door verschillende geïnterviewden als wens benoemd.

Dat veronderstelt dan wel dat hun rollen duidelijk zijn geformuleerd. Daaraan ontbreekt het nog teveel, zo wordt opgemerkt. In hoofdstuk 4 wordt daar nader op ingegaan.

Tenslotte wordt gewezen op een initiatief van Veldhoven aan Tafel (werkgroep minima) om Veldhoven als 'minima-vriendelijke gemeente' aan te wijzen. Met deze kwalificatie wordt beoogd verbeteringen door te voeren als:

- *'Beeldvorming rond minima corrigeren*
- *Uitbreiding en laagdrempeliger maken van bestaande regelingen*
- *Informatie over regelingen beter toegankelijk maken*
- *Betere stimulatie en facilitering om mensen vanuit de bijstand of WW op te leiden voor een beschikbare geschikte baan*
- *Schuldpreventie stimuleren*
- *Financiën om bovenstaande te bekostigen genereren'.*

3.4 Conclusies over de doelrealisatie en de uitvoering van het beleid

Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd:

- Het algemene beeld over de beleidsuitvoering is positief. Dat komt ook tot uitdrukking in onderstaande conclusies, ondanks enkele aandachtspunten.
- De doorvertaling van het beleid vindt plaats via meerdere lijnen, zoals de P&C cyclus, subsidieovereenkomsten, beleidsregels, werkinstructies en werkprocessen. Een samenhangend tactisch uitvoeringsprogramma – als schakel tussen de doelen en veelsoortige uitvoeringsactiviteiten - ontbreekt echter.
- Door de beperkte zeggingskracht van de gehanteerde indicatoren is de mate, waarin de doelen daadwerkelijk worden gehaald, moeilijk vast te stellen. De gerealiseerde uitvoeringsacties laten echter een positief beeld zien over de daadwerkelijke beleidsuitvoering.
- Sterke punten bij de uitvoering van het beleid zijn:
 - de stevige afstemming tussen beeldvorming en uitvoering;
 - de aanwezigheid van een sluitend vangnet door het pakket wettelijke en gemeentelijke regelingen;
 - het zoeken naar maatwerk in de lijn van de Verordening Sociaal Domein;

- het tijdig helpen van klanten bij schulddienstverlening en de afwezigheid van een wachtlijst;
- de aandacht voor de kwaliteit van de processen en de aansluiting bij de normen van Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK);
- de flexibele opstelling bij de invoering van nieuwe regelingen afgelopen jaar.
- Ondanks de inspanningen in de afgelopen periode verdient de verborgen armoede en vroegsignalering daarvan nog uitdrukkelijk de aandacht. De inzet van een breed netwerk en een goede organisatie daarvan is onontbeerlijk. Alsdan kan de weg naar hulp makkelijker worden gevonden.
- Het initiatief van Veldhoven aan Tafel voor een 'minima vriendelijke gemeente' bevat interessante aanknopingspunten voor het toekomstig armoedebeleid.
- De aansluitingen in de keten van hulpverlening vragen om verbeteringen. Bijvoorbeeld door een 'warme overdracht' van de klanten tussen de verschillende betrokken spelers. In dit verband komt ook nogal eens de wens naar voren om Veldwijzer te verbreden met meer bij armoede betrokken spelers en dan ook een stevigere rol als frontoffice te geven.

Afbeelding 3 Illustratie presentatie Meedenksessie 6 april 2023



4 De rolevulling bij de bepaling en uitvoering van het beleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvraag:

- Wie speelt welke rol bij de bepaling en de uitvoering van het armoedebeleid?

4.1 De rolinvulling conform het beleid

In paragraaf 2 is al gemeld dat de rollen van de verschillende spelers (intern en extern) niet expliciet zijn benoemd. Daarmee is het ook niet mogelijk om te toetsen of de rol invulling in de praktijk aan de verwachtingen voldoet.

In de gesprekken klinkt door dat het meer expliciet benoemen van de rollen en het maken van afspraken daarover een goede samenwerking zou bevorderen, omdat de verwachtingen naar elkaar toe dan aan de voorkant al duidelijk zijn gemaakt.

Overigens worden hierbij twee kanttekeningen gemaakt.

Bij het ambtelijke intern samenspel wordt veel opgevangen doordat de interne lijnen kort zijn en men elkaar weet te vinden.

Met sommige externe spelers worden de verwachtingen naar elkaar toe wel verhelderd in de vorm van de subsidie overeenkomsten.

4.2 Het samenspel tussen raad en college

Het samenspel tussen raad en college krijgt vorm conform de afgesproken rolverdeling.

De raad stelt kaders en controleert en het college voert deze (met de ambtelijke organisatie) uit en komt met voorstellen over kaders en verantwoording om de raad in positie te brengen.

Zo heeft de raad de nota 'Schulden: Veldhoven aan zet!' 2020-2023 vastgesteld als beleidskader voor schulddienstverlening en de minimaregelingen vastgesteld als het beleidskader voor minimabeleid. Voorts zijn het vooral de producten uit de P&C cyclus (kadernota, begroting, jaarverslag en buraps), die worden gebruikt om het beleid te volgen en te controleren. Eerder is er ook op gewezen dat in 2022 via een vruchtbaar samenspel tussen raad en college bijstelling van het armoedebeleid op onderdelen heeft plaatsgevonden.

De sturing door de raad wordt bemoeilijkt doordat de indicatoren in de begroting geen duidelijke richting geven over het beoogd effect. De indicatoren zeggen weinig over de beoogde effecten en gaan vooral in op de te leveren output, activiteiten en trajecten. Deze beperkte zeggingskracht van de gehanteerde indicatoren vraagt om een herziening van indicatoren. Een logisch moment dient zich aan als het nieuwe beleidsplan armoede wordt vastgesteld. Dit is eind 2023 voorzien.

4.3 Het samenspel binnen de ambtelijke organisatie

Hiervoor is er al op gewezen dat de wisselwerking tussen beleidsvorming en uitvoering sterk ontwikkeld is. Bij beleidsformulering wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de inbreng vanuit de uitvoerende teams en omgekeerd werken deze teams duidelijk in de lijn van beleid.

De verbinding van beleid naar uitvoering wordt ook vastgehouden via tweewekelijks afstemmingsoverleg tussen beleid, kwaliteit en coördinator. Die agenda is breed en betreft zowel uitvoeringszaken als beleidszaken. De contactlijnen zijn kort. Daarnaast heeft men eenmaal per maand werkoverleg schulddienstverlening tussen de schulddienstverleners (budgetcoaches en budgetbeheerders), beleidsfunctionaris, coördinator en

kwaliteitsfunctionaris. Voorts wordt een keer per kwartaal een 'hei-middag' georganiseerd om op bepaalde thema's te reflecteren.

Via een kwaliteitsplan wordt momenteel ingezet op een meer uniforme werkwijze voor alle klantmanagers. Hiervoor is als aandachtspunt al de keten binnen de hulplijn benoemd. De kracht van de verbindingen tussen de interne spelers vraagt aandacht. Het gaat hierbij vooral om de intake van de hulpvraag en de overdracht van de dossiers van mensen met een hulpvraag. Met het oog op kwaliteitsverbetering is een ketenanalyse in deze wenselijk.

In de Meedenksessie is genoemd dat interne afdelingen van de gemeente soms tegenstrijdige belangen kunnen hebben voor dezelfde inwoner. Zo wil de afdeling Werk en Inkomen iemand liefst zo snel mogelijk volledig uit de uitkering hebben. Terwijl het soms voor de inwoner beter zou zijn om eerst te werken aan het oplossen van schulden en bijbehorende stress en bijvoorbeeld eerst parttime aan het werk te gaan.

Tegelijk wordt ook opgemerkt dat de interne samenwerking door de betrokken medewerk(st)ers als goed wordt gekwalificeerd. Extern is de samenwerking soms lastiger, zo wordt gesteld. Afhankelijk van de specialisatie van de externe professional of vrijwilliger is niet altijd duidelijk wanneer een inwoner beter doorverwezen zou kunnen worden naar de gemeente.

4.4 De samenwerking met externe spelers

Bij het armoedebeleid en vooral ook de uitvoering daarvan zijn veel externe spelers betrokken. Deze zijn hiervoor al benoemd.

Binnen Veldwijzer opereren het Bureau Sociale Raadsliden, Stichting Leergeld, de Voedselbank, SWOVE en Cordaad. De onderlinge nabijheid van deze spelers wordt als positief ervaren. Mede gelet daarop komt in de gesprekken regelmatig de wens naar voren om ook de gemeentelijke medewerk(st)ers van Schuldienstverlening op deze locatie te huisvesten of in ieder geval meer aanwezig te laten zijn op deze locatie.

Aangegeven wordt dat dit de onderlinge samenwerking bevordert en dat de warme overdracht van klanten daarmee kan worden verbeterd. Ook wordt opgemerkt dat het Klanten ContactCentrum (KCC) soms wordt ervaren als extra schakel, met name wanneer het gaat om een overdracht vanuit een van de samenwerkingspartners.

Het idee van een gezamenlijke frontoffice wordt bij veel betrokken spelers omarmd. Een verkenning van een dergelijke frontoffice ligt dan ook in de rede.

De afspraken met de externe partners zijn vooral in de subsidie overeenkomsten vastgelegd. Met anderen (partners zonder subsidie overeenkomst) zijn geen uitvoeringsafspraken aangetroffen.

Op dit moment bestaat er geen totaal overzicht over de taken en de rollen van alle spelers in het brede veld van armoedebeleid. In de 'hoofden van een beperkt aantal mensen' is dat wel aanwezig, maar dat overzicht hebben lang niet alle betrokken spelers. Daarmee ontstaat kans op ruis en op dubbele uitvoering van taken. Het kan ten koste gaan van de bundeling in de gezamenlijke inzet.

In het verlengde van een duidelijke duiding van de rollen in het op te stellen beleidsplan zou hieraan nader inhoud kunnen worden gegeven.

4.5 Conclusies

Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd:

- Een meer duidelijke duiding van de rollen van de verschillende betrokken spelers kan bijdragen aan de kwaliteit van de samenwerking en een gedeeld beeld van verwachtingen naar elkaar toe.
- Het samenspel tussen raad en college bij het armoedebeleid krijgt na vaststelling van de beleidskaders door de raad vooral vorm via de producten uit de P&C cyclus. De raad kan beter in positie worden gebracht door bij de doelen over armoedebeleid ook meer passende indicatoren te benoemen.
- Ondanks de goede afstemming tussen beleid en uitvoering, de korte lijnen binnen de ambtelijke organisatie en de diverse structurele overleggen vragen de verbindingen tussen de verschillende teams en spelers aandacht om de totale keten van het hulpverleningsproces te versterken.
- De nabijheid van organisaties en de werkwijze binnen Veldwijzer wordt positief beoordeeld. De wens om Veldwijzer te verbreden met andere personen (bijvoorbeeld gemeentelijke schulddienstverleners) wordt vaak gehoord.
- Het ontbreekt op dit moment aan een totaaloverzicht van de bij het armoedebeleid betrokken spelers, hun taken en rollen. Dat gaat ten koste van de helderheid over wie wat doet, waar dubbelingen zitten en waar bundelingen gewenst zijn.

5 Monitoring en bijstellingen beleid en aanpak

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvraag:

- Wordt de voortgang in het armoedebeleid gemonitord en vinden er op basis daarvan eventuele bijstellingen van beleid en/of aanpak plaats?

5.1 Monitoring via de P&C cyclus

De oorspronkelijke doelen uit 'Veldhoven aan zet' worden al enige tijd niet meer gemonitord. Wel komen in de begroting en het jaarverslag verschillende doelen over het armoedebeleid aan de orde. Ook wordt een beeld gegeven van de uitvoeringsactiviteiten.

Zoals eerder opgemerkt gaat het hierbij vooral om aantallen over de verschillende regelingen, doorlopen trajecten en de financiën. Het gaat daarbij meer om indicatoren, die inzicht geven in geleverde producten, trajecten en activiteiten (output indicatoren) dan om indicatoren, die inzicht geven in de maatschappelijke effecten (outcome).

De gehanteerde indicatoren passen onvoldoende bij de gestelde doelen als het tegengaan van verborgen armoede, een grotere sociale deelname aan de samenleving van inwoners met schuldenproblematiek, het vergroten van de bekendheid en vindbaarheid van de lokale schulddienstverlening, e.d. . Een betere onderlinge aansluiting kan worden bereikt door niet alleen de indicatoren te bezien, maar in het nieuwe beleidsplan ook na te gaan wat de gewenste meetbare doelen zijn.

Overigens wordt er op gewezen dat de armoedeproblematiek en de aanpak daarvan niet alleen te monitoren is aan de hand van meetbare doelen en indicatoren. Temeer omdat de effecten van het armoedebeleid moeilijk in beeld zijn te brengen. Gedacht kan worden aan doelen over verborgen armoede.

Dat maakt het wenselijk ook meer aandacht te geven aan de kwalitatieve monitoring. De kwalitatieve dimensie, de verhalen over armoede, het narratief levert ook belangrijke informatie, die kwantitatief niet is te vatten. Verhalen van inwoners in een armoedesituatie, professionals en vrijwilligers leveren soms meer relevante informatie voor beleid en aanpak dan een stapel kwantitatieve gegevens. In de monitoring van de armoede in Veldhoven ontbreekt dat op dit moment nog.

5.2 Bijstellingen van beleid en aanpak

De afgelopen jaren heeft de nadruk binnen het minimabeleid gelegen op het bekendmaken van de regelingen onder de inwoners. Het aantal inwoners, dat gebruik maakt van minimaregelingen en schulddienstverlening is gestegen, zo komt in de gesprekken naar voren.

In de aanpak zijn wijzigingen doorgevoerd in bijvoorbeeld de communicatie. Bijvoorbeeld minder flyers en meer huisbezoeken. Daarnaast hebben de landelijke ontwikkelingen grote gevolgen in de aanpak van het armoedebeleid (bijvoorbeeld Tozo, Tonk, energietoeslag).

In verband met de landelijke regelingen en de energieproblemen is in de aanpak actief en flexibel vormgegeven aan de uitvoering van nieuw beleid. De raad is daarbij periodiek in positie gebracht om het armoedebeleid te volgen en bij te stellen. Bijstellingen van beleid staan op de planning bij de evaluatie van het minimabeleid in 2023.

5.3 Conclusies

Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd:

- De monitoring van het armoedebeleid vindt plaats via de producten uit de P&C cyclus.

- De monitoring is sterk gericht op kwantitatieve indicatoren, die overigens weinig zeggen over de doelrealisatie en de effecten van het beleid. De indicatoren zijn meer gericht op de geleverde producten en activiteiten. Het is ook lastig de effecten van het armoedebeleid goed in beeld te brengen. Dat maakt het wenselijk meer aandacht te geven aan de kwalitatieve monitoring (het verhaal aan de hand van ervaringen in de praktijk). Deze vorm van monitoring ontbreekt nu.
- Afgelopen jaren is het armoedebeleid op onderdelen bijgesteld. Daarbij is, zowel ambtelijk als bestuurlijk, flexibel op de verslechterde armoedesituatie en wijzigingen in regelingen ingespeeld. Eventueel andere bijstellingen zijn voorzien in het nieuwe beleidsplan (eind 2023).

6 Reactie College van B&W en nawoord Rekenkamer

Reactie college

Op 28 juni 2023 heeft de Rekenkamer onderstaande reactie van het college ontvangen. Daarin wordt gereageerd op het concept rapport in het kader van de wederhoorprocedure.

'Wij ontvingen van u het conceptrapport over het onderzoek naar het armoedebeleid in Veldhoven en de uitvoering daarvan. U heeft ons college gevraagd het rapport te beoordelen op feitelijke onjuistheden en verzocht een eerste bestuurlijke reactie op conclusies en aanbevelingen te geven. En om een inzicht te geven in de wijze waarop en de termijnen waarbinnen, uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen.

Algemeen

Ons college heeft het conceptrapport met genoeg gelezen. Het betreft een overzichtelijk rapport aangaande dit actuele onderwerp. In deze brief geven we een eerste reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. De aangetroffen feitelijke onjuistheden benoemen wij in de bijgevoegde noot.

Reactie op conclusie en aanbevelingen

Wij reageren graag op de algemene conclusie, waarin het onderzoek samenkomt in constatering, aandachtspunten en aanbevelingen. We zijn erg verheugd met de positieve bevindingen en de sympathieke toon van het rapport. We staan in eerste instantie positief tegenover de gedane aanbevelingen. We begrijpen de denkklijn om de stap te maken van minimabeleid en schulddienstverlening, naar armoedebeleid. Wij willen hiermee aan de slag maar bekeken moet worden wat hiervoor nodig is, in mankracht dan wel financieel. We komen daarop terug bij de begroting.'

Noot

Hieronder volgt een overzicht van enkele onjuistheden in de gepresenteerde bevindingen:

- Pagina 4, Definitie armoede '*Deelnemen aan een schoolreisje is voor veel kinderen niet altijd mogelijk*'. De vrijwillige ouderbijdrage op het basisonderwijs voor extra activiteiten buiten de lessen om is niet verplicht. Extra activiteiten zijn bijvoorbeeld schoolreizen of sportdagen. Kinderen van ouders die hiervoor niet betalen, mogen altijd meedoen.

- Pagina 4, Definitie armoede '*Dit hangt samen met het feit dat er eind januari 2023 een afstudeeropdracht gestart is, waar deze benadering van de doelgroep uitdrukkelijk een plaats krijgt*'. Deze afstudeeropdracht bestaat uit een evaluatie naar het minimabeleid, hiervoor zijn minima geïnterviewd en zijn de bevindingen van minima meegenomen. Dit is niet dezelfde doelgroep als mensen in armoede, de doelgroep waar het rapport van de rekenkamer de focus legt.

- Pagina 11/12, Richtinggevend karakter van de doelen '*Het uitvoeringsplan is echter niet bijgehouden en geactualiseerd in de loop der jaren. Het duidelijk richten van de uitvoering in het verlengde van de doelstellingen is daarmee verloren gegaan.*' Het uitvoeringsplan heeft inderdaad niet de gewenste aandacht gehad maar dat betekent niet dat alles is blijven liggen. Activiteiten als communicatie, vroegsignalering, inzet vrijwilligers achter de voordeur en het volgen van innovaties in het land hebben (ondanks de coronaperiode waarin andere zaken de aandacht vroegen) doorgang gevonden. De grote lijn is zichtbaar gebleven, het heeft ontbroken aan mankracht om volgende stappen te kunnen zetten. Dat hadden we graag anders gezien.

- Pagina 15, Doelrealisatie '*Overigens wordt in het kader van het opstellen van een nieuw beleidsplan ten tijde van dit onderzoek door een stagiaire contact gezocht met*

vertegenwoordigers van de doelgroep armoedebelaid. De afstudeeropdracht bestaat uit een evaluatie naar het minimabeleid, hiervoor zijn minima en betrokkenen bij deze doelgroep gesproken.

- Pagina 18, Uitvoering van de activiteiten 'Daarnaast wordt lokaal aangesloten bij de jaarlijkse campagne van NVVK' Tweejaarlijks (in het voor- en najaar) wordt aangesloten bij de landelijke campagne van de NSR (Nederlandse Schuldhulproute).

- Pagina 22, Het samenspel tussen raad en college 'Zo heeft de raad de beleidskader voor armoede vastgesteld.' De Raad heeft de nota 'Schulden: Veldhoven aan zet!' 2020-2023 vastgesteld als beleidskader voor schulddienstverlening en de minimaregelingen vastgesteld als het beleidskader voor minimabeleid.

- Pagina 23, Samenwerking met externe spelers 'Ook worden kansen gezien voor een bredere en betere intake dan bij het gemeentelijke Klanten ContactCentrum.' Het KCC voert geen intake- of aanmeldingsgesprekken, zij stellen vragen om intern te kunnen doorverwijzen naar de juiste afdeling. De intake vindt vervolgens plaats door een klantmanager binnen deze afdeling. Het KCC wordt vaker ervaren als extra schakel, met name wanneer het gaat om een overdracht vanuit een van de samenwerkingspartners.

- Algemene noot, Begrippenkader 'Armoede, Minimabeleid en Schulddienstverlening' In dit onderzoeksrapport worden genoemde begrippen door elkaar gebruikt, echter het betreft afzonderlijke zaken die verband houden met elkaar.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college voor de positieve reactie op het concept rapport. Op één punt wil de Rekenkamer echter een kanttekening maken: in de reactie geeft het college geen inzicht in de wijze waarop en de termijnen waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan de uitvoering van de aanbevelingen. Er wordt slechts verwezen naar de komende begrotingsbehandeling. Dit is temeer jammer omdat de raad bij de vaststelling van de Verordening op de Rekenkamer (2012-2022) ook kennis heeft genomen van het nieuwe Reglement van Orde en werkwijze van de Rekenkamer. Daarbij is meer aandacht gevraagd voor de uitvoering van de aanbevelingen. Zo wordt daarover gesteld:

- 'De rapportage wordt besproken in een beeld- en/of oordeelsvormende vergadering van de raad. De aangewezen verantwoordelijke uitvoerder geeft daarbij een toelichting van de feitelijke aanpak en resultaten van de aanbevelingen.
- In de oordeelsvormende vergadering wordt gedebatteerd over de aanbevelingen en de door het college voorgestelde prioritering, uitvoeringswijze en uitvoeringstermijnen.
- Op basis van de discussies in de oordeelsvormende vergadering vervaardigt de griffie een, daarvoor ontworpen, oplegger bij het raadsbesluit waarin de prioritering, uitvoeringswijze en uitvoeringstermijnen expliciet worden vastgelegd.
- In de besluitvormende vergadering neemt de raad een besluit over de aanbevelingen uit het rapport en de prioritering c.a.

Doordat in de reactie van het college de termijnen en de wijze van uitvoering ontbreken, wordt het feitelijk onmogelijk de hiervoor benoemde behandelingsprocedure goed te volgen, waar het gaat om de wijze en termijnen van uitvoering alsook eventuele (financiële) consequenties daarvan. De rekenkamer gaat er van uit dat dit bij de komende begrotingsbehandeling expliciet aan de orde komt.

Wat betreft de opmerkingen bij de feitelijke onjuistheden merkt de Rekenkamer het volgende op:

- De bedoelde tekstpassages op *pagina 4* zijn in dit definitieve rapport aangepast.

- Op *pagina 11 en 12* is een korte uitleg toegevoegd in de geest van de opmerking van het college.
- De teksten op *pagina 15, 18, 22, 23* zijn aangepast, zoals in de reactie van het college bedoeld.

In verband met de laatste (algemene) opmerking van het college over de gehanteerde begrippen armoede, minimabeleid en schuldhulpverlening ziet de Rekenkamer de term armoede als meer brede noemer, waarvan minimabeleid en schuldhulpverlening onderdelen vormen.

Bijlage 1

Gebruikte informatiebronnen

Bij de uitvoering van dit onderzoek is een veelheid aan informatiebronnen gebruikt, zoals:

- Coalitie akkoorden
- Beleidsnotas'en beleidsregels over minimabeleid en schuldhulpverlening
- Meer generieke beleidskaders sociaal domein
- Subsidieovereenkomsten met externe organisaties
- Begrotingen en jaarverslagen van de gemeente Veldhoven en van enkele andere organisaties
- Tien interviews met vertegenwoordigers van het college van B&W, ambtelijke organisatie (zowel beleid als uitvoering), Veldhoven aan Tafel, Bureau Sociale Raadsliden, Stichting Leergeld en Voedselbank.
- Een werksessie over armoedebelief op 6-4-2023 met tal van bij het armoedebelief betrokken spelers.